

COOPERAÇÕES TERRITORIAIS DE ÂMBITO URBANO-REGIONAL: SEMELHANÇAS E DIFERENÇAS NAS COOPERAÇÕES INTERMUNICIPAIS NO BRASIL E NA FRANÇA

Fernanda MOSCARELLI

Pós-Doutoranda Júnior no Instituto de Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro; pesquisadora financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ). Professora das Faculdades Meridionais (IMED), Passo Fundo-RS; fe_moscarelli@yahoo.com.br.

Mauro KLEIMAN

Professor do no Instituto de Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro; Supervisor da Pos-Doutoranda pelo CNPQ; kleiman@ippur.ufrj.br.

INTRODUÇÃO: DISCUTINDO UM NOVO TERITÓRIO PARA A ESTRUTURA URBANO-REGIONAL

Enquanto que na França, ao longo do tempo, o território foi sendo reconfigurado tanto na sua divisão político-administrativa como nas formas de seu planejamento e gestão, e criaram-se mecanismos de cooperação e planejamento que traspassam limites rígidos político-administrativos, no Brasil este processo apresenta importantes dificuldades de superação.

Entre estas dificuldades cabe assinalar, inicialmente, aquela da base conceitual racional-funcionalista que organiza tanto a forma de atuação do Estado como sua intervenção no território que conduz a organização do aparelho de Estado e suas ações a serem pontuais, estanques e setorializadas, formas que se replicam nas políticas de ordenação das cidades e nas diferentes escalas do território. Em segundo lugar destaca-se a rigidez dos perímetros dos três níveis de governo: federal, estadual e municipal, que apresentam importantes barreiras de intercomunicação político-administrativa, que se acentua numa hierarquização rígida pela hipertrofia do Poder Executivo frente aos demais, e da prevalência do Executivo Federal no interior desta hierarquia com passagem de todas as resoluções e liberação de recursos financeiros de temas importantes pela Presidência da República. Em terceiro lugar temos as dificuldades de passar do discurso das ideias de planejamento para sua reimplantação como instrumento de Estado. Tendo tido entre as décadas de 1950 e 1970 a concretização de experiências de planejamento macro-econômico e territoriais urbano-metropolitano e

regionais, este instrumento foi sendo minimizado e seu aparelho constitutivo incluso extinto com a assunção pelo país de ideias neoliberais. Sua relativa retomada nos dois últimos governos¹, apesar de elaboração de Planos nacionais (de resíduos sólidos, mobilidade urbana, saneamento, entre outros), ainda parece não ter se consolidado plenamente a ponto de converter “plano-discurso” em ações concretas, e não tem elementos que se possa pensar que tenham capacidade de reinventar ou inovar o território.

Assim sendo, o território no Brasil tem uma característica de “engessamento” que necessita da construção de uma massa crítica de reflexão capaz de contribuir para alterar o quadro atual com uma discussão da configuração do Estado brasileiro e suas formas de atuação se repensando o papel e lugar do planejamento como seu instrumento de reconfiguração do território urbano-metropolitano e sua dimensão regional.

Na França, a tradicional planificação tecnocrática, onde a DATAR² representava tanto o centralismo do Estado francês como a base conceitual racional-funcionalista na qual as ações de planejamento estavam pautadas, foi gradualmente alterada em direção a uma “politização” das decisões em matéria de planejamento e gestão urbana – os instrumentos de planejamento são hoje antes responsabilidade da classe política que técnica - e graças à transferência, iniciada em 1982, dos poderes administrativos do estado unitário em direção aos diversos entes administrativos. Mas se a dita “descentralização” deu força aos atores políticos locais, ela também colocou num mesmo patamar decisional municípios, intermunicipalidades, departamentos e regiões; todos face ao estado unitário e à uma crescente organização supra-nacional, responsável pela incitação e financiamento de diversas políticas públicas: a União Europeia. Neste contexto, as diferentes escalas político-administrativas são colocadas numa situação de negociação obrigatória (Marcou et al, 1997), pautadas nas lógicas contratuais, ao mesmo que elas são confrontadas à instituição das Parcerias Públicos-Privadas, estratégia privilegiada num contexto global de planejamento estratégico.

Assim, no sentido oposto ao “engessamento” da federação brasileira, o estado francês caracteriza-se por uma flexibilização dos limites administrativos, onde o próprio

¹ 2º governo Lula e 1º governo Dilma.

² DATAR: *Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale* (Delegação Interministerial para o Planejamento Territorial e Atratividade Regional). A DATAR é um serviço do Primeiro Ministro, fundado em 1963, para preparar, promover e coordenar as políticas de ordenamento territorial do Estado francês.

Estado perde rigidez e poder; mas guarda, na sua capacidade legislativa e instituição de instrumentos de planejamento, um controle sobre a coordenação destas escalas.

A proposta desta breve análise de casos - dois brasileiros e dois franceses – é, portanto, discutir o desafio da cooperação territorial à luz do contexto institucional no Brasil; ao mesmo tempo, explorar os pontos positivos e as dificuldades destas experiências que se orientam para uma visão mais integrada do território buscando pensar nas possibilidades de um novo território.

