

Consórcios Públicos: estratégias de cooperação intermunicipal no contexto do federalismo brasileiro

Consortorios Públicos: estrategias de cooperación intermunicipal en el contexto del federalismo brasileño

Sessão Temática:

ST02. Espaço urbano e regional: análise, planejamento e projeto

DETONI, Luana P.; Graduada e Mestra em Arquitetura e Urbanismo, Doutoranda em Planejamento Urbano e Regional; Universidade Federal do Rio Grande do Sul

luanadetoni@gmail.com

CAMPOS, Heleniza A.; Doutora em Geografia, Docente do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional; Universidade Federal do Rio Grande do Sul

heleniza.campos@gmail.com.br

MIRON, Luciana I. G.; Doutora em Engenharia Civil, Docente do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional; Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Luciana.miron@ufrgs.br

Resumo

O federalismo brasileiro apresenta um modelo descentralizado, sendo os municípios responsáveis pela implementação de políticas públicas referentes à saúde, saneamento, habitação, entre outras. Nesse contexto, os Consórcios Públicos representam uma importante estratégia frente à necessidade de complementaridade, para obter benefícios ou solucionar problemas em comum. Sobretudo para os municípios cujas sedes correspondem ao escopo das cidades pequenas, que historicamente possuem recursos técnicos e financeiros limitados. Com o objetivo de ampliar a compreensão sobre estes arranjos intermunicipais, analisa-se a perspectiva técnico-legal, os estudos científicos e o registro dos Consórcios Públicos no Brasil. Metodologicamente, esta compreensão é fruto de pesquisa bibliográfica e análise documental. Como resultado, apresenta um quadro de referências sobre o fenômeno dos Consórcios Públicos, com ênfase na realidade das cidades pequenas e na necessidade de uma coordenação cooperada, através de processos de planejamento e gestão na escala regional.

Palavras-chave: Consórcio Público, Cooperação intermunicipal, Federalismo brasileiro.

Abstract

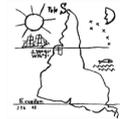
Brazilian federalism has a decentralized model, with municipalities responsible for implementing public policies related to health, sanitation, housing, among others. In this context, Public Consortia represent an important strategy in view of the need for complementarity, to obtain benefits or solve common problems. Especially for municipalities whose headquarters correspond to the scope of small towns, which historically have limited technical and financial resources. With the objective to increase the understanding of these inter-municipal arrangements, the technical-legal perspective, scientific studies and the registration of Public Consortia in Brazil are analyzed. Methodologically, this understanding is the result of bibliographic research and document analysis. As a result, it presents a framework of references on the phenomenon of Public Consortia, with an emphasis on the reality of small towns and the need for cooperative coordination, through planning and management processes on a regional scale.

Keywords: Public Consortia, Inter-municipal cooperation, Brazilian Federalism.

1. Introdução

A República Federativa do Brasil tem sua estrutura político-administrativa organizada através da tríade: União, estados e municípios. A União compreende 26 estados, que organizam 5.568 municípios, e somados ao Distrito Federal e ao Distrito Estadual de Fernando de Noronha configuram o território nacional (IBGE, 2020). A atual Constituição Federal, de 1988, marcou este desenho institucional, uma vez que os municípios foram elevados à categoria de entes federados, ou seja, adquiriram autonomia política, administrativa e financeira como entidade estatal de terceiro grau. Essa estratégia de descentralização, propunha estabelecer processos mais democráticos e fomentar a autonomia local, a fim de garantir o acesso universal aos direitos sociais propostos pela Constituição (RIBEIRO, 2007).

Desse modo, os municípios passam a assumir a execução de políticas públicas, prioritariamente na área da saúde e da educação, também no âmbito das políticas públicas urbanas, como habitação e saneamento, entre outras. Apesar de reforçar o papel das municipalidades, através da participação dos atores locais, com intuito de criar mecanismos de controle e promoção social em diferentes níveis do Estado, o principal efeito observado corresponde às discrepâncias do território brasileiro. De acordo com Marta Arretche (2010), foram ignoradas duas dimensões fundamentais para o funcionamento do federalismo: as significativas desigualdades regionais e as relações de coordenação entre a União e os governos subnacionais. Angela Endlich (2009) aponta que o aumento das atribuições, não implicou na correspondente ampliação de recursos financeiros, materiais, tecnológicos e humanos, o que tem trazido dificuldades às administrações municipais, sobretudo no contexto das diversas cidades pequenas que compõem o país.



Soma-se aos desafios financeiros e administrativos o fato que os municípios não possuem uma autonomia política decisória. Embora haja uma autonomia para eleger seus representantes locais do poder executivo e legislativo, cabe salientar que não compreendem o poder judiciário. Lizandro Lui (2019), evidencia que os municípios dependem da União, no que tange à elaboração do conteúdo das políticas públicas, uma vez que as leis são propostas de forma centralizada, sendo tarefa dos entes municipais somente sua implementação. Nesse sentido, a desejada autonomia concedida aos municípios pode ser considerada extremamente relativa.

