



XIX ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR
Blumenau - SC - Brasil

ARRANJOS ASSOCIATIVOS TERRITORIAIS E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: DESAFIOS PARA UM PLANEJAMENTO INTEGRADO

Virginia Junqueira Rugani Brandão (USP) - vrugani@gmail.com

Formada em Direito pela Puc Minas. Mestre em Direito pela Puc Minas. Doutoranda em Direito pela USP. Professora contratada da Puc Minas.

Tamires Almeida Lima (USP) - tamylima9@gmail.com

Formada em Arquitetura e Urbanismo pela USP. Graduanda em Direito pela USP.

Arranjos associativos territoriais e desenvolvimento regional: desafios para um planejamento integrado

1. DO LOCAL AO REGIONAL: NOTAS INTRODUTÓRIAS SOBRE O DESENVOLVIMENTO E O PLANEJAMENTO TERRITORIAL BRASILEIROS

As primeiras tentativas para adoção do planejamento como padrão de gestão de cidades no Brasil se deram na segunda metade dos anos 1920, a partir dos trabalhos feitos pelos urbanistas franceses A. Agache e Le Corbusier, momento em que se disseminou a ideia de planos urbanos, ainda que tais experiências não tenham alterado essencialmente o padrão de gestão das cidades brasileiras (SANTOS JUNIOR, 1995, p. 28). Mas foi a partir da Constituição da República de 1988 que o planejamento ganhou roupagem jurídica como condicionante para a efetividade de políticas públicas e seus instrumentos, mesmo mediante um tratamento tímido e desarticulado, conforme Eros Grau (2010, p. 348).

De todo modo, é notável em meio a doutrina e as formulações jurídicas que se seguiram, que a reformulação da concepção de organização territorial trazida pela Carta Magna trouxe privilégios para o tratamento local. Até então, o processo de planejamento intra-urbano havia se estruturado por meio dos Planos Diretores de desenvolvimento lato sensu que abrangiam todos os aspectos setoriais das políticas públicas e eram utilizados apenas para captação de recursos públicos centralizados no Governo Federal (MARICATO apud ARAÚJO, 2008, p. 173).

Conforme Marinella Machado Araújo (2008, p. 173), o período inaugurado pela Constituição de 1988 caracterizou-se pela evolução (e não pela ruptura) do modelo de planejamento mediante ampliação da autonomia dos Municípios, que assumem papel estratégico na formulação das políticas de desenvolvimento urbano locais.

Ademais, o Estatuto da Cidade veio reforçar a ideia de que o planejamento é um processo dialético de construção de cidades, e não apenas um ato administrativo regulatório burocrático cujo conteúdo se limita a apresentar diretrizes gerais e amplas sobre a ordenação do espaço urbano (ARAÚJO, 2008, p. 176).

Nessa perspectiva, o planejamento deixa de ser “neutro”. Afinal, a sociedade não é uma massa homogênea e indiferenciada. Os grupos sociais diversos, que se formam e entram ou não em atrito entre si devido a questões muito variadas, complementam o panorama complexo e cheio de tensão e de conflitos latentes e manifestos que caracterizam as sociedades capitalistas contemporâneas (SOUZA, 2003, p. 83).

Segundo Juliano Ribeiro Santos Veloso (2014, p. 83), o planejamento, como previsto no ordenamento jurídico pátrio, pode ser definido como método jurídico utilizado em nível nacional, regional, estadual, metropolitano, municipal e setorial,

pelo qual são alocados os recursos financeiros, materiais, humanos, tecnológicos e operacionais para o estabelecimento de diretrizes, objetivos e metas, de modo a alcançar os fins constitucionais e legais de forma concreta e efetiva, com a participação da sociedade na sua elaboração, consecução, controle e avaliação. Não obstante, uma visão míope ainda cerca o tema, de maneira que o planejamento não foi compreendido ou assimilado pela lógica sistêmica do Direito, o que gera ineficiências (VELOSO, 2014, p. 14).

A tarefa de planejar é árdua. Na realidade é um desafio conseguir raciocinar em conjunto os vieses orçamentário, participativo, territorial, jurídico e político. E as experiências setorializadas e desagregadas têm repercutido em um sentimento de frustração por parte de todos os atores envolvidos.

Com efeito, percebe-se a falta de diálogo global entre as distintas e sucessivas políticas públicas, mediante adoção de planos imediatísticos, alheios a outras consequências pejorativas, sem tempo suficiente para maturar a ideia entre os próprios setores envolvidos, seja da sociedade civil, seja do poder público, além de muitas vezes suas diretrizes serem dominadas pelos interesses econômicos preponderantes.

Debruçar-se sobre o espaço, a fim de planejá-lo e ordená-lo em prol do propalado desenvolvimento é tarefa antiga. O que nos falta, como já indicava Foucault (1986), é perceber o espaço como algo vivo, ao invés de um objeto fixo, morto. Com Massey (2008), Soja (1993), Santos (1979), Souza (2020), Haesbaert (2014), aprendemos que o território geográfico é animado por uma vida social, o espaço é dinâmico, a um só tempo fruto e causa geradora de novas relações e interações políticas, sociais, culturais, econômicas, territoriais.

O foco no crescimento econômico, que vem já inevitavelmente atrelado ao sentido da palavra desenvolvimento, também contribui para a objetificação do espaço na medida que um único viés do desenvolvimento se sobressai aos demais, ou captura os demais. Da mesma forma, o movimento mundial denominado de globalização do local ou localismo, referindo-se à troca e interação entre localidades e entre localidades e multinacionais ou governos federais, trata-se de um processo endógeno de mudanças com apego excessivo ao local como novo gerador de desenvolvimento, a partir da Agenda 21. Como se o local não estivesse integrado a um contexto espacial e temporal mais amplo que inclusive justifica diversas problemáticas localizadas.

Oportuno lembrar que a economia existe em razão da escassez dos recursos, quer dizer, em função dos recursos serem limitados frente às necessidades humanas ilimitadas para o contínuo desejo de elevação do padrão de vida. Nenhum país, região ou localidade é autossuficiente em termos de disponibilidade de recursos produtivos.

A concepção do local como “novo foco do desenvolvimento”, capaz de autopropulsão e autonomia a partir de endogenias exageradas nada mais é, segundo

Carlos Brandão, do que outra forma de aperfeiçoamento do capitalismo que visa diminuir cada vez mais a atuação estatal de maneira a consolidar a lógica do capital. O autor leva o debate a outro nível quando explana a impossibilidade de qualquer experiência (uma matriz produtiva, densa e integrada, completa) engendrar-se no âmbito de uma única região, restando a cada região desprender-se da sua ingenuidade de buscar autonomia econômica e inserir-se especializada e complementarmente em elos específicos das cadeias produtivas da matriz nacional (BRANDÃO, 2012, p.79-80).

Segundo Milton Santos (1979), é a partir de suas modernizações e movimento expansionista que se entende a fragmentação do mundo em regiões funcionais. As regiões, para Santos, tornam-se espaços convenientes do capital global, lugares onde se efetivam as necessidades do capital hegemônico – mas também espaços do vivido, das relações sociais solidárias e compartilhadas.

Dessa forma, cada região, em diferentes escalas, pode ser considerada como uma organização territorial polarizada. Tavares (2015), ao estudar a macrometrópole paulista, traz a ideia das redes e hierarquias das cidades ao perceber que seus limites se definiram pelo raio de influência da cidade principal estabelecido pelos diferentes graus de concentração das atividades industriais, por exemplo.

