



Redes. Revista do Desenvolvimento Regional

ISSN: 1414-7106

ISSN: 1982-6745

revistaredes@unisc.br

Universidade de Santa Cruz do Sul

Brasil

Endlich, Angela Maria

Cooperações intermunicipais em áreas não metropolitanas

Redes. Revista do Desenvolvimento Regional, vol.
23, núm. 3, 2018, Septiembre-Diciembre, pp. 95-116

Universidade de Santa Cruz do Sul

Santa Cruz do Sul, Brasil

DOI: <https://doi.org/10.17058/redes.v23i3.12065>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=552060988004>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto



Cooperações intermunicipais em áreas não metropolitanas

Angela Maria Endlich
Universidade Estadual de Maringá

Resumo

As cooperações intermunicipais, nas suas variadas formas institucionais, crescem numericamente, além de incorporarem finalidades diversas. As alterações na espacialidade humana exigem que se modifiquem as formas de administração. É a este tema que dedicamos este artigo. A gestão compartilhada, embora ressaltada para áreas metropolitanas, é imprescindível para as demais áreas, polarizadas por cidades menores, como forma de viabilizar serviços e equipamentos públicos adequados à sociedade. Além disso, elas contribuem para que se constitua a demanda suficiente e não se criem estruturas obsoletas. Ademais, as cooperações intermunicipais são relevantes formas de composição de força política entre pequenas localidades, podendo favorecer sua visibilidade no campo do planejamento territorial. Combinamos procedimentos metodológicos quantitativos com o intuito de conhecer o avanço dessas experiências, bem como procedimentos qualitativos que permitiram conhecer de modo mais aprofundado suas dinâmicas. O trabalho traz reflexões acerca dessas formas de cooperação, sinalizando para a sua expansão no Brasil, bem como para os possíveis obstáculos encontrados, além de seus aspectos espaciais.

Palavras-chave: Cooperações intermunicipais. Gestão compartilhada. Pequenas localidades. Região.

The intermunicipal cooperation in the no-metropolitan areas

Abstract

The intermunicipal cooperation, in its various institutional forms, grows numerically, in addition to incorporating diverse purposes. Changes in human spatiality require modifying command forms. We dedicated this paper to this theme. Shared management, though emphasized for metropolitan areas, is essential for other areas, polarized by smaller cities, as a way of making public services and equipment that are adequate to society. In addition, they contribute to a sufficient demand for obsolete structures. In addition, intermunicipal cooperation is an important form of political force composition among small localities, contributing to their visibility in the territorial planning. We combine quantitative methodological procedures with the purpose of apprehending the progress of these experiments, as well as qualitative procedures that allowed us to know in a deeper way their dynamics. The paper brings reflections about these forms of cooperation, signaling for

their expansion in Brazil, the possible obstacles they encounter, as well as their spatial aspects.

Keywords: Intermunicipal cooperation. Shared management. Small localities. Region.

Cooperaciones intermunicipales en áreas no metropolitanas

Resumen

Las cooperaciones intermunicipales, en sus diferentes formas institucionales, crecen numéricamente, además de incorporar finalidades diversas. Las alteraciones en la espacialidad humana exigen que se modifiquen las formas de administración. Ese es el tema acerca del cual dedicamos el artículo. La gestión compartida, aunque resaltada para áreas metropolitanas, es imprescindible para las demás áreas, polarizadas por ciudades menores, como forma de viabilizar servicios y equipamientos públicos adecuados a la sociedad. Además, contribuyen a que se constituya la demanda suficiente y no se creen estructuras obsoletas. Además, las cooperaciones intermunicipales son relevantes formas de composición de fuerza política entre pequeñas localidades, pudiendo favorecer su visibilidad en el campo de la planificación territorial. Combinamos procedimientos metodológicos cuantitativos con el fin de aprehender el avance de esas experiencias, así como procedimientos cualitativos que permitieron conocer de modo más profundo sus dinámicas. El trabajo trae reflexiones acerca de esas formas de cooperación, señalando para su expansión en Brasil, así como para los posibles obstáculos encontrados, además de sus aspectos espaciales.

Palabras clave: Cooperaciones intermunicipales. Gestión compartida. Pequeñas localidades. Región.

1 Introdução

As intensas transformações nos assentamentos humanos exigem repensar a gestão. Compreendemos as cooperações intermunicipais como fundamentais nesse processo. Embora toda forma de associação entre os municípios tenha sua relevância, referir-nos às cooperações intermunicipais e suas diferentes institucionalizações para fins de planejamento, organização e suprimento de equipamentos e serviços públicos. No caso do Brasil, até o momento, temos predominantemente os consórcios públicos intermunicipais. Não ignoramos a complexidade metropolitana, realidade que alavanca o debate acerca da gestão compartilhada. Contudo, como prosseguimento dos trabalhos de pesquisa que realizamos anteriormente, nossa preocupação recai sobre as áreas não metropolitanas, especificamente as polarizadas por pequenas localidades urbanas.

Temos acompanhado o tema das cooperações intermunicipais há mais de uma década, ainda que apenas nos últimos cinco anos a dedicação a ele tenha sido mais direta¹. Isso nos fez perceber que se ampliou expressivamente o número de estudos e, por conseguinte, o debate acerca dessas experiências. Observamos que

¹ Referimo-nos aos estudos realizados durante o pós-doutorado na Universidade de Barcelona e a recente projeto de pesquisa sobre cooperações intermunicipais no Paraná. Ambos com apoio financeiro do CNPq. Registramos também parceria com o Observatório dos Consórcios Públicos e Federalismo, em especial quanto à contribuição na tentativa de construir um banco de dados das experiências existentes no Estado do Paraná.

isso aconteceu no Brasil com os consórcios intermunicipais, mas também na Espanha acerca das mancomunidades de municípios. Esta última é a experiência internacional que temos estudado mais de perto, embora tenhamos procurado observar outras iniciativas, como é o caso de Portugal, que inclusive citamos neste artigo. Cresceu não só a produção acadêmica, como têm ocorrido encontros de gestores e publicações de estímulo e orientações gerais para a constituição de novos entes de gestão compartilhada. Certamente isso é muito positivo, mas tem duas fortes implicações para quem propõe um trabalho sobre o tema:

1) Se existem vários trabalhos, é preciso situar de forma mais verticalizada no debate a perspectiva em que atuamos e que lacunas pretendemos suprir. Para verticalizar um trabalho, é fundamental considerar interlocutores, mas também encontrar uma contribuição própria em meio a eles. Quando os estudos sobre um tema são restritos, tudo que se faz será uma contribuição. Contudo, se existem trabalhos diversos, é fundamental estabelecer recortes. Isso também nos leva às considerações que faremos a seguir.

2) O cenário que mencionamos deve estimular uma postura menos pretensiosa acerca do nosso trabalho, pois ele consiste em apenas uma das contribuições possíveis. É certo que tenta suprir algumas lacunas que constatamos, mas sua relevância se constrói associada às demais pesquisas. Por isso, diante do amplo conhecimento que vem sendo produzido e a complexa realidade, nosso intento é acrescentar ideias ao debate.

Nesse sentido, as reflexões aqui apresentadas são construídas a partir da nossa área acadêmica, a Geografia, motivadas como desdobramento do tema que temos pesquisado originariamente - as pequenas cidades e localidades urbanas situadas em áreas não metropolitanas.

Além disso, há também uma delimitação que decorre do viés interpretativo adotado. Com foco na preocupação que nos leva a problematizar este tema, a condição social e humana de vida, nossa perspectiva é a da teoria social crítica, como sinalizamos em trabalhos anteriores. Sem abandonar os fundamentos marxistas, é preciso refletir sobre o novo contexto histórico, buscar as contradições sociais e as novas fissuras que permitiriam refazer o exercício da utopia. Portanto, trata-se de uma perspectiva que busca a emancipação humana e o esclarecimento, mas que reconhece seus limites, compreendendo os resultados do trabalho como alguns aportes possíveis (ENDLICH, 2009).

Nosso olhar se constrói fundamentado na perspectiva local e municipal das pequenas localidades a partir delas mesmas, e não com o olhar centralizador, patrocinado pelos interesses que conseguem se organizar em escalas geográficas mais amplas. Nesse sentido, temos somado à nossa análise cada vez mais contributos libertários ou afinados com essa interpretação. Compreendemos que, assim, construímos uma abordagem que supre algumas lacunas quanto ao tema.

