



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

ISABELA PATRÍCIA MAIA SILVA CARVALHO

Arranjos institucionais e cooperação na Área Metropolitana de Brasília

BRASÍLIA
2019

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

ISABELA PATRÍCIA MAIA SILVA CARVALHO

Arranjos institucionais e cooperação na Área Metropolitana de Brasília

Monografia apresentada como conclusão de curso de graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília, como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel em Ciência Política.

ORIENTADOR: FREDERICO BERTHOLINI

PARECERISTA: LUIZ FERNANDO MACEDO BESSA

BRASÍLIA
2019

RESUMO

As regiões metropolitanas brasileiras enfrentam diversos desafios de organização, gestão e governança de suas políticas públicas. O cenário é similar na Área Metropolitana de Brasília (AMB), região metropolitana que existe apenas *de facto*, porém não *de jure*. Sem arranjo institucional formal que possa organizar e integrar as políticas públicas específicas da área, a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE-DF) tem funcionado como resposta oficial para as demandas de desenvolvimento na região. No entanto, essa solução não tem respondido às necessidades metropolitanas da AMB. Dessa forma, este trabalho pretende identificar o estado da cooperação entre os membros da AMB, que até o momento não dispõem de arranjo oficial adequado para cooperar. Discutiremos ainda os tipos de arranjos cooperativos atualmente disponíveis para os entes federativos brasileiros, detalhando seus pontos fortes e fracos segundo cada caso, bem como os incentivos e desafios à cooperação específicos de cada arranjo. Por fim, verificaremos a aplicabilidade desses modelos à AMB, concluindo finalmente que o consórcio público é a única alternativa institucional teoricamente viável para a cooperação e integração de políticas públicas na metrópole de Brasília.

Palavras-chave: Cooperação; Área Metropolitana de Brasília (AMB); Região Integrada de Desenvolvimento (RIDE); Regiões Metropolitanas; Consórcios Públicos.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	3
METRÓPOLES E REGIÕES METROPOLITANAS	4
ÁREA METROPOLITANA DE BRASÍLIA.....	6
TEORIA DA AÇÃO COLETIVA E ALTERNATIVAS PARA A COOPERAÇÃO	9
ARRANJOS COOPERATIVOS NO BRASIL: DIFERENÇAS E SEMELHANÇAS	14
APLICABILIDADE DOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS NA AMB	20
CONCLUSÃO: INCENTIVOS E DESAFIOS PARA A COOPERAÇÃO NA AMB	25
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	27

INTRODUÇÃO

O crescimento das cidades e de suas populações no Brasil e no mundo tem pressionado os governos locais a encontrar soluções alternativas para o desenho e a implementação de políticas públicas. Essa realidade é ainda mais expressiva nas regiões chamadas metropolitanas, que abrigam, por definição, não apenas um grande contingente populacional, mas também a maior oferta de empregos e serviços. Essa condição especial de centralidade expande os limites da metrópole para além de suas fronteiras geográficas, fazendo circular por diversos municípios um elevado número de pessoas, bens e serviços.

A Área Metropolitana de Brasília não é exceção a essa regra. Como as demais, também enfrenta o desafio de gerenciar um alto número de cidadãos que adentram o "município-núcleo" (no caso em questão, Brasília) em busca de serviços escassos em sua região de origem. A AMB, assim como outras áreas metropolitanas, poderia ser um terreno fértil para a ação coletiva institucional, em que cooperar poderia trazer, no curto e no longo prazo, benefícios compartilhados. No entanto, como em outros locais, Brasília também enfrenta os desafios inerentes à cooperação. Além dos desafios próprios à ação coletiva (tamanho do grupo, diversidade de preferências etc.), a região enfrenta o problema suplementar do desenho institucional: ao contrário das regiões metropolitanas (RMs) já estabelecidas no Brasil, a Área Metropolitana de Brasília não abriga apenas municípios de um mesmo estado. A região metropolitana, apesar de existir *de facto*, não existe *de jure*.

Pesquisa realizada por Bertholini, Rennó e Cruz (2019) constatou que, apesar dessa integração territorial verificada entre Brasília e os 12 municípios componentes da AMB, não existe uma integração das políticas públicas na região. Por meio de ofícios enviados a órgãos do governo do Distrito Federal, do Estado de Goiás e do Governo Federal, os pesquisadores constataram que os formuladores de políticas públicas da região têm em consideração a questão metropolitana que contorna a AMB. Dos ofícios respondidos pelo Distrito Federal, por exemplo, 64% informaram incluir a AMB em seu planejamento.

A principal conclusão dos pesquisadores, no entanto, é de que "há muitas ações em curso, porém baixa institucionalidade e pouca gestão compartilhada. Ou seja, há esforço governamental orientado a políticas com recorte metropolitano, contudo, ainda são necessários avanços na compreensão da gestão integrada destas políticas"

(BERTHOLINI, RENNÓ, CRUZ, 2019, p. 148). Tudo demonstra, portanto, que a AMB não tem políticas pensadas para a *gestão* metropolitana, apesar de parecer claro que os gestores da região reconhecem a existência do fato metropolitano.

A realidade apresentada confronta governantes e pesquisadores com a necessidade de repensar a ação coletiva entre os entes federativos brasileiros. Ainda que a Constituição de 1988 tenha privilegiado esse tipo de cooperação, ainda não foram encontrados, no caso brasileiro, mecanismos suficientemente fortes para estimular a cooperação entre os membros das regiões metropolitanas. Além dos desafios comuns à toda ação coletiva, podemos ainda acrescentar outros típicos das RMs brasileiras. Garson (2009b) aponta, por exemplo, as diferenças de condições demográficas e econômicas dos municípios integrantes das RMs, gerando por sua vez uma alta desigualdade na capacidade de arrecadação fiscal: enquanto o município-núcleo da RM normalmente tem uma economia mais robusta, os demais são por vezes dependentes de rendas das transferências. Por outro lado, os municípios maiores têm pouca flexibilidade para alocação de recursos (GARSON, 2009b).

O cenário apresentado é, portanto, de dificuldade para a cooperação, tanto em áreas metropolitanas reconhecidas institucionalmente, quanto na AMB. Esta, por sua vez, não pode contar com a coordenação de um ente federativo hierarquicamente superior, visto que os esforços da União já deveriam estar concentrados na Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno. Nas seções seguintes, apresentaremos os motivos pelos quais esse esforço cooperativo não tem gerado os resultados esperados, pelo menos em termos de gestão metropolitana. Este trabalho discutirá ainda os tipos de arranjos cooperativos atualmente disponíveis no federalismo brasileiro, procurando detalhar as semelhanças e diferenças entre os modelos e seus pontos fortes e fracos segundo cada caso. Por fim, verificaremos a aplicabilidade desses modelos à AMB, privilegiando o consórcio público como alternativa institucional teoricamente mais viável para a cooperação e integração de políticas públicas na metrópole de Brasília.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este trabalho se propõe a estudar e analisar a integração de políticas públicas na Área Metropolitana de Brasília, a partir dos arranjos institucionais legalmente previstos e dos incentivos e desafios à cooperação. Desse modo, o objetivo geral do estudo é identificar os incentivos e as barreiras para a cooperação na AMB, tendo em conta que esta se insere em um contexto institucional específico. Para tanto, iremos fazer um curto percurso do histórico da região metropolitana de Brasília, a fim de entender como se construiu a metrópole nas atuais condições. Após isso, faremos um rápido recapitulativo da teoria da ação coletiva, a fim de compreender os custos, benefícios, incentivos e desafios à cooperação. Por fim, analisaremos os arranjos institucionais disponíveis no federalismo brasileiro para a ação coordenada dos entes federativos. Será com base nesses arranjos que faremos a análise da viabilidade de cooperação na AMB.

