



ARRANJOS INTERMUNICIPAIS DE DESENVOLVIMENTO: FATORES CONDICIONANTES DA PROPENSÃO A COOPERAR POR PARTE DOS GOVERNOS LOCAIS

Leonel Mazzali¹
José Carlos Coelho Niero²

Resumo

O objetivo do trabalho é identificar a influência das características econômicas, fiscais, demográficas, sociais e geográficas dos municípios na propensão à constituição de acordos cooperativos intermunicipais de desenvolvimento. Trata-se de um estudo descritivo que se apoia em bases de dados resultantes de um processo institucional de coleta de dados e informações pelo Governo do Estado de São Paulo: Cadastro de Arranjos Intermunicipais do Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal - Informativo CEPAM e Informações dos Municípios Paulistas da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE). O estudo evidenciou que as variáveis “pertencer a aglomerado urbano”, condições econômicas (PIB per capita elevado), porte (elevado número de habitantes) e receita de transferências intergovernamentais exercem influência sobre a motivação/interesse a cooperar nos acordos intermunicipais voltados para o desenvolvimento.

Recebimento: 30/8/2013 • Aceite: 22/5/2014

¹ Doutor em Economia de Empresas pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. Membro do corpo docente do Programa de Pós-graduação em Administração do Centro Universitário das Faculdades Metropolitanas Unidas, São Paulo-SP. E-mail: leonel_mazzali@uol.com.br

² Mestre em Administração pela Universidade Municipal de São Caetano do Sul. E-mail: nierotur@gmail.com

Palavras-chave: Cooperação intermunicipal; aglomerados urbanos; ação coletiva institucional; barreiras à cooperação.

INTERMUNICIPAL ARRANGEMENTS OF DEVELOPMENT: DETERMINING FACTORS IN THE PROPENSITY TO COOPERATE BY LOCAL GOVERNMENTS

Abstract

The objective is to identify the influence of the economic, fiscal, demographic, social and geographical characteristics of the local communities in the propensity of the establishment of intermunicipal cooperative agreements about development. It is a descriptive study that relies on databases resulting from an institutional process of collecting data and information by the State Government of São Paulo: Cadastro de Arranjos Intermunicipais do Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal - Informativo CEPAM e Informações dos Municípios Paulistas da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE). The study showed that the variables “belong to an urban area”, economic conditions (high GDP *per capita*), size (large number of inhabitants) and revenue from intergovernmental transfers influence on motivation/interest to cooperate in intermunicipal agreements aimed at development.

Keywords: Intermunicipal cooperation; conurbations; institutional collective action; barriers to cooperation.

Introdução

A ampliação do espaço político local esbarra em temas cuja territorialidade ultrapassa claramente os limites do município. Este é o caso de quase todas as questões ligadas à infraestrutura urbana (transportes, saneamento e energia), ao meio ambiente e, em particular, ao desenvolvimento econômico. O que está em jogo, em termos de coordenação federativa, é o dilema do *shared decision making*, isto é, da necessidade de compartilhar tarefas e objetivos entre os níveis de governo (ABRUCIO, 2000). Emerge daí o debate sobre governo/governança regional, com o confronto entre centralização e fragmentação (descentralização).

Para os defensores da centralização, a competição entre localidades precisa ser superada, com vistas ao aumento da eficiência e da competitividade da região. Nessa direção, a solução, está na criação de governos e ou autoridades regionais, que centralizam a gestão dos problemas comuns à região (CARR; FEIOCK, 1999). Por sua vez, os defensores de estruturas fragmentárias sustentam que arranjos cooperativos estabelecidos voluntariamente entre governos locais podem se constituir em mecanismo capaz de compatibilizar autonomia e interdependência. Sem ocorrer qualquer tipo de reestruturação jurisdicional ou sem estabelecer unidades de governo regional, a gestão das relações intergovernamentais entre as localidades propicia as condições para a efetiva solução dos problemas de âmbito regional.

A perspectiva da cooperação entre agentes locais assenta-se no delicado equilíbrio entre duas grandes forças contraditórias iminentes à gestão das cidades. De um lado, as forças centrífugas, originárias das demandas específicas da população local e do receio dos gestores de perder o controle e os dividendos das decisões de política pública dão origem ao individualismo local que, ao se exacerbar, produz efeitos perversos para a região e para as localidades. De outro, forças centrípetas, atreladas aos limites da capacidade fiscal e aos problemas que transbordam as fronteiras de um único município. A questão recai, então, na identificação das condições que favorecem ou não o referido equilíbrio.

A abordagem denominada “Ação Coletiva Institucional”, cujo expoente é Feiock (2007), coloca ênfase nos fatores que têm potencial de influenciar a decisão de cooperar por parte dos governos locais. A preocupação central é a compreensão dos fatores que afetam a percepção/avaliação dos agentes ligados ao poder público no que diz

respeito aos custos e aos benefícios derivados das formas de cooperação intergovernamental. Nessa direção, faz-se distinção entre fatores exógenos e fatores endógenos.

O primeiro grupo (fatores exógenos) inclui, segundo Feiock (2007) e Feiock e Carr (2001), o tipo e a natureza dos serviços objeto da cooperação, as características econômicas, fiscais, demográficas, sociais e geográficas das comunidades e a configuração das instituições políticas dos municípios. Os fatores endógenos têm a ver com as características imanentes à rede de relações entre os diferentes agentes públicos, pertencentes a diferentes localidades, com destaque para o compartilhamento de normas e valores de conduta. As relações de cooperação entre governos locais são, portanto, espaços de contestação e de negociação de conflitos, envolvendo uma gama ampla de atores, ligados ao poder público (prefeitos, vereadores e servidores) e à sociedade civil.

Este trabalho, sem desconsiderar a importância da análise da diversidade de agentes no processo de constituição de arranjos cooperativos entre governos locais, coloca ênfase nos fatores exógenos. Sob essa perspectiva, o foco da pesquisa se dirige a responder à seguinte indagação: qual a influência das características econômicas, fiscais, demográficas, sociais e geográficas das comunidades locais na propensão a cooperar por parte dos seus governos, com o propósito de estimular/sustentar o desenvolvimento econômico?

O objetivo do estudo é identificar quais características favorecem (ou não) a emergência de arranjos cooperativos intermunicipais voltados para o desenvolvimento econômico local. É importante assinalar que, embora se fale em cooperação entre municípios, a decisão de cooperar está na esfera do conjunto amplo de agentes, de modo particular, aqueles mais de perto associados ao poder público e seus interesses de ordem política e ou política partidária. Nesse sentido, é importante enfatizar que o foco do trabalho não é a análise da decisão de cooperar, mas sim, emprestando uma expressão utilizada por Feiock (2007), identificar como as características específicas das comunidades, em seu conjunto, conformam um “contexto potencialmente favorável à cooperação”.

O trabalho está estruturado em cinco seções, além desta primeira seção, dedicada à introdução. A segunda seção discute a coordenação e a cooperação entre unidades política e administrativa autônomas, voltadas à gestão de políticas de desenvolvimento local. A terceira seção apresenta e discute a Ação Coletiva Institucional, referencial teórico da pesquisa. A quarta é dedicada aos

procedimentos metodológicos. A quinta apresenta e discute os resultados da pesquisa empreendida. Finalmente, na sexta seção, são apresentadas as conclusões e indicadas possibilidades para futuras pesquisas.

Gestão de políticas de desenvolvimento local: coordenação e cooperação entre unidades político-administrativas autônomas

Nos anos 1970 e 1980, com a crise financeira dos governos centrais e a intensificação da concorrência global, a preocupação com o desenvolvimento passou a ocupar espaço crescente na agenda dos governos locais, levando a mudanças profundas nos instrumentos de política e na forma de conduzi-los. A nova e complexa dinâmica das economias locais foi determinante na reavaliação das políticas tradicionais de desenvolvimento, assentadas em incentivos fiscais e fornecimento de empréstimos subsidiados para a atração de novos empreendimentos. Como apontam Eisinger (1988) e Clarke e Gaile (1988), ocorreu uma mudança marcante na direção dos denominados “enfoques empresariais”, cuja ênfase recai no desenvolvimento endógeno de recursos. Isso não quer dizer que os tradicionais incentivos tenham sido completamente abandonados. Os governos locais passaram a exibir um *mix* de estratégias e de políticas que representam uma nova “onda”, cuja marca é a preocupação com o ajuste das condições locais às necessidades dos empreendedores. Os principais ingredientes que diferenciam as localidades na competição global passam a ser redes de fornecedores (materiais e serviços), educação (capital humano), infraestrutura (transporte e comunicação), qualidade de vida e estabilidade (RONDINELLI; JOHNSON; KASARDA, 1998).