1. A ESTRUTURA FEDERATIVA E PRÁTICAS COOPERATIVAS INTER-TERRITORIAIS NO CONTEXTO BRASILEIRO

O Brasil se organiza como um estado federativo, articulado em três perímetros administrativos diferentes: as cidades (município), os estados federados e Estado Nacional. Apesar destes três níveis de governo terem determinadas autonomias constitucionais na prática da política e da gestão governativa, o Poder Executivo do Estado Nacional representado por sua cúpula máxima, que é a Presidência da República, controla e determina de “cima para baixo” as diretrizes, ações e regulamentação e liberação de recursos aos estados federados e municípios e suas cidades. Ressalta-se que dado a inexistência de âmbito governamental metropolitano - apesar das inúmeras, complexas e de grande porte metrópoles do país - cabe aos estados federados organizar o aparelho de estado, gestão e ações que envolvam diferentes municípios, o que reforça o Poder Executivo do estado federado face as cidades.

Tem-se, assim sendo, municípios com autonomia na letra da Constituição de 1988, mas que na prática devem se reportar sempre ao Executivo do estado federado e ao do Estado Nacional para obterem recursos financeiros e poderem aderir a Planos Nacionais. Neste sentido, os municípios, escala administrativa mais próxima do cidadão, que têm como competências questões fundamentais para a vida urbana como coleta e disposição de lixo; coleta e tratamento de esgoto e abastecimento de água; rede viária e transportes, entre outras, não tem conseguido atuar plenamente na implantação, operação e manutenção destes serviços básicos; pois estão submissos à lógica de determinada hierarquia política e normativas e leis que dependem de níveis superiores aos seus.

E importante salientar que existe uma grande disparidades também entre as cidades, pois aquelas que “encabeçam” grandes áreas metropolitanas como São Paulo, Rio de

Janeiro, Belo Horizonte, Salvador, entre outras; replicam a configuração de hierarquias observada no país com seu Poder Executivo, tanto do estado federado como do município núcleo da metrópole, absorvendo o papel de esfera decisória centralizada hipertrofiada determinando aos demais municípios que compõem a metrópole uma subordinação que conduz a não resolução ou resolução precária de seus problemas. Este mesmo esquema se replicará entre as cidades mais importantes de cada estado federado e seus municípios de menor importância em termos econômicos e sociais e de porte com suas capitais recebendo mais recursos financeiros e ações resolutivas de seus problemas.

O resultado deste esquema de hierarquias, ao lado de outros elementos, tem sido assim a configuração de territórios desequilibrados, com uma atração permanente de atividades para as já grandes e consolidadas metrópoles, sendo que no interior destas, devido à ausência ou extinção da ideia de planejamento, o núcleo da metrópole tem maiores possibilidades de resolução de seus problemas e de melhorias na qualidade de vida em detrimento dos demais municípios.

Cabe lembrar que no período autoritário pós 1964 foram institucionalizadas escalas de projeto e gestão intermunicipais chamadas Regiões Metropolitanas³, sob responsabilidade dos governos estaduais. Mas a forma como foram criadas, por um “ato hierárquico onde municípios foram agregados, de maneira adscritiva⁴, queiram ou não” (SPINK, 2012, p.22); além do contexto centralizador do período, que “esvaziou” os municípios e estados, dificultou qualquer viabilidade desta nova escala político-administrativa. Mesmo depois da constituição de 1988, não existem dispositivos que permitam às cidades optarem por fazer parte ou não da área metropolitana, como um tipo de resqúcio da ditadura e da lei de criação das áreas metropolitanas.

Neste quadro, diversas estruturas de cooperação territorial se constituíram. Tais estruturas podem se formar a partir de arranjos entre atores, agentes e escalas diferenciados, além de priorizar diversificados setores de políticas públicas. Algumas alternativas são mais antigas e representam o *empowerment* dos atores políticos e civis em um processo de auto-organização territorial de cunho regionalizado. Outros representam formas de cooperação intermunicipal baseadas na lógica do consorciamento e que se desenvolveram de forma

³ Lei complementar nº 14 (1973), que estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.

⁴ A única exceção é o caso da criação da região metropolitana da Baixada Santista, que foi solicitada pelos municípios integrantes.

impressionante nos últimos anos, sobretudo a partir da Lei dos Consórcios Públicos (2005). Segundo o guia dos Consórcios Públicos (CAIXA ECONOMICA FEDERAL, 2011), existem hoje no Brasil mais de 400 consórcios, nos quais a grande maioria é temático, na área da saúde, seguidos pelos consórcios de desenvolvimento socioeconômico e segurança alimentar, saneamento e lixo; com uma grande concentração de consórcios de infraestrutura, de forma geral, no estado de São Paulo.

Neste contexto, a aprovação e tardiva regulação do Estatuto da Cidade, apesar de revolucionar quanto à função social da propriedade, ficou tímido quanto à questão metropolitana e regional (FREITAS, 2007). Como resultado, os Planos Diretores Municipais (PDM) – *sim continuam sendo de responsabilidade municipal* - pouco avançaram as bases do planejamento territorial, mesmo que, na prática, alguns exemplos tenham tido importantes avanços, como é o caso do Plano Diretor da Região Metropolitana de São Paulo⁵.