Diante do exposto na introdução e a fim de melhor atender aos objetivos deste trabalho, irei utilizar a Área Metropolitana de Brasília, segundo definida pela CODEPLAN, como referencial para o estudo. Isso se dá porque os contornos metropolitanos de Brasília estão mais bem englobados nessa definição, com níveis de interdependência muito mais marcantes que na RIDE. Essa participação no fato metropolitano deve gerar um ambiente mais propício à cooperação, com interesses que poderão ser mais facilmente reconciliados. Além disso, a contiguidade territorial tende a facilitar a implementação de políticas de cunho acentuadamente metropolitano, o que seria praticamente inviável no território da RIDE-DF.

METRÓPOLES E REGIÕES METROPOLITANAS

As metrópoles são locais nos quais ocorrem, desde a aceleração mundial da urbanização, os principais processos da economia mundial globalizada. Elas se constituem

em polos de oferta e demanda de atividades econômicas e serviços, concentração de força de trabalho, atividades financeiras e entretenimento, com grande potencial de realização e inovação e quantidade de consumidores. Tal porte permite diferenciá-los das demais cidades, dada a *magnitude e interdependência da sua dinâmica econômica, social e política*. (FRANÇA, 2013, p. 7, grifos nossos).

Portanto, as metrópoles se diferenciam não apenas pelo tamanho e grande concentração de pessoas e fluxos, mas principalmente por sua interdependência, geralmente entre cidades contíguas, que se estendem pelo tecido urbano e se unem por um "cimento social" (LEFÈVRE, 1998). Elas reúnem, em um mesmo território funcional, uma grande diversidade de demandas, o que apresenta novos desafios para a criação e implementação de políticas públicas.

Portanto, outro aspecto característico da metrópole é a desconexão entre um território funcional e um território institucional. O primeiro é o território por onde se estende a metrópole de fato, e o segundo tem limites administrativos bem delimitados. Assim sendo, é intrínseco ao fenômeno metropolitano "a incompatibilidade entre o território interdependente da atividade econômica, social e política e sua governança institucional oficial" (FRANÇA, 2013, p. 7).

As metrópoles têm se tornado assunto cada vez mais recorrente e relevante em todo o mundo, principalmente no tocante à sua governança (LEFÈVRE, 1998). No entanto, a urgência do tema é ainda mais acentuada na América Latina, visto que o desenvolvimento recente da região é marcado pela alta taxa de urbanização e pelo surgimento de grande número de cidades com características metropolitanas (GARSON, 2009a, p. 69).

No Brasil, o contexto acompanha o da região. Segundo dados do IBGE de 2017, 47,1% da população total brasileira está localizada em Regiões Metropolitanas e Redes Integradas de Desenvolvimento (IBGE, 2017). A legislação brasileira reconhece o fato metropolitano, o qual ganhou destaque com a instituição do Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089, de 2015), segundo o qual uma metrópole é um

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 (BRASIL, 2015, grifos nossos).

Dessa maneira, a legislação brasileira compreende também os aspectos característicos da metrópole citados anteriormente: continuidade territorial, grande relevância política e socioeconômica e a influência regional ou nacional que o polo metropolitano exerce.

Nesse contexto, vale ressaltar que os debates sobre a questão metropolitana e sua gestão remontam, no Brasil, à década de 1960 (GARSON, 2009a, p. 99). Dado o cenário de autoritarismo da época, a Constituição de 1967 atribui à União o poder de estabelecer as regiões metropolitanas. Já com a Constituição de 1988, passa a ser atribuição dos Estados a criação de regiões metropolitanas. Estas, por sua vez, são definidas no já citado Estatuto de Metr pole como "unidade regional instituída pelos Estados, mediante lei complementar, constituída por agrupamento de Municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum" (BRASIL, 2015).

Assim sendo, as regiões metropolitanas são, no Brasil, o principal instrumento de governança metropolitana, instituídas com o objetivo de facilitar a integração de ações públicas voltadas para o interesse comum dos integrantes da RM. No entanto, apesar da grande proliferação de RMs observada principalmente a partir de meados da década de 1990, diversos estudos evidenciam justamente a ausência de políticas públicas voltadas para a questão metropolitana (GARSON, 2009b).

Desse modo, a despeito da crescente importância em contingente populacional e volume econômico das RMs brasileiras, Ribeiro (2004, p. 23 *apud* GARSON, 2009a) afirma que as metrópoles brasileiras "são ao mesmo tempo uma escala fundamental da questão social brasileira e órfãs do interesse político". Também por conta de sua magnitude, "concentram graves problemas sociais, que refletem dificuldades de provisão de serviços de interesse comum aos cidadãos" (FRANÇA, 2013, p. 7). Portanto, apesar da necessidade e das demandas por políticas públicas nesses territórios, ainda não foi alcançada uma solução de governança satisfatória para os desafios apresentados.

ÁREA METROPOLITANA DE BRASÍLIA

A transferência da capital do Brasil e consequente criação de Brasília na década de 1960 se deu por diversos motivos. Certamente havia questões que passavam desde a tradição histórica do Rio de Janeiro ligada à coroa portuguesa, bem como questões relativas à segurança e integração do país, inclusive do ponto de vista ideológico. No entanto, uma das principais razões para a transferência da capital teria sido o desejo de desenvolver economicamente outras regiões do país, notadamente o Centro-Oeste e o Norte (CODEPLAN, 2014; RIBEIRO, HOLANDA, TENORIO, 2018, p. 170). Desse modo, a construção de uma nova capital seria um marco para o crescimento econômico não apenas do novo Distrito Federal, mas de toda a região em seu entorno.

No entanto, a transferência não trouxe o ímpeto de desenvolvimento esperado. Ainda que o Distrito Federal tenha crescido economicamente (graças, evidentemente, à migração de toda a máquina pública para Brasília), esse crescimento não se deu de forma distribuída para as localidades próximas. Por outro lado, a construção da capital atraiu brasileiros das regiões vizinhas, gerando um crescimento populacional considerável: apenas um mês e meio após a assinatura da lei que determinou a transferência da nova capital, 300 pessoas já se instalaram no Sítio Castanho; em julho de 1957, o número de trabalhadores já chegava a 13 mil e, em 1959, o contingente já era de 60 mil pessoas (RIBEIRO, HOLANDA, TENORIO, 2018, p. 171).

Esse crescimento populacional implicou desde antes da inauguração de Brasília em uma expansão não intencional da área da capital. Como poucos tinham condições de se instalar diretamente no Plano Piloto, logo foram surgindo os bairros dormitórios e as então chamadas "cidades satélites". No período de 1960 a 1980, a migração foi o principal fator de aumento populacional da região, e a condição de capital continuou a atrair migrantes de regiões vizinhas nos anos subseqüentes, acarretando em grande aumento da área urbana do Distrito Federal (RIBEIRO, HOLANDA, TENORIO, 2018, p. 172).

Desse modo, Brasília se expandiu rapidamente, motivada por incentivos marcadamente governamentais: primeiramente com as obras públicas para a construção da capital; logo após com a geração de emprego baseada substancialmente no setor público; e por fim, com a doação de terras para a população. Todavia, a criação de Regiões Administrativas (RAs) para regularização de invasões ou para programas habitacionais deu lugar a uma alta especulação imobiliária, forçando as populações de

baixa renda a migrar para os municípios do que se convencionou chamar "entorno" do Distrito Federal (RIBEIRO, HOLANDA, TENORIO, 2018). Houve, portanto, crescimento populacional sem o devido desenvolvimento econômico e social, visto que Brasília continuou como o centro de emprego e renda da região.

Na tentativa de suprir essa lacuna e a fim de organizar e realizar um planejamento integrado na região, foi criada, pela Lei Complementar 94, de 19 de fevereiro de 1998, a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE-DF). O Artigo 3º esclarece que o interesse principal da RIDE-DF são as políticas públicas comuns ao Distrito Federal e aos Municípios integrantes, dando ênfase especial às áreas de infraestrutura e geração de empregos. Composta inicialmente pelo Distrito Federal, 19 municípios do Estado de Goiás e dois municípios de Minas Gerais, a RIDE-DF conta hoje com 29 municípios de Goiás e quatro de Minas Gerais.