O desenvolvimento local está assentado na criação de canais institucionais adequados para a promoção da interação entre o setor público e o privado. Emerge, segundo Reese e Rosenfield (2004), uma rede complexa de setores e agentes na formulação de políticas. Ao lado das ligações verticais entre os governos locais e os governos centrais (agências de desenvolvimento federais e estaduais), são de fundamental importância os relacionamentos horizontais entre governos municipais.

A interdependência municipal entre programas e ações voltados ao desenvolvimento dá origem ao problema da coordenação entre unidades autônomas política e administrativamente. As áreas formadas a partir das interdependências entre municípios podem ser

descritas como “sistemas políticos policêntricos” (TIEBOUT, 1956 e OSTROM; TIEBOUT; WARREN, 1961). Os governos que integram tais áreas têm diferentes problemas econômicos e diferentes capacidades fiscais, emergindo como grande desafio a criação de mecanismos de gestão (coordenação) das relações intermunicipais, com o objetivo de compartilhar recursos e fortalecer posições junto ao empresariado e aos governos centrais.

Ao se debruçar sobre o significado estrito da coordenação nas relações intergovernamentais, Rodriguez (2002) o encontra, na Ciência Jurídica, associado ao poder que realiza uma função de solução de conflitos e harmonização de ações. Nesse âmbito, a coordenação emana de uma relação assimétrica entre o ente coordenador e o ente ou entes que coordena, a favor de uma situação de prevalência do primeiro. Conforma-se, portanto, uma situação de hierarquia entre um agente coordenador e os agentes coordenados.

Nas relações entre as esferas locais de governo, a criação de um órgão superior, situado entre a esfera estadual e os municípios, surge como agente coordenador das diferentes administrações, dotado de competências legais e recursos específicos para dar a última palavra na gestão das interdependências. Os arranjos institucionais assentados no princípio da coordenação das relações intergovernamentais no sentido estrito são instituições legalmente criadas, delimitadas espacial e politicamente. De modo geral, são criados pelo governo federal ou estadual, tendo por base legislação federal ou estadual. Os seus defensores argumentam que a oferta de serviços será feita de forma mais eficiente por meio da centralização e da consolidação das funções de governo. Trata-se, segundo Rodriguez (2002), de uma “coordenação imposta”, que apresenta, no entanto, fortes limitações. De modo especial: “[...] é incapaz de responder às numerosas e complexas relações que se estabelecem entre as entidades locais, uma vez que nem sempre as relações estão sob o controle estrito da autoridade, [...] (RODRIGUEZ, 2002, p. 7)”.

Rocha e Faria (2004) chamam a atenção para a complexidade das relações intergovernamentais no caso brasileiro, o que sem dúvida dificulta o caminho da “coordenação imposta”. A distinção entre as instâncias de articulação: no sentido vertical (local/federal, local/estadual e estadual/federal) e no sentido horizontal (local/local e estadual/estadual). A possibilidade/necessidade da articulação simultânea das relações horizontais e verticais, como, por exemplo, local-local-estadual, local-local-federal.

Em síntese, as relações entre governos locais, baseadas no princípio da coordenação, devem ser compatíveis com a autonomia local. Mais precisamente, a coordenação das relações intergovernamentais tem que respeitar a autonomia dos entes coordenados. Nessa direção, Rodrigues (2002) propõe ampliar o alcance do princípio da coordenação, incorporando como seu complemento o princípio da cooperação, uma vez que:

[...] em todo procedimento de coordenação legalmente estabelecido é necessário existir certa dose de cooperação sem a qual seria impossível estabelecer qualquer mecanismo de coordenação apesar da existência de mecanismos de sanção que obrigam ao seu estrito cumprimento, mas é igualmente certo que a cooperação sem coordenação resultaria, sem nenhuma dúvida, não frutuosa tendo em conta sua finalidade última: dar coerência à ação das entidades públicas, [...] (RODRIGUEZ, 2002, p. 7).

A coordenação pressupõe a existência da cooperação e a cooperação necessita de mecanismos de coordenação, associados ao comprometimento e à coerência das ações entre os agentes. Como acentua Rodrigues (2002), a cooperação é um elemento essencial na gestão das relações intergovernamentais, cuja finalidade é assegurar a coerência da atuação pública por meio do comprometimento entre as partes, sem o desgaste inerente ao controle contínuo. Essa concepção é coerente com a tendência à descentralização política e com as formas compartilhadas de governo, que perseguem a participação conjunta na implantação de programas em diferentes níveis.

Esse enfoque dá ênfase ao federalismo horizontal e não ao federalismo vertical, em que os problemas de interdependência entre municípios são resolvidos por meio das relações intergovernamentais entre as unidades de governo local e entre os demais agentes não governamentais (FEIOCK, 2004 e FEIOCK; SCHOLZ, 2007). Na sua base está a Teoria da Escolha Pública, desenvolvida a partir do artigo seminal de Tiebout, —A Pure Theory of Local Expenditures (1956). Como explicado por Ostrom (1990), as instituições voluntárias adaptadas às circunstâncias locais podem oferecer soluções eficazes na coordenação de ações e na resolução de problemas de ação coletiva.

Os problemas urbanos são inerentemente problemas de ação coletiva (POST, 2004 e FEIOCK, 2004). Diante dos dilemas da ação

coletiva, os governos locais devem decidir se cooperam com os demais governos (locais e hierarquicamente superiores) e como fazê-lo. Fica patente a defesa do caráter adaptativo da governança intermunicipal, a importância da escolha institucional e dos múltiplos arranjos de cooperação possíveis de serem utilizados pelos governos locais, aspectos que serão aprofundados na seção seguinte.

Ação Coletiva Institucional

No contexto da Teoria da Escolha Racional, Feiock (2007) oferece um arcabouço conceitual para explicar como arranjos cooperativos entre múltiplos governos locais emergem e evoluem ao longo do tempo. Esse arcabouço é denominado pelo autor de Ação Coletiva Institucional (ACI), o qual utiliza princípios similares da Teoria da Ação Coletiva (OLSON, 1965 e OSTROM 1998), aplicando-os às instituições, tais como as unidades governamentais.

A perspectiva da Ação Coletiva Institucional sugere que a oportunidade de participação nos acordos de cooperação intermunicipal deriva da percepção e da avaliação dos benefícios e dos custos derivados da decisão de cooperar. Essa perspectiva considera que as condições para uma decisão positiva na direção da cooperação podem ser encontradas nos tipos de serviços, nas características das comunidades, das instituições políticas, e nas redes formais e informais nas quais os agentes se inserem.

A ênfase recai no que Feiock (2007) denomina “explicação contextual da cooperação intermunicipal”. O arcabouço sugere que uma combinação de fatores exógenos (contextuais) e endógenos influencia a percepção dos agentes com relação aos benefícios e aos custos de transação associados à decisão de cooperar.

Para Feiock e Carr (2001), os fatores contextuais (exógenos) incluem, além das condições econômicas, sociais, demográficas e geográficas das comunidades, as características das instituições políticas locais. Adicionalmente, concorrem fatores endógenos, associados à dinâmica da rede de relações entre os agentes públicos, que conformam normas de reciprocidade e de confiança entre as partes.

Dois são os focos de análise da Ação Coletiva Institucional:

- a) os motivos ou interesses dos gestores públicos na direção da colaboração intergovernamental; e
- b) os custos (ou barreiras) imanentes à constituição do acordo de cooperação.

Para a Ação Coletiva Institucional, a motivação é uma condição necessária, mas não suficiente para a efetivação de acordos cooperativos entre municípios, pois a decisão de cooperação (ou não) não ocorre no vácuo. Como acentua Feiock (2007), várias barreiras hão de ser superadas. A principal barreira à concretização de acordos de cooperação entre municípios são os denominados custos de transação – custos de coordenação (divisão e monitoramento de tarefas) e de negociação (divisão de custos e de benefícios) entre os potenciais parceiros.

A motivação /interesse em cooperar

É possível identificar, na literatura atrelada à Ação Coletiva Institucional, o seguinte conjunto de fatores contextuais que influenciam a motivação (interesse) a cooperar por parte dos governos locais: condições fiscais dos municípios; condições econômicas das comunidades (municípios); características demográficas dos municípios; e características da aglomeração urbana, onde estão inseridos os municípios.