Assim, as externalidades positivas ou negativas não se criam, exclusivamente, no interior dos grandes estabelecimentos produtivos e das cidades, mas também na rede de cidades, ao que se denomina “economias de rede”, fortemente associadas à organização da produção no espaço-território (DOMÈNECH apud CATELAN, 2013, p. 68 e 69) “*A região deixa de ser a representação síntese dos aspectos naturais e humanos para também ser apropriada pelas estratégias de ordenação do espaço pelas atividades produtivas*” (TAVARES, 2015, p. 112).

Pequenos municípios de uma mesma região, por exemplo, que tenham vocação ou problemas comuns poderiam se articular para administrar suas cidades e alavancar o seu desenvolvimento. Ou mesmo municípios grandes, no que hoje chamamos de governança interfederativa entre regiões metropolitanas, ou mesmo entre municípios e Estados, conforme o direcionamento conferido pela Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, também denominada de Estatuto da MetrÓpole.

Vale pontuar que a Constituição Federal de 1988 trouxe breve disposição sobre o assunto em seu art. 25, §3º, facultando aos Estados (competência anteriormente conferida à União pela Constituição de 1967) a instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões constituídas por municípios limítrofes, com o intuito de integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum mediante lei complementar.

A governança interfederativa de regiões metropolitanas implica o compartilhamento de responsabilidade; e demonstrou a necessidade da observância das peculiaridades regionais e locais; e gestão democrática da cidade, com

compatibilização dos planos plurianuais, das leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais.

O fenômeno da metropolização e o aparato legal que a cercou, ainda que seja recente e esteja engatinhando em termos práticos, trouxe novamente a questão da região, do desenvolvimento regional e das possibilidades de um planejamento integrado a fim de manejar as externalidades positivas e negativas frente aos recursos escassos.

Conforme bem pontua Jupira Gomes de Mendonça (2001, p. 161), a gestão urbana dos municípios situados em áreas metropolitanas esbarra em aspectos que vão além da questão local. Para a autora, é importante que se extrapole para o nível metropolitano o objetivo de ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade. Sem esse esforço, tais regiões e também cada município individualmente perdem a chance de potencializar recursos para atender objetivos comuns de justiça social e de conter as consequências negativas dos impactos de estrangulamentos urbanos que um município causa aos demais (MENDONÇA, 2001, p. 164).

Uma das diretrizes da governança interfederativa é a implantação de um processo permanente e compartilhado de planejamento e tomada de decisão quanto ao desenvolvimento urbano e as políticas setoriais afetas às funções públicas de interesse comum, mediante um sistema integrado de alocação de recursos e prestação de contas, com rateio de custos previamente pactuado. Outra diretriz é a participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e tomada de decisão, no acompanhamento da prestação de serviços e na realização de obras afetas às funções públicas de interesse comum.

Com a cooperação, busca-se criar um espaço de discussão a fim de que as ações resultantes desse encontro reflitam o interesse público na visão de um planejamento global, em vez de refletir as intenções do cooperado de maior poder econômico ou político. “*Cooperar interinstitucionalmente não significa apenas fazer em conjunto, mas, sobretudo, atuar de forma solidária*” (ARAÚJO, 2010, p.145).

A cooperação interinstitucional é influenciada pela cooperação interfederativa, que acontece entre unidades federadas. A efetividade das normas voltadas para o desenvolvimento urbano também depende diretamente do grau de articulação entre os poderes e agentes públicos envolvidos que resultam da operação de um sistema complexo de estruturas organizacionais, de recursos financeiros e de figuras jurídicas (BUCCI, 2006, p. 249).

Nesse raciocínio, compreender que o desenvolvimento regional perpassa pela ação dos diversos atores institucionais locais, integrando o planejamento ao espaço e à história territorial é um passo importante e que já vem se materializando a partir dos diferentes arranjos associativos, público e privados, conforme mapeamento realizado a seguir.

2. ARRANJOS ASSOCIATIVOS TERRITORIAIS

A partir da ideia de governança e cooperação que norteiam o discurso do planejamento integrado, a gramática jurídica institucionalizou certos tipos de arranjos formais, estabelecendo regras que permitem a associação política e/ou econômica de atores públicos e público-privados de determinado território em prol de um ou mais objetivos em comum.

A tabela abaixo demonstra o levantamento normativo federal de diversos tipos de arranjos associativos conectados ao território:

Tabela 1

Ano	Norma	Arranjo associativo
1967	Constituição Federal, art. 157, §10º	Estabelece a competência da União para criar Regiões Metropolitanas (RMs)
1973	Lei Complementar n. 14/1973	Institui as primeiras RMs (São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza)
1988	Constituição Federal, art. 25, §3º	Transfere a competência para criação de RMs para os estados
1996	Decreto Federal n. 1.946/1996	Criação do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF)
1997	Lei Federal n. 9.433/1997	Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos que cria os Comitês de Bacias Hidrográficas
1998	Lei Complementar n. 94/1998	Institui a RIDE Distrito Federal
	Emenda Constitucional n. 19/1998	Altera o artigo 241 da CF 88 para permitir a criação de consórcios públicos e convênios de cooperação entre os entes federados
	Lei Federal n. 9.637/1998	Dispõe sobre a formação de parceria entre poder público e organizações sociais de direito privado, sem fins lucrativos, para fomento e execução de atividades dirigidas ao ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde
1999	Lei Federal n. 9.790/1999	Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs). Dispõe sobre a formação de parceria entre poder público e as OSCIPs por meio de vínculo de cooperação para fomento e execução de atividades de interesse público
2001	Leis Complementares n. 112 e 113/2001	Instituem as RIDes Grande Teresina e Petrolina-Juazeiro
2004	Portaria Interministerial n.200/2004	Cria o Grupo de Trabalho Permanente (GTP) para Arranjos Produtivos Locais (APLs), integrado pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), o Ministério de Planejamento,

		Orçamento e Gestão (MPOG), o Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT), o Ministério da Integração Nacional (MI) e mais 23 instituições, governamentais e não governamentais, de vários focos e matizes
2004	Lei Federal n. 11.079/2004	Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios
2005	Lei Federal n. 11.107/2005	Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos
2008	Decreto Federal n. 11.503/2008	Institui o Programa Federal Territórios da Cidadania
2014	Lei Federal n. 13.019/2014	Estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividades ou de projetos inseridos em termos de colaboração, de fomento ou em acordos de cooperação
2015	Lei Federal n. 13.089/2015	Institui o Estatuto da Metrópole

Elaboração própria.

É perceptível como o tratamento jurídico dos arranjos associativos territoriais se iniciou a partir da questão metropolitana e dela se descolou com o passar do tempo, sendo que, nos vinte anos que se seguiram à promulgação da Constituição de 1988, diversas modalidades de arranjos, horizontais e verticais, foram regulamentados.

A questão que se coloca é em que medida esses arranjos contribuem para o desenvolvimento regional criando um ambiente cooperativo que beneficie o planejamento integrado, conectado com as dinâmicas espaciais e sociais, conforme delineado no capítulo anterior.

A uma primeira impressão, os arranjos foram criados e regulamentados cada um para atender a um tipo de necessidade territorial, não parecendo haver uma conexão entre os mesmos, seja no aspecto jurídico, seja no aspecto espacial. Isto é, os arranjos guardam em si o embrião de articular atores e territórios, mas nascem de forma setorializada, mantendo soluções fragmentadas.

2.1 REGIÕES METROPOLITANAS (RMs)

A Constituição Federal de 1967, em seu Título III, Da Ordem Econômica e Social, artigo 157, §10º, já abria a possibilidade para que a União criasse regiões metropolitanas constituídas por Municípios que, independentemente de sua vinculação administrativa, integrassem a mesma comunidade sócio-econômica, visando à realização de serviços de interesse comum.

Os objetivos, conforme posto no citado artigo 157, bem como enunciado no artigo 8º daquela Carta Constitucional, preconizavam o estabelecimento e a execução de planos regionais de desenvolvimento, bem como a realização da justiça social como finalidade da ordem econômica.