No entanto, segundo nota técnica assinada pela Companhia de Planejamento do Distrito Federal (CODEPLAN) em 2014, a delimitação proposta pela RIDE-DF não levou em consideração os aspectos técnicos suscitados anteriormente em encontros e pesquisas. Dessa forma, verifica-se que o Distrito Federal não tem forte relação metropolitana com todos os municípios identificados na RIDE. Diante disso, a CODEPLAN propôs uma delimitação da Área Metropolitana de Brasília (AMB), baseada nas relações entre os Municípios integrantes da RIDE-DF e o Distrito Federal.

Com base nos fluxos de transporte semiurbano, no acesso à rede pública de saúde pela população dos municípios da RIDE-DF, na densidade demográfica, na taxa média anual de crescimento populacional e na taxa de urbanização, verificou-se que um grupo de doze municípios (Águas Lindas de Goiás, Valparaíso de Goiás, Novo Gama, Cidade Ocidental, Santo Antônio do Descoberto, Planaltina, Luziânia, Formosa, Padre Bernardo, Alexânia, Cocalzinho de Goiás e Cristalina) possuía relações de natureza metropolitana com o DF, sendo os sete primeiros de fluxo intenso e o demais de fluxo menos intenso (CODEPLAN, 2014).

Assim sendo, a região metropolitana de Brasília *de facto* não coincide com a RIDE-DF. O arranjo não serve, portanto, para suprir a lacuna deixada pela ausência de uma Região Metropolitana composta pelo Distrito Federal e pelos municípios metropolitanos do estado de Goiás. Dessa forma, a RIDE-DF é menos útil metodologicamente para a elaboração de políticas públicas conjuntas. Como será exposto a seguir, uma das bases para o estímulo da cooperação é justamente a existência

de pontos congruentes entre os participantes. Quanto mais diverso for o grupo, mais difícil será a cooperação, e parece ser justamente esse o caso na RIDE-DF.

TEORIA DA AÇÃO COLETIVA E ALTERNATIVAS PARA A COOPERAÇÃO

Dado o fato de que metrópoles, áreas e regiões metropolitanas têm-se tornado uma realidade marcante em todo o mundo, tanto em países desenvolvidos quanto em países em desenvolvimento, a necessidade de pensar políticas públicas específicas para essas áreas faz-se também essencial. Como discutido anteriormente, o desenho dessas políticas deve tomar em consideração o fato metropolitano, para sua maior eficiência.

Entretanto, esse não parece ser o caso na maioria das regiões metropolitanas brasileiras, e certamente não é o caso na Área Metropolitana de Brasília (GARSON, 2009a; BERTHOLINI, RENNÓ, CRUZ, 2019). O problema da integração de políticas é, na verdade, um problema de cooperação. E ainda que muitos gestores reconheçam a necessidade e mesmo os possíveis benefícios de cooperar, essa constatação por si só não é suficiente para suscitar a cooperação nas regiões metropolitanas. Desse modo, é necessário entender os possíveis entraves à ação coletiva, primeiro de forma geral, para que após seja possível estudar o caso específico da AMB.

À primeira vista, pode-se citar vários benefícios da cooperação. Remetendo a um exemplo clássico desse esquema teórico, pensemos inicialmente em um caso pequeno: dois fazendeiros que tenham a simples necessidade de drenar um pântano. Partindo do pressuposto que ambos são agentes racionais, consideramos que cada um irá pesar os benefícios e os malefícios da cooperação (no caso, unirem esforços para drenar o pântano). Os benefícios são óbvios: se ambos "arregaçarem as mangas", colherão um resultado mais rápido. No entanto, é possível que o fazendeiro "A" decida que é mais vantajoso "pegar carona" no trabalho do fazendeiro "B", e colher o resultado de um pântano drenado sem qualquer esforço. Nesse caso, temos o clássico dilema do *free rider*: o fazendeiro "B" terá todo o trabalho, enquanto o fazendeiro "A" pegará carona no esforço alheio.

Por outro lado, é igualmente (ou até mais) possível que o fazendeiro "B" chegue exatamente à mesma conclusão que seu colega, e decida esperar pelos resultados do trabalho do outro fazendeiro. Nesse caso, também não ocorrerá a cooperação e o pântano jamais será drenado. Pensando do ponto de vista da teoria racional, ambos os fazendeiros têm mais incentivos para não cooperar, visto que, sem conhecer as reais intenções do colega, a não cooperação seria um jogo de soma zero. Ambos preferem que o pântano seja drenado, porém ambos também preferem não fazer esforços para que isso aconteça. Esse é o paradoxo da cooperação: o comportamento racional

individualista dos indivíduos acabará gerando um resultado menos desejado que os possíveis resultados alternativos (SHEPSLE, 2010, p. 238).

Esse é apenas um exemplo extremamente simplificado da cooperação. Na verdade, muitos outros aspectos podem influenciar na escolha dos indivíduos de cooperar ou não cooperar. Robert Axelrod (1984) explora os aspectos que podem levar à cooperação com base em outro esquema muito conhecido: "O Dilema do Prisioneiro". Dois criminosos são pegos por seus atos e o promotor de justiça oferece a oportunidade de um acordo. Se o criminoso aceitar o acordo e deletar o companheiro, sua sentença será reduzida. No entanto, o mesmo acordo será oferecido ao outro prisioneiro, e se ambos tentarem tirar vantagem em cima do companheiro, ambos acabarão com uma sentença mais longa. Em resumo, esse é o "Dilema do Prisioneiro". Cada um dos prisioneiros tem duas escolhas: cooperar (um com o outro) ou não cooperar, sendo que nenhum pode saber a posição do outro de antemão. Não importa o que o outro faça, deletar sempre trará melhor recompensa que cooperar. Entretanto, o dilema é que se ambos traírem, o resultado da cooperação teria sido melhor (AXELROD, 1984, p. 8).

Axelrod desenvolveu uma teoria da cooperação com base nesse esquema simples. Para tanto, o autor testou o "Dilema do Prisioneiro" em uma série de torneios computacionais, em que pesquisadores de todo o mundo enviaram estratégias de como proceder diante do dilema em uma sequência de 200 jogadas. Entre as estratégias usadas, havia aquela que tentava entender o oponente e basear sua ação nessa compreensão, a que sempre traía e portanto nunca cooperava, e ainda aquela que sempre cooperava, mas jamais perdoava uma traição e passava a retaliar a partir de então. Porém, a estratégia vencedora no final do torneio foi a "Olho por Olho", ou *Tit-for-Tat* no original. Essa estratégia cooperava na primeira rodada, e após isso passava a replicar a jogada do oponente. Isso significa dizer que esse jogador estava pronto a "perdoar" uma traição assim que ela fosse substituída pela cooperação.

Axelrod argumenta que o "Dilema do Prisioneiro" e a estratégia "Olho por Olho" podem ser levados a situações muito diversas na vida, inclusive em situações belicosas. Para provar seu ponto, o autor cita a cooperação surgida nas trincheiras da I Guerra Mundial, "Viva e Deixe Viver". As circunstâncias das trincheiras se assemelham ao torneio de Axelrod porque os participantes aqui também tinham duas opções (atirar para matar ou não atirar) e as jogadas se repetiam diversas vezes. Diferentemente de batalhas isoladas, as trincheiras proporcionavam a oportunidade da cooperação e ela de fato emergiu. A estratégia usada foi exatamente a "Olho por Olho", na qual, na certeza

de interações repetidas, houve a estabilidade da cooperação baseada na reciprocidade. Ambos os lados adotaram uma estratégia de cooperar até serem provocados à retaliação (AXELROD, 1984, p. 77).