O artigo retoma algumas ideias, inicialmente apresentadas em uma aula inaugural no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Unisc (Universidade de Santa Cruz do Sul), em 2017. Por isso, mantivemos uma estrutura baseada em alguns questionamentos a que aderimos na ocasião. São algumas indagações que agrupamos em seis itens e que intitulam os pontos de subdivisão do artigo, marcados pelos recortes e vieses interpretativos assinalados: 1) Por que estudar esse tema? 2) A gestão compartilhada é uma ideia nova? Como ocorre em

outros países? 3) O que existe no Brasil? 4) Podem as cooperações intermunicipais melhorar a vida das pessoas? Quais são os seus alcances? 5) Existem aspectos negativos e obstáculos das cooperações intermunicipais? 6) Existem preocupações com a espacialidade dos serviços e equipamentos? É possível pensar regionalmente o atendimento? Essas perguntas estruturam o artigo.

2 Por que estudar esse tema?

Como assinalamos, o tema das cooperações intermunicipais passou a receber nossa atenção como um desdobramento das pesquisas sobre pequenas cidades e localidades urbanas. Em um primeiro momento, ao analisar questionários elaborados junto à sociedade local em diversos municípios, observamos a falta ou precariedade de equipamentos e serviços públicos.

Quando fecham ou são *otimizadas*² serviços públicos, onde isso ocorre de modo predominante? Ainda que não seja exclusivamente em pequenas localidades, nelas certamente se observa uma contínua diminuição do terciário, tanto público quanto privado. Nesse sentido, sempre lembramos Rochefort (1998), quando afirma que, se o terciário privado opera pela lógica econômica do mercado, o terciário público não pode ter essa mesma motivação, e deve estar focado nos serviços prestados de acordo com as necessidades sociais.

A dificuldade de áreas não metropolitanas, polarizadas por pequenas cidades, não constituem uma exclusividade brasileira. Ocorre em outros países também. No caso da França, encontramos realidade similar, demonstrada por quem estuda pequenas cidades naquele país. Escolas foram fechadas e tenta-se manter serviços de urgência e outros: “*Saint-Junien n’échappe pas à la fermeture de certains services publics des petites villes: le commissariat de la ville est menacé de fermeture*” (LABORIE, sd, p. 284).

No caso brasileiro, quando consideramos equipamentos culturais, a situação é inquietante, pois menos de 10% dos municípios brasileiros possuem cinema e somente 25% possuem um teatro (IBGE, 2010). São muitos os desafios para continuar viabilizando adequadamente a reprodução da vida nessas localidades. Foi com essa preocupação que compreendemos a cooperação intermunicipal como uma potencial saída para superar tais dificuldades.

Além da constatação dessa ausência e insuficiência de serviços públicos em pequenas localidades, nossa problematização foi construída ao vislumbrar essa possibilidade de solução, por meio da supramunicipalidade. Quando voltamos nossa atenção a essa questão, existiam poucas iniciativas no Brasil que, desde então, avançaram muito.

Foi nesse contexto que conhecemos as mancomunidades de municípios na Espanha, que são voluntárias e bastante diversas quanto ao número de municípios que agrupa e às finalidades. Não temos essas instituições como modelos, mas elas permitem perceber que muitos serviços possam ser melhorados em áreas não metropolitanas, por meio das cooperações intermunicipais.

Conforme vemos avançar no Brasil as experiências de cooperação intermunicipal, observamos que existem, igualmente, consórcios em diversas áreas.

² Otimização tem sido a palavra utilizada para algumas decisões governamentais. É assim, por exemplo, que se faz referência no Estado do Paraná ao fechamento de diversas escolas públicas.

Alguns serviços, pela sua natureza, devem ter solução regionalizada, como a gestão de bacias hidrográficas, o tratamento de resíduos sólidos, os cuidados com vias públicas e também a criação de circuitos turísticos e atividades culturais, por exemplo.

Devemos considerar, ainda, as transformações nos assentamentos humanos. Há uma forte tendência de concentração da população não mais apenas em metrópoles, mas em concentrações que podemos considerar como secundárias, as cidades de porte médio e os aglomerados que constituem com municípios vizinhos. A outra face desse processo é o contínuo esvaziamento demográfico de parte do território, polarizado por pequenas localidades urbanas.

Por outro lado, é notório que a mobilidade pendular como algo que permeia a vida não só em áreas metropolitanas, mas que existe um fluxo diário motivado especialmente pelo trabalho. Veltz (1998, p. 37) afirmara que o emprego é mais concentrado que o local de moradia da população pensando em áreas metropolitanas e localidades do seu entorno. Contudo, observamos que essa mesma frase é explicativa de outras áreas do território. Grandes plantas industriais de diversos segmentos, por exemplo, são expressivas fontes de emprego e renda em um âmbito no mínimo microrregional, e não só para o município que a sedia. Portanto, intensificam-se cada vez mais os deslocamentos cotidianos.

O trabalho é a principal motivação desses deslocamentos, mas não é a única. A população desloca-se diariamente também para estudar e consumir bens e serviços. Então, a vida cotidiana para parte significativa da sociedade não ocorre mais apenas no contexto de uma cidade ou um município, mesmo fora das metrópoles. Ela se realiza na escala regional e remete ao supramunicipal, especialmente entre municípios cujas distâncias viabilizem compartilhar equipamentos e serviços. Isso não se aplica em áreas de distâncias enormes entre as localidades, como é o caso do Norte brasileiro e do Sul argentino.

Ressaltamos que áreas não metropolitanas também demandam gestão compartilhada, o que talvez explique, ao menos parcialmente, o uso exagerado que se fez da figura institucional da Região Metropolitana no Brasil. Trata-se de uma busca de saídas no coletivo, isto é, de resolver em conjunto problemas e demandas, como aparece na argumentação dos projetos de regiões metropolitanas (ENDLICH, 2015). Em resposta a esse uso inadequado e a lacuna nesse sentido para as áreas não metropolitanas, temos um Estatuto da Metrópole (BRASIL, 2015), que tenta propor Aglomerações Urbanas e Microrregiões como instâncias de gestão coletivas.

2 A gestão intermunicipal compartilhada é uma ideia nova? Como ocorre em outros países?

O que faz este tema ganhar notoriedade é o período contemporâneo, porém existem práticas de cooperação entre localidades como as ligas de cidades gregas, por exemplo, que tinham como objetivos a administração de templos, a organização de festivais e outras questões de interesse comum, como conflitos bélicos.

Kropotkin trata da federação entre as comunas medievais em diversas obras. Em “O Estado e seu papel histórico” (KROPOTKIN, 191?) ele observa que a comuna

não atendia a todas as necessidades da sociedade e, por isso, federavam entre si. Entre essas cidades, havia cooperações para a realização de diversas atividades, como assinalado pelo autor: "*Na sua qualidade de soberana, a cidade fazia contratos com demais cidades, federava-se com aquelas que queria [...]*" (KROPOTKIN, 2009, p.37).

Além disso, um olhar para outras experiências internacionais nos permite ver que elas existem há séculos. Contudo, como sublinhamos, é no presente que elas têm se tornado fundamentais, pela natureza que a espacialidade da realização social da vida tem adquirido. Expomos, na sequência, como ela aparece em dois países – Espanha e Portugal –, nos quais pudemos conhecer essa institucionalização com mais detalhes

Espanha – Mancomunidades de municípios, comarcas e consórcios

Com a abordagem das mancomunidades de municípios, retomamos temas e referenciais de trabalhos desenvolvidos anteriormente, especialmente em relação à Espanha, onde encontramos uma rica realidade quanto a experiências de cooperação intermunicipal. Conforme Orduña Rebollo (2003, p. 724), elas surgiram quase simultaneamente aos primeiros municípios. São diversas formas de institucionalização – comarcas, consórcios e mancomunidades, sendo esta última a principal delas. A supramunicipalidade persistiu com adaptações, de acordo com a legislação vigente em cada período. Por isso, embora com origens distantes, elas precisaram se adaptar aos marcos jurídicos e políticos atuais. Por essa razão, mancomunidades bastante antigas aparecem no registro de dados como tendo sua origem nas últimas décadas, por exemplo.

São consideradas como precursoras instituições denominadas Comunidades de *Villa y Tierra*, dos séculos XI e XII, cujos detalhes podem ser encontrados em Orduña Rebollo (2003, p. 725). Elas foram, no período medieval, instituições de grande influência política e econômica. De acordo com o mesmo autor, elas tiveram no início um caráter popular, mas depois se converteram em instrumentos de poder, controlados por minorias oligárquicas que as governavam sem participação popular. Ressurgiram no século XIX por causa da crise econômica dos municípios.