Rosa Moura (2008) verifica que no Brasil, apesar de haver especificidades, a relação entre o número de municípios é inversamente proporcional à concentração de população e geração de riqueza, observada pelo Produto Interno Bruto (PIB). Ou seja, o território nacional é configurado predominantemente por cidades pequenas, localizadas em contextos não metropolitanos, que se encontram historicamente ressentidas de receita e muitas vezes aquém das políticas públicas. Compreendidas pelo conceito de “cidades locais” de Milton Santos (1979), mesmo que estas estejam na “periferia do sistema urbano”, as cidades pequenas representam o elo político-administrativo mais próximo dos seus cidadãos, para garantir o acesso aos serviços básicos.

Nesse contexto, este estudo se coloca ante as investidas de um neolocalismo competitivo, sustentado pela ênfase dada à escala local, pós-constituição de 1988 e às concepções de desenvolvimento endógeno que, segundo Moura (2008), negligenciam questões estruturais do País e subestimam os limites políticos e econômicos colocados à administração municipal. Também questiona a excessiva centralização que anuncia soluções falsas e flerta com governos autoritários, de acordo com Ribeiro (2007). Ainda, em meio aos processos da globalização cada vez mais perversos (SANTOS, 2020), observa-se a notória falta de outras escalas de planejamento e gestão, como por exemplo a regional. Situada entre os esforços nacionais e estaduais para garantir os direitos sociais e a competência dos municípios na gestão do território local, a região se constitui como escala intermediária. Entende-se a importância de abordagens transescalares, conforme expõe Carlos Vainer (2002), a fim de combinar análises e políticas públicas em múltiplas escalas.

Compreende-se como escala local os municípios, unidade da federação com menor abrangência territorial, e como escala regional os atuais processos de regionalização, pautados pelas dinâmicas de intercambialidade entre os núcleos urbanos. A exemplo, das Regiões Geográficas Imediatas e Intermediárias de 2017 propostas pelo IBGE, que observam os dados da rede urbana, da hierarquia das cidades, dos fluxos de gestão, entre outros, resultando na distinção de espaços regionais em escalas mais adequadas à realidade. Diferentemente da abordagem da escala regional até os anos 1970, que ficou marcada pelo processo de homogeneização das grandes regiões, numa perspectiva *top-down* com a finalidade de corrigir as disparidades inter-regionais, caracterizadas como políticas keynesianas (DINIZ; CROCCO, 2006).

No entanto, apesar dos avanços nos processos de delineamento das regiões, as políticas públicas no âmbito regional têm sido paulatinamente enfraquecidas, desde 1970, dada a ênfase nas abordagens de competição, endógenas e exógenas, dos períodos seguintes (DINIZ; CROCCO, 2006). Fato que foi atenuado pelo processo de descentralização e fragmentação territorial pós-constituição de 1988, e reverbera na atual disputa na esfera municipal. Nesse cenário, a literatura sobre o tema do federalismo brasileiro (ARRETCHE, 2010; RIBEIRO, 2007), assim como, as pesquisas sobre as cidades pequenas (ENDLICH, 2009; MOURA, 2008), apontam que são fundamentais estudos sobre as estratégias de planejamento e gestão territorial compartilhada, através de regiões e redes urbanas. Sobretudo pela possibilidade de instrumentos de cooperação interfederativa, ou seja, de ações coordenadas que possam integrar a união, os estados e os municípios através de diferentes arranjos (ENDLICH, 2017; SILVEIRA, 2008; LUI, 2019).

Mencio (2022) aponta duas possibilidades de administração para questões inter e supramunicipais: as Regiões Metropolitanas e os Consórcios Públicos. As Regiões Metropolitanas, correspondem ao modelo de regionalização estabelecido inicialmente pela Lei Complementar n. 14 em 1973. Mais recentemente, estas passam a ser regulamentadas pelo Estatuto da Metrôpole (13.089/2015), que estabelece as funções públicas de interesses comuns, e uma série de alternativas para viabilizar o acesso aos recursos em prol do desenvolvimento territorial. Observa-se que uma Região Metropolitana necessita de uma metrópole, ou seja, um grande centro urbano polarizador, catalisador dos fluxos (pessoas, mercadorias, informação e capital) e capaz de organizar administrativamente o território. Contudo, é notório o número de Regiões Metropolitanas estabelecidas no país, sem as devidas características de metrópole ou aglomeração urbana, por exemplo, o Estado de Santa Catarina, tem a totalidade de seu território subdividido em Regiões Metropolitanas, regulamentadas desde 1989, através da Constituição Estadual.

Endlich (2017) aponta que a formalização de regiões metropolitanas, sem dinâmicas características desta condição, revela a necessidade de gestões compartilhadas. A autora reforça a importância em usufruir dos benefícios de uma organização regional, sobretudo para os territórios dispersos, com declínio demográfico, que individualmente apresentam uma baixa demanda aos serviços públicos, fato que associado ao custo da manutenção de instalações e do quadro de pessoal, exige recursos além do disponível. Considerando a histórica ênfase às grandes cidades e suas regiões metropolitanas, às cidades pequenas restam alternativas interfederativas muito específicas para o atendimento de suas necessidades e interesses, como a Lei dos Consórcios Públicos (11.107/2005).