A União então cria as primeiras regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza, por meio da Lei Complementar nº 14 de 1973, na qual são postos seis temas principais de interesse metropolitano, dentre os quais está o planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social. Esta Lei ainda dispõe, em seu artigo sexto, que os Municípios da região metropolitana que participarem da execução do planejamento integrado e dos serviços comuns terão preferência na obtenção de recursos federais e estaduais, inclusive sob a forma de financiamentos, e de garantias para empréstimos.

Segundo Garson, as regiões metropolitanas criadas no início da década de 1970

“assim como as estruturas estaduais criadas para sua gestão, entram em crise a partir de 1979. De acordo com estudo do IPEA, as políticas setoriais implementadas não eram compatíveis em termos espaciais: não havia coordenação intersetorial, interurbana e intra-urbana das ações e dos investimentos realizados” (IPEA, 1976 apud. GARSON, 2009, p. 100).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, desloca-se a competência para criação de regiões metropolitanas para o âmbito estadual, compondo agora o Título III, Da Organização do Estado, em seu artigo 25, acompanhada da faculdade para criação de outros arranjos territoriais, como aglomerações urbanas e microrregiões, a serem constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. Garson aponta que

“[A Constituição de 1988] Não criou, no entanto, mecanismos institucionais que permitissem construir sistemas de governança adequados ao tratamento dos problemas comuns aos municípios metropolitanos. Em particular, destaque-se a falta de uma política de desenvolvimento urbano que articulasse a União, os estados e os municípios em torno de projetos de interesse comum.” (GARSON, 2009, p. 101)

Ao lado do deslocamento da competência, há de se destacar que a Constituição de 1988 elevou os municípios à condição de entes federados, parelhos à condição dos Estados, de forma que ocorre uma diminuição da legitimidade estadual como órgão de coordenação de ações metropolitanas. Essa estrutura regional passa a sofrer também com os efeitos adversos gerados pela autonomia que ganharam os municípios, como a chamada guerra fiscal, dificultando ainda mais o ambiente cooperativo (GARSON, 2009, p.106).

Diante da verificação de que a criação das regiões metropolitanas não viabilizaria, por si só, o enfrentamento de seus desafios, durante a primeira década dos anos 2000, muito se discutiu acerca da criação de um marco legal que instituisse uma estrutura e governança metropolitana, o que culminou com a publicação do Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089/2015).

Este Estatuto nasce com a função de estabelecer (i) diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, (ii) normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e (iii) critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano.

Por outro lado, apontam Hoshino e Moura (2019), que o caráter de compulsoriedade com o qual os municípios são incluídos nas regiões metropolitanas reforça seu papel passivo, dado desde os moldes postos pela Constituição de 1967, e que

“muito embora tenham avançado os mecanismos de cooperação e consorciamento entre entes públicos nos últimos anos, pouco se alterou na lógica da instituição forçosa e unilateral das unidades territoriais regionais. (...) É o que se infere da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (a Corte Constitucional brasileira), dispensando anuência prévia ou de participação dos municípios na elaboração da lei estadual que inaugura uma RM.”
(HOSHINO e MOURA, 2019, p. 378)

Por fim, ressalte-se que para que seja caracterizada como metrópole, segundo conceito definido pelo Estatuto em seu artigo 2º, inciso V, o núcleo da unidade deve ser espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Diferentes, portanto, das Aglomerações Urbanas, definidas no mesmo artigo, em seu inciso I, como unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de dois ou mais Municípios limítrofes, caracterizada por complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas.

Estas definições, embora amplas o suficiente para possibilitar o atendimento às diferentes realidades brasileiras, e ainda que tenham buscado dar caráter técnico ao desenho das unidades territoriais, não estão livres da dimensão política que as atravessa. Para Hoshino e Moura (2019, p. 375) *“Sejam regiões supranacionais, sejam transmunicipais, o próprio conceito de região responde a geometrias variáveis e lutas tanto discursivas quanto substantivas, por seu mapeamento, nomeação, agenciamento e desenvolvimento”*.

Segundo os dados mais atualizados do IBGE, divulgados no segundo semestre de 2020, já foram criadas 74 regiões metropolitanas, destacando-se o estado da Paraíba com 12 RMs, seguido por Santa Catarina com 11, Alagoas com 9 e Paraná com 8. Foram identificadas ainda cinco aglomerações urbanas, três em São Paulo e duas no Rio Grande do Sul.

2.2 REGIÕES INTEGRADAS DE DESENVOLVIMENTO (RIDEs)

Análogas às regiões metropolitanas, as RIDEs são territórios compostos por municípios que pertencem a mais de um estado, desta forma, a competência para sua criação está com a União, conforme se extrai dos artigos 21, 43 e 48 da Constituição Federal de 1988.

Art. 21. Compete à União:

IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

Art. 43. Para efeitos administrativos, a União poderá articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais.

Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

IV - planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento;

O fenômeno, observado nos anos 90, de aumento do dinamismo econômico do setor agroindustrial, bem como a desconcentração industrial da região sudeste, levou a um contexto de intensificação da migração intrarregional, de crescimento de cidades médias e de aumento do número de regiões metropolitanas, bem como a criação das primeiras RIDEs, conforme observam Azevedo e Alves (2010).

Dessa forma, assim como as regiões metropolitanas, as RIDEs são marcadas pelo caráter involuntário de integração dos municípios, levando a problemas similares de cooperação e governança apontados para as RMs. Em adição, estas estruturas interestaduais não são tratadas pelo Estatuto da Metrôpole, e, como observado acima, os dispositivos constitucionais que fundamentam sua criação têm caráter genérico, não prevêm expressamente a natureza dessas regiões, e não designam legislação específica que discipline sua criação (CAVALCANTE, 2020).

Contudo, contam com a formação de um Conselho Administrativo, composto por representantes dos estados e municípios integrantes, cujas atribuições são definidas em regulamento próprio, direcionadas principalmente a coordenar e decidir sobre a execução de programas e projetos de interesse da Região.

Hoje, existem três RIDEs no território nacional (i) RIDE Distrito Federal, (ii) RIDE Grande Teresina e (iii) RIDE Pólo Petrolina-Juazeiro. A primeira foi criada no final da década de 90, por meio da Lei Complementar nº 94 de 1998, instituindo a

Região Integrada do Distrito Federal e Entorno, composta pelo Distrito Federal, três municípios do estado de Minas Gerais e 30 municípios do estado de Goiás.

O artigo terceiro da Lei estabelece que são interesses da RIDE os serviços públicos comuns ao Distrito Federal e aos Municípios que a integram, especialmente aqueles relacionados às áreas de infraestrutura e de geração de empregos.

Por sua vez, a RIDE Grande Teresina, criada pela Lei Complementar nº 112/2001, é composta por 13 municípios do estado do Piauí, incluindo a capital Teresina, e por um único município do estado do Maranhão. Dispõe a Lei, em seu artigo primeiro, que seu objetivo é *“articular e harmonizar as ações administrativas da União e dos Estados do Piauí e do Maranhão”* e seus interesses comuns são pautados especialmente naqueles relacionados às áreas de infraestrutura, prestação de serviços e de geração de empregos.

Por fim, a Região Administrativa Integrada de Desenvolvimento do Pólo Petrolina/PE e Juazeiro/BA foi criada pela Lei Complementar nº 113/2001, e é composta por quatro municípios do estado de Pernambuco e outros quatro municípios do estado da Bahia. Dispõe ainda a Lei que sua criação é dada *“para efeitos da articulação da ação administrativa da União”* e que são programas e projetos prioritários para a Região aqueles relacionados à irrigação, recursos hídricos, turismo, reforma agrária, meio ambiente, sistema de transporte e outros relativos à infraestrutura básica e geração de empregos.

