

Os consórcios são um caminho para a articulação na região metropolitana de São Paulo?

Are consortiums a path to articulation in the metropolitan region of São Paulo?

Maria do Carmo Meirelles Toledo Cruz¹

Miguel Matteo²

Sinoel Batista³

Resumo:

O trabalho busca contribuir com um debate sobre a possibilidade dos consórcios serem um caminho para a articulação interfederativa em regiões metropolitanas. A partir de uma abordagem qualitativa apresenta uma análise bibliográfica e documental da constituição das Regiões Metropolitanas (RMs) no Brasil e discute a sua governança, em especial após a promulgação do Estatuto da MetrÓpole, de 2015 e apresenta o consórcio público (instituído pela Lei federal 11.107/2005) como um instrumento para a gestão do desenvolvimento dessas regiões. Apresenta, ainda, de forma exploratória e descritiva, os consórcios públicos e administrativos existentes na RM de São Paulo (identificados de janeiro a junho de 2019), as ações desenvolvidas conjuntamente e os desafios de compartilhar decisões. Destaca a não participação da capital nos consórcios identificados e reflete que a gestão metropolitana depende da cooperação de entes municipais que são pouco estimulados e desacostumados a manter uma gestão cooperativa. Finaliza apontando que esse instrumento pode facilitar ações compartilhadas, que são essenciais na solução de problemas de governança das RMs, sobretudo no que se refere às Funções Públicas de Interesse Comum, mas ainda é necessário criar um sistema mais eficiente de governança das metrópoles articulando todos os entes federativos envolvidos.

Palavras-chave: Região Metropolitana; Consórcios; Governança; Relações Intergovernamentais; Consórcios Públicos, Consórcios Administrativos.

Abstract:

The paper seeks to contribute to a debate on the possibility of consortium being a path for inter-federative articulation in Metropolitan Regions. From a qualitative approach, it presents a bibliographic and documental analysis of the constitution of Metropolitan Regions (MRs) in Brazil and discusses their governance, especially after the promulgation of the Metropolis Statute (2015) and presents the public consortium (instituted by Federal Law 11.107/2005) as an instrument for managing the development of these regions. It also presents, in an exploratory and

¹ Universidade Cidade de São Paulo (Unicid); Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESPSP). E-mail: carminhameirelles@gmail.com

² Instituto para o desenvolvimento de inovações tecnológicas, sociais, gestão de políticas públicas e justiça social. E-mail: miguel.matteo@gmail.com

³ Instituto para o desenvolvimento de inovações tecnológicas, sociais, gestão de políticas públicas e justiça social. E-mail: sinoelbatista@gmail.com

descriptive way, the existing public and administrative consortium in the MR of São Paulo (identified from January to June 2019), the joint actions developed and the challenges of sharing decisions. It highlights the capital's non-participation in the identified consortium and reflects that metropolitan management depends on the cooperation of municipal entities that are little stimulated and unaccustomed to maintaining cooperative management. It concludes by pointing out that this instrument can facilitate the shared actions, which are necessary to solve the governance problems of the MRs, especially regarding the Public Functions of Common Interest, but it is still necessary to create a more efficient system of governance in the metropolises, articulating all entities federatives involved.

Key-words: Metropolitan Regions; Consortium; Governance; Intergovernmental Relations; Public Consortium; Administrative Consortium

1. Introdução

Pretende-se, com este artigo, contribuir com o debate sobre a viabilidade de os consórcios intermunicipais serem um caminho para a articulação interfederativa em Regiões Metropolitanas (RMs). A partir de uma abordagem qualitativa, traz-se breve análise bibliográfica e documental das RMs e sua constituição no Brasil, e apresenta-se, de forma exploratória e descritiva, os consórcios públicos e administrativos existentes na RM de São Paulo; as ações desenvolvidas conjuntamente; e os desafios de compartilhar decisões.

Expõe-se a governança nas RMs, em especial, após a promulgação do Estatuto da Metrópole, e apresenta-se o consórcio público, instituído pela Lei federal 11.107/2005, como instrumento para a gestão do desenvolvimento dessas regiões. Parte-se do conceito de cooperação intermunicipal horizontal, com foco nos consórcios intermunicipais/públicos como arranjos que podem ser propostos para a solução dos problemas de governança das RMs e uma pactuação federativa com definição de soluções compartilhadas.

Aponta-se que o consórcio público pode facilitar o compartilhamento das ações necessárias à solução dos inúmeros problemas de governança das RMs, sobretudo no que se refere às funções públicas de interesse comum, mas que esse arranjo intermunicipal tem limitações, se considerada a cooperação interfederativa essencial para as RMs.

A partir do estudo da RM de São Paulo (RMSP), foi realizado, de janeiro a junho de 2019, um levantamento dos consórcios existentes nesse território; seu perfil; os municípios participantes; as ações desenvolvidas conjuntamente; e os desafios de compartilhar decisões. Dessa forma, objetiva-se: a) contribuir com o debate sobre a governança nas RMs e os instrumentos de cooperação intergovernamental, com destaque para os consórcios públicos; e b) apresentar os consórcios existentes na RMSP, as funções que desempenham e os limites desses arranjos.

Este artigo está organizado em quatro seções, além da introdução e das considerações finais. Na primeira, apresenta-se breve conceituação de RM. Na segunda, conceitua-se o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDU) e as adequações ao Estatuto da Metrópole, por parte do governo estadual às RMs; enquanto na terceira seção conceituam-se os consórcios; realizam-se breves classificações entre eles e sua inserção no Estatuto das Metrôpoles. Na quarta parte, destacam-se os consórcios na RMSP e descrevem-se as iniciativas desses arranjos encontradas. Na quinta seção, seguem as considerações finais.

2. As Regiões Metropolitanas no Brasil

Uma RM nasce da expansão urbana e produtiva de qualquer grande cidade, que se torna seu núcleo e incorpora território de municípios circunvizinhos às suas funções. Essas funções passam a ser, uma vez conformada a RM, de interesse comum às várias localidades que integram esse território. São funções públicas de interesse comum, aquelas que não podem ser identificadas, problematizadas e solucionadas no limite municipal, como mobilidade; saneamento; preservação de mananciais; destinação de resíduos; entre outras. É necessário que as soluções pertinentes sejam definidas de modo compartilhado entre as três esferas do governo que atua naquela região. Para uma grande cidade brasileira ser considerada metrópole, “o núcleo da unidade deve envolver, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme classificação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística” (HOSHINO; MOURA, 2019, p. 5).

A definição de RM é complexa, uma vez que muitas se encontram em constante evolução e conjugam inúmeros processos, mas

prevalecem duas definições gerais: a primeira delas descreve uma área que se está urbanizando continuamente e alcança certo nível de densidade fora do limite estrito da cidade. A segunda define um sistema mais amplo de assentamentos, incluindo municípios e populações que dependem em grande medida da principal área urbana ou grupo de áreas urbanas. (CGLU, 2016, p. 36).