A cooperação parece ter surgido espontaneamente durante a hora da refeição: ambos os lados pareciam servir as refeições no mesmo horário, período no qual não havia ataques. Prática similar ocorria quando o mau tempo tornava os ataques quase impossíveis. Às vezes a trégua se estendia mesmo após a melhora das condições climáticas (AXELROD, 1984, p. 78). Todavia, um aspecto chave citado pelo autor para manter essa situação era a constante prova de que os soldados reagiriam se provocados. Portanto, demonstrações de força eram comuns, ainda que apenas para lembrar o adversário que a retaliação viria, e com força. De fato, quando ocorria a traição, a retaliação costumava ser pior que o ato inicial. No entanto, parecia haver um estabelecimento tácito dos limites para a retaliação, a fim de evitar uma escalada sem retorno.

O sistema de cooperação estabeleceu-se de forma tão sólida que passou a incomodar os oficiais. Os soldados encontravam formas de burlar as ordens e "atacar" sem causar danos, mantendo o pacto entre as tropas. Ainda que houvesse rotações, parecia haver uma comunicação eficaz que garantia a perenidade do acordo. Foi apenas com o estabelecimento dos assaltos de surpresa que a estratégia de cooperação foi quebrada. Esse método consistia em fazer prisioneiros ou morrer, deixando portanto as provas de que o ataque havia sido cumprido conforme as ordens.

Segundo Axelrod (1984, p. 83), a introdução dos ataques surpresa completou o ciclo de evolução do sistema "Viva e Deixe Viver": a cooperação se iniciou com ações exploratórias, se consolidou graças às jogadas repetidas, e finalmente foi minada quando as unidades não podiam mais escolher cooperar. A cooperação emergiu, portanto, em condições extremamente adversas, provando que mesmo inimigos podem cooperar, se as circunstâncias se apresentarem. Além disso, a cooperação evoluiu, não de forma "cega" ou aleatória, mas com base na experiência. Os soldados aprenderam que a cooperação era baseada na reciprocidade, mas também em uma certa tolerância e capacidade de provocação, com uma reação correspondente. Dessa forma, a adaptação cooperativa se desenvolveu de forma bastante pensada e deliberada, garantindo que não necessariamente o mais forte sobreviveria, mas sim aquele que conseguisse cooperar.

Dessa forma, Axelrod demonstra que existem algumas condições favoráveis para o surgimento da cooperação, como a existência de jogadas repetidas, ou de uma

maior ênfase no futuro, em vez do presente. Além disso, o autor ressalta a importância de alguma regulamentação externa que restrinja ou incentive os indivíduos à cooperação. Por fim, Axelrod pontua a relevância de um sistema de valores internalizados na comunidade ou sociedade, por meio da educação ao cuidado pelo próximo e, ao mesmo tempo, do ensino da reciprocidade, que servirá como forma de policiar o indivíduo em sociedade.

Portanto, algumas condições ou cenários incentivam a cooperação entre indivíduos. No entanto, ela parece se tornar mais complicada cada vez em que se adicionam mais indivíduos ao esquema. Nos casos de cooperação em larga escala, temos uma ação coletiva. Como na cooperação, existem alguns requisitos que podem facilitar a ação coletiva, dentre os quais "o tamanho do grupo, a diversidade de preferências, a existência de mecanismos de coordenação e os incentivos seletivos, que alcançariam os membros de forma diferenciada" (GARSON, 2009b, p. 438).

Apesar da ação coletiva já expandir a cooperação para níveis maiores, quando falamos de regiões metropolitanas estamos falando de outros níveis um pouco mais complexos de cooperação. Nesse caso, podemos estudar uma Teoria da Ação Institucional Coletiva (AIC), no sentido de que, neste plano, a cooperação não se dá apenas entre indivíduos, mas entre organizações em busca de um benefício comum. Dessa forma,

Os governos seriam organizações, que se engajariam – ou não – em ações coletivas, com o objetivo de obter um benefício que não alcançariam através da ação individual. Para isso, eles avaliariam os benefícios que aufeririam da ação coordenada e os custos a incorrer e cooperariam quando os benefícios esperados fossem maiores que os custos de negociar, monitorar e fazer cumprir os contratos políticos que se firmariam entre os governos (GARSON, 2009b, p. 439).

Como na ação coletiva, na AIC também existem requisitos para maior ou menor sucesso na cooperação. No caso das regiões metropolitanas, podemos pensar na diversidade das preferências e nas possibilidades de determinar incentivos ou punições. Além disso, uma das principais condições de sucesso seria a presença de uma liderança forte, capaz de conduzir a ação coletiva. Entretanto, o desenho federativo do Brasil garante independência aos entes federativos, tornando a cooperação por coerção algo extremamente difícil de se implementar.

Além de todas essas barreiras, precisa-se ter em conta também a diversidade dos municípios brasileiros, mesmo dentro de uma mesma região metropolitana. No geral, as condições econômicas e sociais da metrópole são sensivelmente melhores que aquelas

dos municípios limítrofes. Ainda que a região metropolitana seja estabelecida com o objetivo de integrar políticas públicas e, em alguns casos, desenvolver a região como um todo, a própria ordem de prioridades e preferências deve variar de acordo com o contexto local. Adicione-se a isso as dificuldades fiscais, e temos de fato um cenário aparentemente pouco favorável para a cooperação metropolitana no Brasil e, em particular, na AMB.

ARRANJOS COOPERATIVOS NO BRASIL: DIFERENÇAS E SEMELHANÇAS

Regiões Metropolitanas

Como apontado anteriormente, as regiões metropolitanas são o principal instrumento de governança metropolitana no Brasil, instituídas com o objetivo de facilitar a integração de ações públicas voltadas para o interesse comum dos integrantes. A organização das metrópoles brasileiras em regiões metropolitanas data da década de 1970, portanto, do regime militar. A Lei Complementar n. 14 criou as oito primeiras RMs do país, definindo a composição das regiões "sem consultas aos agentes locais relevantes" (LACERDA, 2011, p. 159)¹. A partir da Constituição de 1988, esta função passou a ser prerrogativa dos governos estaduais. No entanto, apesar do espírito ser de negação do autoritarismo do período anterior, não houve grandes modificações no sentido de democratizar a gestão das RMs (LACERDA, 2011; MOURA, LIBARDI, BARION, 2006).

Desse modo, um dos primeiros pontos de destaque em relação às regiões metropolitanas é justamente seu caráter impositivo, com implantação de cima para baixo. Nesse aspecto, diversos autores (SPINK, 2005; SPINK, TEIXEIRA, CLEMENTE, 2009; GARSON, 2009b; SANTOS, FERNANDES, TEIXEIRA, 2013) destacam a importância do contexto histórico para fatos políticos futuros. Os autores fazem uso do conceito de *path dependence*, segundo o qual "um evento ou processo pode estar ligado crucialmente a processos subsequentes, mesmo que ocorra apenas uma vez e tenha deixado de ser operacionalizado muito antes da ocorrência do resultado final" (SANTOS, FERNANDES, TEIXEIRA, 2013, p. 370).

No caso em destaque, o fato de as regiões metropolitanas terem sido inicialmente implementadas durante a ditadura militar pode ter influenciado as ações e instituições subsequentes, ainda que a Constituição de 1988 tenha retirado a prerrogativa das mãos executivo federal. De modo análogo ao que ocorrera no regime militar, a nova legislação continuou excluindo os municípios do processo de instituição das RMs. Apesar das marcas municipalistas da nova constituição, a responsabilidade

¹ Lacerda (2011) aponta que, apesar do desenho das RMs ter sido feito sem consulta às partes interessadas e com um formato único para todas as regiões, a lei não tinha objetivos autoritários. Dessa forma, a gestão das RMs foi delegada aos estados por meio de conselhos consultivos e deliberativos, a serem criados pela legislação estadual.

ficou delegada apenas aos governadores. De fato, poucas são as Regiões Metropolitanas que oferecem aos municípios a possibilidade de solicitar entrada no arranjo².