Toscano Gil (2011) diferencia entre os entes locais complexos na Espanha o que pode se considerar como agrupamentos (comarcas e regiões metropolitanas) – que uma vez aprovados são obrigatórios – e associações (consórcios e mancomunidades) – que são voluntárias e de livre iniciativa entre entes constituintes. Enquanto o primeiro conjunto pode ser compreendido como comprometedor da autonomia municipal, o segundo a mantém.

As regiões metropolitanas são aplicadas a áreas específicas. Como profere Toscano Gil (2011, p.115), a lei espanhola compreende que as áreas metropolitanas “[...] são entidades locais integradas por municípios de grandes aglomerações urbanas entre núcleos que tenham vínculos econômicos e sociais e que precisam de um planejamento conjunto e coordenação de serviços e obras”. São agrupamentos pouco utilizados na Espanha, sobretudo se comparados ao caso brasileiro.

As mancomunidades de municípios podem ser definidas como a associação de municípios para a realização de objetivos comuns quanto aos serviços e equipamentos públicos. Martin Mateo (1970, p. 60) define as mancomunidades

como associações de municípios para realização de determinados fins, articulando, assim, a cooperação de várias prefeituras para resolver suas limitações para a realização de obras e prestação de serviços. São voluntárias e compostas por personalidades juridicamente homogêneas – os municípios. Os participantes comprometem recursos e outros esforços em projetos que não poderiam, ou que seriam desvantajosos, se realizados sozinhos. Não é preciso continuidade territorial entre os municípios que decidem formar uma mancomunidade, desde que os objetivos não a exijam.

As mancomunidades distribuem-se de maneira bastante diferenciada pelo território espanhol (Quadro 1). Elas estão concentradas especialmente em *Castilla-Leon* e *Castilla-La Mancha*. Vários fatores estão relacionados a essa diferença, pois existe um tratamento político próprio para as mancomunidades em cada Comunidade Autônoma.

Os demais entes supramunicipais também decorrem de políticas estabelecidas em cada Comunidade Autônoma, como é o caso das comarcas. O número de mancomunidades deve ser interpretado levando em consideração o número de municípios existentes em cada uma dessas comunidades. As duas que aparecem com maior número de mancomunidades são as que possuem igualmente maior número de municípios. São municípios demograficamente pequenos. Isso significa uma grande quantidade de municípios que possuem dificuldades de oferecer sozinhos os serviços e equipamentos. São os municípios menores que mais precisam dessas figuras supramunicipais.

Quadro 1. Espanha. Mancomunidades de municípios por Comunidades Autônomas, 2013

| Comunidade Autônoma | Número de Mancomunidades |
|----------------------|--------------------------|
| Andalucía | 87 |
| Aragon | 49 |
| Asturias | 19 |
| Canarias | 17 |
| Cantabria | 22 |
| Castilla la Mancha | 135 |
| Castilla y León | 248 |
| Cataluña | 78 |
| Comunidad Valenciana | 62 |
| Extremadura | 66 |
| Galicia | 40 |
| Islas Baleares | 7 |
| La Rioja | 30 |
| Madrid | 53 |
| Murcia | 8 |
| Navarra | 62 |
| País Basco | 39 |
| Total | 1.022 |

Fonte: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.. Espanha, 2013.

Consórcios intermunicipais são formas usuais de formalização de cooperações intermunicipais no Brasil. Eles são compreendidos como forma de cooperação entre entes locais e de outros níveis escalares, podendo ser de natureza jurídica heterogênea (pública e privada, por exemplo), caracterizando um instrumento mais flexível e, talvez por isso, considerado por alguns como o mais adequado ao período atual. Consulta aos dados do *Ministério de Hacienda y Administraciones Públicas* na Espanha³ (mesma fonte que utilizamos para as mancomunidades e comarcas), permite-nos afirmar que os consórcios são bem menos expressivos. Encontramos registrados apenas 11 consórcios em toda a Espanha. Em 2005, publicação da AGE encontrara 201 consórcios (RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ; MENENDEZ FERNANDEZ; CADENAS NEVADO, 2005, p.184), ainda assim numericamente bastante inferior às mancomunidades.

É possível que os consórcios sejam utilizados para necessidades circunstanciais, como para a realização de eventos, tal como se registrou na Catalunha com o Consórcio Urbanístico para o Desenvolvimento da Vila Olímpica, formado em 1988 (LOPEZ MENUDO, 1995, p. 26). Com isso, podem formar-se temporariamente e dissolver-se em seguida. Deve-se considerar também que, por essa razão, a base de dados não contempla a totalidade de experiências existentes. De acordo com o autor citado, com os consórcios ocorre maior diversidade entre a natureza dos entes que se associam.

A comarca, com significado diferente da instituição assim denominada no Brasil, possui suas origens na Idade Média, quando correspondia a uma organização informal. Ela tornou-se uma instância de organização para o suprimento de serviços para algumas Comunidades Autônomas (Quadro 2). Quando uma Comunidade Autônoma decide pela instalação das comarcas, elas se tornam obrigatórias para os municípios. Portanto, elas não decorrem da iniciativa deles e de suas afinidades. Elas são agrupadas por critérios estabelecidos igualmente em instâncias superiores. Diversos papéis podem ser atribuídos às comarcas. Pode-se dizer que vêm sendo retomadas na Espanha. Contudo, ainda é realidade em poucas Comunidades Autônomas, basicamente a Catalunha e, mais recentemente, em Aragão. Do que se encontra na bibliografia e nos números empíricos, deduz-se que se fala muito em comarcas, mas aplica-se pouco. Diversos referenciais mencionam o desejo ainda não concretizado de algumas comunidades autônomas de criar comarcas.

Quadro 2. Espanha. Comarcas por Comunidades Autônomas, 2013

| Comunidade Autônoma | Número de Comarcas |
|---------------------|--------------------|
| Aragon | 32 |
| Castilla León | 1 |
| Cataluña | 41 |
| País Basco | 7 |
| Total | 81 |

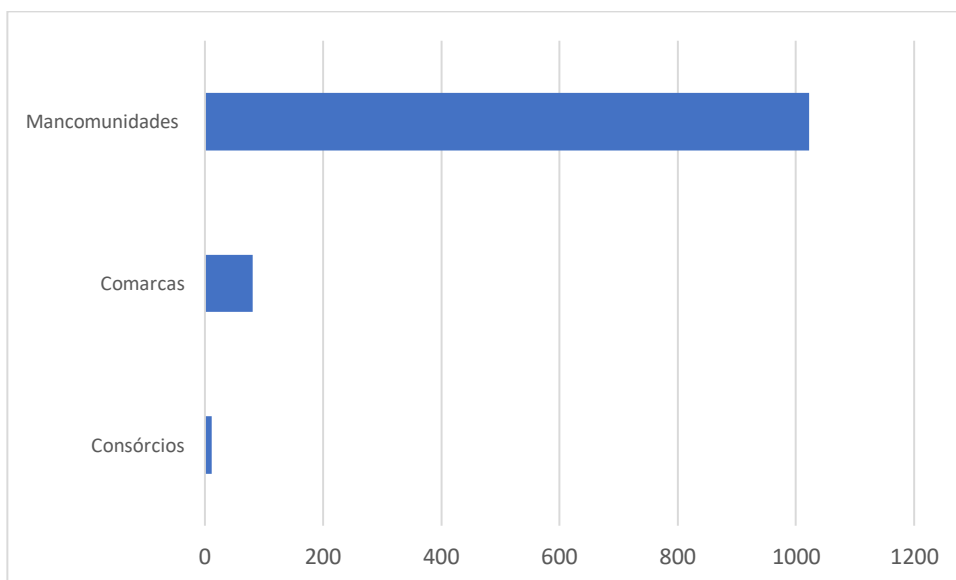
Fonte: *Ministério de Hacienda y Administraciones Públicas* (MPT)/Espanha, 2013.

³ Em novembro de 2016, esse Ministério foi extinto. Atualmente é o Ministério de Hacienda y Función Pública. Ao consultar o enlace da política local, aparece a informação de que a matéria está disponível no portal da Secretaria de Estado para Administraciones Territoriales.

Com o reordenamento do território da Espanha, as comarcas apareceram inicialmente na Catalunha, onde foram criadas no final da década de 1980 até os primeiros anos da década de 1990. A Comunidade Autônoma de Aragão decidiu institucionalizá-las, entre 2001 e 2004, com os seguintes objetivos: Ordenamento do território e urbanismo, transportes, proteção ambiental, serviços de coleta e tratamento de resíduos urbanos, saúde e salubridade pública, ação social, agricultura, gado e montes, cultura, patrimônio cultural e tradições populares, esportes, juventude, promoção do turismo, artesanato, proteção dos consumidores e usuários, energia, promoção e gestão industrial, feiras e mercados comarcais, proteção civil e prevenção e extinção de incêndios, ensino, competências delegadas e encomenda de funções, planos e programas de ordenamento do território e zonas de montanha, cooperação e assistência aos municípios. Sobre a experiência de Aragão, existe uma ampla análise já publicada (FUNDACIÓN ECONOMÍA ARAGONESA, 2007).