1.1 Do Consorcio setorial à Câmara do Grande ABC: mais de 20 anos de cooperação

O “consórcio do ABC”, assinado em 1990, sob o nome de Consórcio Intermunicipal das Bacias do Alto Tamanduaté e Billings⁶, pelos prefeitos das sete cidades - Diadema, Mauá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul – constitui o primeiro exemplo deste estudo (ABRUCIO e SOARES, 2001). Do ponto de vista de sua gênese, o Consórcio do Grande ABC foi criado a partir de uma cooperação setorial dos municípios integrantes da região do Grande ABC para a gestão ambiental das bacias hidrográficas e para o gerenciamento e destinação de resíduos sólidos (RODRIGUES, 2010). É somente num segundo momento que o consórcio setorial transforma-se em consórcio de desenvolvimento econômico regional e, com a inclusão da sociedade civil através do Fórum da cidadania do grande ABC, em espaço de discussão: identificando as necessidades e potencialidades da região e determinando assim uma estratégia de planejamento, uma gestão compartilhada e, por fim, políticas públicas cooperativas (ABRUCIO e SOARES, 2001; RODRIGUES, 2010).

⁵ Para G. L. Freitas (2007), esse plano é um bom exemplo, pois permitiu a integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) graças à unificação das duas macrozonas: rural e urbana. O autor propõe que os Planos Diretores metropolitanos integrem também uma macrozona de proteção ambiental, que corresponde às áreas sob restrições ambientais à ocupação.

⁶ Este consórcio foi fundado em 1963 como um consórcio setorial visando melhorar o fornecimento de água e a gestão dos problemas ambientais. Entretanto, a criação em 1965 da companhia estadual de águas e esgotos, faz que esta primeira estrutura consorciada desapareça, sendo reativada somente em 1990 sob o nome de Consórcio Intermunicipal da Bacia do Alto Tamanduaté e Billings.

Não cabe aqui explicar a estrutura ou a criação deste arranjo territorial em pormenores; interessa-nos antes questionar os elementos que incitaram a criação e permitiram a permanência desta forma de governança territorial ao longo destes últimos anos, mesmo após a morte de uma das importantes personalidades políticas por de traz da organização “Grande ABC”⁷.

Um primeiro ponto que explica o sucesso da formação desta organização é o fator político uniforme e cooperativo. Na época de criação do consórcio, a região do Grande ABC se destacava como centro metropolitano de inclinação política esquerdista e favorável às cooperações intermunicipais. Os prefeitos das cidades no período 1989-1992 e 1996-2000; nos quais destacam-se os prefeitos de Maurício Soares - prefeito de São Bernardo, e Celso Daniel acima citado; pertenciam em maioria ao Partido dos Trabalhadores (PT), partido de grande força regional graças à gestação do líder político Luís Inácio Lula da Silva dentro dos sindicatos operários do próprio ABC Paulista. Além disto, o governo do estado de São Paulo estava nas mãos do governador Mário Covas (PSDB, 1994- 1998), que também se exprimia favorável a este tipo de cooperação (RODRIGUES, 2010).

Outro elemento importante a salientar é a homogeneidade e a especificidade desta região, que polarizou durante muito tempo uma indústria automobilística e um polo petroquímico e químico importantes; além de concentrar uma classe operária forte e um perfil político altamente articulado com a classe proletariada. Este perfil econômico resultou, por sua vez, num perfil social altamente metropolitano e fez da região do Grande ABC o terceiro mercado consumidor do país (ABRUCIO e SOARES, 2001).

O movimento associativo e sindical, este ultimo de importância nacional, se estabeleceu na “região ABC” no início do período democrático pós-regime autoritário. Muitas associações se destacaram e um movimento social chamado na época “vote no ABC” colocava em evidência a contradição entre a força sindical e associativa e a baixa representatividade política da região, tanto a nível estadual quanto federal (ABRUCIO e SOARES, 2001). Cria-se assim, a partir deste movimento o Forum da cidadania, que se estabelecerá como a base civil e cidadã da Câmara do Grande ABC.

Porém, outro ponto importante a ser salientado é fator “imperativo”. Se a região conheceu um crescimento econômico-social acelerado até o final dos anos 80, se fortalecendo

⁷ Importante leadership do consorcio do Grande ABC, Celso Daniel, prefeito da cidade de Santo André, foi assassinado em 2002.

tanto politicamente quanto civilmente⁸ a crise do setor automobilístico e da indústria local, mais os grandes problemas ecológicos associados à poluição das bacias hidrográficas do Alto Tamanduatéi e Billings, determinaram uma crise econômica e um grande desemprego nos anos 90. Desta forma, a cooperação intermunicipal foi a resposta da sociedade civil e dos representantes políticos em prol da retomada do desenvolvimento territorial regional, dito Grande ABC.

O caso do Grande ABC corresponde ao único caso de consórcio de desenvolvimento territorial que se perenizou no Brasil: são quase 25 anos de funcionamento. Não somente ele avançou a questão das cooperações territoriais pelo fato de ser intersetorial, mas também ele incitou outras experiências e a própria regulação dos consórcios públicos, que antes eram de natureza jurídica privada; regulamentando assim as possibilidades da cooperação entes federativos para a elaboração e gestão conjunta de políticas públicas.