Um dos processos marcantes para definir uma RM é o deslocamento diário de parte substancial da população de um município para outro (ou outros), configurando um mercado de trabalho e uma estrutura produtiva integrados. Essas regiões não concentram apenas a população, mas, fundamentalmente, a atividade produtiva, e resultam de um processo histórico que atua e transforma a estrutura socioespacial de um território, em especial, no modo capitalista de produção.

A definição e delimitação de RMs, no Brasil, receberam impulso a partir de meados da década de 1960, dada a urbanização acelerada do país. Até o Censo de 1960, o Brasil ainda era um país de população majoritariamente rural, enquanto, em 2020, a população urbana passou a representar mais de 80% do total.

A ditadura institucionalizada pelo golpe militar de 1964 reconheceu, no seu II Plano Nacional de Desenvolvimento (Lei 6.151/1974), a realidade de um Brasil urbano. A chegada maciça, em curto espaço de tempo, de fortes contingentes populacionais, sem uma política habitacional adequada e com o poder público incapaz de dotar as cidades de serviços públicos eficientes, provocou tensões sociais crescentes. O aumento da demanda por infraestruturas social e urbana exigiu que as metrópoles nacionais passassem a fazer parte de estratégias regionais de desenvolvimento no país.

Nesse contexto, as metrópoles passaram pelo primeiro processo de institucionalização. A partir de critérios, como a pendularidade; a conurbação; o número de ligações telefônicas entre as grandes cidades e seus entornos; e demais funções públicas de interesse comum, o governo federal institucionalizou oito RMs no país, por meio da Lei 14/1973 (Belém, Fortaleza, Recife, Salvador, Belo Horizonte, São Paulo, Curitiba e Porto Alegre). A RM do Rio de Janeiro foi criada pela Lei Complementar 20/1974.

Segundo Balbim et al. (2011, p. 155):

O estabelecimento das primeiras RMs brasileiras foi promovido [...] pela União, em uma perspectiva de planejamento que, de alguma forma, inseria a questão metropolitana na

agenda de desenvolvimento nacional, como o Sistema de Regiões Metropolitanas, em uma perspectiva integradora do território.

Pela Lei federal 14/1973, cada RM deveria ter um conselho deliberativo, com membros nomeados pelo governador do Estado, e um conselho consultivo, formado por representantes dos municípios que a compusessem. Também estavam previstos um órgão técnico (no caso da RMS, a Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano - Emplasa) e um Fundo Metropolitano de Financiamento.

Essa lei trazia, ainda, a definição dos serviços de interesse comum metropolitano: o planejamento integrado de desenvolvimento econômico e social; o saneamento básico (notadamente abastecimento de água e rede de esgotos, além do serviço de limpeza pública); o uso do solo metropolitano; os transportes e o sistema viário; a produção e distribuição de gás combustível canalizado; o aproveitamento de recursos hídricos; e o controle de poluição ambiental e outros serviços que fossem incluídos pelo conselho deliberativo, que viessem a ser definidos por lei federal.

As crises do petróleo dos anos 1970 (de 1973 e, em especial, a de 1979) causaram expressiva redução da capacidade de investimento público, afetando, entre outros, os fundos metropolitanos. Mas a questão econômica não foi a única a influir na capacidade de gestão das metrópoles: aspectos políticos também foram importantes, notadamente num cenário em que a ditadura já começava a perder força, e na qual a criação e gestão de RMs sempre foram associadas à centralização de poder. Simultaneamente, o mundo acadêmico passou a elaborar análises que tenderam a considerar as grandes cidades lugares de deseconomias de escala, propondo direcionamento dos recursos para investimentos descentralizados.

Nos anos 1980, houve um recrudescimento das dificuldades econômicas (muitos analistas econômicos a consideraram “década perdida”) e a derrocada final do ciclo autoritário, com a redemocratização do país e a instalação da Assembleia Nacional Constituinte, encarregada de elaborar uma nova Constituição para o país.

A Constituição Federal (CF) de 1988, em linha com as críticas à centralização de poder durante o ciclo autoritário, apresentou-se contrária à centralização e reforçou o municipalismo. Há reformulação do pacto federativo, e a Federação passa a ser considerada uma unidade indissolúvel de estados, municípios e do Distrito Federal, promovendo a descentralização política e valorizando a participação social na gestão pública. Ainda promoveu a valorização do município, embora sem a necessária distribuição de recursos (ARRETCHE, 2000).

Esse quadro institucional provocou, ainda, a sobreposição de esferas de competência, ao trazer mais um ente autônomo para o pacto federativo, desvalorizando a ação dos estados, sobretudo quanto ao planejamento regional. Estes, contudo, segundo o parágrafo 3o do artigo 25, ficaram com a competência de instituir RMs, aglomerações urbanas e microrregiões, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Ao mesmo tempo, a CF, em seu Art. 30, inciso VII, estabelece que cabe ao município a gestão de seu território, por meio do planejamento e controle do uso, parcelamento e da ocupação do solo urbano. Ainda, em seu artigo 21, atribui à União a competência pela elaboração e execução dos planos regionais de gestão do território e de desenvolvimento econômico e social, assim como pela definição das diretrizes do desenvolvimento urbano (inclusive a questão da infraestrutura socioambiental e de transporte) (BALBIM et al., 2011).

A partir dessas definições contidas na CF, a gestão das metrópoles torna-se bem mais complexa, com vários níveis da federação tendo atribuições diferentes sobre o mesmo espaço. Segundo Costa (2008), a CF combina a reformulação do pacto federativo, a descentralização política e valorização da participação social na gestão pública. Embora federalismo e descentralização guardem correlação, no Brasil, a gestão cotidiana

mostra como é possível a existência simultânea do federalismo (formal) e uma centralização político-administrativa.

A ação do governo central também é um dos fatores de dificuldade de gestão das metrópoles. No âmbito do governo federal, várias políticas de caráter nacional são concretizadas, após a CF. Hoshino e Moura (2019, p. 373), citam que:

na área da habitação (por exemplo, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social assentado na lei n. 11.124/2005), do saneamento (Política Nacional de Saneamento Básico, organizada pela lei n. 11.445/2007), da mobilidade urbana (Sistema Nacional de Mobilidade Urbana, previsto na lei n. 12.587/2012), da defesa civil (Política Nacional de Proteção e Defesa Civil da lei n. 12.608/2012), etc. Além disso, o estado brasileiro, ao longo dessa década, inaugurou um novo ciclo de social-desenvolvimentismo e formulou políticas e programas, em vários âmbitos, que impactaram sobremaneira o espaço urbano-regional, tais como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV).