A Figura 1 nos permite um panorama quantitativo das mencionadas instituições supramunicipais elencadas anteriormente. Observamos a diferente difusão delas e como são comparativamente expressivas as mancomunidades de municípios.

Figura 1. Espanha. Instituições supramunicipais, 2013.



Fonte: *Ministério de Hacienda y Administraciones Públicas (MPT)/Espanha, 2013.*

As comarcas, como não dependem da voluntariedade dos entes locais, podem ser consideradas como mais estáveis. Por outro lado, é preciso ponderar que a persistência da mancomunidade como entidade de cooperação intermunicipal decorre exatamente da sua flexibilidade e fácil adaptação às necessidades dos municípios, que, sem afrontar o mapa municipal, contribuem com a resolução dos problemas de prestação de serviços nos municípios demograficamente menores (RIERA FIGUERAS et al, 2005). Embora à primeira vista

essas figuras possam parecer similares, até porque têm como atribuições, muitas vezes, a prestação dos mesmos tipos de serviços, na concepção e funcionamento são bastante diferenciadas.

Portugal e as Comunidades Intermunicipais

Em Portugal também existem precedentes de cooperações intermunicipais em relação à figura em vigor atualmente, que são as Comunidades Intermunicipais. Entretanto, ao se estudar o tema, não se encontra o mesmo dinamismo encontrado na Espanha, talvez por ser um estado central e não federativo.

Carbo (1962), ao buscar diversas experiências internacionais, expõe sobre a Federação de municípios em Portugal. De acordo com o referido autor, ela estava prevista em código administrativo e correspondia à associação voluntária de municípios ou imposta pela lei nos casos das áreas metropolitanas (Lisboa e Porto). Na mesma regulamentação, previa-se orçamento e secretarias administrativas próprias. Poderiam compartilhar serviços, planos urbanísticos, administração de bens ou direitos. O autor menciona um exemplo de 1937 de cooperação para o fornecimento de energia elétrica.

Houve uma reorganização administrativa em Portugal e foram formadas Comunidades Intermunicipais, com regionalização proposta desde o governo central. Ao todo, são 24 comunidades, incluindo Ilha da Madeira, Açores e as Regiões Metropolitanas do Porto e de Lisboa (Quadro 3).

Essa divisão foi estabelecida a partir do governo central, mas também atendeu a reivindicações políticas em relação a subdivisões de NUT (Nomenclatura de Unidades Territoriais para fins estatísticos). Tomando por referência o norte de Portugal, onde pudemos melhor conhecer empiricamente, observa-se que, de uma NUT com 15 municípios/concelhos, denominada de Alto Trás-os-Montes, houve a formação de duas comunidades: a de Trás-os-Montes, com aproximadamente nove concelhos e 117 mil habitantes, e a do Alto Tâmega, com seis concelhos e 92 mil habitantes. Ao analisar estas experiências, inferimos que é preciso pensar o território e o agrupamento adequado de municípios de acordo com a identidade regional historicamente construída. Deve-se evitar compartimentações resultantes de meras decisões administrativas ou mesmo decisões técnicas de gabinetes.

Quadro 3. Portugal. Comunidades intermunicipais, 2016

| Nome | Municípios |
|--|--|
| Associação de Municípios da Região Autónoma dos Açores | Angra do Heroísmo, Calheta, Corvo, Horta, Lagoa, Lajes das Flores, Lajes do Pico, Madalena, Nordeste, Ponta Delgada, Povoação, Praia da Vitória, Ribeira Grande, Santa Cruz da Graciosa, Santa Cruz das Flores, São Roque do Pico, Velas, Vila do Porto e Vila Franca do Campo. |
| Área Metropolitana de Lisboa | Alcochete, Almada, Amadora, Barreiro, Cascais, Lisboa, Loures, Mafra, Moita, Montijo, Odivelas, Oeiras, Palmela, Seixal, Sesimbra, Setúbal, Sintra, Vila Franca de Xira. |
| Área Metropolitana do Porto | Arouca, Espinho, Gondomar, Maia, Matosinhos, Oliveira de Azeméis, Paredes, Porto, Póvoa de Varzim, Santa Maria da Feira, Santo Tirso, São João da Madeira, Trofa, Vale de Cambra, Valongo, Vila do Conde e Vila Nova de Gaia. |
| Associação de Municípios da Região Autónoma da Madeira | Calheta, Câmara de Lobos, Funchal, Machico, Ponta do Sol, Porto Moniz, Porto Santo, Ribeira Brava, Santa Cruz, Santana e São Vicente. |
| Comunidade Intermunicipal do Alentejo Central | Alandroal, Arraiolos, Borba, Estremoz, Évora, Montemor-o-Novo, Mora, Mourão, Portel, Redondo, Reguengos de Monsaraz, Vendas Novas, Viana do Alentejo e Vila Viçosa. |
| Comunidade Intermunicipal do Alentejo Litoral | Alcácer do Sal, Grândola, Odemira, Santiago do Cacém e Sines. |
| Comunidade Intermunicipal do Algarve | Albufeira, Alcoutim, Aljezur, Castro Marim, Faro, Lagoa, Lagos, Loulé, Monchique, Olhão, Portimão, São Brás de Alportel, Silves, Tavira, Vila do Bispo e Vila Real de Santo António. |
| Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo | Alter do Chão, Arronches, Avis, Campo Maior, Castelo de Vide, Crato, Elvas, Fronteira, Gavião, Marvão, Monforte, Nisa, Ponte de Sor, Portalegre e Sousel. |
| Comunidade Intermunicipal do Alto Tâmega | Boticas, Chaves, Montalegre, Ribeira de Pena, Valpaços e Vila Pouca de Aguiar. |
| Comunidade Intermunicipal do Alto do Minho | Arcos de Valdevez, Caminha, Melgaço, Monção, Paredes de Coura, Ponte da Barca, Ponte de Lima, Valença, Viana do Castelo e Vila Nova de Cerveira. |
| Comunidade Intermunicipal da Região do Aveiro | Águeda, Albergaria-a-Velha, Anadia, Aveiro, Estarreja, Ílhavo, Murtosa, Oliveira do Bairro, Ovar, Sever do Vouga e Vagos. |
| Comunidade Intermunicipal do Baixo Alentejo | Aljustrel, Almodôvar, Alvitto, Barrancos, Beja, Castro Verde, Cuba, Ferreira do Alentejo, Mértola, Moura, Ourique, Serpa e Vidigueira. |
| Comunidade Intermunicipal da Beira Baixa | Castelo Branco, Idanha-a-Nova, Oleiros, Penamacor, Proença-a-Nova e Vila Velha de Ródão. |
| Comunidade Intermunicipal das Beiras e da Serra da Estrela | Almeida, Belmonte, Celorico da Beira, Covilhã, Figueira de Castelo Rodrigo, Fornos de Algodres, Fundão, Gouveia, Guarda, Manteigas, Mêda, Pinhel, Sabugal, Seia e Trancoso. |
| Comunidade Intermunicipal do Cávado | Amares, Barcelos, Braga Esposende, Terras de Bouro e Vila Verde. |
| Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra | Arganil, Cantanhede, Coimbra, Condeixa-a-Nova, Figueira da Foz, Góis, Lousã, Mealhada, Mira, Miranda do Corvo, Montemor-o-Velho, Mortágua, Oliveira do Hospital, Pampilhosa da Serra, Penacova, Penela, Soure, Tábua e Vila Nova de Poiares. |
| Comunidade Intermunicipal Viseu Dão Lafões | Aguiar da Beira, Carregal do Sal, Castro Daire, Mangualde, Nelas, Oliveira de Frades, Penalva do Castelo, Santa Comba Dão, São Pedro do Sul, Sátão, Tondela, Vila Nova de Paiva, Viseu e Vouzela. |
| Comunidade Intermunicipal do Douro | Alijó, Armamar, Carraceda de Ansiães, Freixo de Espada à Cinta, Lamego, Mesão Frio, Moimenta da Beira, Murça, Penedono, Peso da Régua, Sabrosa, Santa Marta de Penaguião, São João da Pesqueira, Sernancelhe, Tabuaço, Tarouca, Torre de Moncorvo, Vila Nova de Foz Côa e Vila Real. |
| Comunidade Intermunicipal da Região de Leiria | Alvaiázere, Ansião, Batalha, Castanheira de Pêra, Figueiró dos Vinhos, Leiria, Marinha Grande, Pedrógão Grande, Pombal e Porto de Mós. |
| Comunidade Intermunicipal da Lezíria do Tejo | Almeirim, Alpiarça, Azambuja, Benavente, Cartaxo, Chamusca, Coruche, Golegã, Rio Maior, Salvaterra de Magos e Santarém. |
| Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo | Abrantes, Alcanena, Constância, Entroncamento, Ferreira do Zêzere, Mação, Ourém, Sardoal, Sertã, Tomar, Torres Novas, Vila de Rei e Vila Nova da Barquinha. |
| Comunidade Intermunicipal do Oeste | Alcobaça, Alenquer, Arruda dos Vinhos, Bombarral, Cadaval, Caldas da Rainha, Lourinhã, Nazaré, Óbidos, Peniche, Sobral de Monte Agraço, Torres Vedras. |
| Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa | Amarante, Baião, Castelo de Paiva, Celorico de Basto, Cinfães, Felgueiras, Lousada, Marco de Canaveses, Paços de Ferreira, Penafiel e Resende. |
| Comunidade Intermunicipal das Terras Trás-os-Montes | Alfândega da Fé, Bragança, Macedo de Cavaleiros, Miranda do Douro, Mirandela, Mogadouro, Vila Flor, Vimioso e Vinhais. |