1.2 Conselhos Regionais de Desenvolvimento: uma resposta às disparidades intra-regionais gaúchas?

Os Conselhos de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul (Coredes) foram criados em 1990, a partir de uma mobilização das entidades civis e de classes por uma política de cunho regionalizado que teve reconhecida esta demanda pelo governador recém-eleito, Alceu Collares (PDT - 1991-1995). Assim, a partir de 1991 foram criados 17 Coredes. Em 1996, os Coredes eram em número de 22⁹, resultado tanto de desmembramento internos dos conselhos, quanto da criação de novos.

Atualmente existem 28 Coredes, organizados segundo especificidades regionais (BÜTTENBENDER et al., 2010), tais que matriz produtiva local ou as características geográficas particulares, e articulados com o governo do estado do Rio Grande do Sul graças à figura do Fórum Estadual do Coredes. Em 2003 foram criados os Conselhos Municipais de desenvolvimento – Comudes – que articulam o nível municipal com o regional.

Alguns elementos parecem importantes para o entedimento da importância do Coredes como arranjo territorial cooperativo de cunho regionalizado. Do ponto de vista da sua gênese, dois fatores parecem ter sido responsáveis pela criação do Coredes. A existência tanto de uma rede de universidades comunitárias e federais, dispostas a promover o

⁸Inúmeras associações, de caráter regional ABC, foram fundadas neste período.

⁹ Integrando os Cordesde às zonas do Orçamento Participativo (OP) estadual, no governo Olívio Dutra (PT - 1999-2002). Isto representou um ganho aos Coredes, no sentido de aumentar seu poder de decisão, inexistentes até então. Mas representou também uma perda da sua vocação inicial, sendo subordinados aos temas e estruturas próprios ao OP

desenvolvimento da microrregião onde se encontravam; quanto a existência de entidades civis e de classe, conscientes da necessidade de políticas regionalizadas capazes de tratar dos particularismos locais (ALLENBRANDT, 2010; CARGNIN, 2014). Outro fator reside no reconhecimento de uma grande disparidade intra-regional no Estado do Rio Grande do Sul (BÜTTENBENDER et al., 2010; CARGNIN, 2014). Certas regiões, especialmente a região sul e a região da fronteira oeste, não conseguiam atingir o mesmo nível de desenvolvimento que as demais regiões do Estado do RS. As regiões metropolitanas de Porto Alegre e a região serrana (rede metropolitana de Caxias do Sul) eram prioritárias nos investimentos tanto do capital privado, quanto dos investimentos públicos.

Assim, a criação dos Coredes - especialmente do Coredes Sul - representou, ao mesmo tempo, o reconhecimento das diferenças internas ao estado, exigindo uma atuação pública no sentido de reequilibrar o território por intermédio de uma política regionalizada (NUNES, 2008) e um tipo de reação apaziguadora dos conflitos internos, que chegaram a colocar em debate um movimento separatista da metade sul do estado¹⁰.

Neste processo a ampla participação da sociedade civil foi primordial. A primeira tentativa de criação destes conselhos, capitaneada pelos parlamentares do estado do Rio Grande do Sul, não obteve êxito (ALLENBRANDT, 2010), pelo fato de acentuar as disputas partidárias e de definir perímetros para os conselhos que procuravam antes reforçar estratégias políticas-eleitorais que representar as diferenças intra-regionais. Como resultado, o governo do Estado transfere à rede de universidades comunitárias, a responsabilidade de organizar os demais representantes civis e os representantes políticos dos municípios em conselhos e organizar o método de trabalho destes, deixando livre às entidades “regionais” sua auto-organização e gestão. Um exemplo desta liberdade reside no fato da sua tardiva regulamentação, realizada somente em 1994, já com três anos de existência (DALLABRIDA et al, 2009; DALLABRIDA e BÜTTENBENDER, 2008).

Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento correspondem à primeira, e talvez única, política regionalizada brasileira, cuja definição das “regiões” veio das próprias entidades regionalizadas e não do governo estadual. Assim, os Coredes inovam pelo fato de serem criados e autor-regulados pela sociedade civil, mas também de terem sido articulados

¹⁰ Iniciado por personalidades políticas que desejariam uma separação da chamada metade sul do Rio Grande do Sul do restante do país, e evidentemente aceder ao cargo de governador, este movimento foi bastante discutido e mesmo que não representasse uma verdadeira ameaça à soberania do Estado e, mesmo, da União, ele sinalizou para o grau de descontentamento das regiões desfavorecidas com as políticas uniformes.

com outras formas de participação da sociedade nas políticas territoriais, sobrevivendo à diversas e plurais gestões estaduais.

2. A ESTRUTURA DO ESTADO FRANCÊS E SUAS PRÁTICAS COOPERATIVAS

O Estado francês se organiza em torno de cinco escalas administrativas diferentes: *Commune* (município), *intercommunalité* (associações intermunicipais), Departamentos, Regiões e Estado Nacional. O município - *commune* - corresponde à menor escala político-administrativa¹¹. A França conta hoje com 36.571 *communes* na “França metropolitana”, as quais metade possuem menos de 10.000 habitantes.