2.3 CONSÓRCIOS

A descentralização, que a Constituição de 1988 engendrou ao dar maior autonomia e responsabilidade aos municípios, por um lado buscou criar ambiente cooperativo entre os entes, com o estabelecimento de competências comuns e concorrentes, mas por outro, não previu instrumentos capazes de efetivar tal cooperação.

Como já abordado, as regiões metropolitanas e as regiões integradas de desenvolvimento, nos moldes como foram elaboradas, também não foram suficientes para enfrentar as complexidades dos territórios e promover um planejamento integrado.

Nesse contexto, é promulgada a Emenda Constitucional nº 19 de 1998, que deu nova redação ao artigo 241 da Constituição Federal, de forma a permitir à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a conformação de consórcios públicos ou convênios de cooperação entre si, de forma voluntária e por iniciativa própria.

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos,

bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Ainda que esta Emenda não tenha dado origem aos arranjos cooperativos entre municípios, pois estão documentadas diversas experiências anteriores, remontando à década de 1960, é certo que viabilizou a ampliação deste tipo associativo. Em adição, a criação do Ministério da Integração Nacional, em 1999, e do Ministério das Cidades, em 2003, evidenciam a retomada da atividade de planejamento e da articulação territorial com vistas ao planejamento integrado.

A coroar este processo, são publicados a Lei Federal nº 11.107/2005 e o Decreto Federal n. 6.017/2007, que a regulamenta, tidos como o marco legal dos consórcios públicos, que desencadearam um aumento significativo no número de consórcios entre entes federados.

Sustentam Linhares e Cunha (2010) que até 2005, o arranjo institucional dado aos consórcios não era propício ao seu desenvolvimento, pois os mecanismos de *enforcement* do compromisso assumido pelas partes eram bastante precários. Nesse quesito, o marco de 2005 delimitou de forma bastante clara instrumentos que estruturam o comprometimento entre os entes consorciados, criando ambiente de maior segurança jurídica e confiança mútua.

No estudo promovido por aqueles autores, identificou-se que houve incremento no número de consórcios intermunicipais em praticamente todas as áreas de atuação, com destaque para o setor de saúde, e que o processo de consorciamento promoveu a redução de desigualdades interregionais (LINHARES e CUNHA, 2010, p. 563).

Desta forma, apontam Azevedo e Alves (2010) que é notório como, ao ser instituído mecanismo de cooperação voluntária e independente de um poder central, houve um distanciamento da adoção do modelo das RIDEs. Ainda, pode-se concluir que tal tipo de arranjo associativo, por estar mais intimamente ligado ao território e por ser pautado em relação mais equânime entre as partes, foi mais adequado à promoção da cooperação entre entes federativos, em especial os municípios, que, até então, tinham pouco poder no modelo das RMs e RIDEs.

2.4 COMITÊS DE BACIAS HIDROGRÁFICAS

O histórico da gestão das águas no Brasil caracteriza-se, como destacado por Campos e Fracalanza (2010), por ter sido (i) fragmentado, na medida em que cada setor interessado (energia, agricultura, saneamento, etc) realizava seu próprio planejamento à revelia dos demais; e (ii) centralizado, tendo em vista que as decisões sempre foram tomadas pelos estados ou pela União, que possuem a dominialidade sobre as águas, sem a participação dos municípios, dos usuários ou da sociedade civil.

Em oposição a essa lógica, o estado de São Paulo elaborou uma forma de gestão descentralizada de seus recursos hídricos. A Lei Estadual nº 7.663 de 1991

instituiu a Política Estadual de Recursos Hídricos e o Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos, resultando na divisão do território estadual em 22 Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos (UGRHI), cuja base é dada pelas principais bacias hidrográficas. Cada UGRHI é composta por um órgão consultivo e deliberativo, o Comitê de Bacia Hidrográfica, responsável pelo gerenciamento da Unidade, e é regida por um Plano de Bacia Hidrográfica, documento que consolida propostas para ações de gestão e aplicação dos recursos.

A adoção da bacia hidrográfica como unidade territorial de gestão foi importante passo para a descentralização administrativa e territorial da gestão das águas, na medida em que foram transferidas para a UGRHI funções específicas, poder decisório e gestão de recursos. A partir da territorialização da política de recursos hídricos e *“Com a adoção da gestão descentralizada, muitas ações integradas têm sido propostas e consolidadas no Plano de Bacia”* (CAMPOS e FRACALANZA, 2010, p. 374).

O modelo paulista foi adotado em escala nacional, como posto pela Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei Federal nº 9.433/1997), seguindo a descentralização preconizada pela Constituição Federal. Hoje, a Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) já implantou Comitês na maioria dos rios da União e muitos estados já implantaram ou estão em fase de implantação dos seus comitês de bacia hidrográfica.

No entanto, ainda que tenham sido identificados avanços em direção ao planejamento integrado, o modelo descentralizado de gestão dos recursos hídricos ainda encontra diversos obstáculos. Apontam Campos e Fracalanza (2010, p. 374), por exemplo, que os Planos de Bacia são meramente indicativos, contendo propostas técnicas, mas que *“não pode ser imposto nem estabelecer prioridades às agências públicas e municipalidades.”*. Situação similar ocorre com o Comitê de Bacia, que não tem poder executivo. Suas decisões são submetidas ao Conselho estadual de recursos hídricos e, se aprovadas, são incluídas no Plano estadual de recursos hídricos.

Assim, apesar dos obstáculos, há de se reconhecer que o modelo de gestão dos recursos hídricos por meio dos comitês de bacias e da adoção do território como base fundamental para o planejamento promoveu avanços significativos para o desenvolvimento de planos mais integrados.

2.5 TERRITÓRIOS DA CIDADANIA

O Territórios da Cidadania (TC) foi um Programa Federal instituído pelo Decreto nº 11.503/2008, que tinha como objetivo universalizar o acesso aos programas básicos de cidadania já existentes, unificando as diferentes ações que estavam dispersas por vários Ministérios.

Para tanto, foram criados 120 territórios, abrangendo cerca de 1800 municípios com os piores Índices de Desenvolvimento Humano (IDH) do país. Esses territórios foram dotados de fóruns intermunicipais, que abrigavam representantes das três esferas de governo e da sociedade civil, cuja tarefa era selecionar as políticas já desenvolvidas por 22 Ministérios e aplicá-las em favor do desenvolvimento social do território.

Esse programa teve origem em iniciativa similar promovida por meio do Programa Desenvolvimento Sustentável de Territórios Rurais (PRONAT). O antigo PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar), instituído pelo Decreto Federal n. 1.946/1996, passou por sucessivas alterações até ser finalmente revogado pelo Decreto Federal n. 9.784/2019. Esses programas visavam a mobilização de forças sociais locais para promover a reestruturação das economias dos territórios rurais. Aplicou-se ao TC a mesma lógica de integração de políticas a partir da realidade territorial.

Os critérios adotados para a definição dos territórios que seriam o foco da atuação do Programa Territórios da Cidadania foram (i) baixo IDH; (ii) maior concentração de agricultores familiares e assentamentos da Reforma Agrária; (iii) maior concentração de populações quilombolas e indígenas; (iv) maior número de beneficiários do Programa Bolsa Família; (v) maior número de municípios com baixo dinamismo econômico; (vi) maior organização social; (vii) pelo menos um território por estado da federação.