Características fiscais dos municípios

Krueger e McGuire (2005) enfatizam três fatores fundamentais subjacentes à motivação a cooperar por parte dos governos municipais: escassez (insuficiência) de recursos enfrentada pelos gestores públicos; estresse fiscal e autonomia tributária.

No que diz respeito ao primeiro fator, LeRoux e Carr (2007) e Krueger e McGuire (2005) sublinham que os governos locais com insuficientes bases tributárias tendem a buscar acordos de cooperação com os municípios vizinhos. Com base nessa argumentação, propõe-se a seguinte hipótese:

Hipótese 1: Quanto menor a base tributária, maior a motivação/interesse da comunidade para a formação de acordos interlocais.

Por sua vez, Hawkins (2005) dá destaque ao estresse fiscal, associado à combinação de carga tributária elevada com a implementação de uma agenda proativa de políticas públicas, como fator que estimula a cooperação intermunicipal. Para Krueger e McGuire (2005), os gestores públicos das comunidades que apresentam carga tributária elevada podem visualizar a cooperação como um meio de redução de custos e, por consequência, de impostos. Da mesma forma, ainda segundo os referidos autores, as cidades que

possuem uma agenda agressiva para a provisão de serviços também estão interessadas na obtenção de recursos adicionais, por meio da cooperação, necessários à concretização dos projetos propostos. Assim, pode-se supor que o estresse fiscal está positivamente correlacionado com a formação de acordos de cooperação intermunicipal, propondo-se a seguinte hipótese:

Hipótese 2: Quanto maior o nível de estresse fiscal, maior a motivação/interesse da comunidade para a formação de acordos interlocais.

No que se refere ao impacto da autonomia fiscal, isto é, da dependência dos municípios em relação aos recursos fiscais de esferas superiores, para Krueger e McGuire (2005), municípios que recebem fundos federais para uma variedade de programas são condicionados a envolver outros parceiros. Assim, o peso dos fundos federais no orçamento dos municípios, devido aos imperativos estabelecidos pelo governo federal, constituir-se-ia em estímulo à busca da cooperação com outros municípios. Ademais, mesmo quando tais fundos não fizerem a exigência do trabalho conjunto, os municípios tenderão a trabalhar juntos, porque percebem que as soluções regionais envolvendo volume significativo de recursos têm maior apelo junto à instância federal do que soluções isoladas.

Seguindo essa abordagem, pode ser aventada a seguinte hipótese:

Hipótese 3: Quanto maior a dependência de recursos fiscais de esferas superiores, maior a motivação/interesse da comunidade para a formação de acordos interlocais.

Características econômicas e demográficas

Embora o interesse na cooperação intermunicipal com base na geração de recursos (fiscais) esteja sempre presente, ele pode se expressar de maneira mais contundente para as cidades que enfrentam condições econômicas e sociais críticas. Para Krueger e McGuire (2005), um contexto geral marcado pela pobreza e baixas taxas de crescimento pode favorecer a cooperação entre governos locais. Mais precisamente, as comunidades que enfrentam condições econômicas e sociais mais severas – elevados níveis de desemprego e ou de pobreza – são motivadas a empreender projetos voltados ao alívio do estresse econômico-social. Nessa direção, pode-se formular a seguinte hipótese:

Hipótese 4: Quanto mais baixa a condição econômica, maior a motivação/interesse da comunidade para a formação de acordos interlocais.

Para Hawhins (2005), os municípios de maior porte, isto é, com maior base populacional, têm a base fiscal e o acesso ao mercado de capitais necessários para levantar fundos para a oferta de serviços com custos operacionais reduzidos. Ao contrário, os pequenos municípios, não têm a base populacional, a base fiscal e o acesso ao mercado de capitais. Por sua vez, Post (2004) ressalta que a oportunidade para usufruir os benefícios das economias de escala, por parte das pequenas localidades, é um poderoso argumento na direção da cooperação. A autora observa que a obtenção de economias de escala está mais ao alcance dos grandes do que dos pequenos municípios.

Com base nessa argumentação, pode-se formular a seguinte hipótese:

Hipótese 5: Quanto menor o porte do município maior a motivação/interesse da comunidade para a formação de acordos interlocais.

Características geográficas: a inserção do município em aglomeração urbana

O conceito de aglomeração urbana “é empregado para as unidades que compõem uma mancha contínua de ocupação sobre mais de um município, envolvendo fluxos intermunicipais, complementaridade funcional e integração socioeconômica (MOURA *et al*, 2007, p. 128)”. É importante considerar que as aglomerações urbanas podem ter ou não caráter metropolitano. Independentemente de a natureza ser metropolitana ou não-metropolitana, o fundamental é o fenômeno da configuração de aglomerações urbanas e, no caso do presente trabalho, aprofundar o conhecimento da sua influência na formação de arranjos cooperativos entre governos locais, voltados para o desenvolvimento econômico.

Morgan e Hirlinger (1991) apontaram para o fato de que governos locais situados em aglomerações urbanas têm maior probabilidade de se envolverem em acordos de cooperação. A elevada densidade populacional nas áreas geográficas caracterizadas como aglomerações urbanas cria a sensação de “problemas locais compartilhados” e, por consequência, o desejo de cooperar. As pessoas que residem em áreas urbanas, com elevada concentração

demográfica, têm propensão a se sentir conectadas e a reconhecer os benefícios da cooperação.

Os trabalhos de Krueger e McGuire (2005) e de Post (2004) aprofundam o estudo da influência da proximidade geográfica entre os municípios, apontando para o fato de que municípios situados em uma mesma aglomeração urbana vivenciam problemas comuns e, dessa forma, tendem a apresentar um comportamento mais favorável aos acordos de cooperação. Isto é, quanto mais próximos estiverem os municípios, maior a probabilidade de interdependência e cooperação.

Com base nesses argumentos, aventa-se a seguinte hipótese:

Hipótese 6: O pertencimento do município a uma aglomeração urbana eleva a percepção dos problemas comuns, por parte das comunidades, aumentando a motivação/interesse para a formação de acordos interlocais.

Barreiras à cooperação

O arcabouço conceitual da Ação Coletiva Institucional sugere que existem barreiras à cooperação. Essas barreiras estão associadas, de modo particular, aos custos atrelados ao estabelecimento e à manutenção do acordo entre os agentes públicos. Nesse âmbito, a Teoria dos Custos de Transação, desenvolvida e sistematizada por Williamson (1985), oferece o suporte analítico para o aprofundamento da discussão.

Na explicitação dos custos de transação nos acordos intergovernamentais, Steinacker (2004) chama a atenção para a heterogeneidade dos governos locais, destacando a diversidade das preferências (interesses). A diversidade das preferências existe, segundo a autora, em dois níveis: desacordo sobre os objetivos e desacordo sobre a divisão dos resultados. Significa dizer que governos que desejam cooperar precisam acomodar uma variedade de preferências. À medida que essa diversidade aumenta, também aumenta o custo de transação, pois a heterogeneidade das preferências pode estar associada a diferentes agendas de política pública e a diferentes interesses dos constituintes.

O grau de homogeneidade nas preferências entre comunidades pode ser caracterizado por meio das diferenças nas condições econômicas/sociais (diferenças na renda *per capita* entre as comunidades). Hawkins (2005) aponta para o fato de que as necessidades e os objetivos das localidades podem divergir, quando apresentarem posições econômicas consideravelmente dissimilares:

“Cidades com uma base econômica sólida não estão inclinadas a cooperar com aquelas em situação desfavorável, uma vez que os benefícios decorrentes são percebidos como superiores aos custos da cooperação (HAWKINS, 2005, p. 60)”.

Feiock (2007) afirma que a heterogeneidade das preferências é o grande fator por trás dos custos de transação na Ação Coletiva Institucional. Grandes desigualdades econômicas, sociais e demográficas entre os governos locais aumentariam os custos de transação e reduziriam a probabilidade da cooperação. Seguindo essa argumentação, propõe-se a seguinte hipótese:

Hipótese 7: As menores desigualdades econômicas entre as localidades se refletem em menores custos de transação (barreiras à cooperação) na formação de acordos interlocais.

Metodologia

Trata-se de uma pesquisa descritiva, que tem como foco testar as sete hipóteses apresentadas ao longo das seções 3.1.1, 3.1.2 e 3.1.3 e 3.2. Segundo Cervo, Bervian e Silva (2007), as pesquisas descritivas têm o objetivo de propiciar maior entendimento sobre a frequência com que um fenômeno ocorre, verificando sua correlação e conexão com outros fenômenos.