Todas essas políticas, em que pese o enfrentamento de problemas graves que afligem boa parte da população, foram definidas exclusivamente pelo governo federal, sem compartilhamento com as outras esferas de governo, e sem que fossem integradas em uma inexistente política de caráter metropolitano

O Estatuto da Cidade, aprovado pelo Congresso Nacional em 2001, resulta de uma articulação social em torno das questões urbanas:

e expressam uma diretriz importante de valorização do planejamento, que é entendido como um instrumento da luta pela reforma urbana, orientado para o cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana. (BALBIM et al, 2011).

A complexidade da gestão trazida pela rearticulação (incompleta) do pacto federativo; a sobreposição de planos federais ao espaço metropolitano; e o maior impulso dado às questões urbanas, foram relegando a um segundo plano a questão metropolitana. Como a atribuição de sua regulamentação e gestão passou a ser competência estadual, cada estado passou a criá-las com variadas formas e critérios. Ocorre, portanto, uma desvinculação entre, de um lado, a institucionalização das RMs, e, de outro, dos processos de metropolização, dificultando a forma de encarar problemas tipicamente metropolitanos e de definir políticas específicas para os problemas decorrentes dos processos de metropolização.

Alguns estudos, sobretudo a partir de meados da primeira década dos anos 2000, começaram a debruçar-se sobre o estado de desamparo em que se encontrava a questão metropolitana. Um deles foi o estudo Região de Influência das Cidades, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2008, que parte de uma análise das áreas de influência das cidades e das relações entre os municípios, bem como das atividades e funções desenvolvidas localmente. O estudo classifica essas áreas de acordo com uma hierarquia, e define, no topo dessa hierarquia, 12 metrópoles, uma classificada como “grande metrópole nacional” (RM de São Paulo); duas “metrópoles nacionais” (Rio de Janeiro e Brasília); e outras nove “metrópoles” (Belo Horizonte, Porto Alegre, Curitiba, Fortaleza, Salvador, Recife, Belém, Manaus e Goiânia).

Note-se que todas as metrópoles assim designadas, nos anos de 1970, foram enquadradas nesse estudo como RMs, incluindo as de Manaus e Goiânia e a Região Integrada de Desenvolvimento Econômico (Ride) de Brasília.

No entanto, a legislação que permite às unidades da federação a criação de RMs segue a todo vapor: até 23 de novembro de 2011, havia, no Brasil, 45 RMs - incluindo as três Rides - Brasília, Teresina e Petrolina-

Juazeiro (BALBIM et al., 2011). Estima-se que, ao final de 2019, existiam cerca de 80 RMs no Brasil, com algumas delas, em que pese a importância de algumas cidades, pela sua condição de polo regional, nem de longe podem ser classificadas como RMs. É o caso de Roraima, que conta com três RMs, sem que os conceitos de metropolização sejam minimamente atendidos.

Dessa forma, o conceito de RM fica esmaecido pela profusão de regiões criadas com esse nome, que pouco ou nada têm a ver com um processo de metropolização ou fenômenos metropolitanos. Podem ser aglomerações urbanas; áreas de influência de cidades; ou outra designação, mas não apresentam as funções públicas de interesse comum que existem nas RMs.

A fragmentação institucional da gestão metropolitana fica, então, evidente, porque há dispersão de critérios nas legislações estaduais e não há, no plano federal, norma que oriente ou regule essa questão. Além disso, com o enfraquecimento das finanças dos estados, pós-1990, e consequente redução de suas receitas, a gestão metropolitana encontra-se fragilizada.

Junte-se a isso a falta de movimentos sociais de caráter metropolitano, como houve na questão urbana, que levou à edição do Estatuto da Cidade, após muitos movimentos pressionarem o Congresso a aprová-lo.

Com relação à governança e ao planejamento, as áreas metropolitanas apresentam:

desafios políticos, que requerem particular atenção. Uma das questões mais críticas está relacionada com a inclusão e integração das áreas urbanas que se encontram situadas na periferia, ou que se converteram em periféricas dentro da economia urbana. Também é crítico pelo lugar que essas áreas urbanas ocupam dentro da metrópole nos processos institucionais de tomada de decisão. (GOLD IV, 2016, p. 100).

É difícil, para os habitantes dos municípios de uma RM, reconhecerem-se como “cidadãos metropolitanos” e a pressão por algum direito, quando acontece, é feita às gestões municipais, o que torna a tomada de decisão fragmentada, na escala metropolitana.

A confusão institucional ainda contou com a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADin) 1.842, ajuizada em 1998, pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT), do Rio de Janeiro, contra a companhia de águas do estado, arguindo que impor uma tarifa única para os municípios da RM, fere a autonomia municipal. Foi julgada em 2013, como parcialmente procedente. O juiz avaliou que a imposição de uma tarifa única contrariava a autonomia municipal, mas que era uma função pública de interesse comum metropolitano, e a decisão deveria ser compartilhada entre os municípios e o governo estadual.

Assim, há o desafio de compartilhar as decisões e organizar uma governança eficiente, considerando que os três entes que atuam sobre as RMs são autônomos, nos termos da CF. Observou-se que a União se distanciou da discussão, e nem o extinto Ministério das Cidades se dispôs a enfrentar a questão da governança das RMs. As contradições entre a metropolização e a estrutura organizacional do Estado brasileiro foram ampliadas pelo federalismo e a gestão metropolitana passou a depender da cooperação de entes municipais pouco estimulados e acostumados a uma gestão cooperativa entre si e com os outros entes, em especial, o estadual.

Em 2004, foi apresentado à Câmara dos Deputados, pelo então deputado federal Walter Feldman, o Projeto de Lei 3.460/2004, que instituía diretrizes para a Política Nacional de Planejamento Regional Urbano; criava o Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas; e dava outras providências (HOSHINO; MOURA, 2019). Sem prosperar, até 2011, foi atribuída, a sua relatoria, ao deputado Zezéu Ribeiro, e, após várias reuniões técnicas, resultou

em um substitutivo bastante detalhado, construído participativamente. Ao fim e ao cabo, em sua versão final, com o parecer do relator, o substitutivo foi aprovado por unanimidade pela casa legislativa. (HOSHINO; MOURA, 2019, p. 372).

O Estatuto da Metrópole – Lei 13.089/2015 – estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e execução das funções públicas de interesse comum em RMs e aglomerações urbanas, e foi aprovado somente em 2015, 26 anos após a CF.

Entre outras disposições, exige a elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), para cada RM, mas de forma compartilhada entre os entes federativos que atuam na região. Após a sua organização, o governador de cada estado deveria enviá-lo como projeto de lei à Assembleia Legislativa, sob pena de, se não o fizesse, incorrer em crime de responsabilidade.

3. O PDUI e a RMSP

Devido às exigências do Estatuto da Metrópole, somente três RMs começaram a elaborar seus PDUIs: Belo Horizonte, Rio de Janeiro e São Paulo. Nessa última, a partir de uma deliberação do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano, então presidido pelo prefeito de São Paulo, Fernando Haddad, foi montada uma Coordenação Técnica, para a elaboração do PDUI, que era representada por representantes de gestores do governo estadual, da prefeitura do município da capital e de cinco consórcios existentes na RMSP.