Dados divulgados à época de operação do TC revelam a magnitude de sua atuação:

Territórios Beneficiados: 120	
Municípios Contemplados	1852 (33% dos municípios brasileiros)
População Beneficiada	42,4 milhões (23% da população brasileira)
Tipificação da população beneficiada	
Rural	13,1 milhões
Agricultores familiares	1,9 milhão
Assentados da reforma agrária	525,1 mil famílias
Pescadores	210,5 mil
Comunidades Beneficiadas	
Comunidades Quilombolas	810
Terras Indígenas	317
Verba destinada ao programa até dezembro de 2010	R\$ 65.173.395.184,26, média de R\$ 21.724.465.061,42 por ano

Fonte: <http://www.programaredes.com.br/territorios-da-cidadania-promove-desenvolvimento-economico-e-inclusao-social/> <acesso em dez/2021>

Contudo, como expõem Lotta e Favareto (2016), o Territórios da Cidadania passou a enfrentar dificuldades para promover a implementação integrada das políticas,

“em vez de integração de políticas, os ministérios passaram a operar sob a lógica de ofertas de recursos e linhas de intervenção já existentes; os fóruns territoriais perderam capacidade de pactuar projetos restringindo-se a selecionar prioridades dentre as ofertas dos ministérios” (LOTTA e FAVARETO, 2016, p. 53).

Assim, em 2011, o TC foi substituído pelo plano Brasil Sem Miséria, a fim de recuperar o caráter integrador de políticas que se perdera no programa anterior, agregando ações estruturadas pelos eixos Garantia de Renda, Inclusão Produtiva e Acesso a Serviços Públicos.

“[O programa Brasil Sem Miséria] é essencialmente um programa de coordenação, articulação, monitoramento e avaliação de ações desenvolvidas tanto pelo Governo Federal como pelos estados e municípios [...], dentro de uma lógica de atendimento integral a uma determinada camada da população” (GALVÃO, LOTTA e BAUER, 2012 apud. LOTTA e FAVARETO, 2016, p. 53).

Ambos os programas se destacam principalmente pela adoção do viés integrador de políticas e do território como base de gestão, promovendo o planejamento e a ação integrados e direcionados às especificidades locais e sociais de cada território, podendo ser considerados avanços em direção ao planejamento integrado.

2.6 PARCERIAS PÚBLICO-PRIVADAS (PPPs)

A Lei 11.079/2004, chamada Lei das Parcerias Público-Privadas, *“institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública”*. Em seu artigo segundo, define a parceria público-privada como um *“contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa”*. Trata-se, portanto, de modalidade específica de parceria entre a administração pública e entes privados, em contraposição ao uso genérico do termo, que, por vezes, aparece na literatura para designar qualquer tipo de parceria que se estabeleça entre entes públicos e privados (MOREIRA, 2012, p. 45).

Na forma como foram estruturadas, as parcerias público-privadas adquiriram características específicas ao contexto brasileiro. A Lei determina, por exemplo, que as parcerias não podem ter (i) valor inferior a dez milhões de reais, (ii) período de prestação inferior a cinco anos, e (iii) como objeto único o fornecimento de mão-de-obra, o fornecimento e instalação de equipamentos ou a execução de obra pública. Ainda, impõe a obrigatoriedade de que a seleção do parceiro privado se dê por meio de licitação, em processo competitivo, e que seja constituída uma Sociedade de Propósito Específico (SPE) antes da celebração do contrato, incumbida de implantar e gerir o objeto da parceria.

Ao analisar o impacto das PPPs no setor de transporte metroferroviário do estado de São Paulo, Moreira (2012, p. 93) observou que a fragmentação política da Região Metropolitana, a baixa capacidade de financiamento estatal, bem como

dificuldade de integração entre as políticas de transporte e de uso do solo, impõem grandes obstáculos à implementação de uma malha metroferroviária eficiente e que atenda às necessidades da metrópole paulista.

Desta forma, verificou Moreira (2012) que a implementação das parcerias público-privadas nesse setor proporcionou vantagens em relação ao financiamento das obras, ao tempo total de implantação e à liberação do Estado para focar sua atuação em atividades essenciais, na medida em que delega atividades consideradas não essenciais à iniciativa privada.

Por outro lado, esse modelo de viabilização de serviços públicos está totalmente desvinculado da discussão do desenvolvimento regional

“A discussão referente ao desenvolvimento ocorre inicialmente na elaboração do Pitu – Plano Integrado de Transporte Urbano e, posteriormente, durante a elaboração do projeto propriamente dito, ou seja, com base nas externalidades que os projetos podem proporcionar, o Estado define qual projeto vai ser priorizado. Nesse momento, após a escolha do projeto com maior potencial de desenvolvimento para a região, é que a PPP surge, em conjunto com os recursos fiscais e com os financiamentos, como uma das maneiras de viabilizar financeiramente esse projeto.” (MOREIRA, 2012, p. 94-95).

A partir desse exemplo, pode-se concluir que as PPPs, para que possam ter papel significativo para o planejamento integrado, dependem da existência de um planejamento *a priori*, pois sua implementação e modelo de operação não se relacionam com a temática do planejamento tendo em vista sua natureza contratual, e não de política pública. Assumem, portanto, primordialmente, papel de instrumento que possibilita a viabilização de implementação de serviços para os quais o Estado não possui capacidade de financiamento, mas não tem o condão de promover o planejamento integrado.

2.7 CONTRATOS DE GESTÃO COM ORGANIZAÇÕES SOCIAIS

Implementados no contexto de reforma administrativa operada pelo Governo Federal, entre os anos de 1995 e 1998, a fim de limitar sua atuação, os contratos de gestão foram criados pela Lei Federal nº 9.637/1998, cujo objetivo é firmar parcerias com organizações sociais (entidades privadas sem fins lucrativos) para executar atividades de ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção e preservação do meio ambiente, cultura e saúde.

Para tanto, o Governo Federal promoveu a publicização das atividades que compunham o setor de atividades não-privativas do poder público, possibilitando que passassem a ser executadas pelas organizações sociais (SALGADO, 2016).

Essas parcerias são construídas a partir da (i) qualificação da entidade privada sem fins lucrativos como organização social, cujos requisitos estão postos pela Lei em seus artigos 1º e 2º; e (iii) celebração de contratos de gestão, que discrimina as

atribuições, responsabilidades e obrigações do Poder Público e da organização social.

Desta forma, assim como nas Parcerias Público-Privadas, a consecução da atividade ou serviço se dá mediante celebração de contrato com a administração pública, de forma que cada parceria terá suas próprias características, conforme seu objeto. Destaca Salgado, que

“Entre eles, de comum, há o fato de se tratarem de títulos públicos outorgados pelos Poderes Executivos dos Entes Federativos, por autorização dos seus respectivos Poderes Legislativos, a entidades civis sem fins lucrativos, mediante comprovação de cumprimento de requisitos estatutários, exigidos em lei, com o objetivo de com elas estabelecer parcerias, em geral de médio e longo prazo, para provimento de benefícios sociais à população.” (SALGADO, 2016, p. 12)

Portanto, conclui-se que esse arranjo associativo público-privado também está aquém do planejamento integrado, tendo em vista que as ações promovidas por meio dos contratos de gestão são localizadas, desvinculadas de quaisquer instrumentos de planejamento e dependentes da iniciativa de entes privados. Trata-se de instrumento que permite ao poder público delegar atividades a entes privados sem fins lucrativos, sem qualquer vinculação a programas ou planos setoriais ou territoriais, proporcionando impacto, ainda que positivo, pontual.

2.8 TERMOS DE PARCERIA COM ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO

Similar à lei das organizações sociais, e no mesmo contexto de redução da participação estatal na promoção de atividades consideradas não privativas do poder público, foi implementada a Lei Federal nº 9.790/1999, chamada Lei das OSCIPs, que dispõe sobre a qualificação de pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, bem como institui e disciplina o Termo de Parceria, instrumento contratual pelo qual se firma a relação entre o poder público e o ente privado.