A investigação assenta-se em base de dados resultantes de um processo institucional de coleta de dados e informações pelo Governo do Estado de São Paulo. Trata-se do Cadastro de Arranjos Intermunicipais do Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal - Informativo CEPAM e Informações dos Municípios Paulistas (população, PIB *per capita*, tributos e dívida pública) da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE).

A seguir, apresenta-se o delineamento da pesquisa.

Amostra e unidade de análise

A unidade de análise são os governos locais (municípios) e o universo empírico da pesquisa são os municípios do Estado de São Paulo, excluída a capital. A cidade de São Paulo (capital do Estado) foi excluída, tendo em vista o enorme distanciamento em termos de população, renda e características sociais com relação aos demais municípios.

O território estadual divide-se em 644 municípios, computados os criados e instalados até o final de 1999. Segundo Cruz (2005), 70 municípios (excluída a capital do Estado) com população superior a

100 mil habitantes abrigam 46,5% da população estadual. Na outra ponta da hierarquia da rede urbana estão 289 municípios (45% do total) com menos de 10.000 habitantes, representando somente 3,56% da população total do Estado. Os municípios com população entre 10 mil e 100 mil habitantes abarcam aproximadamente 23% da população estadual.

Especificação das variáveis

Variáveis dependentes: motivação/interesse em cooperar e barreiras à cooperação (custos de transação)

Antes de discutir a operacionalização da variável dependente “motivação/interesse em cooperar”, vale recordar que, embora se fale em cooperação entre municípios, a decisão de cooperar está na esfera de conjunto amplo de agentes, de modo particular, aqueles mais de perto associados ao poder público e seus interesses de ordem política e ou política partidária. Assim, não se trata de analisar a decisão de cooperar, de modo que a variável dependente expressa a “situação atual do município com relação à cooperação com outros municípios”.

Nessa direção, o grande desafio é como identificar a referida “situação atual do município com relação à cooperação com outros municípios”. Considerando que a tradição (a maioria) dos estudos nacionais sobre cooperação intermunicipal está assentada no estudo de caso como estratégia de pesquisa, não abordando essa questão, recorreu-se à literatura norte-americana, em particular, a que se utiliza da abordagem da Ação Coletiva Institucional.

Feiock *et al.* (2007) e Shrestha (2005) utilizam como indicador da cooperação entre governos locais os pagamentos (gastos) efetuados por um município a outro (ou outros) município(s) referente ao fornecimento de serviços. A grande vantagem dessa forma de operacionalizar a cooperação existente entre os municípios reside em expressar uma “cooperação de fato”, uma vez que existe comprometimento de recursos. Por outro lado, como apontado por Shrestha (2008), deixam-se de fora os acordos informais e os formais não fiscais.

Para identificar a existência de acordos interlocais, Carr e LeRoux (2005), LeRoux e Carr (2007) e Hawkins (2005) procedem a um levantamento junto aos agentes públicos, questionando “o governo tem alguma forma de acordo cooperativo com outros governos locais?. A variável é codificada como “1” se o respondente indicar sim à questão e “0” se indicar não.

Finalmente, Andrew (2006) identifica a existência da cooperação entre governos locais por meio dos dados secundários contidos no *Interlocal Service Delivery Report*, compilado pelo Departamento de Assuntos Comunitários da Flórida (EUA). São 33 relatórios que identificam todos os acordos existentes ou propostos. A grande vantagem dessa opção diz respeito às informações sobre o tipo de acordo/atividades e à identificação dos municípios parceiros, além de outras informações valiosas, tais como: *status* do acordo, data de efetivação e data de término. O autor aponta como limitação o viés do banco de dados na direção de acordos de cooperação formais e efetivados por municípios de maior porte.

Considerando-se que no Brasil as estatísticas financeiras municipais não discriminam, como a dos EUA, os gastos efetuados no interior de acordos de cooperação, a opção apontada por Feiock *et al.* (2007) e Shrestha (2005), embora extremamente interessante por captar a “cooperação efetiva”, é inviável. A segunda opção, proposta por LeRoux e Carr (2007) e Hawkins (2005) seria extremamente onerosa e demorada, pois, considerando a abrangência do estudo, teriam de ser questionados 644 agentes públicos dos 644 municípios do Estado de São Paulo.

A terceira alternativa utilizada por Andrew (2006) mostrou-se mais viável, mesmo considerando-se as limitações apontadas. Assim, foi utilizado o banco de dados do Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (Informativo CEPAM, 2009). Foram identificados 16 consórcios e 7 agências voltadas para a cooperação intermunicipal no âmbito do desenvolvimento local. Com base no cadastro dos consórcios e das agências intermunicipais de desenvolvimento, o passo seguinte foi a identificação dos municípios integrantes, de modo que a variável binária “situação atual do município com relação à cooperação com outros municípios” assume o valor igual a 1 se o município integra algum tipo de consórcio ou agência de desenvolvimento e valor zero em caso contrário.

Na explicitação da variável “barreiras à cooperação”, atrelada aos custos de transação, foi considerada, conforme colocado pela hipótese 7, a *proxy* “desigualdade econômica entre as localidades” no interior dos arranjos intermunicipais de cooperação. Segundo Pinto (2007), para expressar a referida desigualdade foi utilizado o coeficiente de variação do PIB *per capita* do conjunto de municípios participantes de cada um dos acordos de cooperação. Lembrando-se que o coeficiente de variação (CV) é uma relação entre o desvio padrão

e a média, expressa de forma percentual, de forma a possibilitar que as variabilidades relativas sejam comparáveis.

Segundo Bussab e Morettin (1987), para a análise e interpretação do resultado obtido no coeficiente de variação (CV), podem ser utilizadas as seguintes regras práticas:

a) se o resultado do coeficiente de variação for menor do que 10% ($CV < 10\%$), isso significa que há pouca variabilidade na distribuição, ou seja, todos os valores da variável estão bem próximos do valor da média. Nesse caso, pode-se dizer que a distribuição é homogênea;

b) se o coeficiente de variação estiver entre 10% e 30%, significa que há uma variabilidade pouco expressiva, ou seja, indica uma distribuição regular da variável, o que significa que há uma variabilidade regular; e

c) se o coeficiente de variação for maior do que 30%, há grande variabilidade, ou seja, os resultados da distribuição estão distantes da média e, nessa situação, tem-se uma distribuição heterogênea.

Para a análise dos resultados da variabilidade do PIB *per capita* no interior dos acordos intermunicipais de cooperação, foi considerado que:

a) quando o coeficiente de variação estiver abaixo ou for igual a 30%, é considerada uma variabilidade regular ou baixa; e

b) quando o coeficiente de variação estiver acima de 30%, é considerada uma variabilidade elevada, indicando uma distribuição heterogênea.

Variáveis independentes (ou explicativas) da motivação/interesse em cooperar

As variáveis base tributária (utilizando como *proxy* a receita tributária municipal *per capita* em 2008), estresse fiscal (utilizando como *proxy* a dívida fundada a longo prazo *per capita* em 2006), dependência de recursos fiscais de esferas superiores (utilizando como *proxy* a receita de transferências intergovernamentais *per capita* em 2008), condição econômica (utilizando como *proxy* o produto interno bruto *per capita* em 2007), porte do município (utilizando como *proxy* o número de habitantes em 2009) e a inserção da localidade em aglomeração urbana influenciam a variável interveniente “motivação/interesse em cooperar”.

Com relação à variável explicativa “inserção em aglomeração urbana”, Caiado (2004), em estudo versando sobre a morfologia e a

hierarquia da rede urbana do Estado de São Paulo, além das três regiões metropolitanas legalmente constituídas (São Paulo, Baixada Santista e Campinas), destaca a existência de onze aglomerações urbanas de diferentes complexidades espaciais: Araçatuba, Araraquara, Bauru, Guaratinguetá, Jundiaí, Limeira, Moji-Guaçu, Ribeirão Preto, São José dos Campos, São José do Rio Preto e Sorocaba. O autor relaciona os municípios integrantes das três regiões metropolitanas e das onze aglomerações urbanas.

Nesses termos, a variável “inserção em aglomeração urbana” assume valor igual a 1 se o município integra alguma das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas especificadas e valor zero em caso contrário.

Técnica Estatística para analisar a motivação/interesse dos municípios em cooperar: Regressão Logística

Considerando que o fenômeno estudado tem a ver com a separação dos municípios em duas classes – os que cooperam e os que não cooperam – e com a identificação das variáveis que melhor explicam essa dicotomia, dentre as técnicas estatísticas existentes, as que se enquadram nesta finalidade são a Análise Discriminante e a Regressão Logística, ambas na classe de métodos estatísticos multivariados, pois relacionam um conjunto de variáveis independentes com uma variável dependente categórica (HAIR *et al.*, 2007, SHARMA, 1996 e PREARO, 2008).