Desde a Lei de descentralização de 1982 - conhecida como Lei de Defferre – as *communes* colaboram com a administração do Estado ao ordenamento do território ao desenvolvimento econômico-social. Mas, se a descentralização das competências aproximou a decisão política urbana dos cidadãos; ela trouxe como impacto negativo uma dispersão político-administrativa excepcionalmente grande (LACAZE, 2001). Assim, não nos parece surpreendente que a cooperação intermunicipal tenha se difundido com tanto sucesso no território francês, pois metade das municipalidades não possuem nem estruturas nem orçamentos capazes de planejar e gerir o desenvolvimento territorial aos quais elas vieram a tornarem-se responsáveis. Assim, temos uma trajetória de cooperações inter-territorial bastante consolidada.

As primeiras formas de cooperação francesas são as associações intermunicipais do tipo *syndicats*. Estes arranjos apresentam grande semelhança com os consórcios intermunicipais brasileiros no estado atual. Inicialmente setorizados: *Syndicat intercommunal à vocation unique* (SIVU, desde 1890), eles passaram a adicionar competências passando a sindicatos do tipo mixtos: *Syndicat Intercommunal à Vocation Vocation Multiples* (SIVO, desde 1959), integrando assim, por exemplo, a gestão da água, do saneamento e dos resíduos, ao mesmo tempo em que os transportes. Em um segundo momento, consequência da Lei Chevènement¹², esses mesmos sindicatos se organizaram em estruturas de cooperação territoriais intermunicipais¹³, institucionalizadas como “Estabelecimentos Públicos de

¹¹ Em termos eleitorais aparece também o canton como escala territorial infra-municipal.

¹² Lei n° 99-586 du 12 juillet 1999 referente ao reforço e a simplificação das formas de cooperação intermunicipais.

¹³ As *intercommunalités*, resultantes da Lei n° 99-586 de 12 julho de 1999, dita Lei Chevènement, classificam-se segundo sua demografia em: metrópoles (mais de 500.000 pessoas), *communautés urbaines* (de 450.000 a 500.000 pessoas), *communautés d'agglomération* (mais de 50.000 pessoas, desde que cidade central tenha pelo menos 15.000 pessoas) e

Cooperação Intercommunal” (*Etablissement Public de Cooperation Intercommunale - EPCI*), que contam hoje com seus próprios impostos (BARAIZE, 2001).

Diferentemente do contexto federalista brasileiro, o Estado francês é unitário e se faz presente em todas as escalas administrativas, através do dito “controle da legalidade”, exercido pelas administrações “deconcentradas” e pela figura dos prefeitos. Desta forma, a gestão urbana metropolitana no território francês conta com uma estrutura hierárquica de instrumentos de planejamento territorial que colaboram tanto para um tratamento interescalar dos problemas, coordenando o planejamento e a gestão das várias escalas territoriais existentes, quanto um tratamento intersetorial dos problemas. Esta estrutura é organizada de forma que cada *Plan d’Aménagement* corresponde a uma escala territorial específica e estabelece com os outros planos, de escalas diferentes, relações hierárquicas de soberania ou de dependência.

Neste contexto, foi criado pela Lei Solidariedade e Renovação Urbana (*Solidarieté et Renouvellement Urbain – SRU, 2000*), um instrumento específico de planejamento das ditas cidades-regiões, os *Schéma de Cohérence Territorial* (SCoT).

Trata-se de um instrumento de planejamento que deve articular a escala da cidade-região com as escalas de gestão territoriais inferiores, sejam elas intermunicipais ou municipais; organizadas em forma de EPCI. Este instrumento foi objeto de estudo anterior dos autores, onde se procurou verificar sua influência na capacidade de organização dos arranjos cooperativos territoriais. Os estudos de caso apresentados abaixo, são ilustrativos ou do reforço ou da desarticulação destas cooperações pela figura imposta dos SCoTs, onde veremos que a capacidade de governança destes arranjos depende tanto dos atores e organizações envolvidas, quanto das experiências anteriores destes dois territórios em termos de cooperação.

2.1 Cooperações na Região Urbana de Grenoble: para além da área urbanizada

O espaço de cooperação da Região Urbana de Grenoble impressiona pelo gigantismo. Ele compreende um perímetro que engloba 19 *intercommunalités* (cooperações intermunicipais), agrupando um total de 273 municípios em uma área de cerca de 3.720 quilômetros quadrados: quase a área total do departamento Isère. Certos fatores contribuíram ao sucesso de tal arranjo territorial.

communautés de communes, essas últimas de perfil mais rural, e que não exigem um número mínimo de habitantes (INSEE, 2010).

Primeiramente, uma experiência de planejamento englobando uma área tão extensa só pode ser arquitetada como resultado gradual de práticas antigas de cooperação territorial, que se estabeleceram ao longo dos anos, construindo uma rede de confiança e prática cooperativa. Para se entender o quão sólida são estas experiências, os primeiros agrupamentos intermunicipais, com finalidade de projeto para o represamento dos rios Drac e Isère, datam do início do século XVII (PARENTE, 2002).

Outro fator é e a grande dependência das cidades pequenas face ao centro metropolitano, permitindo a definição de um perímetro de planificação amplo, onde as antigas cooperações que multifacetaram o território em arranjos *intercomunais*, se associaram para a elaboração do *Schéma de Coherencia Territorial*.