A presença de um executivo estadual forte poderia favorecer a cooperação, caso este exercesse seu poder coercitivo para desencadear a ação coletiva no grupo. O governo estadual, na figura de um líder, teria condições de coordenar os participantes do arranjo, seja pela coerção, como dito anteriormente, seja pelo uso de incentivos positivos ou negativos (GARSON, 2009a, p. 77). Dessa forma, o modelo proposto pela legislação vigente para as RMs poderia funcionar na presença de uma liderança. Por outro lado, ainda que seja possível incluir municípios nas RMs sem consulta às partes interessadas, não se pode impor a um município a participação no interesse comum. Spink, Texeira e Clemente (2009) afirmam que esse poderia ser um dos motivos pelos quais grande parte das RMs brasileiras teve pouquíssimo efeito prático.

Consórcios Públicos

Diferentemente das RMs, os consórcios públicos são "associações voluntárias entre entes governamentais para produção e compartilhamento de valores públicos, requerendo cooperação entre as partes interessadas na realização de objetivos comuns" (MACHADO, ANDRADE, 2014, p. 696). Dessa forma, os "acordos organizacionais" que formam os consórcios estão muito mais baseados no associativismo horizontal. A ausência de um líder poderia gerar uma paralisia decisória, mas as experiências de consórcios no Brasil parecem indicar maior sucesso nesse tipo de arranjo, talvez precisamente por seu caráter voluntário (SPINK, TEXEIRA, CLEMENTE, 2009, p. 467), pois apenas os municípios de fato envolvidos no interesse comum terão incentivos para se associar. Desse modo, um primeiro ponto de divergência entre RMs e consórcios é que na primeira a associação é impositiva, e no segundo, voluntária.

O caráter voluntário dos consórcios também pode estimular uma melhor distribuição de custos e benefícios. Por se tratar de um contrato, este pode estipular desde o princípio as regras do jogo, estabelecendo sanções negativas ou estímulos positivos de acordo com o comportamento de cada membro (MACHADO, ANDRADE, 2014). De fato, a ausência de regras claras pode desestimular a cooperação, visto que sem previsão de incentivos e punições, é difícil coibir os chamados *free riders*. Esse

² Segundo dados de Spink, até 2005 apenas em duas regiões metropolitanas (Porto Alegre e Recife) havia previsão legal para que os municípios solicitassem entrada na RM. Por outro lado, não havia qualquer registro de permissão a um município para decidir sair do arranjo (SPINK, 2005, p. 8).

parece ser o problema em algumas RMs, como, por exemplo, a Região Metropolitana de Natal (RMN). Sem qualquer fundo que limite ou condicione o acesso a recursos, os municípios não têm estímulo para participar das deliberações da região (LACERDA, 2011).

Por outro lado, essa visão restrita à distribuição de custos e benefícios implica em certos limites aos temas que podem ser objeto de consórcio público. Políticas de redistribuição, por exemplo, demandam investimento por vezes unilateral, já que, por definição, os alvos da política são desiguais. Portanto, caso o objetivo seja, por exemplo, reduzir desigualdades sociais ou econômicas entre municípios, o arranjo institucional mais indicado não será o consórcio (MACHADO, ANDRADE, 2014). Visto que em geral o orçamento municipal é bastante limitado, é pouco provável que os gestores decidam alocar recursos escassos em favor de populações de outros municípios, ainda que o resultado final possa desencadear benefícios comuns no longo prazo (diminuindo, por exemplo, a pressão das cidades vizinhas sobre os serviços públicos disponíveis no município-núcleo). Nesse caso, um arranjo "patrocinado" por uma instância superior parece ser o mais indicado.

Outro ponto de divergência entre consórcios e RMs é que as regiões metropolitanas costumam ser um arranjo de temática mais generalista, enquanto que os consórcios tendem a abordar temas mais precisos. Isso também pode favorecer a eficiência deste último arranjo em detrimento do primeiro, conferindo-lhe maior foco técnico e pragmatismo (SPINK, TEXEIRA, CLEMENTE, 2009). No entanto, as RMs poderiam, se bem executadas, estabelecer de fato uma governança metropolitana, voltada para o planejamento e o desenvolvimento da metrópole como tal. Vale ressaltar que as fórmulas não são mutuamente excludentes: nada impede que regiões metropolitanas costurem consórcios entre subconjuntos de seus membros, a fim de buscar soluções específicas aos dilemas de cada subgrupo. É o caso, por exemplo, da Região Metropolitana de Belo Horizonte (GARSON, 2009b).

Por fim, e de certo modo relacionada aos demais pontos, pode-se citar ainda uma última distinção entre os dois tipos de associação: consórcios costumam reunir membros mais homogêneos entre si, especialmente em contingente populacional, enquanto que regiões metropolitanas podem agregar membros extremamente dissimilares. Lacerda (2011) cita o caso da RMN, da qual fazem parte cidades completamente fora do fato metropolitano em questão. O autor explica que esse tipo de associação "forçada" dificulta ainda mais a ação coletiva dos municípios: "como tais cidades não

necessariamente se sentem pertencentes à metrópole, ou sequer são espacial ou economicamente vinculadas à sede, novos problemas políticos de coordenação emergem com esse tipo de inserção" (LACERDA, 2011, p. 162).

De maneira similar, Garson (2009b) aponta também as disparidades de atividade econômica entre os municípios. Aliada às diferenças populacionais, essas divergências de nível econômico acarretam estruturas fiscais muito diversas. De um lado, as cidades periféricas de pequeno porte são altamente dependentes de transferências redistributivas, as quais são muitas vezes totalmente vinculadas. Do outro, os municípios-núcleo apresentam melhor receita, porém com pouca flexibilidade. Essas divergências em termos populacionais e fiscais acabam por gerar também diferenças de prioridades. Portanto, também nesse aspecto, consórcios parecem ser mais eficientes que regiões metropolitanas por tenderem à homogeneidade, facilitando assim a agregação de interesses comuns e diminuindo a diversidade e conseqüente divergência dentro do grupo.

Regiões Integradas de Desenvolvimento

É preciso destacar ainda um terceiro arranjo "metropolitano" possível no Brasil. Com base no artigo 43 da Constituição, o governo federal instituiu as Regiões Integradas de Desenvolvimento, ou RIDEs. Menos numerosas que as Regiões Metropolitanas, as RIDEs possuem o diferencial de serem constituídas por municípios de unidades federativas diferentes, ou por municípios e o Distrito Federal. Atualmente, são três: Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno, Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina e Região Administrativa Integrada de Desenvolvimento do Pólo Petrolina/PE e Juazeiro/BA.

Esse arranjo reúne características mais próximas às das regiões metropolitanas, porém ainda mais extremadas: enquanto no primeiro arranjo a criação fica a cargo do Estado, no segundo é o governo federal o responsável por sua instituição. Disso decorrem sérios problemas de articulação da ação conjunta dos membros. Azevedo e Alves (2010) apontam que o modelo de gestão adotado na RIDE-DF/Entorno e na RIDE-Petrolina/Juazeiro privilegia o executivo federal, com pouca participação dos municípios e sem qualquer participação da sociedade. Essa situação, segundo as autoras, "dificulta o reconhecimento e a apropriação da RIDE pelos diferentes segmentos da sociedade local" (AZEVEDO, ALVES, 2010, p. 99).