Optou-se por utilizar como técnica estatística a análise da regressão logística, tendo em vista que a natureza do fenômeno tem aderência à forma matemática da função logística, ou seja, com pontos de saturação inferiores e superiores. Mais precisamente, considerando a variável porte do município, aqueles de porte muitíssimo pequeno provavelmente não terão interesse em cooperar com municípios com características semelhantes. Da mesma forma, municípios de porte metropolitano também apresentariam essa tendência. Ademais, segundo Garson (2007), a Regressão Logística é, em parte, mais utilizada, pois permite ao pesquisador superar muitas premissas restritivas presentes na Análise Discriminante. Ao contrário da Análise Discriminante, a Regressão Logística não assume linearidade das relações, não assume que o erro seja normalmente distribuído, não faz exigência quanto à normalidade da distribuição multivariada, além de relaxar a premissa de homoscedasticidade.

Visando verificar se os dados atendiam às premissas da análise de Regressão Logística, foram considerados os seguintes aspectos: sensibilidade ao tamanho da amostra, multicolinearidade, presença de observações atípicas e normalidade.

Segundo Peduzzi *et al* (1996), o tamanho da amostra adequado para a aplicação da regressão logística é de 10 casos para cada variável integrante do modelo. Na presente pesquisa, o número de casos para cada variável é de 92. De um lado, o número de observações é de 644 (correspondente ao número de municípios). De outro, o modelo em análise possui seis variáveis independentes (receita tributária municipal *per capita*, dívida fundada municipal *per capita*, receitas com transferências intergovernamentais *per capita*, PIB *per capita*, número de habitantes e pertencer (ou não) à aglomeração urbana) e uma variável dependente (motivação a cooperar)

A ausência de multicolinearidade foi verificada pela estatística VIF (Fator de Inflação da Variância), sugeridos por Hair *et al* (2007) e Garson (2007), situando-se no intervalo 1,018 a 3,342. Segundo Gujarati (2000) o VIF maior do que 5 indica a presença de multicolinearidade grave.

Segundo Prearo (2008), observações atípicas ou extremas (*outliers*) são aquelas substancialmente diferentes das outras, provocando, segundo Hair *et al* (2007) e Garson (2007), alterações no resultado de análise e também causando violações de normalidade. Nesse sentido, as variáveis independentes foram submetidas às seguintes transformações para identificação e tratamento dos dados extremos e verificação da normalidade: Logaritmo Neperiano (\ln), Logaritmo Base 10 ($\log 10$), Raiz Quadrada, Raiz Cúbica, Recíproca ($1/X$), Recíproca Quadrática ($1/X^2$).

As variáveis originais e transformadas foram padronizadas (variável z), tendo sido efetuado o teste Kolmogorov-Smirnov, para verificação da normalidade. Nenhuma das variáveis apresentou aderência à distribuição normal.

No que se refere à variável número de habitantes, as variáveis transformadas \ln (logaritmo neperiano) e logaritmo na base 10 foram selecionadas por possuírem menor quantidade de *outliers* e maior aderência à distribuição normal, ainda que não com grau de significância aceitável. No que diz respeito à variável receita tributária municipal *per capita*, as variáveis transformadas \ln e $\log 10$ apresentam menor quantidade de *outliers* e maior aderência à distribuição normal, ainda que não com grau de significância aceitável. Quanto à variável dívida fundada *per capita*, a variável transformada

raiz cúbica apresentou menor quantidade de *outliers* e maior aderência à distribuição normal, ainda que não com grau de significância aceitável. Quanto à variável receita de transferências intergovernamentais *per capita*, as variáveis transformadas \ln e \log_{10} apresentam menor quantidade de *outliers*, e maior aderência à distribuição normal, ainda que não com grau de significância aceitável. Quanto à variável PIB *per capita*, a variável transformada $1/X$ (recíproca) apresenta menor quantidade de *outliers*, e maior aderência à distribuição normal, ainda que não com grau de significância aceitável.

Apresentação e análise dos resultados

Propensão à cooperação nos acordos de desenvolvimento a partir da motivação/interesse dos municípios

Foram incluídos no modelo, para analisar a motivação/interesse em cooperar em acordos de desenvolvimento, 625 municípios, que representam 97% dos casos. Foram excluídos 3% dos casos tendo em vista o seu caráter atípico, conforme já explicado. A partir de tais dados, constantes na Tabela 1, observa-se que a taxa de participação em acordos de desenvolvimento é de 46,4%, em 2009.

Tabela 1: Distribuição dos municípios estudados, segundo a participação em acordos de desenvolvimento (2009)

	Qtidade de	% sobre
Participação	Municípios	total de casos
Não	335	53,6
Sim	290	46,4
Total	625	100,00

Fonte: Elaboração própria.

Para verificação da qualidade do modelo logístico, foram aplicadas as estatísticas Cox & Snell R Square, Nagelkerke R Square e Pseudo R2, apresentadas na Tabela 2. Essas estatísticas expressam a capacidade de explicação da variável dependente pelas variáveis independentes selecionadas. Os valores das estatísticas de R^2 são relativamente baixos, sinalizando que há outras variáveis que influenciam a motivação/interesse a cooperar, não consideradas neste estudo. Isso significa que não é possível utilizar o modelo como um instrumento de predição. Esse fato não invalida os resultados obtidos,

tendo em vista que o objetivo do estudo é identificar a influência de cada uma das variáveis independentes sobre a variável dependente e não o quanto ela influencia.

Tabela 2: Indicadores de ajuste do modelo logístico

Cox & Snell R Square	Nagelkerke R Square	Pseudo R2
.017	.018	.15
Chi-square: 26,517		Significância: 0,000

Fonte: Elaboração própria.

Ainda quanto à avaliação da qualidade do ajuste do modelo logístico, foi aplicada a estatística de Hosmer e Lemeshow, que mede a correspondência entre os valores reais e os previstos da variável dependente, utilizada para testar as classificações esperadas e observadas. A hipótese nula para esse teste é de que as classificações previstas são iguais às observadas. A expectativa é aceitar (não rejeitar) a hipótese nula. A estatística qui-quadrado para o referido teste é de 14,722 com nível de significância de 0,065. Conforme pode ser observado na Tabela 3, esse resultado pertence à área de não rejeição da hipótese nula.

Tabela 3: Teste de Hosmer e Lemeshow

Chi-square	df	Significância
14.722	8	.065

Fonte: Elaboração própria.

A Tabela 4 apresenta a “matriz de classificação do modelo”, a qual aponta para uma medida do nível de acerto do modelo, isto é, indica quantitativamente o quanto o modelo “acertou” na estimativa da variável dependente. Segundo Hair *et al.* (2007), para pesquisas exploratórias, são aceitáveis níveis de acerto acima de 60%.

Tabela 4: Matriz de classificação do modelo observado

Observado	Previsão		
	Não Participa	Participa	% Acerto
Não participa de acordo	257	78	76,7
Participa de acordo	106	184	63,4
% Total			70,6

Fonte: Elaboração própria.

A avaliação do poder discriminatório da matriz de classificação, quando comparada com um modelo de acertos ao acaso, pode ser feita a partir da estatística *Q* de Press, que resulta em uma estatística qui-quadrado dada por:

$$Q \text{ de Press} = (N-nK)^2 / N(K-1)$$

Onde *N* representa o número de casos estudados, *n* o número de acertos do modelo e *K* é o número de grupos estudados. O valor da estatística qui-quadrado para um nível de significância de 1%, com 1 grau de liberdade é 6,63. Considerando que o valor calculado é de 105,678, maior do que o valor tabelado, conclui-se que as previsões geradas no modelo logístico estimado são significativamente melhores do que as estimativas obtidas ao acaso.

Na Tabela 5, são apresentados os coeficientes Beta (β) – coeficientes estimados para as variáveis independentes – e os testes de significância. Esses coeficientes podem ser avaliados em termos de significância estatística com base na estatística de Wald (HAIR *et al.*, 2007), definida como o quadrado da razão entre o coeficiente logístico estimado e o seu erro-padrão. Os resultados apontam que os coeficientes de todas as variáveis incluídas no modelo são estatisticamente diferentes de zero.