O objetivo deste artigo é ampliar a compreensão sobre os arranjos intermunicipais estabelecidos pelos Consórcios Públicos, com ênfase no contexto das cidades pequenas e na necessidade de coordenação através de planejamento e gestão na escala regional. Na sequência, é apresentada uma análise, metodologicamente pautada pela pesquisa bibliográfica e documental, acerca das estratégias técnico-legal de cooperação no federalismo brasileiro; da produção teórica de estudos acadêmicos publicados em artigos científicos sobre

esse assunto; e do registro dos Consórcios Públicos no Brasil. Por fim, o artigo traz as considerações finais com base na reflexão sobre as potencialidades e limites dos Consórcios Públicos, bem como as direções futuras para a continuidade deste estudo.

2. Estratégias técnico-legal de cooperação no federalismo brasileiro

Em relação à estrutura do federalismo brasileiro destaca-se três aspectos: o desafio da autonomia dos entes locais, a necessidade da redistribuição de recursos e as possibilidades de cooperação interfederativa (RIBEIRO, 2007). Apesar deste artigo abordar prioritariamente o terceiro aspecto, é necessário contextualizar os demais devido à indissociabilidade entre eles.

A autonomia dos entes locais, ou seja, dos municípios, segundo Ribeiro (2007), corresponde a um desafio a ser preservado diante dos históricos processos de centralização política, de índole ditatorial do país, representando uma contínua luta em defesa da democracia. Lui (2019) registra que esta autonomia é relativa, devido ao processo pendular de centralização e descentralização das políticas públicas. Em geral, observa-se que o conteúdo das leis é planejado pela União, de forma centralizada, sendo competência dos entes municipais, esfera político-administrativa mais próxima dos cidadãos, apenas a sua implementação.

Também se nota a dependência financeira dos municípios, visto que a união detém a maior parcela dos recursos, observa-se ainda que estes são distribuídos muitas vezes de acordo com as relações político-partidárias de favoritismo e paternalismo (RIBEIRO, 2007). Nesse sentido, destaca-se a necessidade da regulamentação fiscal para redistribuição dos recursos no interior da Federação. Esse aspecto, diz respeito ao debate do federalismo fiscal, atualmente estabelecido através do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Nesse contexto, de controvérsias em relação à autonomia, associada à falta de recursos, econômicos e técnicos, para garantir a execução das políticas públicas, emerge a importância da cooperação federativa. De acordo com Ribeiro (2007), esse aspecto não tem recebido a mesma atenção que os outros dois, e está diretamente vinculado à demanda por processos de coordenação, corroborando com a indicação de Arretche (2010) em seus estudos sobre o Estado federativo. Uma vez que a descentralização sem suporte e a centralização excessiva não representam soluções, mas falácias.

O presente estudo observa a legislação vigente, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. Esta corresponde ao novo processo de redemocratização e de restauração do sistema federativo. Destaca-se dois feitos constitucionais que fomentam as ações de cooperação federativa, o primeiro diz respeito à alteração do desenho institucional da federação, uma vez os municípios passam a ser reconhecidos como entes federados. O segundo, ao conteúdo constitucional que visa garantir o acesso universal aos direitos sociais, conferindo-lhe o título de Constituição Cidadã (AGÊNCIA SENADO, 2022). Ambos os feitos

estão associados à descentralização e municipalização dos serviços públicos. Processo que pode ser relacionado ao aumento de emancipações municipais no país, que no período entre 1988 e 2020, somam, aproximadamente, 35% de novos municípios (IBGE, 2020). Esta fragmentação territorial, tem fomentado ainda mais o expressivo aumento de Consórcios Públicos (LINHARES et al., 2017).

Cruz et al. (2011) identificam que, a partir da Constituição de 1988, foram elaboradas leis federais que reforçam a cooperação entre os entes federados, e também os Consórcios Públicos, como por exemplo a regulamentação das políticas públicas de saúde do SUS. No entanto, a Constituição não menciona os Consórcios Públicos em seu texto original. Sem avanços legais, os processos de cooperação interfederativa permanecem fragilizados, sendo considerados meros pactos de colaboração e cartas de boas intenções, não assumem seus devidos compromissos. Apenas, em 1995, é cogitada a regulamentação da cooperação federativa, através da reivindicação dos entes federativos. Ação que resultou na Emenda Constitucional nº 19, de 1998, e altera a redação do artigo 241 da Constituição, passando a prever tanto os Consórcios Públicos, quanto a gestão associada de serviços públicos.