Essa coordenação definiu então uma comissão técnica para encarregar-se dos trabalhos, além de elaborar uma cartilha sobre o plano, com as diretrizes a serem seguidas pela comissão. A comissão era composta por cinco representantes do governo estadual; cinco representantes da prefeitura de São Paulo; e um representante de cada consórcio (das regiões norte, leste, sudeste, sudoeste e oeste).

A proposta era de caráter participativo e, sobretudo, compartilhado, e explicitava todas as tensões existentes em um processo desse tipo, sobretudo entre as empresas de economia mista estaduais, que tinham planejamento e execução independentes e não desejavam se submeter a exigências de caráter metropolitano que as integrassem a um plano geral.

Mesmo assim, o plano seguiu adiante, mas as mudanças políticas provocadas pelo processo de impeachment da presidenta Dilma Rousseff tiveram forte influência nas eleições municipais de 2016: os prefeitos mais envolvidos na elaboração do plano não foram reeleitos ou não conseguiram eleger seus sucessores, e assim sua elaboração não foi mais compartilhada, cabendo, a sua finalização, à empresa técnica estadual (extinta dois anos depois).

O prazo para a elaboração dos PDUIs e envio às Assembleias Legislativas era janeiro de 2018, mas, em dezembro de 2017, alterações no Estatuto ampliaram o prazo de execução para mais cinco anos e, mais importante, extinguiu a possibilidade de os governadores incorrerem em crime de responsabilidade, caso não o fizessem. Até o presente momento, o PDUI elaborado para a RMSP permanece na Assessoria Técnica Legislativa do governo do estado.

a medida provisória 818/2018 promoveu alterações substanciais nas disposições referentes aos prazos para elaboração dos PDUIs para as RMs e AUs preexistentes ao Estatuto (art. 21, I, 'b'), prorrogando-os para dezembro de 2021. Em seguida, a lei n. 13.683/2018, advinda da conversão da mencionada MP, terminou por revogar integralmente o art. 21, lançando por terra tanto os prazos quanto as hipóteses de improbidade administrativa por

seu descumprimento. As supressões de iniciativa do Poder Legislativo demonstram não só a recalcitrância quanto a possíveis sanções, mas também os conflitos em torno da questão metropolitana e do reescalonamento da política urbana. (HOSHINO; MOURA, 2019, p.374).

Mantém-se sem solução, portanto, a questão primordial para a gestão das RMs, ou seja, a sua governança. Uma hipótese, que será discutida adiante, é se a participação dos consórcios públicos intermunicipais poderia ajudar a levar a cabo boas práticas de gestão, ao compartilhar projetos, programas e proposições, num primeiro nível, entre os participantes do consórcio e, em seguida, com os demais consórcios e o governo do Estado.

4. Os Consórcios

No pacto federativo brasileiro, para a garantia do direito e acesso aos serviços públicos, há compartilhamento de responsabilidades entre as três esferas de governo – municípios, estados e União – o que exige cooperação e ação coordenada dos entes federados (ARRETCHE, 1999; 2012; SEGATTO; ABRUCIO, 2016).

A cooperação interfederativa, ou intergovernamental, pode ocorrer em diversas políticas públicas e prevê a superação de dificuldades e a geração de benefícios comuns: econômicos, sociais e políticos. Essa cooperação pode ser formalizada por meio de um termo de ajuste (convênio, termo de cooperação ou termo de compromisso), ou quando assume personalidade jurídica com objetivos e responsabilidades definidas ou informais (CRUZ, 2002; STRELEC; COSTA, 2016).

A cooperação intergovernamental pode ser caracterizada como horizontal ou vertical. A cooperação horizontal envolve:

ações conjuntas e a soma de esforços entre entes da mesma esfera de governo. Envolve cooperações intermunicipais (entre dois ou mais municípios), interestaduais (entre dois ou mais estados e/ou o Distrito Federal) e internacionais (entre dois ou mais Estados-nação). (CRUZ, 2017, p. 111).

Já a cooperação vertical abrange mais de uma esfera de governo. Há iniciativas, ainda, de cooperação com diferentes esferas de governo, que se caracterizam como formas de cooperação horizontal e vertical. Modelos de cooperação podem ser observados no Quadro 1.

Quadro 1: Formas de cooperação horizontal e vertical

Cooperação	Horizontal	Vertical
Intragovernamental	Também chamada de intersetorial: compreende o compartilhamento de ações e a soma de esforços entre diferentes setores e agências de uma mesma esfera de governo	Compreende ações e a soma de esforços comuns de mais de uma política pública entre as diversas esferas de governo de um estado nacional

<p>Intergovernamental</p>	<p>Envolve compartilhamento de ações e a soma de esforços entre entes de uma mesma esfera de governo. Podem ser subdivididas em: a) <u>Intermunicipal</u>: compreende o compartilhamento de ações e soma de esforços entre dois ou mais municípios; b) <u>Interestadual</u>: compreende o compartilhamento de ações e soma de esforços entre dois ou mais governos estaduais e/ou o Distrito Federal; c) <u>Inter nações</u>: compreende o compartilhamento de ações e a soma de esforços entre dois ou mais Estados-nação</p>	<p>Compreende o compartilhamento de ações e a soma de esforços de uma política pública entre as diversas esferas de governo de um mesmo estado nacional</p>
---------------------------	--	---

Fonte: Adaptado de Cruz; Araújo; Batista (2011) e Cruz (2017). Elaboração dos autores.

Há, ainda, outros arranjos de cooperação que envolvem o Poder Público e outros atores, como a sociedade civil e as empresas. A diversificação nas necessidades dos cidadãos e o permanente desenvolvimento tecnológico apontam para uma complexidade na prestação de serviços públicos e requerem novas institucionalidades destinadas à sua provisão, sem detrimento dos arranjos anteriormente consolidados (LINHARES; CUNHA; FERREIRA, 2012). Exemplos nessa linha são a Câmara Regional e a Agência de Desenvolvimento do Grande ABC; o Consórcio das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá (PCJ); entre outros.

Segundo Cruz e Batista (2019, p. 160), a opção por arranjo intergovernamental “depende de cada realidade, do que existe no território e da experiência prévia de cooperação”.

Deve ser salientado que, muitas vezes, coexistem arranjos intermunicipais com outras organizações dos sistemas nacionais e estaduais das políticas públicas, apontando para a complexidade da gestão de um território.