Tabela 5: Resultados da estimação do modelo logit

Variável	β	SE	WALD	df	Sig.	Exp(B)
1.Número de habitantes	.354	.167	4.495	1	.034	1.424
2.Receita tributária municipal per capita	.030	.107	.079	1	.779	1.031
3.Dívida fundada a longo prazo per capita	.027	.085	.102	1	.750	1.028
4.Receita de transf. Interg. per capita	.216	.139	2.404	1	.101	1.241
5 Produto Interno Bruto per capita	.366	.106	11.803	1	.001	1.442
6 Inserção em aglomeração urbana	.518	.270	3.674	1	.049	1.678
constante	-.255	.097	6.960	1	.008	.775

Fonte: Elaboração própria.

As variáveis número de habitantes, receita de transferências intergovernamentais *per capita*, produto interno bruto *per capita* e inserção em aglomeração urbana foram consideradas discriminantes para a motivação/interesse na formação de acordos de cooperação voltados para o desenvolvimento, uma vez que a significância é inferior a 10%. Verificou-se que as variáveis receita tributária municipal *per capita* e dívida fundada a longo prazo *per capita* não são

discriminantes, não confirmando, portanto, as hipóteses 1 e 2, apresentadas na seção 3.1.1.

Observando o valor de β (coeficiente da regressão logística) expresso na Tabela 5, é possível ainda realizar uma classificação das variáveis discriminantes. Nota-se, em ordem de importância: inserção em aglomeração urbana, produto interno bruto *per capita*, número de habitantes e receita de transferências intergovernamentais *per capita*.

O fato de pertencer a uma aglomeração urbana tende a aumentar a motivação (interesse) do município e, por consequência, a propensão a cooperar em acordos de desenvolvimento, confirmando a hipótese 6, apresentada na seção 3.1.3.

Os resultados da regressão logística indicaram que o fato de o município pertencer a uma aglomeração urbana exerce forte e significativa influência na motivação/interesse na formação de acordos de cooperação intermunicipais voltados para o desenvolvimento econômico. Esse resultado vai ao encontro dos estudos de Post (2004), que apontam para aos efeitos da concentração de municípios no interior de uma região metropolitana sobre a cooperação entre os governos locais. O ponto central é a criação de um ambiente favorável à cooperação, por que:

[...] aumenta a probabilidade do contato e da interação repetida entre os prefeitos de jurisdições múltiplas; aumenta o interesse da população que vive e trabalha em localidades na cooperação entre os governos locais; aumenta a probabilidade do transbordamento (economias externas) das decisões de política pública (POST, 2004, p. 73).

Hawhins (2005) também acentua que municípios integrantes de uma aglomeração urbana, por apresentarem problemas de desenvolvimento semelhantes, tenderiam a ampliar a visão do que constitui o “espaço local”, aumentando a percepção (conscientização) dos agentes públicos de que “caminhar sozinho” limita as possibilidades de atrair investimentos (privados e públicos) significativos.

Observa-se, no entanto, que as variáveis PIB *per capita* e número de habitantes (população) não afetam a motivação/interesse na constituição de acordos de desenvolvimento na forma proposta pelas hipóteses 4 e 5, na seção 3.1.2. Nesse sentido, ao contrário da hipótese 4, ficou patente que quanto maior o PIB *per capita* do município, maior a motivação/interesse na participação em acordos de desenvolvimento.

Existe, por sua vez, uma associação positiva entre o porte do município (tamanho populacional) e o interesse em acordos de desenvolvimento, contrariando a hipótese 5.

Quanto maior o porte e melhores as condições econômicas do município, maior a motivação/interesse na constituição de acordos de desenvolvimento econômico. Se, de um lado, os municípios de maior porte e com melhores condições econômicas tendem a possuir maiores recursos e a ter maior peso político, o que os levaria a atuar “sozinhos”. De outro, experimentaram nas décadas de 1980 e 1990 crescimento populacional e perspectivas desfavoráveis na atividade econômica, particularmente as grandes aglomerações urbanas, criando um ambiente de pressão pela busca de novas alternativas para o desenvolvimento local, o que induz à busca de cooperação. Agrega-se, ademais, que os municípios de maior porte tendem a experimentar externalidades negativas e “efeitos de transbordamento” emanados das comunidades vizinhas, o que os impele à implementação de esforços para a coordenação do planejamento da ação entre governos locais.

A receita de transferências intergovernamentais *per capita* influencia a motivação/interesse na formação de acordos de cooperação, confirmando a hipótese 3, apresentada na seção 3.1.1. O fato de os municípios com maiores transferências intergovernamentais *per capita* demonstrarem maior interesse em cooperar está fortemente associado à denominada cooperação induzida, enfatizada por Diaz (2007), isto é, relações intermunicipais propostas, incentivadas e ou impulsionadas pelos níveis centrais de governo.

Dada a sua amplitude, a efetividade dos acordos intermunicipais de desenvolvimento depende do comprometimento de recursos financeiros e da interação com organismos situados fora da esfera municipal. No Brasil, a despeito do processo recente de descentralização, os municípios ainda dependem do repasse de recursos públicos das esferas superiores. Teixeira, Mac Dowell e Bugarin (2002) advogam o envolvimento financeiro direto das referidas esferas para garantir a formação e a sustentabilidade dos consórcios intermunicipais: “[...] embora potencialmente onerosas ao setor público, as transferências diretas aos municípios podem resolver os problemas de incentivos à formação de consórcios, garantindo a sua sustentabilidade (TEIXEIRA; MAC DOWELL; BUGARIN, 2002, p. 17).

Propensão à cooperação nos acordos de desenvolvimento a partir dos custos de transação entre os municípios

A Tabela 6 apresenta os graus de desigualdade econômica entre as localidades no interior dos acordos de desenvolvimento (consórcios e agências) do Estado de São Paulo, avaliados com base do coeficiente de variação (CV) do PIB *per capita*.

Tabela 6: Grau de desigualdade econômica entre os municípios no interior dos acordos de cooperação

ACORDOS	CV DO PIB per capita	
	< 30%	> 30%
1. NÃO PERTENCE A AGLOMERAÇÃO URBANA		
Consórcio de Municípios da Alta Mogiana		34
Consórcio para o desenv. da piscicultura da região de Sta Fé do Sul	24	
Consórcio Intermunicipal Vale Histórico	11	
Consórcio Intermunicipal dos Vales Tietê e Paraná		32
Consórcio Intermunicipal da Região de Jales	23	
de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local do Vale do Ribeira	26	
Consad Noroeste	23	
Consad Sudoeste	27	
Consórcio Frente Intermunicipal de Prefeitos da Média Noroeste		42
Consórcio Intermunicipal do Vale do Paranapanema		42
Consórcio Intermunicipal de Informática		36
Agência de Desenvolvimento da Alta Mogiana	30	
2. PERTENCE A AGLOMERAÇÃO URBANA		
Consórcio Intermunicipal da Região Sudoeste da Grande São Paulo		40
Consórcio Intermunicipal Circuito das Frutas		40
Consórcio Interm. das Bacias do Alto Tamanduaie e Billings		40
Consórcio Intermunicipal da Bacia do Juqueri		40
Consórcio de Desenvolvimento Integrado do Vale do Paraíba		114
Agência de Desenvolvimento do Alto Tietê (ADRAT)		39
Agência Metropolitana da Baixada Santista		100
Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC		76
Agência de desenvolvimento Econômico de Jundiaí e Região		130
Agência Metropolitana de Campinas		68
Agência de desenvolvimento regional UNICIDADES		41

Fonte: Elaboração própria.

No que se refere aos acordos de cooperação voltados ao desenvolvimento não situados em aglomerações urbanas, constatou-se que sete possuem variabilidade (CV < 30%) pouco expressiva no PIB

per capita entre os municípios que os integram, indicando uma distribuição regular da variável “desigualdade econômica entre as localidades”. Os demais acordos (cinco) apresentaram coeficientes de variação (CV) acima de 30%, porém os valores não são consideravelmente superiores. Tal fato, leva a considerar baixo o grau de desigualdade econômica no interior desses acordos, confirmando a hipótese 7 apresentada na seção 3.2.

Municípios situados fora de aglomerações urbanas, por exibirem baixo grau de desigualdade nas condições econômicas, tenderiam a apresentar menor diversidade de interesses e preferências e, por consequência, reduzidos custos de transação, facilitando a coordenação das políticas de desenvolvimento local.