A EC 19/1998 é um importante marco no processo de regulamentação das cooperações interfederativas. Em análise, Ribeiro (2007) destaca algumas mudanças: os Consórcios Públicos e os convênios passam a ser regulamentados por lei dos entes cooperados, e podem autorizar a gestão associada de serviços públicos; os consórcios passam a ser reconhecidos como pessoas jurídicas que integram a Administração Pública, podendo configurar arranjos horizontais (entre município ou entre estado) e verticais (entre União e estados e municípios ou entre estados e municípios).

Em 2005, é criada a Lei dos Consórcios (11.107/2005) regulamentada em seguida pelo Decreto 6.017/2007. Em síntese os Consórcios Públicos são criados por ações voluntárias, têm como referência o princípio da subsidiariedade priorizando assim a ação dos municípios, que correspondem ao plano local mais imediato, sendo a intervenção centralizada na União a última opção (RIBEIRO, 2007). Atendendo esse princípio, a lei só permite que a União se consorcie com os municípios se houver também o consorciamento do estado de origem.

Observa-se três tipos de natureza jurídica dos consórcios:

- 1) Os consórcios administrativos, constituídos antes da lei de 2005, são caracterizados pela facilidade de implementação, fragilidade compromissória e limitações quanto ao acesso de recursos, como a impossibilidade de celebrar convênio com a União (LINHARES et al., 2017). No entanto, estes consórcios podem ser adequados à lei como consórcios públicos, de direito privado ou de direito público;
- 2) Os consórcios públicos de direito privado adotam um formato de associação ou fundação, correspondem a pessoas jurídicas instituídas por entes federativos, personificadas sob o direito privado. Estes consórcios também não podem celebrar convênio com a União e apresentam certas restrições quanto às áreas de atuação,

por exemplo, não podem tomar decisões que venham a atingir direitos de particulares, como a atividade policial (RIBEIRO, 2007);

- 3) Os consórcios públicos de direito público são associações públicas e, como as autarquias, possuem personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, com a finalidade de executar atividades de gestão administrativa e financeira no âmbito público de modo descentralizado.

Em relação à legislação (11.107/2005), observa-se que os consórcios públicos de direito público estão correlacionados à Lei do SUS (8.080/1990) e ao novo marco regulatório da Lei do Saneamento (14.026/2020), contudo estes podem atuar em diversas áreas. Além da legislação no âmbito nacional, a instituição de cada consórcio exige a elaboração de regulamentos internos, como o protocolo de intenções e o estatuto social, propostos na fase de criação. Também se observa a regulamentação dos planos de rateio, geralmente redigidos anualmente, ou em demandas específicas, a fim de registrar os acordos de divisão dos recursos e atribuições de cada município membro. Cabe salientar que a coordenação dos Consórcios Públicos é centralizada na figura do poder executivo: prefeitos, governadores e presidente.

3. Revisão teórica dos Consórcios Públicos Intermunicipais

Esta revisão teórica procura abordar as iniciativas de cooperação territorial com base nos estudos acadêmicos publicados em artigos científicos sobre os Consórcios Públicos Intermunicipais. Para tal, foi realizada uma revisão sistemática de literatura, a partir do protocolo de busca (quadro 2) que poderá ser revisado, replicado e atualizado. Morandi e Camargo (2015) apontam que esse procedimento metodológico procura minimizar possíveis vieses ao buscar amplamente o que foi produzido anteriormente em base de dados eletrônica e multidisciplinar. Os critérios de análise, e consequentemente seleção dos artigos encontrados, consistem na observação de dois aspectos, em relação ao contexto das publicações (ano, periódico e área do conhecimento vinculada) e quanto ao estudo apresentado (método, finalidade e localização dos consórcios).

Quadro 1: Protocolo de busca

Termo de Busca	“consórcios públicos” AND “consórcios intermunicipais” (operador booleano AND limita a busca aos estudos que contenham os termos listados)
Bases de dados	Portal de periódicos da CAPES (acesso CAFE – Comunidade Acadêmica Federada, pela UFRGS)
Resultados	67 artigos ao total, 51 artigos desconsiderando os repetidos (em 22 fevereiro 2022)

Fonte: Autoras, 2022.

Em síntese, quanto ao contexto das publicações, observa-se que as áreas do conhecimento predominantes, analisadas a partir do escopo dos periódicos, correspondem: a administração (16 artigos), desenvolvimento regional (8) e saúde (7), ao todo identificou-se mais de 10 áreas, sem contar com os periódicos classificados como inter, multi e transdisciplinar. A *Revista de Administração Pública*, se destaca como o periódico mais recorrente (10). Em seguida a *Revista Ciência & Saúde Coletiva* (5). Destaca-se, também, a contribuição do *Informe GEPEC* (4) e da *Revista Redes* (2), acerca do desenvolvimento regional, sendo que um dos artigos da *Redes* compõem o dossiê “Cooperação Territorial e Desenvolvimento Regional: Arenas Políticas, Tipologias Institucionais, Processos de Cooperação” de 2018.