Como forma de viabilizar a elaboração e execução do SCoT, foi fundada uma associação de entes administrativos dotada de uma flexibilidade associativa chamada *Etablissement Public du SCoT de la Région Grenobloise* (vulgo EP SCoT), cujo estatuto jurídico é o de uma EPCI. Um organismo do tipo EPCI não possui competências de gestão urbana, pois esta está atrelada aos municípios. Mas estes (os municípios) podem, se assim o desejarem, transferir estas competências às intermunicipalidades. Assim, o EP SCoT de Grenoble é, à semelhança da Câmara do ABC, um espaço de discussão, onde a institucionalização fica à cargo do SCoT aprovado. Visto a especificidade desta teia de organizações multi-escalares, a aplicação das orientações e decisões presentes no SCoT são dependentes, na prática¹⁴, da atuação das *intercommunalités* ou *communes* (cidades).

Cabe lembrar que um território cooperativo multiescalar acaba envolvendo também uma grande quantidade de atores locais, que se organizam em várias instâncias políticas, econômico-sociais e civis; dificultando o processo participativo e perenizando o procedimento. Assim é primordial a existência de relações políticas consensuais e estáveis, mesmo com uma classe política antagônica. Seria impossível conciliar a mesma “cor” política nas 273 cidades associadas em 19 intermunicipalidades. Porém, as relações partidárias foram colocadas em segundo plano, em prol de um consenso onde foram antes privilegiados os objetivos de desenvolvimento territorial que os objetivos políticos dos atores locais.

¹⁴ Uma compatibilidade é requerida pela Lei, exigindo a aplicação e o respeito às regras do Plano Diretor Metropolitano SCoT (CHRISTIANY, 2006). Mas a pesquisa de campo (MOSCARELLI, 2013), assim como outros estudos (DEMAZIERE, 2009; DESJARDINS, 2007), mostrou que esse respeito às regras urbanas, aprovadas no documento, não é automático e depende de muitos fatores tais como o grau de participação dos atores locais na decisão e a capacidade financeira e de recursos humanos que a cidade dispõe.

Neste contexto, a existência de um organismo como a Agência de Urbanismo da Região Urbana de Grenoble, responsável por vários estudos urbanos e planos anteriores ao SCoT, é importante para a estabilidade do processo. A Agência age como um organismo independente, mas coerente com o perímetro político-administrativo de cooperação desenhado pelos atores locais. Organismo mixto entre sociedade civil, municipalidades e Estado, sua função é o suporte técnico ao processo de diagnóstico e planejamento urbano. Porém, o fato dela agregar diversas municipalidades da região de Grenoble, fez com que ela atuasse no reforço da institucionalização do espaço de discussão e planejamento fundado pela elaboração do SCoT.

Neste caso ilustrativo, percebe-se que a obrigação legal de execução do *Schéma de Cohérence Territorial* na escala das cidades-regiões francesas resultou numa institucionalização das relações de cooperações já existentes e estimulou a ampliação da escala de planejamento territorial para além da dita escala metropolitana.

2.2 Cooperações na Aglomeração de Montpellier: dificuldades políticas e estruturais

A aglomeração - *Communauté d'Agglomération* - órgão deliberativo e executivo é formada por 31 cidades pertencentes a uma rede urbana unipolar de 92 cidades, cuja orientação política e os interesses dos atores locais não são análogos. A dificuldade associativa neste caso resulta de alguns fatores.

O primeiro fator a ser levado em consideração é a pouca experiência associativa local. A primeira associação de municípios na região de Montpellier foi o distrito (1965), resultado de um esforço nacional em fundar cooperações nos grandes centros urbanos¹⁵. Este distrito, ainda que tímido¹⁶, lançou as bases da cooperação na aglomeração de Montpellier. Em 2001, graças à aplicação da Lei Chevenement, o distrito se torna *Communauté d'agglomération*, uma intermunicipalidade agrupando 38 municípios. No entanto, neste mesmo ano, a *communauté* é confrontada à obrigação legal de elaborar o *Schéma de Cohérence Territorial*, único meio possível de justificar políticas de expansão territorial face ao Estado unitário cada vez mais vigilante dos espaços naturais e agrícolas. Porém, contrariamente ao esperado pelos legisladores, o que deveria ser um fator de agregação

¹⁵ Aplicação da Lei nº 59-30 de 05 de janeiro de 1959

¹⁶ O Distrito associou inicialmente 12 cidades: Castelnau-le-Lez, Stables, Os Cres, Grabels, Jacou, Juvignac, Lattes, Montferrier-sur-Lez, Montpellier, Palavas-les-Flots, Saint-Jean-de-Vedas, Vendargues. Em 1974, a cidade de Pérols também se associa ao Distrito. Entre 1985 entra o município de Baillargues. Em 1986 o município de Prades-de-Lez entra no distrito, totalizando 15 cidades.

culminará no acucamento de sete das 38 cidades, resultando, finalmente, num arranjo territorial limitado a 31 municípios.