Ao contrário, todos os 11 acordos de cooperação inseridos em aglomerações urbanas apresentaram alta variabilidade ($CV > 30\%$) no PIB *per capita* entre os municípios que os integram, seis deles com valores consideravelmente superiores a 30%, indicado uma distribuição heterogênea da variável “desigualdade econômica entre as localidades”. Tal fato leva a considerar a presença de elevados custos de transação e, por consequência, dificuldades para a efetivação de cooperação.

Constata-se, no caso dos municípios inseridos em aglomerações urbanas, uma aparente contradição: se os custos de transação são altos, como explicar, então, a concretização dos acordos. Nesse sentido, devem ser incorporados à análise outros fatores, fora do alcance da presente pesquisa, que possam explicar a atenuação ou a redução dos custos de transação, permitindo a superação dessa barreira à cooperação.

Conclusões

O ideário municipalista norteou o processo de descentralização preconizado pela Constituição de 1988. O discurso da autonomia municipal, isto é, a transferência de poder decisório para o município ou entidades e órgãos locais orientou os modelos de gestão das políticas públicas. No entanto, são muitos os problemas que se colocam na implantação do processo descentralizador, destacando-se a fragilidade dos instrumentos de coordenação entre as esferas de poder, em particular, no âmbito intermunicipal.

A discussão sobre a formação de arranjos intermunicipais com o objetivo de resolver, em conjunto, problemas associados a uma determinada região não é recente. Dois aspectos centrais recolocaram

a questão a partir da década de 1980. Em primeiro lugar, a formação de arranjos voluntários de coordenação entre esferas de poder, no contexto descentralizador da Constituição de 1988. Em segundo lugar, a constituição de arranjos voltados à geração de oportunidades de desenvolvimento econômico local, deslocando a ênfase tradicional na resolução de questões de natureza urbana, como transporte e infraestrutura.

No âmbito do desenvolvimento local, a opção pela competição em oposição à cooperação com outros governos de mesma região dominou tradicionalmente o cenário da formulação das políticas locais. A partir de 1980, com a crise dos governos centrais e com o acirramento da competição global, o quadro se modificou na direção da constituição de redes de relações entre governos locais, com o objetivo de criar ações coletivas voltadas ao incremento conjunto da competitividade. Preserva-se a autonomia, porém adiciona-se a possibilidade da coordenação entre municípios vizinhos com interesses comuns.

São vários os estudos e pesquisas realizados visando aumentar a compreensão desse tipo de cooperação intermunicipal. No entanto, permanece ainda em aberto a identificação dos fatores que influenciam a formação de acordos intermunicipais. Nesse sentido, este trabalho buscou explicitar as características econômicas, fiscais, demográficas, sociais e geográficas das comunidades locais que potencialmente afetam a propensão a cooperar por parte de seus governos, com o propósito de estimular/sustentar o desenvolvimento econômico. Tendo por referência a abordagem da Ação Coletiva Institucional, foram utilizados dois focos analíticos da propensão à cooperação: motivação/interesse a cooperar e barreiras (custos de transação) inerentes à formação do acordo de cooperação.

Diferentemente da maioria dos estudos nacionais sobre cooperação intermunicipal, que utilizam o estudo de caso como estratégia de pesquisa, este trabalho se assenta em um universo empírico da pesquisa que abrange os municípios do Estado de São Paulo e no tratamento estatístico de informações contidas em banco de dados de duas instituições do governo estadual. Buscou-se com essa estratégia superar os limites que o estudo de caso apresenta à generalização dos resultados.

A seguir são apresentadas as principais conclusões.

Na análise da motivação/interesse a cooperar nos acordos intermunicipais voltados para o desenvolvimento, a pesquisa permitiu identificar as seguintes variáveis fortemente correlacionadas, em

ordem de importância: pertencer a aglomerado urbano; condições econômicas (PIB *per capita* elevado), porte (elevado número de habitantes) e receita de transferências intergovernamentais *per capita*.

A inserção em um aglomerado urbano é a variável mais evidente na motivação para a formação de acordos de cooperação intermunicipal voltados ao desenvolvimento. Os municípios integrantes de aglomerações urbanas tendem a ser mais ativos na busca por arranjos intermunicipais de desenvolvimento e a utilizá-los como uma estratégia para aumentar a competitividade local. A cooperação pode ser utilizada para compartilhar projetos de infraestrutura, para suportar a atração de investimentos privados e ou para efetivar programas conjuntos de *marketing*, para promoção da região e não do município em si.

Por outro lado, esse resultado é surpreendente, pois a pesquisa também revelou que as desigualdades econômicas são consideravelmente superiores entre os municípios situados em aglomerações urbanas, *vis à vis* os municípios situados fora delas. As extremas diferenças nas condições econômicas das localidades integrantes dos acordos de cooperação pertencentes a aglomerações urbanas torna mais difícil compatibilizar e agregar interesses potencialmente conflitantes. A efetivação de acordos entre municípios integrantes das aglomerações urbanas exige a superação de significativas barreiras à cooperação (custos de transação), relacionadas a três problemas: coordenação, divisão de benefícios e defecção.

As dificuldades de coordenação emergem em função da incerteza quanto ao comportamento dos agentes e da complexidade da interconexão entre atividades (tarefas). Na divisão de benefícios, sobressaem os conflitos advindos da discordância sobre quanto cada um dos agentes receberá em função do investimento realizado no acordo cooperativo. Os problemas de defecção emergem quando a saída de um dos agentes prejudicará os demais.

Como não era objetivo da pesquisa explicitar mecanismos voltados à redução e ou atenuação dos custos de transação nos acordos de cooperação intermunicipal, faz-se necessária a realização de nova investigação objetivando a sua melhor compreensão. Nessa direção, a abordagem da Ação Coletiva Institucional oferece para consideração os denominados “fatores endógenos”, atrelados à rede de relações entre os agentes públicos das diferentes localidades, mais precisamente com o processo de interação entre os agentes na

discussão de ações comuns voltadas ao desenvolvimento e com o papel do capital social como lubrificante da cooperação. A literatura sugere que o capital social é um importante recurso que pode configurar o contexto das decisões políticas locais. O capital social (PUTNAM, 2005) pode ser apreendido como um fenômeno estrutural (redes sociais) e como um fenômeno cultural/comportamental (confiança e normas de reciprocidade), que influencia positivamente a cooperação entre os agentes.

Cabe lembrar Axelrod (1997), argumentando que uma solução para superar as barreiras para a ação coletiva é a emergência de normas ou “normas de reciprocidade” entre as partes. As normas de conduta entre agentes públicos podem reduzir a incerteza e aumentar a confiança mútua, facilitando a coordenação de diferentes interesses e de políticas de desenvolvimento local. Ainda no âmbito das relações entre os agentes públicos, é importante destacar a “frequência da interação e da comunicação” como um poderoso instrumento de redução dos custos de transação. Ao possibilitar o compartilhamento de informações acerca das condições econômicas e fiscais dos municípios, a frequência da interação entre “potenciais parceiros” torna transparentes objetivos e restrições, criando um ambiente propício à discussão da divisão de tarefas, ao comprometimento de recursos e à divisão de possíveis benefícios.

Os municípios de maior porte (número de habitantes) e com condições econômicas mais favoráveis, de modo geral inseridos em aglomerações urbanas, são impelidos à cooperação com outros municípios em acordos visando o desenvolvimento local, tendo em vista as maiores pressões da população para assegurar melhores condições econômicas e qualidade de vida.

Ficou evidente a importância da denominada “cooperação induzida”, enfatizada por Diaz (2007). Os governos federal e estadual exercem influência decisiva na constituição de arranjos intermunicipais voltados para o desenvolvimento, por meio do fornecimento de recursos financeiros, que garante a sustentação dos acordos. Ademais, essas esferas superiores de governo poderiam participar mais ativamente na regulação (planejamento) do processo de gestão regional, o que abre novas oportunidades de pesquisa.

Finalmente, sugere-se a realização de pesquisas abordando a conformação dos acordos e a relação entre os parceiros. Esses estudos poderiam contemplar a análise do perfil dos participantes e, em particular, a história da constituição e da evolução dos acordos. Neste aspecto, seriam identificados mecanismos de

gestão, formas de compartilhamento de recursos e, em especial, a sua relação como o alcance de objetivos propostos.

Referências

ABRUCIO, F. L. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY, S. (Org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil e Espanha**. Rio de Janeiro: FGV, 2000. p. 77-126.

ANDREW, S. A. **Institutional ties, interlocal contractual arrangements, and the dynamic of metropolitan governance**, 2006. 247 f. Tese (Doutorado) - Askew School of Public Administration and Policy of the Florida State University, Tallahassee, 2006.