Em relação ao ano de publicação, observa-se que apenas um artigo é anterior ao ano da Lei dos Consórcios (11.107/2005). Este artigo, “Federalismo e relações intergovernamentais: Os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa” de Cunha (2004), apresenta uma análise da legislação vigente e do projeto de lei em curso, que seria promulgado no ano seguinte. As demais publicações são posteriores a 2009, sendo os artigos mais recentes de 2021, os anos de 2014 (8 artigos) e 2020 (11), são os que mais registraram publicações. Observa-se que desde 2007, ano do Decreto que regulamenta a Lei dos Consórcios, não houveram alterações no âmbito técnico-legal específico sobre os consórcios. Faz-se necessário, no entanto, considerar a articulação de algumas legislações que induzem os processos de consorciamento, como ocorre com os Consórcios de Resíduos Sólidos (SILVEIRA, 2008).

A partir dos artigos encontrados, observa-se a recorrente indicação do método de estudo de caso, associados à clássica tríade de pesquisas: bibliográfica, documental e aprofundamento empírico, geralmente através de entrevistas ou questionários. Contudo, a maioria dos estudos (35 artigos) tem como base apenas dados secundários. Em relação às fontes dos dados abordados, foram identificados a nível nacional: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde do Brasil (DATASUS); Sistema Nacional de Informação sobre Saneamento Básico (SNIS); Instituto de Pesquisas Aplicadas (IPEA); Observatório dos Consórcios Públicos e do Federalismo (OCPF)¹ e Portal da Transparência do governo federal. Em alguns estudos também foram consultados dados de repositórios oficiais no âmbito estadual, como o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES), e comumente dados obtidos através dos *websites* dos consórcios analisados.

Com exceção de um artigo sobre a América Latina, os demais apresentam estudos acerca da realidade brasileira, fato que deve ser atribuído aos termos de busca utilizados nesta revisão. Em relação ao contexto locacional dos estudos, observa-se que 16 artigos correspondem a análises generalizadas no âmbito nacional. Já as publicações de estudos sobre consórcios específicos, são mais expressivas nos seguintes estados: Paraná (com 6 artigos), Minas

¹ Foi interrompido com as mudanças ocorridas no governo federal, no início de 2016 (MENDES et al., 2022).

Gerais e Rio Grande do Sul (cada um com 5 artigos), Santa Catarina (com 4 artigos), Rio de Janeiro e São Paulo (cada um com 2 artigos).

Além dos arranjos intermunicipais fruto dos consórcios, foram identificados estudos referentes a outras organizações interfederativas, como as Regiões Metropolitanas, as Regiões de Saúde e as Associações Municipais. Destaca-se que esses processos de regionalização podem, ou não, estabelecer um ou mais Consórcios Públicos. Como por exemplo, a Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina, que possui o Consórcio Intermunicipal de Saúde – CISAMOSC (FILIPPIM et al., 2018).

Nesta revisão, 34 artigos apresentam estudos específicos sobre a atuação dos Consórcios Públicos. Dentre eles, observa-se a predominância de publicações sobre os Consórcios de Saúde (11 artigos). Nesse escopo, destaca-se o artigo “Regionalização da saúde e cooperação federativa no Brasil: o papel dos consórcios intermunicipais” de Lizandro Lui et al. (2020). Em segundo lugar, observam-se as publicações sobre os Consórcios de Resíduos Sólidos (7 artigos), sendo destaque o artigo de Rosí Cristina Lima da Silveira (2016): “Consórcios públicos de resíduos sólidos no Brasil: Uma análise do perfil da gestão compartilhada no território.” Também são expressivos os estudos sobre os Consórcios multifinalitários (7 artigos), ou seja, que atuam em mais de uma área. Como por exemplo, o Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF), foco de três publicações, que apresentam suas ações em prol do desenvolvimento econômico e do turismo, na área da saúde e da educação, também nos setores de urbanismo e ambiental, entre outras (HENRICHS et al., 2016). Em geral, a atuação dos consórcios apresenta uma ampla diversidade, ainda foram identificados estudos sobre informática, fornecimento de água e de coleta de esgoto, saneamento ambiental, produção e abastecimento rural, segurança alimentar e desenvolvimento local.

Em meio ao processo de revisão da literatura, também foram consultadas duas questões específicas, de interesse desta pesquisa, no conteúdo dos 51 artigos científicos: (i) se mencionam e como abordam o contexto das cidades pequenas; (ii) se mencionam e como abordam a questão do planejamento e gestão na escala regional. Como resultado, nota-se que 68% dos artigos mencionam os “municípios de pequeno porte demográfico”, contexto que compõem a noção de cidade pequena. Apesar de nenhuma das publicações dar ênfase à análise dessa relação, a partir deste recorte, é possível dizer que é consenso entre os pesquisadores a importância dos consórcios intermunicipais para as cidades pequenas diante da organização federativa e da municipalização dos serviços públicos no Brasil. Fato que remete à segunda questão, por meio da qual foi possível investigar que alguns estudos indicam os consórcios como uma instância regional para resolução de políticas públicas.