De forma similar às regiões metropolitanas, as RIDEs agregam municípios bastante desiguais, tanto em termos populacionais, quanto em aspectos econômicos. No caso da RIDE-DF/Entorno, a mais desigual das regiões integradas, dados do IBGE de 2015 apontam que o Distrito Federal era responsável por quase 90% do PIB da região, enquanto os municípios respondiam pelos 10% restantes. Ainda que pudessem significar um arranjo institucional inovador voltado para o desenvolvimento social e econômico de uma região, as RIDEs aparecem mais como uma alternativa política "tapa-buraco" para regiões metropolitanas de municípios pertencentes a unidades federativas distintas (PERES ET AL, 2018). Dessa forma, o arranjo não consegue suprir as demandas metropolitanas que emanam das respectivas regiões.

Como citado anteriormente, é importante ressaltar que, historicamente, o modelo de gestão adotado pelas RIDEs é bastante vertical, com alta representação do executivo federal. O Conselho Administrativo da RIDE-DF/Entorno foi regulamentado pelo decreto 7.469 de 2011. À ocasião, o COARIDE era formado pelo Ministro de Estado da Integração Nacional e por representantes do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Ministério da Fazenda e Ministério das Cidades e da Casa Civil. O Distrito Federal, o Estado de Goiás e o Estado de Minas Gerais contavam, cada um, com um representante. Entretanto, os municípios contavam apenas com um representante para todo o grupo. A mesma lógica foi seguida nos demais conselhos.

No entanto, o recente decreto 9.913 de 2019 modificou a composição do COARIDE DF/Entorno, conferindo maior participação aos municípios. Agora compõem o conselho nove representantes do executivo federal e sete representantes dos níveis estadual e municipal, sendo um do Distrito Federal, um do Estado de Goiás, um do Estado de Minas Gerais e dois representantes cada para os Municípios do Estado de Goiás e do Estado de Minas Gerais. Dessa forma, ainda que a reformulação tenha conferido mais peso aos municípios, ainda há um desequilíbrio, especialmente se considerarmos que o Estado de Goiás conta com 29 municípios na RIDE. Os demais conselhos ainda não tiveram sua composição alterada por decreto até o momento.

O quadro abaixo resume as principais diferenças e semelhanças entre os três arranjos institucionais discutidos nesta seção, segundo algumas das categorias explicitadas.

Quadro 1 - Comparação entre arranjos institucionais brasileiros

	Arranjo institucional		
Categoria	REGIÃO METROPOLITANA	CONSÓRCIO	RIDE
Forma de criação	Arranjo <i>top-down</i> ; impositivo (SPINK, 2005).	Arranjo <i>bottom-up</i> ; voluntário (SPINK, 2005).	Arranjo <i>top-down</i> ; criado por meio de lei complementar; prerrogativa do governo federal.
Gestão	Centralizada pelo executivo estadual, que tem prerrogativa de impor o desenho institucional (BALBIM ET AL, 2011).	Gestão associada entre membros (FARIAS, 2017).	Concentrada no executivo federal; baixa participação dos municípios envolvidos (AZEVEDO, ALVES, 2010).
Grau de compartilhamento de poder entre unidades participantes	Variável (BALBIM ET AL, 2011).	Alto.	Baixo.
Crítérios geográficos	Municípios limítrofes dentro de um mesmo estado (BRASIL, 1988).	Sem limites territoriais, sendo possível arranjos entre municípios de unidades federativas diferentes, entre diferentes estados e entre estados e a União, por exemplo (BRASIL, 2005, Art. 4º, § 1º).	Municípios pertencentes a um "mesmo complexo geoeconômico e social" (BRASIL, 1988, Art. 43), localizados em unidades federativas diferentes.
Grau de similaridade das unidades participantes	Heterogêneos (GARSON, 2009b)	Homogêneos (SPINK, TEIXEIRA, CLEMENTE, 2009)	Heterogêneos (AZEVEDO, ALVES, 2010).
Temática	Temática generalista (SPINK, TEIXEIRA, CLEMENTE, 2009).	Temática específica (SPINK, TEIXEIRA, CLEMENTE, 2009).	Temática generalista.
Incentivos, custos e benefícios para cooperação	Pouca regulamentação quanto aos incentivos negativos ou positivos à cooperação, tais como fundos (BALBIM ET AL, 2011).	Existência de contratos que podem impor custos aos <i>free-riders</i> e benefícios aos participantes; possibilidade de avaliação <i>ex ante</i> e/ou <i>ex post</i> (MACHADO, ANDRADE, 2014).	Sem incentivos claros que estimulem a cooperação.

APLICABILIDADE DOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS NA AMB

Região Metropolitana

Por se encontrar em situação de "vácuo" institucional, a Área Metropolitana de Brasília não foi, até o momento, reconhecida *de jure*. Como exposto anteriormente, a interpretação vigente é de que apenas os estados podem estabelecer Regiões Metropolitanas, sendo essas restritas aos limites político-administrativos do estado em questão. Abarcando Brasília e municípios limítrofes goianos, a AMB não poderia ser juridicamente instituída. No entanto, é importante ressaltar que algumas medidas já foram tomadas no sentido de tentar fechar essa lacuna. A primeira delas se deu no contexto do Estatuto da MetrÓpole, de 2015, quando da proposta de criação de RMs interestaduais. A proposta, no entanto, foi vetada pela então presidente. Já em dezembro de 2018, o então presidente Michel Temer chegou a assinar uma medida provisória (MP 862/18) autorizando a criação de uma região metropolitana compreendendo o Distrito Federal e municípios limítrofes. Entretanto, a MP teve o prazo de vigência encerrado em maio de 2019 sem que se chegasse a um consenso, principalmente no tocante aos recursos sob sua administração.

Dessa forma, a AMB não tem ainda amparo legal para tornar-se Região Metropolitana. Nesse caso, pode-se optar por dois caminhos. O primeiro seria que os governos do Distrito Federal e de Goiás continuassem a pressionar o Legislativo Federal no sentido de formalizar a RM. Isso implicaria, evidentemente, mudança na legislação e uma profunda discussão, visto que, até o momento, não parece ter havido entendimento entre Executivo e Legislativo Federal para uma boa resolução do problema. A questão passa, certamente, por um problema de orçamento, tendo em conta a situação orçamentária peculiar do Distrito Federal. Seria necessário discutir quem contribuiria para um possível fundo: se apenas os estados, se estados e União ou, ainda, qual seria a participação dos municípios. No entanto, tendo em vista o cenário de dificuldades orçamentárias em todos os níveis, qualquer discussão que passe por reformulação orçamentária parece pouco provável, pelo menos no curto ou médio prazo.

Por outro lado, o cenário brasileiro também não se mostra muito favorável para as Regiões Metropolitanas já instituídas. Como apontado, a falta de compreensão do que seria a metrÓpole e do que compreende o metropolitano gerou incoerências na

constituição de muitas das RMs brasileiras. De fato, a gestão metropolitana como um todo no Brasil tem gerado poucos efeitos práticos, especialmente em termos de governança. Como bem explicam Bessa e Boullosa (2019, p. 128):

"(...) a gestão dessas novas institucionalidades vem se mostrando insuficiente, mesmo nos poucos casos em que há uma maior coerência na definição de seus limites territoriais, quando se instala um processo de governança mais próximo dos defendidos pela literatura, com conselhos deliberativos, fundos gestores ou agências específicas, e com envolvimento dos três níveis federativos".

Dada a pouca efetividade das RMs no Brasil, talvez o caminho para a AMB seja, de fato, buscar soluções alternativas, visto que mesmo que a batalha pela existência jurídica da AMB resulte em sua instituição, ainda haveria muitas outras etapas a serem vencidas antes de se chegar a um arranjo funcional.