Fonte: Associação Nacional dos Municípios Portugueses, 2016.

Portanto, podemos considerar que 20 correspondem a áreas não metropolitanas. Trata-se de algo recente, cuja organização e distribuição de atribuições ainda está em curso, mas a Comunidade Intermunicipal Trás-os-Montes, por exemplo, tem trabalhado com a gestão de abastecimento de água. As atividades a serem desenvolvidas pelas comunidades decorrerão de delegação a partir dos municípios e também de competências federais a serem repassadas. Encontram-se em andamento algumas iniciativas de transportes, que estão em fase de transferência para as comunidades, além da gestão do abastecimento de água.

Por meio de referenciais obtidos e de visita realizada, constatamos que ainda é preciso avançar quanto ao pensamento supramunicipal, pois parece haver relutância em repassar competências. Em áreas não metropolitanas e do interior, o grande desafio é viabilizar economicamente a vida das sociedades locais nas sedes municipais ou em suas localidades, gerando empregos ou renda por meio de estímulos econômicos e formação profissional. Há uma desigualdade em Portugal entre o litoral e o interior. A saída de jovens é intensa no interior e falta política territorial que procure reverter essa realidade. Nesse aspecto, os desafios são muito parecidos com o que encontramos em áreas que estudamos no Brasil.

Considerando diversos países, encontramos entidades com várias denominações. Tão diversas quanto à nomenclatura são as regulamentações e os motivos pelos quais os entes locais associam-se, embora pareça haver algumas questões que demandam a cooperação e que, por isso, são recorrentes, como as ambientais e as que propõem um planejamento e desenvolvimento regional.

Na América Latina, como no Brasil, as experiências são restritas. Em alguns casos foram previstas, mas a concretização é bastante empobrecida (CARBO, 1962). Entretanto, tal como se observa no Brasil, os contextos atuais têm tornado esse tipo de experiência cada vez mais necessário. Cravacuore (sd) mostra o caso da Argentina, que, de 1988 a 1998, registrou 62 casos naquele país, denominadas (como no Brasil e Itália) de consórcios. Existem algumas referências que falam de mancomunidades latino-americanas, porém, ainda assim, são comparativamente restritas. Tal realidade parece estar relacionada à forma como foi sendo produzido nosso território, com compartimentações decorrentes de interesses forâneos ou a eles submetidos. Por isso, os municípios tampouco possuem autonomia e expressividade, a não ser em poucos períodos de política deliberadamente mais democrática e municipalista.

3 O que existe no Brasil quanto à cooperação intermunicipal?

O Brasil tem precedentes constitucionais e consórcios que se formaram há algumas décadas. Contudo, foram nas duas últimas que os consórcios intermunicipais difundiram-se pelo país. Na realidade, as práticas de cooperações intermunicipais podem ser mais amplas do que a formalização e os registros demonstram.

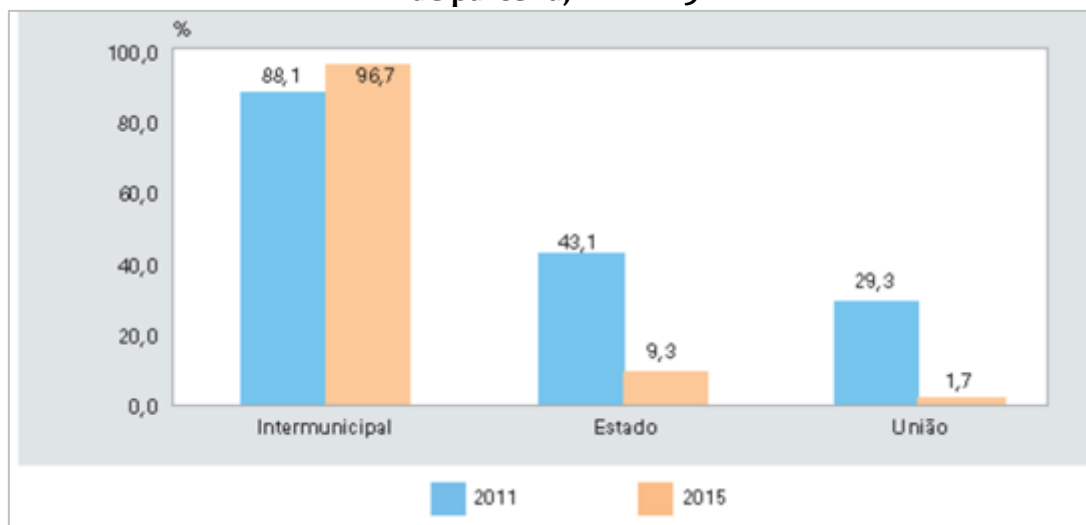
O crescimento quantitativo e qualitativo das experiências de cooperações intermunicipais no Brasil, mais especificamente os consórcios públicos intermunicipais, deve ser compreendido no contexto político da década de 1980 até o atual, durante o qual foi construído um marco jurídico próprio. Ainda que exista previsão constitucional desde 1946, como mencionado anteriormente, pode-se

considerar que a difusão das cooperações intermunicipais ganhou expressividade a partir desse período mais recente. A figura dos consórcios públicos apareceu com a Emenda Constitucional 19/1998. Ela estabelece que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem disciplinar, por meio de lei, os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, com a finalidade de executar a gestão associada de serviços públicos. É com essa finalidade que foi promulgada a Lei n.º 11.107/2005, considerada a Lei dos Consórcios Públicos, e o seu regulamento, no Decreto n.º 6.017/2007.

Em comparação com 2011, a base de dados conhecida como Munic (IBGE, 2015) permite observar um aumento no percentual de municípios brasileiros que participam de consórcio público, passando de 59,2% (3.295) para 66,3% (3.691). Dentre os municípios que declararam participar de consórcio público no período considerado, observou-se um aumento no percentual daqueles com instrumento de cooperação horizontal, isto é, com consórcio intermunicipal, passando de 88,1% (2.903), em 2011, para 96,7% (3.571), em 2015.

Sobressaem-se com os dados da Munic 2015 os consórcios públicos intermunicipais (Figura 2) em relação aos Estados e à União. A comparação entre 2011 e 2015 demonstra que essa é uma tendência que tem crescido, abarcando quase a totalidade dos consórcios públicos existentes.