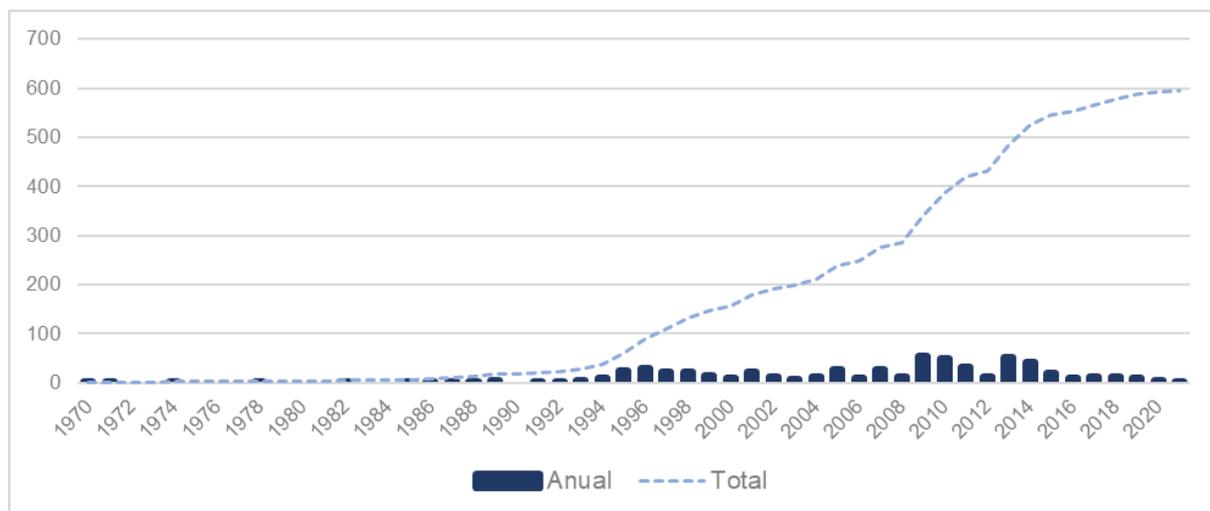
4. Panorama dos Consórcios Públicos no Brasil

A modalidade de pacto federativo dos Consórcios Públicos no Brasil pode ser considerada como um fenômeno recente (LINHARES et al., 2017). Com base no registro do ano de constituição dos Consórcios Públicos de 1970 a 2021 (Figura 1), nota-se o início de sua

expressão em meados da década de 1990, fruto do contexto pós-constituição de 1988. No período entre os anos 2009 e 2014, com exceção de 2012, houve um significativo aumento na criação de novos consórcios, que pode ser atribuído aos efeitos da regulamentação da Lei dos Consórcios (2005) e do Decreto correspondente (2007). Ainda observa-se, através do somatório acumulativo de consórcios, um contínuo aumento destes arranjos, de acordo com Mendes et al. (2022, p. 5):

Esta importância se amplia à medida que a sociedade começa a perceber que a melhoria das condições de vida da crescente população urbana está intrinsecamente associada à qualidade e à abrangência dos serviços públicos básicos (inclusos saúde, educação, assistência social, abastecimento de água, saneamento básico, recolha e tratamento de resíduos sólidos, meio ambiente, transporte e mobilidade, vigilância sanitária animal etc.) a que tem acesso.

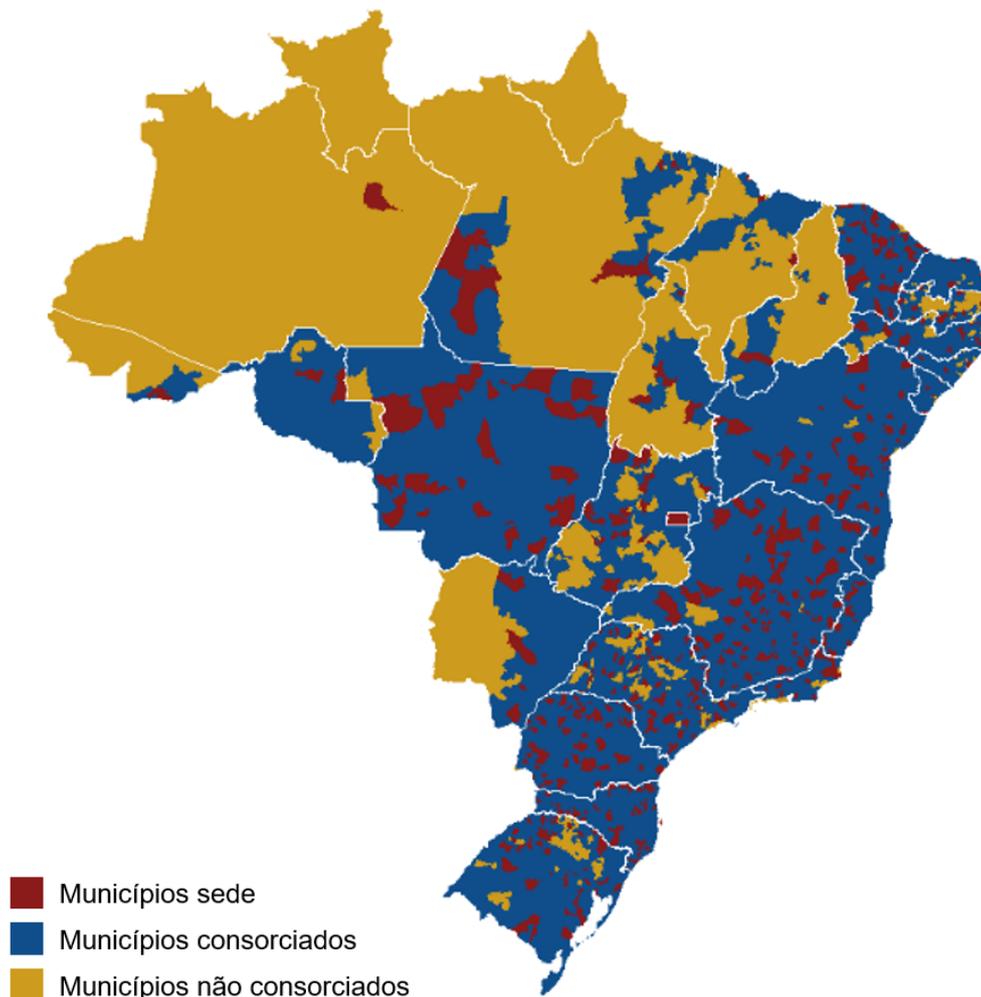
Figura 1: Gráfico do ano de constituição dos Consórcios Públicos (1970-2021)