Primeiramente cabe contextualizar que nesta região as diferenças políticas não são mais extrêmas que no caso anterior. Mas, ao contrário de contar com vários líderes políticos consensuais, a região de Montpellier contava com um *leadership*, de forte personalidade; atraindo assim grandes parceiros e grandes rivais. Prefeito da cidade, posteriormente presidente da *Communauté d'Agglomération*, Georges Frêche era amado ou odiado pelos eleitores regionais. Um exemplo de sua centralidade política e falta de posicionamento consensual pode ser identificado, por exemplo, no fato do SCoT ser idealizado à partir do perímetro político-administrativo intermunicipal, onde Frêche gozava de amplo liderança política, não integrando assim todos os 92 municípios e intermunicipalidades pertencentes a cidade-região de Montpellier.

Outro fator importante reside no fato que, internamente ao perímetro da cidade-região, existiam grandes diferenças de posicionamento entre os atores, tanto na forma de condução do planejamento do tipo SCoT quanto no conteúdo dos projetos estratégicos para o desenvolvimento, discutidos no interior deste arranjo cooperativo. Neste contexto, a condução de Frêche também à presidência do conselho deliberativo responsável pela elaboração do *Schéma de Cohérence Territoriale*, fez com que os oponentes políticos se agrupassem em arranjos cooperativos de oposição, deixando a arena SCoT de Montpellier para integrar outras arenas SCoT.

Neste caso ilustrativo percebe-se que, diferente do caso anterior, o “consórcio” de planificação entre cidades priorizou as relações políticas pacíficas dos atores em detrimento da “coerência”¹⁷ da área de abrangência do instrumento de planejamento (BERNIE-BOISSARD e CHAVALIER, 2011; MARCOU et al., 1997).

Outros estudos (DEMAZIERE, 2009; DESJARDINS, 2007) mostraram que esse posicionamento não configura uma exceção. De forma geral, as cidades menores e mais periféricas tendem a “temer” uma associação com o grande centro urbano, pois este último possui mais recursos (financeiros, humanos, etc..) e mais influência política. Um medo às vezes fundado nas práticas anteriores de disputa fiscal (visando as grandes empresas) e nas experiências inegualitárias de cooperações territoriais.

¹⁷ Entende-se por coerência (*coherence territoriale*) a harmonia entre o conjunto de (a) fatores técnicos (redes de infraestrutura, circulação de pessoas e mercadorias, etc..), (b) fatores ecológicos (bacias hidrográficas, relevo, etc..), (c) fatores sociais e econômicos de um planejamento territorial.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após discorrer sobre quatro casos bem diferentes e representativos do fenômeno de cooperação inter-territorial, é interessante notar que um conjunto de temáticas comuns se torna evidente ao comparamos os problemas de planejamento e gestão intermunicipal no Brasil e na França.

Primeiramente, no sistema federalista brasileiro, tem-se como princípio constitucional uma grande autonomia dos entes federativos, sem que exista uma relação de hierarquia entre eles. Porém, na prática os municípios são dependentes das ações do Poder Executivo do Estado Nacional, pois a liberação de recursos fica condicionada à adesão às políticas federais, o que assemelha-se à estrutura dos governos unitários. Um exemplo destas políticas hierarquizadas é a organização do sistema único de saúde, estruturada pelo governo federal na forma de rede cooperativa intermunicipal¹⁸. Mas resulta ainda que os municípios são também dependentes do Poder Executivo Estadual, se considerarmos que os estados federados são os responsáveis pela instituição e gestão das áreas metropolitanas. Provém assim uma grande resistência quanto às associações intermunicipais nas regiões de característica metropolitana, visto que elas são mais dependentes da escala superior que dos entes municipais associados.

Na mesma linha de raciocínio, vê-se também uma semelhança no arranjo territorial nas cooperações de caráter metropolitano no Brasil e na França. Estes arranjos são geralmente organizados em forma unipolar, concentrando investimentos e decisões nas cidades que “encabeçam” as zonas metropolitanas. Mas se no caso metropolitano brasileiro esta condição é regra, nos casos franceses a hierarquia interna ao arranjo territorial vai depender do perfil econômico da região e do perfil dos atores políticos.

Quanto ao perfil das cooperações territoriais, em ambos casos alguns setores são privilegiados quanto à capacidade de elaboração dos consórcios temáticos. No nosso entendimento, esta situação resulta do fato que a descentralização, nos dois países, operou por “blocos”, onde alguns setores foram mais descentralizados que outros; assim como da incapacidade de gestão municipal dos pequenos municípios (dificuldade de recursos humanos, de capacidade de gestão e orçamentaria). Assim não é admirável que os arranjos institucionais dos consórcios brasileiros e dos antigos sindicatos franceses se assemelhem tanto. Em ambos

¹⁸ Estudos (RODRIGUES, 2001) apontam o modelo SUS como o grande responsável pela proliferação dos consórcios intermunicipais de saúde no Brasil.

os casos essas cooperações representam uma forma de resposta à disparidade de condições municipais, que é mais forte em alguns setores municipais que em outros.