Os consórcios intermunicipais, também chamados de consórcios administrativos, já existiam no estado de São Paulo desde a década de 1960 (JUNQUEIRA, 1990), mas ganharam destaque ao serem incentivados na gestão do governo estadual de André Franco Montoro (1983-1987). Todos os consórcios desse período assumiam a natureza jurídica de associação civil sem fins lucrativos (CRUZ; ARAÚJO; BATISTA, 2012) e essa organização intermunicipal não mantinha legislação específica; sua constituição ocorria por meio de lei aprovada em cada Câmara Municipal, com a elaboração de estatuto próprio, feita a inscrição no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) e seguidas as demais formalidades de registro de uma associação civil sem fins lucrativos. Essas organizações eram custeadas por uma cota de contribuição financeira para os municípios envolvidos (CRUZ, 2019). Esse modelo de consorciamento era frágil juridicamente; muitos municípios não arcavam com o compromisso das contribuições municipais, gerando déficits; ocorreu uso político; e havia dificuldade de cooperação com outros entes, entre outros problemas (CRUZ; ARAÚJO; BATISTA, 2012).

A CF de 1988, inicialmente, não tratou dos consórcios apesar de permitida a sua formação. A Emenda Constitucional 19/1998 estabelece que a “União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados” e define que os consórcios públicos podem assumir a “gestão associada de serviços públicos, a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à garantia da continuidade dos serviços transferidos” (BRASIL, 1998).

Até 2005, apesar de não haver legislação que regulamentasse os consórcios, o IBGE “estimava a existência de algo em torno de 5.000 consórcios envolvendo mais da metade dos municípios do país, incluindo municípios em áreas metropolitanas” (SPINK; CARVALHO TEIXEIRA; CLEMENTE, 2009, p. 470), apontando para uma frequência bem alta desses arranjos.

Com a Lei 11.107/2005, denominada Lei de Consórcios Públicos, posteriormente regulamentada pelo Decreto 6.017/2007, são dispostas as normas gerais de contratação desses arranjos interfederativos. Essas normativas buscam dar concretude à cooperação intergovernamental e definem a natureza jurídica dos consórcios como de direito público, permitindo que possam receber recursos do orçamento federal. A cooperação interfederativa ocorre de forma voluntária e passa a ser penalizado o ente consorciado que não arcar com as despesas pactuadas, garantindo uma estabilidade financeira ao arranjo.

Com a nova normativa, podem coexistir os consórcios administrativos na forma de associação civil e também aqueles que são consórcios públicos com a natureza de autarquia intermunicipal/interfederativa e os que se transformaram em públicos, mas mantêm a característica originária de associação civil, conforme apresentado no Quadro 2.

Quadro 2: Natureza dos consórcios intermunicipais/públicos

Criados antes da Lei 11.107/2005 e Não Transformados em Consórcios Públicos	Criados ou Reformulados após a Lei 11.107/2005 (Art. 1º, § 1º)
Consórcios administrativos na forma de associação civil sem fins lucrativos	Consórcios públicos sob a forma jurídica de: <ul style="list-style-type: none"> • Associação pública; e • Pessoa jurídica de direito privado (Associação civil sem fins lucrativos)

Fonte: Elaboração dos autores.

Assim, os consórcios públicos/intermunicipais podem assumir a natureza jurídica de associação pública, seguindo a Lei 11.107/2005, ou de pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos. Os primeiros integram a administração indireta de todos os entes da Federação consorciados. Quando assumem a personalidade jurídica de direito privado, o consórcio público observará as normas de direito público quanto à realização de licitação; celebração de contratos; prestação de contas e admissão de pessoal, que será regida pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Na literatura, há registro de consórcios unitemáticos ou multitemáticos, com os primeiros atuando em uma única política pública e, os multitemáticos, em diversas (CALDAS; CHERUBINE, 2013). Podem ainda ser classificados em intra ou inter-regionais (JUNQUEIRA, 1990).

5. Os Consórcios na RM de São Paulo

A RMSP, criada pelo governo federal, em 1974, e reconfirmada pelo governo estadual, em 2011, com a mesma formação, abrange 39 municípios, com variedade de portes e densidade populacionais e diferentes capacidades institucionais. Apenas para exemplificar, São Lourenço da Serra, o menor município da RMSP, possui 15.412 habitantes, enquanto São Paulo registra 11.811.516 habitantes (SEADE, 2019).

Os municípios têm a competência de prestar serviços em diversas políticas públicas e a cooperação pode ser incentivada como fator de redução dos custos na prestação dos serviços; do planejamento integrado; da solução de problemas locais/regionais; da viabilização financeira de investimentos; dentre outros benefícios.

No que tange às funções públicas de interesse comum, como saneamento básico, habitação, mobilidade, planejamento e gestão do uso do solo, por exemplo, é necessário que os municípios tenham capacidade técnica e de planejamento e recursos para viabilizar as ações. Assim, a cooperação intergovernamental

entre os municípios, estados e a União, é vital para que as diferentes localidades consigam implementar as competências que são comuns, independentemente do porte de cada uma.

Com vistas a identificar os consórcios intermunicipais/públicos existentes na RMSP, foi realizado estudo exploratório e descritivo desses arranjos, no período de janeiro a junho de 2019. O estudo parte de pesquisa em fontes secundárias; coleta de informações primárias nos consórcios; e finaliza com a sistematização dos dados obtidos. As informações coletadas referem-se ao ano de criação; finalidade; área de atuação; municípios participantes; natureza jurídica – se consórcio administrativo ou público; se recebiam apoios do governo estadual, da União e/ou de outras organizações; os avanços e desafios. Após obtidos os dados, os consórcios foram mapeados e classificados em intra e/ou inter-regionais. Também foram identificados outros arranjos, como agências, Comitês de Bacias Hidrográficas e estruturas regionais do estado, que não são objeto deste artigo.

Há cinco consórcios na RMSP, um para cada sub-região definida pela Emplasa (Norte, Leste, Sudeste, Sudoeste e Oeste). Dos 60 consórcios existentes no estado de São Paulo, dez iniciativas (17%) envolvem municípios que integram a RMSP (CRUZ; BATISTA, 2019). O Quadro 3 apresenta os consórcios e os municípios participantes desses arranjos.