Fonte: Dados CNM (2021), editado pelas autoras, em 2022.

Com base na recente publicação sobre o mapeamento dos consórcios públicos pela CNM em 2021 foram registrados 601 Consórcios vigentes. Desse total, 85,9% (516) são regidos pela Lei dos Consórcios, sendo constituídos posteriormente ou então adequados a ela. Apenas 4,2% (25) correspondem a Consórcios Administrativos. Destaca-se que, aproximadamente, 85% dos municípios brasileiros participam de pelo menos um consórcio (Figura 2). As Regiões Sudeste e Sul concentram o maior número de municípios consorciados, sendo que os estados do Paraná, Santa Catarina, Espírito Santo e Sergipe tem 100% dos seus municípios consorciados. Por outro lado, a menor taxa de municípios consorciados, compreende a Região Norte (44%), os estados de Roraima e do Amazonas, apresentam, respectivamente, apenas 6,7% e 8,1% dos seus municípios consorciados e no estado do Amapá não foi registrado nenhum consórcio.

Figura 2: Mapa das sedes e dos municípios consorciados



Fonte: CNM, 2021.

No cenário nacional (CNM, 2021) observa-se que a maioria dos consórcios correspondem a arranjos horizontais, ou seja, são estabelecidos entre municípios. Foram registrados, apenas 46 arranjos verticais, entre municípios e seu Estado-membro, onde destacam-se a Região Nordeste, com os estados da Bahia e do Ceará, respectivamente, com 22 e 17 Consórcios de Saúde. Não houveram registros de consórcios estabelecidos com a União, fato que corrobora com o princípio da subsidiariedade estabelecido pela Lei dos Consórcios (2005). Em relação à área de atuação, assim como nos estudos científicos, destacam-se os Consórcios de Saúde (205, considerando somente os finalitários) e os Consórcios de Resíduos Sólidos (41, considerando somente os finalitários). Observa-se que 45,1% (328) dos consórcios são multifinalitários.

A CNM (2021) evidencia a importância dos Consórcios Públicos para a realidade das cidades pequenas, fundamentando que estas encontram nos consórcios uma alternativa para conseguir implementar determinadas políticas públicas, cujas demandas excedem a capacidade de atendimento político-administrativo dos municípios. O mapeamento demonstra que 87% (4.119) dos municípios consorciados possuem menos de 50 mil habitantes. Também demonstram que a maioria das sedes estão neste patamar demográfico, sendo 47% (284). No patamar entre 50 mil a 300 mil habitantes, encontram-se 39% das sedes (236) e apenas 12% (73) tem mais de 300 mil habitantes.

O presente estudo reconhece a Confederação Nacional dos Municípios (CNM) como a principal fonte de dados atuais sobre os Consórcios Públicos brasileiros, disponibilizados pelo website do Observatório dos Consórcios Públicos Intermunicipais² e pela sua biblioteca composta por diversas publicações em *ebook*, cartilhas, notas e estudos técnicos desde 2005. No entanto, cabe ressaltar, que esta fonte não foi identificada na análise dos artigos científicos, obtidos na revisão sistemática de literatura descrita anteriormente. Em nota, o IPEA reconhece tal repositório como fonte de informação sobre os consórcios, evidenciado sua metodologia, que se dá em conjunto com os consórcios, visto que recolhem as informações mediante questionário, disponível no portal online do Observatório dos Consórcios Públicos (MENDES et al., 2022).