Visto o carácter exploratório deste estudo, por ora pouco pode-se determinar quanto aos limites destas arquiteturas territoriais cooperativas, servindo estas análises mais à uma finalidade de incitação ao debate que à uma conclusão de fato. Porém, não podemos deixar de notar o fato que as cidades associadas que partilham uma identidade “regional” parecem ter construído uma colaboração mais perene. Seja o SCoT na Região Urbana de Grenoble, reconhecidamente uma região “de montanha”; seja o caso do reconhecimento da identidade “metropolitana industrial” Grande ABC ou as diversas micro-identidades intra-regionais dos Coredes. Assim, sem entrar no debate do “regionalismo”, esta análise parece indicar duas condições ao sucesso cooperativo: identidade territorial compartilhada e voluntarismo na associação territorial. Porém, será somente com o aprofundamento das pesquisas que estas questões poderão ser validadas.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO F; L; e SOARES M. M. Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC. São Paulo, **Fundação Konrad Adenauer, Série Pesquisas** n.º 24, 2001
- ALLEBRANDT, S. L. **Cidadania e gestão do processo de desenvolvimento: um estudo sobre a atuação dos conselhos regionais e municipais de desenvolvimento do Rio Grande do Sul, de 1990 a 2009**. Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Universidade de Santa Cruz, 2010.
- BARAIZE, F. (2001). **L'invention politique de l'agglomération**. L'Harmattan, Paris, 310 p.
- BERNIE-BOISSARD et CHAVALIER. « Le développement durable : des discours consensuels aux pratiques discordantes. L'exemple des agglomérations de Montpellier et Nîmes », **La « ville durable » : discours, pratiques et réalités, Espaces et Sociétés**, 2011, n° 147 éditions Érès, pages 41-55.
- BÜTTENBENDER, P. L.; SIEDENBERG D. R. ; ALLEBRANDT, S. L. Conselhos Regionais de Desenvolvimento – Coredes/RS: Articulações regionais, referenciais estratégicos e considerações críticas. **CODE 2011 – I Circuito de Debates Acadêmicos**, IPEA, 2011.
- CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Guia de Consórcios Públicos. Caderno 3: As possibilidades de implementação do Consórcio Público**. Brasília, 2011, 247 p.

- CARGNIN, A. P. Escalas de poder e gestão e a implementação de políticas de desenvolvimento regional no estado do Rio Grande do Sul. **Revista Política e Planejamento Regional** (PPR), Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 57-80, jan./jun. 2014.
- CHRISTIANY, D. « Étude sur les contentieux de création et d'extension des établissements publics de coopération intercommunale ». **Collectivités territoriales - Intercommunalité**, 03/2006, n° 3, pages 4-12.
- DALLABRIDA, V. R. ; BÜTTENBENDER, P. L. “Gestão e Desenvolvimento Territorial: Análise de Algumas Experiências de Governança”, **Anais do IV Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional**, 2008, UNISC, Santa Cruz do Sul/RS/Brasil.
- DALLABRIDA, V. R. ; BÜTTENBENDER, P. L.; ROVER, O. J.; BIRKNER, W. M. K. “Gestão territorial e multiescalaridade na descentralização político-administrativa de dois Estados do Sul do Brasil”, **XI Colóquio Internacional sobre Poder Local**, Salvador, 14 a 16 de dezembro/2009.
- DEMAZIERE, C. « Construction intercommunale et développement économique : éléments de problématique et application aux communautés d'agglomération », in BOINO, P. DESJARDINS, X. **Intercommunalité : politique et territoire**. PUCA, La documentation française, Paris, 2009, pages 39-50.
- DESJARDINS, X. **Gouverner la ville diffuse : La planification territoriale à l'épreuve**. Thèse de Doctorat en Géographie. Université Paris I Panthéon-Sorbonne. Institut de géographie, 2007, 527 p.
- FREITAS, G. L. **Planos Diretores Municipais : integração regional estratégica – roteiro metodológico**. ANTAC: Coleção Habitare, Porto Alegre, 2007, 184 p.
- INSEE - Institut national de la statistique et des études économiques (2010). **L'Intercommunalité**. Disponível: <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=zonages/intercommunalite.htm>. Acesso: 12 Dezembro 2010.
- LACAZE, Jean-Paul. **Les transformations des villes et les politiques publiques. 1945-2005**. Presses Ponts et Chaussées, Paris, 2001, 255 p.
- MARCOU, G., RANGEON F., THIEBAULT, J-L. “Le gouvernement des villes et les relations contractuelles entre collectivités public », in Godard, F. (dir..) **Le gouvernement des villes: territoire et pouvoir**. Descartes & Cie, Paris, 1997, 287p.

MOSCARELLI, F. **Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT) et Développement Durable en France : enseignements à partir des cas de Grenoblois et Montpelliérain .**

Tese de Doctorado, 2013, defendida na Escola de Geografia e Gestão Territorial, Universidade Paul Valery – Montpellier III. 493 p.

NUNES, C. O. I. Corede-sul: formação e trajetória. **Biblos**, Rio Grande, 22 (1), p. 9-18, 2008.

PARENT, J.F. (2002). **30 ans d’intercommunalité** (L’intercommunalité grenobloise). La Pensée Sauvage, Grenoble, 269 p.

RODRIGUES, J. N. **La coopération intercommunale, regards croisés entre la France et le Brésil.** (Tese de Doutorado) Doutorado em Geografia, Université Jean Moulin Lyon III, Lyon, 2010.

SPINK, P. Cooperação e Governança Interjurisdicional: conceitos em discussão, **Cadernos Adenauer XII, Municípios e Estados: experiências com arranjos cooperativos**, nº 4, Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, abril 2012, pp. 13-29.