Figura 2 - Brasil. Percentual de municípios com consórcios públicos segundo o tipo de parceria, 2011-2015



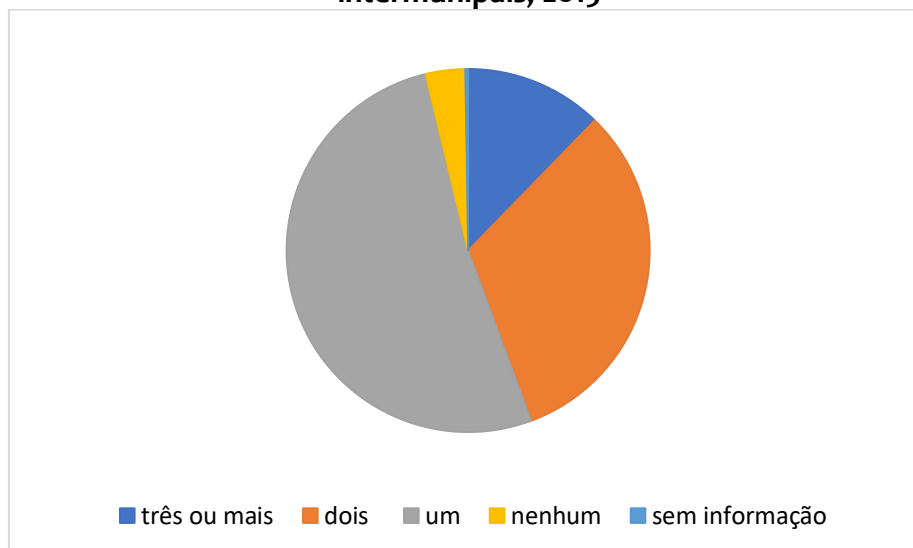
Fonte: extraído de IBGE, 2016, p.38.

A referida base de dados não quantifica os consórcios no Brasil, mas a participação dos municípios neles. Realizamos levantamentos detalhados por município no Paraná quanto a esses dados. Elaboramos uma tabela, abarcando todos os 399 municípios e os consórcios de que participam. Resumindo, obtivemos os seguintes resultados, representados graficamente na Figura 3:

- ❖ 49 municípios participam de três ou mais consórcios;
- ❖ 128 municípios participam de dois consórcios;
- ❖ 207 municípios participam de apenas um consórcio;

- ❖ 14 municípios não participam de consórcios;
- ❖ Um município recusou-se a fornecer informações ao Munic.

Figura 3. Paraná. Número de municípios por quantidade de consórcios intermunicipais, 2015



Fonte: Munic/IBGE.

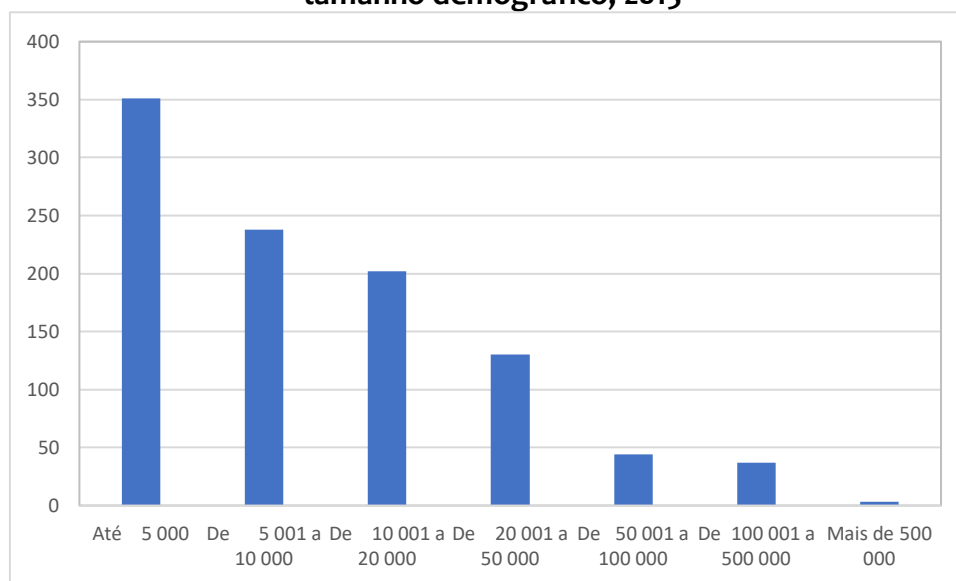
É possível que esse banco de dados possua alguns equívocos, pois, como observamos, Cambé aparece com apenas um consórcio, mas temos conhecimento de que esse município participa de um de saúde e outro de segurança pública. Assinalamos também que o município que aparece na base de dados sem informação é Ipiranga-Paraná e conseguimos encontrar que ele participa de um consórcio de saúde, o Cisop, do Oeste do Paraná.

Predominam entre os consórcios intermunicipais os voltados para a saúde. Dentre os municípios que participam de dois consórcios, apenas dois deles não estão vinculados a consórcio de saúde: Campo Magro e Curitiba. Quanto aos municípios que participam de um só consórcio, também apenas em dois casos ele não é de saúde: Colombo (consórcio voltado ao manejo de resíduos sólidos) e Ribeirão Claro (consórcio de desenvolvimento urbano). Dos 14 municípios que não possuem nenhum consórcio, chama a atenção que alguns são de porte médio: Foz do Iguaçu, Londrina e Umuarama.

Dentre os consórcios intermunicipais existentes no Paraná, ainda que predominem notoriamente os relativos aos serviços de saúde, existem diferentes finalidades, como educação, assistência e desenvolvimento, turismo, cultura, habitação, meio ambiente, transporte, desenvolvimento urbano, saneamento básico, gestão das águas e manejo de resíduos sólidos.

Os dados da Munic (IBGE, 2015) mostram também a relevância dos consórcios intermunicipais para os municípios demograficamente menores, como diversos autores assinalam. A Figura 4 mostra que os municípios até 50 mil habitantes concentram a maioria dos que participam em consórcios, especialmente na região Sul do Brasil.

Figura 4. Região Sul do Brasil. Municípios em Consórcios Intermunicipais por tamanho demográfico, 2015



Fonte: IBGE, 2016.

É preciso ponderar que isso também está relacionado ao próprio número de municípios dessas classes, mas, mesmo com tal ponderação, os dados reiteram a relevância dos consórcios para os municípios demograficamente menores.

Podemos afirmar que, no Brasil, existe um crescimento numérico e qualitativo das cooperações intermunicipais. A falta de um banco de dados que permita uma visão completa exige uma garimpagem de dados, mas, com base nas informações obtidas, parece haver expressivo avanço da gestão compartilhada entre os entes municipais brasileiros.

4 Podem as cooperações intermunicipais melhorar a vida das pessoas? Quais são os seus alcances?

Recordamos a condição social de vida como a motivação para tratarmos desse tema, bem como dos demais trabalhos que temos realizado acerca de pequenas localidades e municípios. Não importa o espaço pelo espaço. Pensar em políticas territoriais, em desenvolvimento regional e questões afins é relevante enquanto possibilidade de resolução de problemas humanos e sociais. Não é a única perspectiva existente, mas é à qual nos filiamos.

Tanto as políticas territoriais quanto o desenvolvimento regional podem conter interesses mais econômicos e políticos. Igualmente, as cooperações intermunicipais não escapam dessa lógica. Nesse tema, como em outros, é preciso lembrar que as dinâmicas e fatos não são dados, mas produzidos por agentes sociais concretos e com interesses próprios.

Como assinalamos desde os primeiros trabalhos acerca do tema, como qualquer instrumento, o resultado da cooperação intermunicipal dependerá dos agentes envolvidos, suas intenções e o alcance de suas ações, e da maneira de conduzir sua implantação. Por si só não opera milagres. É uma ideia a ser cuidada, constantemente avaliada, para que possa atingir os fins para os quais foram

constituídos. Pode ser tanto um fórum político a mais para o exercício da democracia, como também pode se converter em mais uma instância de apropriação de poder, de cenário político, muitas vezes utilizado apenas para obter recursos financeiros. Práticas prisioneiras do curto prazo e da política partidária destoam das cooperações intermunicipais em seus possíveis alcances sociais.

Mesmo com essas ressalvas, compreendemos que as cooperações intermunicipais têm contribuído para o avanço de políticas públicas e proporcionado melhores serviços à população, ainda que seja preciso avançar muito. Elas podem viabilizar não só os serviços básicos, como podem contribuir para propiciar atividades culturais, roteiros turísticos em comum, acesso a redes de tecnologia de modo geral, entre tantas possibilidades.