As OSCIPs, para serem qualificadas sob essa designação pelo ente público, devem atender aos requisitos postos pelo artigo terceiro da Lei, devendo ser pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, cujos objetivos sociais tenham pelo menos uma das finalidades definidas nos incisos do dispositivo, como, promoção de assistência social, cultura, educação, saúde, defesa, preservação e conservação do meio ambiente, combate à pobreza, entre outros, considerados, portanto, como atividades de interesse público.

Essas atividades podem se configurar mediante a execução direta de projetos, programas, planos de ações correlatas, por meio da doação de recursos físicos, humanos e financeiros, ou ainda pela prestação de serviços intermediários de apoio

a outras organizações sem fins lucrativos e a órgãos do setor público que atuem em áreas afins, conforme consta do parágrafo único do artigo terceiro.

Em relação ao planejamento, esse tipo associativo encontra pouco amparo, haja visto que a celebração do Termo de Parceria, conforme posto pelo §1º do artigo 10, está submetido apenas à consulta ao Conselho de Políticas da área correspondente e em seu respectivo nível de governo, ou seja, não está diretamente vinculada a quaisquer políticas setoriais ou territoriais, distanciando-se, portanto, do planejamento integrado enquanto norteador da consecução de políticas públicas e da aplicação dos recursos públicos.

2.9 ACORDOS DE COOPERAÇÃO

A Lei Federal nº 13.019/2014 estabelece o regime jurídico das parcerias entre a administração pública e organizações da sociedade civil em regime de mútua cooperação. Distingue-se das parcerias firmadas com as organizações sociais ou com as OSCIPs, pois destina-se especificamente a outros três tipos de organizações da sociedade civil, também sem fins lucrativos, como as organizações religiosas ou as sociedades cooperativas.

Ainda, a principal diferença em relação aos contratos de gestão e aos termos de parceria reside na necessidade de chamamento público precedente à seleção da organização da sociedade civil com a qual será celebrado o acordo de cooperação.

Esse chamamento público pode se dar de duas maneiras (i) por iniciativa da própria administração pública, realiza-se um chamamento público a fim de selecionar a organização da sociedade civil que realizará determinada atividade; ou (ii) por meio do Procedimento de Manifestação de Interesse Social, instrumento pelo qual as organizações da sociedade civil, movimentos sociais e cidadãos podem apresentar propostas ao poder público para que este avalie a possibilidade de realização de um chamamento público objetivando a celebração de acordo de cooperação.

Essa norma ainda cria dois outros tipos contratuais, o Termo de Colaboração, pelo qual se celebra parceria com organização da sociedade civil para a consecução de plano de trabalho de iniciativa do poder público, e o Termo de Fomento, a ser celebrado para consecução de planos de trabalho propostos por organizações da sociedade civil.

No que diz respeito à relação entre essas modalidades de parceria e o planejamento, novamente verifica-se a ausência de relação direta com planos, projetos ou políticas públicas mais amplas. Os requisitos que se impõem para a celebração dessas parcerias, dispostos no artigo 33 da Lei, estão focados na avaliação de condições técnicas e financeiras de viabilização da consecução do objeto acordado, tanto pela organização da sociedade civil, quanto pelo poder público. Quanto às providências a serem tomadas pela administração pública, dispostas no

artigo 35, não há qualquer menção à elaboração ou consulta a planos e políticas, e foca majoritariamente na viabilidade técnica e financeira do projeto.

2.10 ARRANJOS PRODUTIVOS LOCAIS (APL)

Os Arranjos Produtivos Locais são aglomerações de empresas e empreendimentos, situados em um mesma localidade, que apresentam especialização produtiva, algum tipo de governança e mantêm vínculos de articulação, interação, cooperação e aprendizagem entre si e com outros atores locais, tais como governo, associações empresariais, instituições de crédito, ensino e pesquisa.

Têm como objetivo o desenvolvimento regional por meio da descentralização do desenvolvimento produtivo e do aumento do empreendedorismo e da competitividade das micro, pequenas e médias empresas – baseados em interação e cooperação.

Um Arranjo Produtivo Local caracteriza-se, geralmente, por (i) ser um conjunto de agentes de natureza diversa, que participam nas tarefas principais de uma aglomeração produtiva; (ii) incluir empresas produtoras de um produto ou serviço de um setor específico, fornecedoras, centros de pesquisa, agentes do governo, instituições do terceiro setor, universidades e demais entidades privadas ou públicas; (iii) ter uma governança e evidenciar relações de cooperação, trocas e aprendizado constantes em um determinado território; (iv) ocorrer em um recorte do espaço geográfico constituído pelo agrupamento de agentes de interesses que consolidam uma identidade coletiva e; (v) demonstrar a capacidade de promover o desenvolvimento local, estabelecendo parcerias e compromissos para manter e especializar os investimentos de cada um dos agentes no arranjo e seu entorno.

A Portaria Interministerial nº 200/2004 cria o Grupo de Trabalho Permanente (GTP) para Arranjos Produtivos Locais, integrado pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), o Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), o Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT), o Ministério da Integração Nacional (MI) e mais 23 instituições, governamentais e não governamentais, de vários focos e matizes a fim de promover políticas públicas específicas para as aglomerações de empresas.

Quanto às políticas públicas direcionadas aos APLs, apontam Barroso e Soares (2009) que houve uma evolução, tendo em vista que, na década de 90, a participação do poder público local limitava-se ao oferecimento de incentivos e isenções fiscais, prática que foi progressivamente abandonada, por desencadear concorrência desleal entre APLs. Hoje, há maior ênfase na promoção de infraestrutura, logística e a criação de incubadoras. *“Surge, portanto, um novo cenário das políticas governamentais, em que o desafio consiste em incorporar os atores locais na concepção e sustentação do processo de desenvolvimento.”* (BARROSO e SOARES, 2009, p. 1442).

Esses autores estudaram a APL de ovinocaprinocultura em Quixadá, estado do Ceará, e verificaram que os objetivos, as diretrizes e as políticas públicas ali implementadas estavam voltadas à melhoria de diferentes partes do processo produtivo deste ramo, resultando no desenvolvimento da região e dos pequenos produtores ali estabelecidos (BARROSO e SOARES, 2009, p. 1454).

Neto e Paulillo (2012) se propuseram a comparar as estruturas de governança de APLs estabelecidos no estado de São Paulo. Nesse estudo, concluíram que, devido ao sucesso do modelo, novas políticas industriais vêm sendo desenvolvidas deixando de se concentrar na empresa ou em determinado setor isoladamente, e passando a considerar “*blocos agregados de atores em sistemas produtivos, muitas vezes enfatizando a sua dimensão espacial*” (LASTRES e CASSIOLATO, 2005 apud. NETO e PAULILLO, 2012, p. 1151).

Desta forma, é notória a capacidade de articulação de atores públicos, privados e da sociedade civil promovido pelos APLs, bem como de políticas públicas, recursos públicos e investimentos privados. Por essas características, por um lado, os APLs podem ser apontados como grandes indutores de um planejamento integrado, por outro, há de se considerar que a integração se dá com finalidades exclusivamente para o setor produtivo e econômico, ainda que sejam registrados impactos sociais positivos decorrentes do êxito dos APLs.

3. DESAFIOS PARA UM PLANEJAMENTO INTEGRADO A PARTIR DA MULTIPLICIDADE DE ARRANJOS ASSOCIATIVOS TERRITORIAIS

Foram mapeados dez diferentes veículos normativos que viabilizam a articulação entre atores de determinado território para atingir finalidades em comum. Isso sem contar os arranjos informais, orgânicos e que também respondem ao fenômeno territorial. A multiplicidade dos instrumentos se dá em razão dessas mesmas finalidades, isto é, cria-se um determinado território de acordo com a questão regional que pretende-se gerenciar. Para gestão das águas tem-se os comitês de bacia hidrográfica; para gestão das relações dinâmicas políticas, administrativas e econômicas entre municípios têm-se as regiões metropolitanas; mas se a questão abrange diferentes Estados, tem-se o RIDE; para acesso a programas básicos de cidadania, o TC; para gerenciar determinada cadeia produtiva, o APL; para gerenciar um empreendimento, serviço ou projeto público com mão de obra privada, a PPP e a contratação de entidades do terceiro setor.