Região Integral de Desenvolvimento

O caminho alternativo aplicado atualmente na AMB é a RIDE-DF. O arranjo se apresentou como uma solução para o vácuo institucional resultante da inviabilidade da criação de uma RM entre Brasília e os municípios limítrofes. Criada com uma visão regional, a RIDE-DF deveria articular esforços da União, do Distrito Federal e dos estados de Goiás e de Minas Gerais com vistas a impulsionar o desenvolvimento da região. Portanto, a ambição do modelo jamais poderia ser metropolitana. Agregando membros extremamente desiguais, tanto em termos de população quanto em termos orçamentários, o arranjo não reúne apenas cidades estritamente participantes do fato metropolitano. Segundo explicam Bessa e Boullosa (2019, p. 125), quando da criação da RIDE, "predominou a articulação política em detrimento da leitura mais fria das reais relações de interdependência entre os municípios que poderiam compô-la".

Dessa forma, as prioridades da RIDE-DF não se alinham com a questão metropolitana de Brasília, e o tema, quando tratado, acaba por ficar à margem na atuação do arranjo. Aliado a isso, o baixo recurso orçamentário é outro impeditivo para o bom desenvolvimento da questão metropolitana dentro do arranjo, visto que o uso dos recursos tem priorizado fomentar o setor produtivo, em detrimento do setor público (SOUZA, 2017, p. 18). Sem um olhar específico voltado para o desenvolvimento de serviços e políticas públicas comuns, a RIDE-DF não tem tido sucesso na implementação de uma gestão verdadeiramente metropolitana na região. A atuação institucional da RIDE-DF tem se dado muito mais de forma pontual e pulverizada, replicando a tendência de outras políticas regionais brasileiras "com baixa capacidade

de promoção do desenvolvimento de forma mais encadeada" (SOUZA, 2017, p. 19), sem conseguir, portanto, integrar políticas, sejam elas de desenvolvimento regional ou metropolitano.

Nesse cenário, fica claro que a RIDE-DF não consegue cumprir bem seu papel de ambições regionais, nem tampouco de solução "tampão" para os problemas metropolitanos do Distrito Federal. Ao contrário, o arranjo parece apenas reforçar a centralidade de Brasília, pressionando seu sistema de serviços públicos graças à alta demanda proveniente dos municípios limítrofes, especialmente no tocante a emprego e renda, saúde, educação e transporte (BESSA, BOULLOSA, 2019; BERTHOLINI, RENNÓ, CRUZ, 2019). Ao mesmo tempo em que essa demanda indica a forte relação de dependência típica de uma região metropolitana, ela escancara a omissão do poder público no tocante a uma estrutura e uma real governança metropolitana na AMB (BESSA; BOULLOSA, 2019).

Diante do exposto, não nos parece viável afirmar que esse modelo, ainda que já institucionalizado, posso responder às demandas especificamente metropolitanas do Distrito Federal e dos municípios goianos limítrofes. Ainda que se possa reconhecer a inovação institucional que uma Região Integrada possa representar, agregando três níveis de poder para promover o desenvolvimento regional, o modelo parece pouco funcional mesmo dentro de sua proposta original. Nesse estado, seria ilusório falar de integração de políticas metropolitanas em uma área restrita do arranjo, e completamente fictício cogitar a integração de políticas de emprego, transporte e renda entre municípios cuja relação de dependência sequer se dá com o município núcleo. Como indica a literatura, a participação no fato metropolitano parece ser condição fundamental para o sucesso de um arranjo que se proponha metropolitano, o que, como se tem comprovado, não é o caso da RIDE-DF.

Consórcios Públicos

Um último arranjo institucional possível na Área Metropolitana de Brasília seriam os consórcios públicos. Como discutido anteriormente, consórcios públicos são associações voluntárias, baseadas na cooperação entre membros com um interesse comum. No caso da AMB, um possível consórcio poderia abordar temas próprios à condição metropolitana da área. A esse respeito, é importante ressaltar que a região já conta com uma experiência de consórcio. Trata-se do Consórcio Público de Manejo dos Resíduos Sólidos e das Águas Pluviais da Região Integrada do Distrito Federal e Goiás

(Corsap DF/GO). Pensado inicialmente como um arranjo para toda a RIDE-DF, o consórcio acabou sendo firmado apenas entre o Distrito Federal, o estado de Goiás e os municípios goianos integrantes da RIDE-DF. Dessa forma, Minas Gerais não tem qualquer participação no consórcio, evidenciando mais uma vez a desconexão entre os membros participantes do arranjo (PELUSO, CIDADE, 2019).

A saída do consórcio seria, nesse caso, mais uma alternativa viável do que de fato a melhor solução. É viável porque não implica em reformulação do texto legislativo, como seria o caso da criação de uma RM, e porque não tentaria agregar interesses completamente difusos, como é o caso da RIDE-DF. Dessa forma, do ponto de vista pragmático institucional, é o único arranjo possível. Isso não implica dizer que não haveria desafios à sua implementação. A própria experiência do Corsap DF/GO já é indicador do tamanho dos obstáculos a serem superados para o bom funcionamento de um arranjo de tais proporções, envolvendo pelo menos dois níveis federativos. Problemas como inadimplência, baixa participação dos gestores e calendário irregular são apenas alguns dos desafios apresentados (CORSAP DF/GO, 2019).

Ademais, a reconciliação de interesses de membros tão desiguais, do ponto de vista populacional e orçamentário, também é outro ponto que merece atenção. No caso do Corsap DF/GO, fica clara a visão das lideranças locais de que o problema crescente dos resíduos sólidos em seus municípios é apenas uma extensão dos problemas do Distrito Federal. Visto que cidades como Planaltina, Águas Lindas de Goiás e Luziânia são consequência direta da inauguração, crescimento e/ou expansão da Nova Capital, o discurso vigente é de que a implantação de infraestruturas deveria ser responsabilidade da Capital (CIDADE, PELUSO, 2019, p. 162). Afora essas discussões sobre responsabilização, é necessário enfatizar que a limitação de recursos de municípios com capacidade econômica muito inferior ao Distrito Federal representa um entrave real ao bom funcionamento do arranjo.

É necessário também destacar que, conforme explicado anteriormente, consórcios costumam ter caráter monotemático, adotando um contrato específico para cada tema. Dessa forma, a criação de um ou vários consórcios não representaria, a princípio, a solução para os problemas de gestão e governança metropolitana na AMB, mas sim um primeiro passo de cooperação e conseqüentemente de maior integração das políticas públicas da região. A própria experiência do Corsap DF/GO deverá servir de termômetro para futuras iniciativas em outras áreas temáticas. No entanto, como destacam Peluso e Cidade (2019), a presença do Distrito Federal e do estado de Goiás

em fases importantes do Corsap DF/GO já parece indicar o empenho das respectivas administrações em viabilizar saídas alternativas aos problemas da região. Tais movimentos demonstram que apesar dos limites institucionais, legais e orçamentários enfrentados pela AMB, há uma consciência da importância de se traçar soluções conjuntas para as questões comuns de políticas públicas.

CONCLUSÃO: INCENTIVOS E DESAFIOS PARA A COOPERAÇÃO NA AMB

A gestão metropolitana enfrenta profundos desafios em todo o Brasil, e o cenário se repete na Área Metropolitana de Brasília. São muitos os obstáculos a serem superados para que se chegue a um arranjo institucional bem coordenado e funcional que possa levar a uma real integração de políticas públicas. O primeiro obstáculo é de ordem institucional, visto que a AMB, apesar de existir *de facto*, não existe *de jure*. O arranjo alternativo, a RIDE-DF, não consegue englobar as questões metropolitanas em seus desafios regionais. Fica claro que tal modelo é inapropriado para integração de políticas públicas de cunho metropolitano.

O segundo desafio está ligado às desigualdades observadas entre os membros da AMB, tanto em termos populacionais, quanto em termos de recursos orçamentários. Ainda que seja absolutamente esperado que haja uma desigualdade entre o município-núcleo (Brasília) e os municípios limítrofes, essa barreira acaba por impor limites à ação coordenada dos membros, visto que as prioridades de cada gestor costumam ser profundamente divergentes. Como explorado na literatura, a heterogeneidade também é um fator de dificuldade para a cooperação, e esse desafio é muito marcante na AMB.