AXELROD, R. **The Complexity of Cooperation: Agent-based Models of Competition and Collaboration**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1997.

BUSSAB, W. O.; MORETTIN, P. A. **Estatística básica**. 4. ed. São Paulo: Atual, 1987.

CAIADO, S. C.. Migração e Rede Urbana: Estudo da mobilidade demográfica nas principais aglomerações urbanas do Estado de São Paulo na década de 90. In: Encontro Nacional de Estudos Populacionais, XIV, 2004. **Anais...** Caxambú (MG): ABEP. p. 1-15.

CARR, J. B.; FEIOCK, R. C. Metropolitan government and economic development. **Urban Affairs Review**, v. 34, n. 3, p. 476-488, 1999.

CARR, J. B; Le ROUX, K. **Which Local Governments Cooperate on Public Safety?: Lessons from Michigan**. Detroit (Michigan): Wayne State University, 2005. 27p. (Working Group on Interlocal Services Cooperation - Paper 4).

CERVO, A. L.; BERVIAN, P. A.; SILVA, R. **Metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

CLARKE, S. E.; GAILE, G. L. **The Work of Cities**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1998.

CRUZ, M. T. Cooperação intermunicipal: a experiência do estado de São Paulo, Brasil. In: Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, X, 2005, Santiago (Chile). **Anais...** Santiago (Chile): CLAD. p. 18 – 21.

DIAZ de LANDA, Martha. Las relaciones intergubernamentales desde los gobiernos locales. In: CRAVACUORE, D; ISRAEL, R. (Comp.). **Procesos políticos municipales comparados em Argentina y Chile (1990-2005)**. Buenos Aires: Ed Universida Nacional de Quilmes, 2007. p. 229-270.

EISINGER, P. K. **The rise of the entrepreneurial state: State and local economic development policy in the United States**. Madison: The University of Wisconsin Press, 1988.

FEIOCK, R. C. Rational choice and regional governance. **Journal of Urban Affairs**, v. 29, n. 1, p. 47-63, 2007.

_____. Introduction: Regionalism and institutional collective action. In: FEIOCK, R.C. (Ed.). **Metropolitan governance: Conflict, competition, and cooperation**. Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2004. p. 3-16.

FEIOCK, R.C. *et al.* Contracting and sector choice across municipal services. **State and Local Government Review**, v. 39, n. 2, p. 72-83, 2007.

FEIOCK, R, C.; CARR, J. B. Incentives, entrepreneurs, and boundary change: A collective action framework. **Urban Affairs Review**, v. 36, n. 3, p. 382-405, 2001.

FEIOCK, R.C.; SCHOLZ, C. **Self-organizing federalism: collaborative mechanisms to mitigate institutional collective action**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

GARSON, G. D. **Discriminant analysis, from statenote**. Topics in multivariate analysis. 2007. Disponível em: <<http://www2.chass.nesu.edu/garson/pa765.statenote.html>>. Acesso em: 20 jul. 2010.

GUJARATI, D.N. **Econometria Básica**. 3. ed. São Paulo: Makrom Books, 2000.

HAIR, J. F. *et al.* **Análise multivariada de dados**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2007.

HAWKINS, C. V. **Local government joint ventures: cooperation and competition for economic development**, 2007. 180 f. Tese (Doutorado) - Department of Urban and Regional Planning of the Florida State University, Tallahassee, 2007.

KRUEGER, S.; MCGUIRE, M. **A transaction costs explanation of interlocal government collaboration.** Michigan: Wayne State University, 2005. 44p. (Working Group on Interlocal Services Cooperation - Paper 21).

LEROUX, K E.; CARR, J. B. **Explaining Local Government Cooperation on Public Works: Evidence from Michigan.** Detroit (Michigan): Wayne State University, 2007. 38 p. (Working Group on Interlocal Services Cooperation – Paper 26).

MORGAN, D. R.; HIRLINGER, M. W. Intergovernmental service contracts: A multivariate explanation. **Urban Affairs Quarterly**, v. 27, n. 1, p. 128-144, 1991.

MOURA, R. *et al.* O Metropolitano no urbano brasileiro: Identificação e Fronteiras In: RIBEIRO, L. C. de Queiroz; SANTOS JÚNIOR, O. A. (Org.). **As metrópoles e a questão social brasileira.** Rio de Janeiro: Editora Revan, 2007. p. 127-155.

OLSON, M. **The logic of collective action: Public goods and the theory of groups.** Cambridge, MA: Harvard University Press, 1965.

OSTROM, E. A behavioral approach to the rational choice theory of collective action: Presidential Address, American political Science Association, 1997. **The American Political Science Review**, v. 92, n. 1, p. 1-22, 1998.

_____. **Governing the commons: The evolution of institutions for collective action.** Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OSTROM, V.; TIEBOUT, C., WARREN, R. The organization of governance in metropolitan areas. **American Political Science Review**, v. 55, n. 4, p.831-842, 1961.

PEDUZZI, P. J. *et al.* A simulation study of the number of events per variable in logistic regression analysis. **Journal of Clinical Epidemiology**, v. 49, n. 12, p. 1373-1379, 1996.

PINTO, S. G. B. Análise do desempenho fiscal dos municípios das áreas metropolitanas. In: RIBEIRO, L. C. de Queiroz; SANTOS JÚNIOR, O. A. (Orgs.). **As metrópoles e a questão social brasileira.** Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2007. p. 201.232.

POST, S. S. Metropolitan area governance and institutional collective action. In: Feiock, R.C. (Ed.). **Metropolitan governance: conflict,**

competition, and cooperation. Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2004. p. 67-93.

PREARO, L. C. **O uso de técnicas estatísticas multivariadas em dissertações e teses sobre o comportamento do consumidor: um estudo exploratório.** 2008. 100f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna.** Tradução de Luiz Alberto Monjardim . 4. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

REESE, L. A.; ROSENFELD, R. A. Local economic development in the United States and Canada: Institutionalizing policy approaches. **American Review of Public Administration**, v. 34, n. 3, p. 277-292, 2004.

ROCHA, C. V.; FARIA, C. A. Descentralização e Cooperação Intermunicipal no Brasil. In: Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais, VIII, 2004, Coimbra. **Anais...** Coimbra: CES – Centro de Estudos Sociais, Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra. p. 1-31.

RODRIGUEZ, Elena Rosado. El rol de los gobiernos locales en los mecanismos de coordinación intergubernamental. In: Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, VII, 2002, Lisboa. **Anais....** Lisboa: CLAD. p. 1-17.

RONDINELLI, D. A.; JOHNSON JÚNIOR, J. H.; KASARDA, J. D. The changing forces of urban economic development: Globalization and city competitiveness in the 21st century. **Cityscape: A Journal of Policy Development and Research**, v. 3, n. 3, p. 71-105, 1998.

SÃO PAULO. Fundação Prefeito Faria Lima – Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal (CEPAM). **Informativo CEPAM 2009.** Disponível em: <http://www.cepam.sp.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=377>. Acesso em: 23 jul. 2009.

SÃO PAULO. Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE). **Informações dos Municípios Paulistas.** Disponível em <www.seade.gov.br/produtos/imp/>. Acesso em: 23 jul. 2010.

SHARMA, S. **Applied multivariates techniques**. New York: Wiley, 1996.

SHRESTHA, M. **Decentralized governments, networks and Interlocal cooperation in public goods supply**. 2008. 156 f. Tese (Doutorado) - Askew School of Public Administration and Policy of the Florida State University, Tallahassee, 2008.

_____. **Characteristics of Service, Structure of Networks, and Forms of Inter-Local Cooperation in Local Service Production: Evidence from Florida**. Detroit (Michigan): Wayne State University, 2005. 34 p. (Working Group on Interlocal Services Cooperation - Paper 10).

STEINACKER, Annette. Game theoretic models of metropolitan cooperation. In: FEIOCK, R.C. (Ed.). **Metropolitan governance: Conflict, competition, and cooperation**. Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2004. p. 46-66.

TEIXEIRA, L.; MAC DOWELL, M. C.; BUGARIN, M. **Incentivos em Consórcios Intermunicipais de Saúde: Uma Abordagem de Teoria dos Contratos**. Brasília, DF: Universidade de Brasília, Departamento de Economia, 2002. 18 p. (Texto para discussão 246).

TIEBOUT, C. M. A pure theory of local expenditures. **Journal of Political Economy**. v. 64, n. 5, p. 416-424, 1956.

WILLIAMSON, O. E. **The Economic Institutions of Capitalism**. New York: The Free Press, 1985.