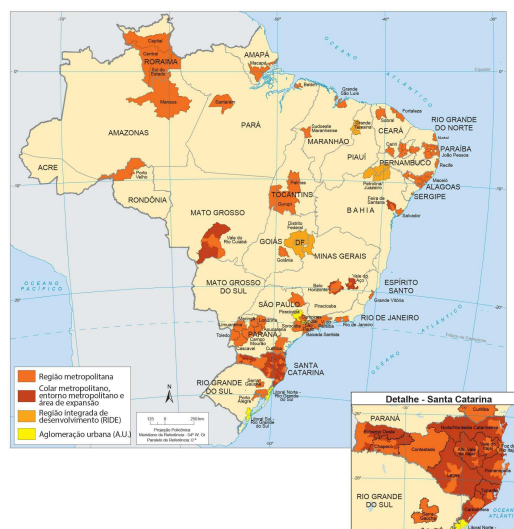
Todos os arranjos parecem responder a um determinado tipo de problema que transcende a escala local, conectando espaços e atores. Mas no conjunto, refletem ainda a lógica setorializada que marca o planejamento brasileiro tamanha é a vinculação do veículo com a finalidade única para a qual foi criado.

Isso fica evidente ao identificar no território brasileiro as RMs e os TCs, por exemplo. Aquelas, responsáveis por gerenciar territórios muito dinâmicos e essas, territórios de baixo dinamismo econômico.

Mapa 1



Mapa 2



Mapa 1: Localização dos 60 territórios inicialmente criados pelo Programa Territórios da Cidadania.

Fonte: Territórios da Cidadania. Brasil, 2008. Disponível em <https://www.embrapa.br/documents/1355746/30180455/Territ%C3%B3rios+da+cidadania.pdf/b435c5cb-b68a-095f-5e27-caef4e60b044> <acessado em dez/2021>

Mapa 2: Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas brasileiras em 2017. Disponível em https://atlascolar.ibge.gov.br/images/atlas/mapas_brasil/brasil_regioes_metropolitanas.pdf Acessado em dez/2021.

Os mapas demonstram que, de maneira geral, onde existe RM não existe TC. São territórios criados em espaços diversos. Os objetivos que movem a criação de uma RM e um TC são aparentemente opostos, haja visto que em um território altamente urbanizado não se encontram os requisitos para um TC. Talvez uma tentativa de oferecer um instrumento propício aos territórios à margem dos epicentros urbanos.

A questão é que esses territórios existem dessa forma, com baixo IDH e com baixo dinamismo econômico por causa das regiões centrais. Trata-se das externalidades que mencionamos no capítulo primeiro. As relações sociais, políticas e econômicas se integram para além de uma visão geográfica do espaço, justamente, por ele não ser um objeto fixo ou morto. Ao instituir diferentes formas de gerir o território, ao invés de integrá-lo com a região, o estímulo reforça a segregação hierárquica.

As sobreposições dos diversos arranjos ocorrem também no mesmo espaço geográfico. É o caso, por exemplo, do município de Sorocaba, no estado de São Paulo.

A Região Metropolitana de Sorocaba (RMS) foi institucionalizada em 2014 pela Lei Complementar Estadual nº 1.241, o município também integra o Comitê de Bacia Hidrográfica Sorocaba e Médio Tietê (CBH-SMT) da UGRHI 10. Em adição, o território municipal é um APL Aeronáutico, concentrando 22 empresas dos ramos de

manutenção de aeronaves e hangaragem. Por fim, Sorocaba integra o Consórcio Público Nacional de Vacinas das Cidades Brasileiras, estruturado para viabilizar a compra de vacinas contra a Covid-19.

Analisando os mapas abaixo, verifica-se a justaposição desses diferentes arranjos associativos, cada qual com suas finalidades, regulamentações e recursos, sem que haja qualquer notícia de um planejamento integrado que os conecte ou mesmo que considere a existência de um ou outro.

Mapa 3: Região Metropolitana de Sorocaba



Fonte: https://rms.pdui.sp.gov.br/?page_id=127 Acesso em dez.2021

Mapa 4: CBH-SMT - UGRHI 10



Fonte: <https://sigrh.sp.gov.br/cbhsmt/apresentacao> Acesso em dez.2021

Ainda sobre o estado de São Paulo, o governo lançou recentemente o programa SP + Consórcios. O programa guarda em si a possibilidade de fortalecer e aumentar a capacidade dos 21 consórcios de múltiplas finalidades e 38 com finalidade única já existentes. Utilizando dos termos "desenvolvimento integrado" e "crescimento econômico regional", o discurso contido na criação do plano embute também o estímulo à criação de novas parcerias voltadas ao empreendedorismo com disponibilidade de crédito, e não deixa claro o formato para a superação do planejamento setorial. É como se o consórcio por si só fosse um instrumento jurídico que significasse integração territorial.

Lotta e Favareto (2016) fizeram um levantamento similar, não do ponto de vista jurídico, mas do ponto de vista da ciência política, analisando três arranjos/programas federais. Segundo eles, ainda que as políticas públicas apresentem resultados positivos, é imprescindível, para garantir sua durabilidade ao longo do tempo, que haja uma melhor articulação de programas e de iniciativas já existentes. Ao analisarem algumas das políticas exitosas implementadas nos anos 2000 e início dos anos 2010, concluem que

“Tudo indica, portanto, que a continuidade dos ganhos nos próximos anos dependerá de um conjunto de mudanças que passam pela maior integração horizontal e vertical de políticas e por uma incorporação mais substantiva da dimensão territorial na concepção e execução de programas e políticas públicas.” (LOTTA e FAVARETO, 2016, p. 51).

Ao analisar comparativamente o Territórios da Cidadania, o Programa de Aceleração do Crescimento e o Plano Brasil sem Miséria, esses autores identificaram o papel imprescindível que a integração vertical e horizontal desempenha para a economia de recursos técnicos, humanos e financeiros, sempre escassos. A integração horizontal, que se dá pela articulação entre setores, muitas vezes se traduz apenas em justaposição de políticas, ou por integração temática, pela aproximação de pontos em comum. Já no caso da integração vertical, que pressupõe a cooperação entre os diferentes entes federados, há bastante fragilidade tendo em vista que a estrutura do Estado como está posta pela Constituição Federal, acabou por esvaziar a competência dos governos estaduais na articulação de políticas e dos municípios, de forma que tanto o Governo Federal (geralmente o detentor de recursos), quanto os municípios (*locus* primordial de implementação das ações) têm autonomia e competência suficientes para operacionalizar as políticas (LOTTA e FAVARETO, 2016).

Com efeito, o planejamento integrado permite uma visão mais ampla do território que não está fechado em si mesmo, de maneira que soluções setoriais potencializam as desigualdades mais do que as interações capazes de dirimir as externalidades negativas.

Os arranjos associativos são instrumentos cuja forma e conteúdo jurídicos não lhes confere, por si só, integração territorial. Pelo contrário, são institutos que já nascem setorializados, o que se identifica pelos próprios requisitos que os conformam. Ainda que o investimento seja setorializado, a leitura e os arranjos podem e devem considerar o território regional a fim de compreender esse espaço vivo e dinâmico com relações que ultrapassam a ideia de espaço fixo.