Convidamos os leitores a conhecer dois casos dentre alguns que pudemos conhecer com mais detalhes na Catalunha. Olhar para alguns casos concretos, dentre muitos possíveis, permite-nos ter clareza sobre essa contribuição para uma melhor condição social de vida:

❖ A *Mancomunitat Voluntària del Solsonès*, que abrange dez municípios demograficamente pequenos, alguns de menos de 200 habitantes, e Solsona, o maior deles, com 8.823 habitantes, conforme dados de 2006. Foi formada na década de 1980, no contexto de retomada democrática do país. Aspectos geológicos dificultavam o abastecimento de água: ao norte, é difícil a perfuração pelo maciço rochoso e, ao sul, a água encontrada ao perfurar é salgada. Por isso, as fontes de águas deveriam ser superficiais, e é das nascentes da bacia do Rio Cardeneu que se aproveita a água para a referida área. Além das características naturais, merece destaque um aspecto demográfico da região, pois ela tem considerável população dispersa e proporcionalmente pouca população agrupada, ou seja, a população encontra-se concentrada em *pueblos* ou pequenas cidades. O próprio material turístico que fala da região explica que se trata de um entorno marcado por uma paisagem que conserva um aspecto do mundo rural, com suas edificações características, como as *masias*, que são casas de campo típicas na Catalunha. Atualmente, a mancomunidade consegue levar água em cada casa dessas. A água é utilizada também pelas granjas de porcos e de bovinos de corte. Ao todo, são 13 mil ligações de água atendidas pela mancomunidade na região, sendo mais ou menos 4 mil delas dispersas no campo. Esse serviço, ainda que não tenha evitado o êxodo rural, teve relevante papel no fato de que nessa região ele é menos elevado.

❖ *Mancomunitat Intermunicipal de Vall del Tenes*, composta por cinco municípios, quatro com menos de 10 mil habitantes e apenas um com pouco mais de 13 mil habitantes, conforme dados de 2006. Formada igualmente na década de 1980, ela foi motivada pela falta de escola secundária. No Município de Santa Eulàlia de la Ronçana, havia uma antiga fábrica de caixas de madeira, que foi adaptada e transformada em escola. No início, alunos dos quatro municípios estudavam ali, mas, posteriormente, a mancomunidade conseguiu construir um estabelecimento (IES – Instituto de Ensino Secundária) em cada município. A mancomunidade contrata diretamente os professores e o seguro e faz a gestão de materiais e serviços de modo geral. Além do ensino secundário, há escolas de música em cada um dos municípios e um Serviço de Formação Profissional que fica em Lliça de Amunt, um dos municípios.

Essas duas mancomunidades exemplificam como as cooperações intermunicipais podem contribuir para a melhoria nas condições humanas e sociais de vida, especialmente em áreas não metropolitanas, onde ter uma escola pública de música é bastante expressivo na perspectiva cultural.

5 Existem aspectos negativos e obstáculos das cooperações intermunicipais?

A princípio, nos parecia que, mesmo pelo viés mais conservador e centralizador da gestão pública – que vê os consórcios públicos como economia de escala para os serviços públicos –, haveria ganhos sociais, na medida em que representa economia de recursos públicos. Contudo, ao estudar um pouco mais, observamos que proporcionar economia de escala pode atender a interesses empresariais, afinados com a privatização. Para as empresas, é vantajoso prestar serviços para um conjunto de municípios, em vez de um só. Nesse caso, a economia de escala, de modo geral, pode não representar melhor gestão pública dos recursos, mas apenas condições mais favoráveis às empresas.

Outro aspecto que pode ser negativo é que a criação de entes considerados supramunicipais, em vez de se alicerçar na valorização da escala municipal, pode representar para esta a subtração de atribuições e de recursos. Na prática, talvez dissimule um caminho para a fusão de municípios, uma vez mais atendendo a interesses centralizadores por parte de agentes cujas escalas de ações são mais amplas. Cruz (2008) – que tem como enfoque as Regiões Metropolitanas, porém com inquietações que se aplicam a qualquer ente intermunicipal – alerta que o ente supramunicipal não deve diminuir a autonomia municipal.

Retomamos o fato de que a vida atual, para significativa parte da sociedade, se realiza com uma configuração espacial muito diferente da existente no passado. Para alguns, a espacialidade cotidiana é uma área metropolitana. Estimativas demográficas de 2016 para o Brasil mostram que 21,9% da população total do Brasil vive em municípios com população superior a 1 milhão de pessoas. São Paulo é o mais populoso, com 12 milhões, seguido do Rio de Janeiro, com 6,5 milhões, de Brasília e Salvador, com cerca de 2,9 milhões de habitantes cada um (IBGE, 2016). Essa é uma forma ponderada de se considerar a população metropolitana no Brasil. Tendo em vista o uso exagerado da formalização de Regiões Metropolitanas no Brasil, para áreas que não possuem uma dinâmica que a justifique, não consideramos correto considerar como população metropolitana no país a soma das populações residentes em municípios contidos nessas formalizações. Na realidade, elas revelam a falta de estímulo e tratamento adequado de uma gestão compartilhada para áreas não metropolitanas no Brasil, como ponderamos anteriormente.

Essa mesma estimativa mostra a outra face urbana e territorial brasileira, com municípios demograficamente pequenos e que a cada dia ficam menores: cerca de ¼ dos municípios, 24,8%, teve declínio demográfico. Em um estado centralizador como o Brasil, no qual a União aparece como a grande concentradora de receitas públicas, são esses municípios menores que aparecem em uma matemática financeira do território tratados como inviáveis. Esse é um debate complexo e que deve ser feito com muito cuidado, inclusive desvendando as motivações por trás dos discursos.

Por mais que se reconheça a necessidade das cooperações intermunicipais, existem diversos problemas que aparecem como obstáculos ou que chegam a inviabilizá-las. O mais comum é que as rivalidades entre localidades ou rivalidades políticas interfiram em entidades intermunicipais. O curto prazo da política partidária, em oposição ao médio e longo prazo que exigem o planejamento e a gestão adequada, igualmente aparece como obstáculo. Os períodos eleitorais alteram os agentes que farão a gestão pública e, por isso, a continuidade das ações pode ser comprometida. Certamente, práticas políticas que não resistem à transparência pública também constituem obstáculos, pois políticos que desejam mantê-las declinam da participação em entidades que tratam racionalmente dos custos dos serviços públicos. A isso tudo, adicionam-se problemas financeiros por inadimplência, muitas vezes dos municípios e outras por parte do Estado ou da União, que, quando envolvidos, não cumprem o compromisso assumido na formalização dos consórcios públicos.

Ademais, dentre dificuldades relacionadas ao funcionamento, sinalizamos que entes enquadrados juridicamente como administração pública dificultam contratações, compras e o rápido acesso a serviços de manutenção necessários. Essas exigências impedem a agilidade necessária para os serviços que não podem ser interrompidos. São práticas que têm como objetivo impedir o favorecimento tanto de empresas como de pessoas, mas que trazem morosidade para a gestão. Apesar dos diversos fatores que podem prejudicar o seu funcionamento, os problemas mencionados com maior frequência pelos gestores com quem tivemos contato são os relacionados à própria natureza dos serviços que são prestados, não os decorrentes da relação entre os entes mancomunados. Para mencionar dois breves exemplos: a gestão adequada dos resíduos sólidos e os locais onde serão depositados e o custo alto de materiais relacionados à saúde e ao socorro médico.

6 Existem preocupações com a especialidade dos serviços e equipamentos? É possível pensar regionalmente o atendimento?

Conforme desenvolvemos a pesquisa sobre as cooperações intermunicipais, buscamos o que estamos denominando como aspectos espaciais nas cooperações intermunicipais.

Inicialmente, a questão espacial nos parece relevante para expressar a relevância de pensar formas de cooperações intermunicipais e de gestão compartilhada em áreas não metropolitanas, tendo em vista as suas peculiaridades. Os municípios não conseguiriam isoladamente oferecer certos serviços, devido à escassez de recursos financeiros, de pessoal técnico, além da necessidade de somar demanda para que equipamentos e potencialidades dos serviços não fiquem obsoletos. São, portanto, reflexões que possuem peculiaridades espaciais. Acrescentamos a essa problematização uma preocupação com a localização dos equipamentos e serviços que decorrem das cooperações intermunicipais, muito pouco presente nas análises encontradas.

Em alguns casos, pelo tipo de serviços prestados, torna-se inevitável pensar nessa espacialização. No trabalho realizado por Peralta (2016), ao estudar consórcio intermunicipal para tratamento de resíduos sólidos, observamos tal preocupação, tanto por parte dos agentes políticos e concretos na implantação do consórcio,

como da pesquisadora ao estudá-lo. Ela fala da necessidade de se ponderar sobre a acessibilidade para a implantação de um hospital ou um aterro. Assinala que enquanto o primeiro é desejado, o segundo não o é, o que dificulta negociações quanto à sua localização. Tem ocorrido diversos impasses dessa natureza. A instalação dos aterros sanitários no Brasil é uma exigência que se fez aos municípios e, por isso, eles têm sido estimulados a formar consórcios. No caso do Paraná, foi elaborada uma regionalização por parte do governo do Estado, com uma proposta de 20 regiões para essa finalidade. A compartimentação obedeceu a critérios administrativos e políticos para coincidirem com as associações de municípios, obviamente inadequada. Peralta (2016) menciona as distâncias longas na opção prevista pelo governo. No caso por ela analisado, observa-se que, mesmo entre poucos municípios, para determinados tipos de serviços, a distância pode ser um obstáculo.