Por fim, existe outro ponto que, apesar de inexplorado neste trabalho, também merece destaque. A AMB está situada em um cenário político altamente complexo e polarizado, onde a competição política é bastante acirrada (BERTHOLINI, RENNÓ, CRUZ, 2019). Isso implica em custos mais elevados para costurar alianças e acordos tanto dentro quanto fora de cada município. Dessa forma, a permanência de qualquer iniciativa de cooperação também merece atenção especial. A solução, dado o contexto, seria a formalização das políticas e a institucionalização das redes, de modo a perenizar as iniciativas a despeito da conjuntura político-eleitoral.

Apesar desse cenário pouco otimista, a implementação do Corsap DF/GO, ainda que com muitos percalços, indica que de fato a cooperação poderá surgir mesmo em situações adversas. No caso específico dos resíduos sólidos, a cooperação pode resultar em economia de custos para todos os membros do acordo, mesmo no curto prazo. A adoção da Política Nacional de Resíduos Sólidos foi também essencial para pressionar os gestores municipais a encontrar soluções conjuntas economicamente viáveis. Esse exemplo demonstra a importância da União enquanto coordenadora geral das políticas públicas, com capacidade para impor diretrizes a serem cumpridas em todo o território nacional.

Dessa forma, o Corsap DF/GO pode ser visto como um arranjo experimental que poderá testar as capacidades de coordenação dos gestores e de institucionalização de políticas públicas conjuntas. Ainda assim, é importante lembrar que o arranjo não tem um recorte estritamente metropolitano, por ser focado na RIDE-DF. Mas certamente será incluído no repertório de arranjos e experiências aos quais futuros gestores poderão retornar quando da necessidade de solução de novos (ou antigos) problemas de gestão da metrópole de Brasília.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AXELROD, Robert. **The Evolution of Cooperation**. New York: Basic Books Inc. Publisher, 1984.

AZEVEDO, Heloisa Pereira Lima; ALVES, Adriana Melo. "Rides – por que criá-las?". **Geografias**, vol. 2, n. 6, p. 87-101, 2010.

BALBIM, Renato Nunes et al. "Desafios contemporâneos na gestão das regiões metropolitanas". **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n.120, p.149-176, jan./jun. 2011.

BERTHOLINI, Frederico; RENNÓ, Lucio; CRUZ, Bruno. "Redes de Políticas e de Políticos na Área Metropolitana de Brasília". In: VASCONCELOS, Ana Maria Nogales *et al.* (Orgs.). **Território e Sociedade: as múltiplas faces da Brasília Metropolitana**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019, p. 137-151.

BESSA, Luiz Fernando Macedo; BOULLOSA, Rosana de Freitas. "A metrópole é uma só? Reflexões sobre a governança metropolitana de Brasília". In: VASCONCELOS, Ana Maria Nogales *et al.* (Orgs.). **Território e Sociedade: as múltiplas faces da Brasília Metropolitana**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019, p. 121-135.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 5 nov. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 9.913, de 11 de julho de 2019. Altera o Decreto nº 7.469, de 4 de maio de 2011, que regulamenta a Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998, para dispor sobre o Conselho Administrativo da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9913.htm. Acesso em: 5 nov. 2019.

BRASIL. Lei n. 13.089/2015. **Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências**. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2015.

CODEPLAN. "Delimitação do espaço metropolitano de Brasília (Área Metropolitana de Brasília)". **Nota Técnica nº 1/2014**. Brasília: Codeplan, 2014.

CORSAP DF/GO. Brasília. **Ata da reunião da diretoria do CORSAP-DF/GO realizada no dia 20 de março de 2019**. Disponível em: < <https://corsapdfgo.eco.br/wp->

[content/uploads/2019/arquivos/ATA-REUNI%C3%83O-DIRETORIA-20-03-2019.pdf](#)>. Acesso em: 12 dez. 2019.

FARIAS, Talden. "Consórcios públicos, federalismo cooperativo e intermunicipalidade". **A&C - Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, ano 17, n. 70, p. 237-255, 2017.

FRANÇA, Karla. "Experiências de governança metropolitana internacional: Os casos da França, Espanha, Inglaterra e Alemanha". **Texto para Discussão, n. 1895**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, 2013.

GARSON, Sol. "Regiões metropolitanas: diversidade e dificuldade fiscal da cooperação". **Cadernos Metrôpole**, vol. 11, n. 22, p. 435-451, 2009b.

GARSON, Sol. **Regiões Metropolitanas: Por que não cooperam?** Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009a.

IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros**. Brasília: IBGE, 2017. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>.

LACERDA, Alan Daniel Freire de. "Ação coletiva e cooperação intermunicipal em duas metrópoles". **Cad. CRH Salvador**. Vol.24, n.61, pp.153-166, 2011.

LEFÈVRE, Christian. "Metropolitan government and governance in western countries: a critical review". **International Journal of Urban and Regional Research**, vol. 22, n. 1, 1998, p. 9-25, 1998.

MACHADO, José Angelo; ANDRADE, Marta Leone Costa. "Cooperação intergovernamental, consórcios públicos e sistemas de distribuição de custos e benefícios". **Rev. Adm. Pública**, vol.48, n.3, pp.695-720, 2014.

MOURA, Rosa; BARION, Maria Isabel; LIBARDI, Diócles. "Institucionalização de Regiões Metropolitanas: qual o sentido?". **Revista Paranaense de Desenvolvimento**. Curitiba, n.111, p.129-143, jul./dez. 2006.

PELUSO, Marília Luiza; CIDADE, Lúcia Cony Faria. "Resíduos sólidos e gestão das desigualdades na Brasília metropolitana". In: VASCONCELOS, Ana Maria Nogales *et al.* (Orgs.). **Território e Sociedade: as múltiplas faces da Brasília Metropolitana**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2019, p. 153-170.

PERES, Janaína Lopes Pereira et al . "O Estatuto da Metrôpole e as regiões metropolitanas: uma análise teórico--conceitual à luz do conceito miltoniano de "território usado"". **Cad. Metrop.**, São Paulo , v. 20, n. 41, p. 267-288, Abr. 2018.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. "A metrópole: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito". In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (Org.); LAGO, Luciana

Corea do; AZEVEDO, Sergio de. **Metrópoles:** entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo. Rio de Janeiro: FASE-Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, 2004.

RIBEIRO, Rômulo José da Costa; HOLANDA, Frederico de; TENORIO, Gabriela de Souza. "Brasília: a forma". In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (ed.); RIBEIRO, Marcelo Gomes (ed.). **Metrópoles brasileiras:** síntese da transformação na ordem urbana 1980 a 2010. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

SANTOS, Diego Fiel; FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. "As Regiões Metropolitanas no Brasil e o problema institucional de cooperação: a trajetória das Regiões Metropolitanas de Natal e Aracaju". **Cad. EBAPE.BR**, vol.11, n.3, pp.368-382, 2013.

SHEPSLE, Kenneth A. **Analyzing Politics: Rationality, Behavior, and Institutions**. W. W. Norton & Company, 2010.

SOUZA, Sérgio Magno Carvalho de. "Gestão regional e metropolitana na Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (Ride-DF): arranjo institucional, agentes e políticas públicas". **Élisée, Rev. Geo.** Porangatu, v. 6, n. 2, p. 09-28, jul./dez. 2017.

SPINK, Peter Kevin; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho; CLEMENTE, Roberta. "Governança, Governo ou Gestão: o caminho das ações metropolitanas". **Cadernos Metrópole**, vol. 11, n. 22, p. 453-477, 2009.

SPINK, Peter. "The inter-municipal consortia in Brazil: an institutional introduction". In: **X Congreso Internacional del CLAD**, 2005, Santiago - Chile. Anais do X Congreso Internacional del CLAD. v. 1. p. 1-13.