Quadro 3: Consórcios da RMSP e municípios participantes

Nome do Consórcio	Sigla	Municípios
Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Vale do Ribeira e Litoral Sul	Codivar	Apiaí, Barra do Turvo, Barra do Chapéu, Cananeia, Cajati, Eldorado, Ilha Comprida, Itariri, Iguape, Itanhaém, Itapirapuã Paulista, Itaoca, Iporanga, Jacupiranga, Juquiá, Juquitiba , Miracatu, Parquera-Açu, Pedro de Toledo, Peruíbe, Registro, Ribeira, Sete Barras, Tapiraí e Ribeirão Grande
Consórcio Intermunicipal Grande ABC	CIGABC	Diadema, Mauá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul
Consórcio de Estudos, Recuperação e Desenvolvimento da Bacia dos Rios Sorocaba e Médio Tietê	Ceriso	Alambari, Alumínio, Anhembi, Araçariguama, Araçoiaba da Serra, Bofete, Boituva, Botucatu, Capela do Alto, Cesário Lange, Conchas, Ibiúna, Iperó, Itu, Jumarim, Laranjal Paulista, Mairinque, Pereiras, Piedade, Porangaba, Porto Feliz, Quadra, Salto, Tatuí, Vargem Grande Paulista
Consórcio Intermunicipal Três Rios	Cointri	Paraibuna, Salesópolis , Jambeiro e Santa Branca
Consórcio Intermunicipal da Região Oeste Metropolitana de São Paulo	Cioeste	Araçariguama, Barueri, Carapicuíba, Cotia, Itapevi, Jandira, Osasco, Pirapora do Bom Jesus, Santana de Parnaíba e Vargem Grande Paulista
Consórcio Regional de Saúde de Serviço de Atendimento Móvel de Urgência	Cresamu	Mogi das Cruzes, Biritiba-Mirim, Salesópolis, Arujá, Guararema e Santa Isabel
Consórcio de Desenvolvimento dos Municípios do Alto Tietê	Condemat	Arujá, Biritiba-Mirim, Ferraz de Vasconcelos, Guararema, Guarulhos, Itaquaquecetuba, Mogi das Cruzes, Poá, Salesópolis, Santa Isabel e Suzano
Consórcio Intermunicipal da Região Sudoeste da Grande São Paulo	Conisud	Embu das Artes, Embu-Guaçu, Itapeçerica da Serra, Juquitiba, São Lourenço da Serra, Vargem Grande Paulista, Cotia e Taboão da Serra

Nome do Consórcio	Sigla	Municípios
Consórcio de Desenvolvimento Integrado do Vale do Paraíba	Codivap	Aparecida, Arapeí, Areias, Bananal, Caçapava, Cachoeira Paulista, Campos do Jordão, Canas, Caraguatatuba, Cruzeiro, Cunha, Guararema , Guaratinguetá, Igaratá, Ilhabela, Jacareí, Jambeiro, Lagoinha, Lavrinhas, Lorena, Mogi das Cruzes , Monteiro Lobato, Natividade da Serra, Nazaré Paulista, Paraibuna, Pindamonhangaba, Piquete, Potim, Queluz, Redenção da Serra, Roseira, São Bento do Sapucaí, São José do Barreiro, São José dos Campos, São Luís do Paraitinga, São Sebastião, Salesópolis , Santa Branca, Santa Isabel , Santo Antônio do Pinhal, Silveiras, Taubaté, Tremembé e Ubatuba
Consórcio Intermunicipal da Bacia do Juqueri	Cimbaju	Caieiras, Cajamar, Franco da Rocha, Francisco Morato e Mairiporã

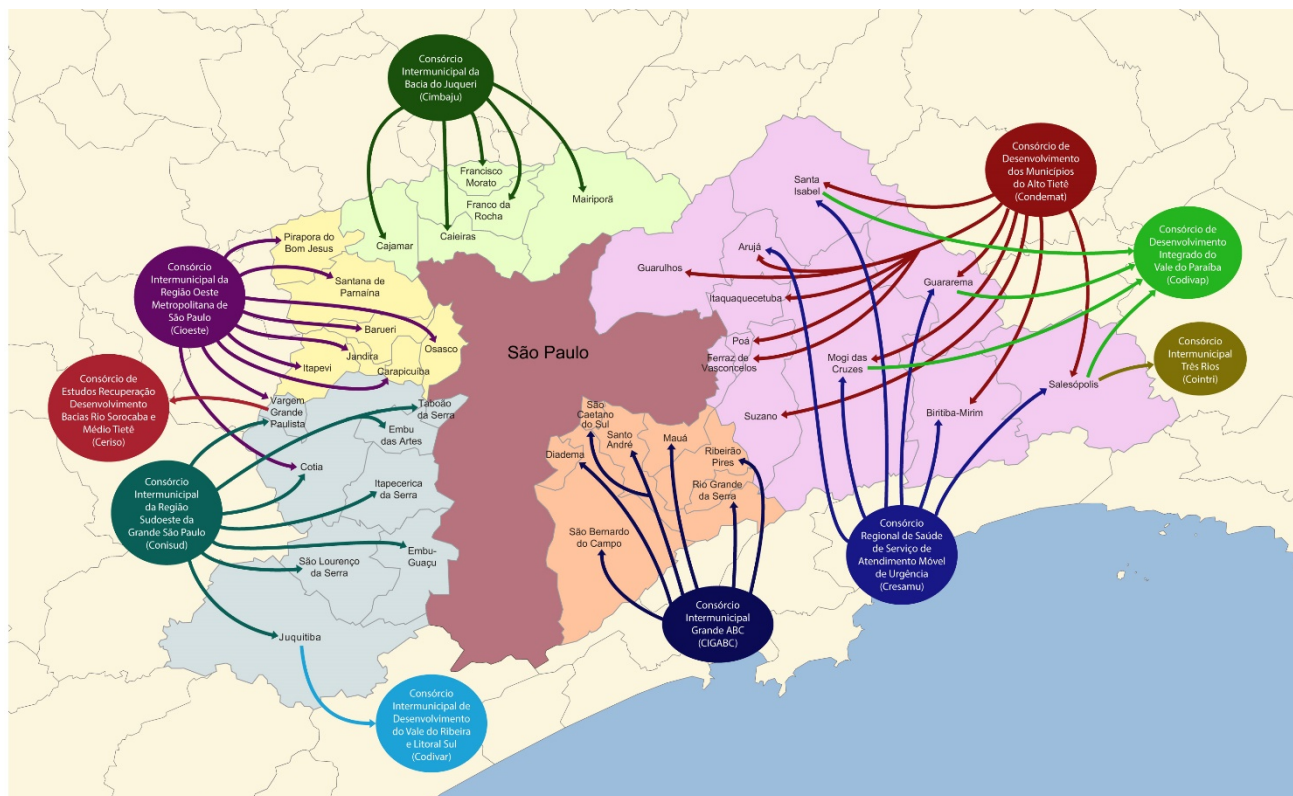
Fonte: Instituto JUS, 2019. Obs.: Em negrito, os municípios participantes da RM.

Dos consórcios que contam com a participação de municípios da RMSP, seis foram criados antes da Lei de Consórcios Públicos, apontando para uma cooperação intermunicipal longa; e quatro foram formados na década de 2010.

O estado de São Paulo e a União não participam de nenhum consórcio na RMSP. Só há, no território, consórcios intermunicipais.

Com relação às finalidades desses consórcios, sete são multifinalitários, também denominados multitemáticos, com destaque para os arranjos com foco em desenvolvimento. Há, ainda, três consórcios temáticos, dos quais dois de recursos hídricos e um com atuação na área de saúde. Seis desenvolvem ações públicas de interesse comum, mas, em alguns, essas são pontuais.