A gramática jurídica dos arranjos associativos parece, assim, levar em consideração um setor regional ao invés de buscar integrar o território, dificultando os caminhos que realmente poderiam levar ao desenvolvimento regional a partir das diversidades regionais, conforme já alertava Tania Bacelar (2020).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho pretendeu questionar em que medida os arranjos associativos territoriais previstos no ordenamento brasileiro contribuem para o desenvolvimento regional a partir de um planejamento integrado. Para tanto, no primeiro capítulo, argumentamos sobre a importância de se considerar o espaço regional dinâmico e as relações sociais diversas que o animam para integrar ações que signifiquem desenvolvimento territorial. Ao observar o espaço e suas interações percebe-se que a escala local está necessariamente inserida em um contexto mais amplo de políticas públicas, relações econômicas, sociais e culturais, gerando externalidades em suas redes territorializadas, de maneira que qualquer solução para as desigualdades identificadas que não as considere, se torna fragmentária. Assim, as estratégias do planejamento integrado e do desenvolvimento regional andam de

mãos dadas, e a articulação dos atores envolvidos nessa integração social e espacial, em uma perspectiva de cooperação e governança territorial, é um caminho importante a ser trilhado.

Não por acaso, o Direito institucionalizou os veículos legais que viabilizam essas articulações, criando requisitos para a formação oficial e juridicamente válida de diferentes arranjos associativos territoriais, cada qual conforme uma finalidade específica. O levantamento normativo de mais de oito diferentes arranjos, apresentado no segundo capítulo, demonstra a tendência administrativista da preocupação jurídica com a legalidade da formação do arranjo vinculada à finalidade que justificou sua criação, mais do que manter um ambiente institucional cooperativo e integrado.

O resultado é a criação de diversos territórios, sobrepostos, fragmentados, perpetuando as dinâmicas setorializadas do planejamento, o que ficou claro no capítulo terceiro. A própria configuração jurídica dos arranjos leva a essa situação. A multiplicidade de veículos não gera maiores possibilidades de planejamento integrado e desenvolvimento regional, o que corrobora com o argumento de que o planejamento integrado ainda não foi compreendido ou assimilado pela lógica sistêmica do Direito. Com isso, as respostas jurídicas ao desenvolvimento regional permanecem ineficientes, por serem desconectadas com o espaço e as relações diversas que o compõem.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAÚJO, Marinella Machado. Política de Desenvolvimento Urbano no Estatuto da Cidade: em que realmente avançamos com o modelo de planejamento regulado pela Lei no 10.257. de 10 de julho de 2001? In: COSTA, Geraldo Magela; MENDONÇA, Jupira Gomes. *Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas*. Belo Horizonte: C/Arte: 2008, p. 169-181.

ARAÚJO, Marinella Machado. Fundamentação Jurídico-Legal e Financiamento da Cooperação Interinstitucional: construindo administrações públicas dialógicas. In: CASTRO, Erika de; WOJCIECHOWSKI, Maciej John. (Org.). *Inclusão, colaboração e governança*. Vancouver: The University of British Columbia; Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles; Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2010, p 141-154.

AZEVEDO, Heloisa P. L., ALVES, Adriana M. *Rides - por que criá-las?* Geografias Artigos Científicos. Belo Horizonte, v. 06(2), pp.87-101, julho-dezembro de 2010.

BACELAR, Tânia. *Territórios do Planejamento*. Planejamento Territorial UFABC. 2020. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=2bhP_eAUZwc. Acesso em: dez 2021.

BARROSO, Janayna A., SOARES, Alexandre A. C. *O impacto das políticas públicas no desenvolvimento de arranjos produtivos locais: o caso do APL de ovinocaprinocultura em Quixadá, Ceará*. Revista de Administração Pública 43(6), pp. 1435-1457, Rio de Janeiro, nov./dez. 2009.

BRANDÃO, Carlos Antônio. *Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*. Campinas: Unicamp, 2012.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Direito Administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2006.

CAMPOS, Valéria N. de O., FRACALANZA, Ana Paula. *Governança das Águas no Brasil: Conflitos pela Apropriação da Água e a Busca da Integração como Consenso*. Ambiente & Sociedade. Campinas v. XIII, n. 2, pp. 365-382, jul.-dez. 2010.

CATELAN, Márcio José. *Heterarquia urbana: interações espaciais interescolares e cidades médias*. São Paulo: Cultura Acadêmica Editora, 2013.

CAVALCANTE, Luiz R. *Regiões Metropolitanas e Regiões Integradas de Desenvolvimento: em busca de uma delimitação territorial*. Texto para Discussão nº 73. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Abril, 2020. Disponível em www.senago.leg.br/estudos. Acesso em dez/2021.

FOUCAULT, Michel. *De outros espaços*. Conferência proferidas no Cercle d'Études Architecturales em 1979. Tradução para o inglês em 1986.

GARSON, Sol. *Regiões metropolitanas: por que não cooperam?* Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles; Belo Horizonte, MG: PUC, 2009.

GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Econômica na Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2010.

HAESBAERTH, Rogério. *O mito da desterritorialização: do fim dos territórios à multiterritorialidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014.

HOSHINO, Thiago de A. P., MOURA, Rosa. *Politizando as escalas urbanas: jurisdição, território e governança no Estatuto da Metrópole*. Cad. Metrop., São Paulo, v. 21, n. 45, pp. 371-392, maio/ago 2019.

LINHARES, Paulo de T., CUNHA, Alexandre. *Cooperação Federativa: A Formação de Consórcios Públicos no Brasil*. In: Brasil em Desenvolvimento 2010: Estado, Planejamento e Políticas Públicas. pp. 521- 563. Instituto de Pesquisa Econômica Avançada: Brasília, 2010.

LOTTA, Gabriela. FAVARETO, Arilson. *Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil*. Revista Sociologia e Política. v. 24, n. 57, pp. 49-65, mar. 2016.

MASSEY, Doreen Barbara. *Pelo espaço: uma nova política da espacialidade*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

MENDONÇA, Jupira Gomes de. Plano Diretor, gestão urbana e descentralização: novos caminhos, novos debates. In: FERNANDES, Edésio; ALFONSIN, Betânia de Moraes (Org.). *Direito Urbanístico e política urbana no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 151- 164.

MOREIRA, Leandro C. *As Parcerias Público-Privadas e o Desenvolvimento Territorial: Uma análise do setor metroferroviário na Região Metropolitana de São Paulo*. Dissertação (Mestrado). USCS, Universidade Municipal de São Caetano do Sul, Programa de Mestrado em Administração, 2012.

OLIVEIRA, Juliano V. de. *Cooperação Intermunicipal Abrangente? O caso da RIDE Petrolina Juazeiro*. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Pernambuco: Recife, 2015.

SALGADO, Valéria A. B. *A Lei Federal de Organizações Sociais e sua Regulamentação no Âmbito do Sistema Único de Saúde*. Estudo realizado no âmbito da parceria entre o Ministério da Saúde e a Organização Pan-Americana da Saúde. Instituto Esperança: Brasília, 2016.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos. *Reforma urbana: por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades*. Rio de Janeiro: Fase, 1995.

SANTOS, Milton. *O espaço dividido: os dois circuitos da economia urbana dos países subdesenvolvidos*. 2. ed. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Editora, 1979.

SOJA, Edward William. *Geografias pós-modernas: a reafirmação do espaço na teoria social crítica*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor Ltda, 1993.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Os conceitos fundamentais da pesquisa Sócio-espacial*. Rio de Janeiro: Bertand Brasil , 2020.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e a gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

TAVARES, Jeferson Cristiano. *Polos urbanos e eixos rodoviários no Estado de São Paulo*. Tese de Doutorado. Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Carlos, 2015.

VELOSO, Juliano Ribeiro Santos. *Direito ao Planejamento*. Belo Horizonte: D'Plácido. Editora, 2014.