Existem ainda outras questões espaciais, como a descontinuidade entre os municípios participantes de consórcios em Minas Gerais, sinalizada por Abrantes (2007, p. 94-95). O autor afirma que não existe relação dos consórcios intermunicipais de saúde com a malha viária existente em Minas Gerais. Não que inexistam estradas ligando os entes consorciados, mas não existe um padrão de ocorrência. Existem consórcios intermunicipais de saúde que não são cortados pelos principais eixos viários, enquanto outros são atravessados por duas rodovias principais. O mais comum é a ligação entre membros dos consórcios intermunicipais de saúde de menor distância ser feita por vias não pavimentadas. Outro aspecto relacionado pelo autor quanto à espacialidade é a extensão do consórcio e o número de municípios abarcados, bastante variáveis.

Cruz (2008), ao tratar de áreas metropolitanas, traz também a preocupação com a espacialidade dos serviços resultantes da intermunicipalidade e sobre qual município deve sediar determinados equipamentos de interesse comum. Ele fala de equidade nesta distribuição dos investimentos. Consideramos essa uma preocupação pertinente. Obviamente, é uma conquista conseguir suprir determinadas localidades com serviços públicos. Contudo, é preciso que a espacialidade seja parte do planejamento dessas atividades. Se o serviço é voltado ao atendimento de uma região, a sua localização precisa ser pensada, e não instalada aleatoriamente. É certo que muitas aproveitam terrenos e edificações disponíveis, mas, a longo prazo, é preciso que o debate sobre as cooperações intermunicipais inclua essa questão.

Além de uma localização dos serviços mais adequada para a população, é preciso pensar também em uma distribuição que não leve a concentração de serviços a uma só localidade. Portanto, trata-se de incluir, entre as questões espaciais a serem deliberadas, a divisão de papéis em âmbito microrregional, com uma centralidade mais dispersa e menos concentradora entre as localidades urbanas.

É recorrente nos estudos sobre a gestão compartilhada entre entes locais a menção ao regional como escala para organização dos serviços. Portanto, isso deve ser considerado no planejamento das instalações e das atividades, tendo em vista racionalizar seu acesso.

São várias as questões espaciais implicadas nas cooperações intermunicipais. Como vimos, alguns trabalhos abordam alguns aspectos delas. Contudo, parece que

ainda não houve uma preocupação significativa nesse sentido. Esse é um dos aportes que pode ser oferecido ao tema pela Geografia. Dentre as contribuições, assinalamos que é necessário pensar regionalmente o atendimento dos serviços públicos, como parte da racionalidade presente nas cooperações intermunicipais. Sinalizamos para algumas possibilidades neste texto, mas o debate deve prosseguir.

Considerações finais

É significativo que se superem as dificuldades para que as cooperações intermunicipais possam evoluir. Muitos serviços podem ser viabilizados dessa forma, com economia de escala, permitindo uma melhor condição de vida nas áreas não metropolitanas. Esta deve ser parte de uma política territorial que tome o território como um todo. É certo que as metrópoles são complexas e exigem muita atenção. Entretanto, planos e ações estritamente voltadas para elas apenas tornarão interminável esse trabalho, tendo em vista os fluxos atuais.

Melhorar a condição social de vida das pessoas em áreas não metropolitanas tende a contribuir para que a reprodução da vida nessas localidades torne-se viável. Os fluxos intensos de declínio demográfico demonstram que isso não tem ocorrido suficientemente. Por isso, debater possibilidades é fundamental.

Pelas experiências que pudemos analisar, o que vimos melhor funcionar decorre de iniciativas espontâneas dos municípios. Especialmente em sociedades como a nossa, sem tradição em cooperações intermunicipais, é preciso considerar que elas demandam valores que se consolidam aos poucos, não por autoritarismo.

Isso significa que uma política territorial que abranja as cooperações intermunicipais deve valorizar os municípios, permitir e estimular tais iniciativas, mas não promover ingerências e compartimentações territoriais de gabinetes centralizadores. As instituições resultantes da cooperação intermunicipal devem representar os municípios, não subjugarlos. A política territorial deve estar baseada nisso.

Trabalhar com cooperações intermunicipais envolve revalorizar a escala regional, não apenas na perspectiva da análise, mas da intervenção, da gestão e do planejamento. Portanto, retornemos ao regional. Defendamos um regional baseado na federação da soma e não da divisão. A federação regida por unidades locais e autônomas, não meras engrenagens da administração central. A escala regional aparece como a escala de soluções mediante o novo contexto espacial de vida atual. Uma escala regional produzida pela cooperação intermunicipal, com a finalidade de resolver problemas em comum e de melhorar a condição social da vida da sua população.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Presidência da República – Casa Civil. **Lei 10.257/ 2001 - Estatuto da cidade.** Brasília, 2001. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em:
03.abril.2018.

_____. *Lei 13.089/2015 - Estatuto da metrópole*. Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm>. Acesso em: 03.abril.2018.

CARBO, Luis Márquez. La cooperación intermunicipal (Intermunicipalizaciones). In: **Gaceta Mexicana de Administracion Publica Estatal y Municipal**. Si. (1962/ Madrid: Instituto de estudios políticos), 32 p. (p.23-54).

CRUZ, Jório. **Municípios se sublimam nas metrópoles**. Recife: Cubzac, 2008, 132 p.
ENDLICH, Angela M. Gestão territorial compartilhada em espaços não-metropolitanos. **Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**. [En línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2007, vol. XI, núm. 245 64). <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-24564.htm>> .

_____. Regiões metropolitanas do Paraná no divã: lacunas, entrelinhas e outras possibilidades de entes de gestão intermunicipal compartilhada. **Bahia, análise e dados**, v.25, p.343-357, 2015.

FUNDACIÓN ECONOMÍA ARAGONESA. **Innovaciones en Política Territorial: Comarcas y otras experiencias internacionales de Cooperación Intermunicipal**. Zaragoza: Fundear, 2007, 240 p.

IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros 2015**. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. 61 p.

_____. **Estimativa da população residente no Brasil e Unidades da Federação com data de referência em 1º. de julho de 2016**. Rio de Janeiro: 2016, 104 p.

_____. **Atlas Nacional do Brasil Milton Santos**. Rio de Janeiro, 2010.

KROPOTKIN, P. **El Estado**. Granada/Barcelona: Atlante, 191?, 107 p. (Los pequeños grandes libros, n.51-52).

_____. **Ajuda mútua: um fator de evolução**. São Sebastião: A Senhora Editora, 2009. p.271 p. Tradução de *Mutual aid* (publicação original de 1902).

LABORIE, J.P. et al. **Les petites villes industrielles face a la metropolisation**. Toulouse :Université de Toulouse-Le Mirail. Sd, 316 p.(Relatório não publicado).

LÓPEZ MENUDO, F. Servicios Municipales y gestion consorciada. In: **Jornada de Estudios sobre Consorcios Locales**, 1994. Granada: Cemci, 1995, p.1-34.

MARTIN MATEO, R. **Los consorcios locales**. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1970, 160 p. (Manuales Prácticos).

ORDUÑA REBOLLO, Enrique. **Municípios y provincias: história de la organización territorial española**. Madrid:Femp, 2003.

ROCHEFORT, M. **Redes e Sistemas: ensinando sobre o urbano e a região**. São Paulo: Hucitec, 1998.

RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ, F; MENENDEZ FERNANDEZ, R.; CADENAS NEVADO, A; 2005, p.184). Comarcas, consorcios y otras experiencias innovadoras de cooperación territorial en España. **Boletín de la AGE**, Madri, n.39, p.177-199, 2005.

TOSCANO GIL, Francisco. El área metropolitana en el ordenamiento jurídico español. In: **Cuadernos de Derecho Local**. Fundacion Privada Democracia y Gobierno Local, Barcelona, n.25, febrero, 2011. p.112-120.

VELTZ, P. **Mondialisation, villes et territoires – l' economie d' archipel**. 2.ed. Paris: Presses Universitaires de France, 1998, 262 p.

Angela Maria Endlich. Docente do Departamento de Geografia e do Programa de Pós-Graduação da Universidade Estadual de Maringá. Atua na área de Geografia Urbana e Regional. amendlich@hotmail.com

Submetido em: 07/05/2018

Aprovado em: 28/06/2018