Mapa 1: Consórcios intra e inter-regionais da RMSP



Fonte: Instituto JUS. Elaboração dos autores.

O maior arranjo intrarregional é o Consórcio de Desenvolvimento dos Municípios do Alto Tietê, que envolve 11 municípios. Não existe consórcio que envolva a totalidade dos municípios da RMSP.

Ao pensar a governabilidade da RMSP, é destacada a importância do município de São Paulo e do Governo do Estado de São Paulo. A Capital não participa de nenhuma iniciativa de consorciamento, o que aponta para limites desse arranjo na RMSP, bem como de sua autonomia. Já Salesópolis participa de quatro consórcios intermunicipais.

Observa-se que os consórcios analisados no levantamento apontam avanços de ações cooperadas em diversas políticas públicas e na ampliação de serviços; a realização de planos regionais, com destaque para os de saneamento e macrodrenagens urbana e rural; a ampliação da capacidade técnica das equipes municipais; a articulação interfederativa, entre outros. Como desafio, é apresentado o financiamento das atividades consorciadas, mas também a necessidade de apoio institucional; de um planejamento regionalizado da saúde, mobilidade urbana e gestão ambiental, com destaque para os resíduos sólidos domésticos e da construção civil.

O governo estadual, apesar de sua responsabilidade na elaboração do PDUI, até setembro de setembro de 2021, não havia implementado a iniciativa na região. Observou-se o enfraquecimento do papel de coordenação do governo do estado, em especial com a extinção e o fechamento da Emplasa, que respondia pela definição das políticas públicas para a RMSP.

É possível inferir que, apesar de sua importância econômica e fiscal, o território da RMSP não recebe a atenção devida dos formuladores de políticas públicas, no que tange à cooperação intergovernamental vertical e com uma visão territorial metropolitana.

No estudo, são identificados outros arranjos, na RMSP, como agências de desenvolvimento, fóruns e câmaras, criados por iniciativas locais (Mapa 2) e comitês de bacias hidrográficas, e estruturas regionais do estado, que disputam protagonismo pela governança na região.

Mapa 2: Agências de desenvolvimento existentes na RMSP



Fonte: Instituto JUS. Elaboração dos autores.

Apenas para subsidiar a discussão, coexistem, na RMSP, quatro Comitês de Bacias Hidrográficas (CBHs) dos Rios Sorocaba e Médio Tietê, Paraíba do Sul, Alto Tietê, do Ribeira de Iguape e Litoral Sul; a Secretaria de Educação do Estado possui 27 Diretorias de Ensino que abrangem a RMSP e um Departamento Regional de Saúde, apontando para o desafio da articulação entre as políticas públicas nos territórios.

Considerações finais

A partir dos anos 80, com a crise econômica, que caracterizou esse período como “década perdida”, e a posterior elaboração da CF, as RMs brasileiras, tanto as institucionalizadas como as demais, passaram por um processo de quase ingovernabilidade. Em parte devido à crescente autonomia dos municípios (em contraposição à excessiva centralização exercida pela União, durante a ditadura) e, em outra, pela fragilização da ação dos governos estaduais, a questão metropolitana deixou de ser enfrentada, dada a ausência de uma governança adequada. Junte-se a isso a possibilidade de os governos estaduais determinarem regiões metropolitanas sem qualquer definição das funções públicas de interesse comum, acarretou a institucionalização de regiões de características completamente distintas, o que tornou impossível uma política geral para áreas metropolitanas.

O Estatuto da Metrópole, que chegou com mais de 20 anos de atraso, não foi capaz de conferir governabilidade a essas regiões, mas lançou a ideia do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, a ser feito de forma participativa e cooperativa entre os entes intervenientes na região. Uma alteração em seus dispositivos, em especial a desoneração dos governadores de crime de responsabilidade pela não execução do plano, fez desse estatuto praticamente letra morta.

Este estudo mostra, no entanto, que coexistem, especificamente na RMSP, diversas formas de arranjos de cooperação intermunicipal: consórcios públicos, consórcios administrativos, agências de desenvolvimento, entre outras, que podem constituir um grupo de ações em direção a uma governabilidade da região.

Embora existam ações de cooperação intermunicipal e interfederativa, além de iniciativas específicas, com o objetivo de promover o desenvolvimento local, a RMSP sinaliza dificuldade de coordenação intergovernamental, conforme já identificado por Garson (2009) em outras RMs, bem como de cooperação horizontal e também vertical, para garantir os princípios previstos no Estatuto das Metrópoles. Cabe reforçar que:

A viabilidade de uma ação coordenada (horizontal e vertical) na execução de projetos de interesse comum metropolitano dependerá em grande medida dos instrumentos financeiros disponibilizados. A introdução de um regime de contrapartidas federais ao aporte de recursos estaduais e municipais, inclusive o acesso a fontes de financiamento, vinculados ao plano metropolitano, poderia ser um incentivo e eficaz de cooperação metropolitana. (GARSON; RIBEIRO; RIBEIRO, 2010, p. 21).

O estudo mostra, ainda, o desafio de os consórcios serem vistos como um instrumento adequado de cooperação intermunicipal na RMSP quando o maior município (São Paulo) não participa desses arranjos. A relação do município polo com os demais da Região precisa ser analisada, bem como os motivos que levam à baixa participação da capital nos consórcios existentes. Apesar da prevalência do interesse comum sobre o local, previsto no Estatuto, com compartilhamento de responsabilidades para a promoção do desenvolvimento urbano integrado, é necessário aprofundar os estudos sobre esses arranjos, nessa RM, identificando a forma de garantir a autonomia dos entes da Federação e a cooperação intermunicipal.

No levantamento, não foi identificada uma instituição que promovesse a integração entre todos os atores na RMSP, similar ao que foi identificado por Nascimento e Fernandes (2015). As instâncias deliberativas previstas em lei ainda não avançaram em um instrumento estruturado de cooperação e coordenação interfederativa. Assim, os consórcios desenvolvem várias ações de cooperação, mas não são capazes de resolver “os conflitos e pendências decorrentes do desenho ainda inconcluso da Federação brasileira” (CUNHA, 2004, p. 30)

Com instrumentos, como os consórcios públicos, poderiam ser compartilhadas as ações necessárias à solução dos problemas de governança das RMs e para a gestão do desenvolvimento urbano integrado, sobretudo no que se refere às funções públicas de interesse comum.

Por exemplo, o Estatuto da Metrópole estabelece que deve ser executado o PDUI de forma compartilhada com todos os entes federativos que atuam na RM (as três esferas de governo, mais o Ministério Público). Um consórcio público pode facilitar a integração entre os entes federativos e, dessa forma, levar as reivindicações dos municípios que os integram de maneira articulada com as questões sub-regionais e municipais, concentrando as atenções nas funções públicas de interesse comum, e facilitando a interlocução com, sobretudo, o governo do Estado e suas instituições administrativas que possuam foco metropolitano.

Outros estudos são necessários para analisar/comparar os impactos gerados pela cooperação interfederativa na RMSP, sem (situação existente) a participação, e com (a desejável), do maior município brasileiro. Tal aprofundamento deve validar se, nesse território, constam:

fatores que dificultam ações efetivas de articulação dos municípios das regiões metropolitanas brasileiras, tais como: a resistência dos grandes municípios em “ceder parte de sua autonomia em favor de uma instância superior”; resistências por parte de governos estaduais de que “o surgimento de um organismo metropolitano, atuando no campo de uma determinada política estratégica, poderia se sobrepor a alguma instituição estadual já existente”; ausência de pressão da sociedade, preocupada com seu cotidiano imediato, pelo fato de que as intervenções metropolitanas são de difícil percepção dado seu caráter infraestrutural; “inadequação dos recursos financeiros aos objetivos metropolitanos”, sobretudo por parte da União. (GOUVÊA, 2003, apud REALI; REIS, 2013, p. 85, grifos no original).

O enfraquecimento do papel coordenador e cooperado dos estados e o engajamento frágil na RM são aspectos cujos motivos necessitam ser aprofundados. Compreender as disputas políticas e as de competências entre os municípios e a RM; promover a construção de espaços de negociação; pactuar estratégias de financiamento envolvendo a pactuação de atores governamentais e não governamentais, constituem elementos essenciais e necessários à gestão metropolitana. Atenção especial deve ser dada às consequências do fechamento da Emplasa, órgão estadual que promovia a coordenação de ações no território da RMSP.

Deve ser ainda destacado que um dos problemas identificados é o financiamento das ações consorciadas, pois exigem que as outras instâncias viabilizem a implementação de ações cooperadas.

Referências:

ARRETCHE, M. T. da S. Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Rio de Janeiro: FGV; Fiocruz, 2012.

ARRETCHE, M. T. da S. Políticas sociais no Brasil: Descentralização em um estado federativo. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 14, n. 40, p. 111-141, São Paulo, 1999.

ARRETCHE, M. T. da S. Estado federativo e políticas sociais: Determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo, Fapesp, 2000.

BALBIM, R. et al. Desafios contemporâneos na gestão das regiões metropolitanas. Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, n. 120, p. 149-176, 2011.

CALDAS, E. de L.; CHERUBINE, M. Condições de sustentabilidade dos consórcios intermunicipais. In: CHERUBINE, M.; TREVAS, V. (orgs.). Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013, p. 55-70.

COSTA, M. A. A democracia urbana: Para uma crítica do planejamento territorial no Brasil. 2008. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, IPPUR, Rio de Janeiro, 2008.

CUNHA, R. E. da. Federalismo e relações intergovernamentais: Os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 55, n. 3, p. 3-36, 2004.

CGLU, 2016 – Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. Gold IV – Co-creando el future urbano: la agenda de las metrópolis, las ciudades y los territórios. Disponível em: https://www.uclg.org/sites/default/files/gold_iv_resumen_ejecutivo.pdf. Acesso em: 10 jan. 2021.

CRUZ, M. do C. M. T. Consórcios intermunicipais: uma alternativa de integração regional ascendente. In: SPINK, P. K.; CACCIA BAVA, S.; PAULICS, V. (orgs.). Novos contornos de gestão local: Conceitos em construção. São Paulo: Instituto Polis/FGV - Programa Gestão Pública e Cidadania, 2002.

CRUZ, M. do C. M. T.; ARAÚJO, F. F.; BATISTA, S. Consórcios numa perspectiva histórico-institucional. Cadernos Adenauer, Rio de Janeiro, v. 12, n. 4, p. 111-124, 2011.

CRUZ, M. do C. M. T. Implementação da política de creches nos municípios brasileiros após 1988: Avanços e desafios nas relações intergovernamentais e intersetoriais. São Paulo: FGV, 2017. Tese (Doutorado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2017.

CRUZ, M. do C. M. T.; BATISTA, S. Os Consórcios paulistas. In: BRASILIENSE CARNEIRO, J. M.; BRITO, E. dos S. (orgs.). Consórcios intermunicipais e políticas públicas regionais. São Paulo: Oficina Municipal, 2019.

GARSON, S. Regiões metropolitanas: Diversidade e dificuldade fiscal da cooperação. Cadernos Metrópole, São Paulo, v. 11, n. 22, p. 435-451, 2009.

GARSON, S.; RIBEIRO, L. C. Q.; RIBEIRO, M. G. Panorama atual das metrópoles brasileiras In: MAGALHÃES, F. (ed.). Regiões metropolitanas no Brasil - um paradoxo de desafios e oportunidades. Nova York: Banco Interamericano de desenvolvimento, 2010, p. 19-44. Disponível em: <https://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36045064>. Acesso em: 2 dez. 2019.

HOSHINO, T. de A. P.; MOURA, R. Politizando as escalas urbanas: Jurisdição, território e governança no estatuto da metrópole. Cadernos Metrópole, São Paulo, v. 21, n. 45, p. 371-392, maio/ago. 2019.

LINHARES, P. de T.; CUNHA, A. dos S.; FERREIRA, A. P. L. Cooperação federativa: A formação de consórcios entre entes públicos no Brasil. In: LINHARES, P. de T.; FRAZÃO, C. C. M.; LASSANCE, A. Federalismo à brasileira: Questões para discussão. Brasília: Ipea, 2012, p. 37-54.

NASCIMENTO, A. M.; FERNANDES, A. S. A. Relações de cooperação em consórcios públicos de regiões metropolitanas: Análises do Condiám/PB e Consórcio Grande Recife/PE. Teoria e prática em administração, João Pessoa, v. 5, n. 1, p. 25-52, 2015.

REALI, M.; REIS, R. C. dos. O desafio do consorciamento nas regiões metropolitanas. In: CHERUBINE, M.; TREVAS, V. (orgs.). Consórcios públicos e as agendas do estado brasileiro. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013, p. 81-94.

SEGATTO, C. I.; ABRUCIO, F. L. A cooperação em uma federação heterogênea: O regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. Revista Brasileira de Educação, Rio de Janeiro, v. 21, p. 411-429, 2016.

SPINK, P. K.; CARVALHO TEIXEIRA, M. A.; CLEMENTE, R. Governança, governo ou gestão: O caminho das ações metropolitanas. Cadernos Metrópole, São Paulo, v. 11, n. 22, p. 453-476, 2009.

STRELEC, T.; COSTA, V. M. F. Cooperação e articulação intergovernamental: Classificação, características e formatos existentes à luz da experiência brasileira. Revista Iberoamericana de Estudios Municipales, Santiago, Chile, a. VII, n. 14, p. 7-62, 2016.