5. Considerações finais

Os Consórcios Públicos apresentam constitucionalmente a finalidade de gestão associada de serviços públicos entre os entes federativos. Observa-se que estes arranjos interfederativos se transformaram muito ao longo do tempo na política brasileira: na década dos anos 1990 eram iniciativas isoladas de alguns municípios, funcionando como resoluções mais administrativas, a partir da Lei dos Consórcios em 2005 abriram-se novas perspectivas para o atendimento de demandas comuns, supra e intermunicipais.

Com base na descrição deste fenômeno no presente estudo identifica-se atualmente três motivos principais que levam os municípios a se consorciar. A busca para solucionar problemas em comum devido à municipalização dos serviços públicos, somada à falta de recursos técnicos e financeiros, como visto na organização dos Consórcios de Saúde, sendo este o motivo predominante. Em segundo lugar, estão os Consórcios de Resíduos Sólidos, que em geral resultam da ação indutora dos processos de fiscalização dos dos órgãos governamentais. Também se identifica os Consórcios Multifinalitários, ou seja, os arranjos interfederativos que costumam atuar concomitantemente em mais de uma área, sobretudo de acordo com seus aspectos ambientais e econômicos. Muitos em prol do desenvolvimento regional e local, buscam somar forças para se fortalecer. Como exemplo de multifinalitário, aponta-se o Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF), que busca mais do que atender às

² Ver mais em: <https://consorcios.cnm.org.br/>

demandas específicas dos serviços públicos, sendo que os entes consorciados fomentam a criação de novas atividades, tais como o turismo.

O movimento pendular das políticas públicas; tendo em um extremo a centralização da legislação e dos recursos pela União, e no outro, a obrigatoriedade de implementação pelos municípios; evidencia a ausência de uma coordenação na escala regional no país. Fato esse que justifica a importância dos consórcios públicos intermunicipais, nas mais diversas áreas de atuação, especialmente para as cidades pequenas. No entanto, tais consórcios necessitam de maior planejamento para suas ações, bem como monitoramento e avaliação dos seus resultados, especialmente sobre os efeitos socioespaciais que este modelo de autarquia proporciona com suas iniciativas. Dessa forma, identifica-se a necessidade de estudos futuros que investiguem como os consórcios influenciam na autonomia dos municípios que são polarizados por pequenas cidades, e se esses arranjos podem potencializar a coesão territorial.

Referências

ARRETCHE, M. Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos? **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, 2010, p. 587-620.

AGÊNCIA SENADO. **Constituições brasileiras**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/constituicoes-brasileiras>. Acesso em: 2 jul. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988.

_____. [Estatuto da Metrôpole]. **Lei nº 13.089**, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrôpole. Brasília: Presidência da República, 2015.

_____. [Lei dos Consórcios Públicos]. **Lei nº 11.107**, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Brasília: Presidência da República, 2005.

_____. [Regiões Metropolitanas]. **Lei Complementar nº 14**, de 8 de junho de 1973. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Brasília: Presidência da República, 1973.

_____. **Decreto nº 6.017**, de 17 de janeiro de 2007. Regulamenta a Lei no 11.107. Brasília: Presidência da República, 2007.

CNM. Confederação Nacional dos Municípios. **Mapeamento dos consórcios públicos brasileiros 2021**. Brasília: CNM, 2021.

CRUZ, M. C. M. T.; ARAÚJO, F. F.; Batista, S. Consórcios numa perspectiva histórico-institucional. **KA Cad Cadernos Adenauer**, 2011, p. 111-124.

CUNHA, R. E. Federalismo e relações intergovernamentais: Os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. **Revista do Serviço Público**, 55(3), jul-set, 2004, p. 5-36.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Divisão Político-Administrativa Brasileira**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

_____. **Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias em 2017**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

DINIZ, C. C.; CROCCO, M. A. Bases e instrumentos da economia regional e urbana e sua aplicabilidade ao Brasil: uma breve reflexão. In.: DINIZ, C. C.; CROCCO, M. A. (Org). **Economia regional e urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 9-31.

ENDLICH, A. M. **Pensando os papéis e significados das pequenas cidades do noroeste do Paraná**. Presidente Prudente: UNESP, 2009.

_____. **Cooperações intermunicipais: alguns aportes**. Maringá: PGE-UEM, 2017.

FILIPPIM, E. S.; MOREIRA, E. A.; CETOLIN, S. F. Consórcios Públicos e Desenvolvimento: O caso do Consórcio Intermunicipal de Saúde do Oeste de Santa Catarina. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 23, n. 3, set-dez, 2018. p. 165-187.

HENRICHES, J. A.; SILVA, C. L.; MEZA, M. L. F. G. A contribuição dos consórcios públicos intermunicipais para o desenvolvimento regional transfronteiriço: Atuação do Consórcio Intermunicipal da Fronteira. **Informe Gepec**, Toledo, v. 20, n. 1, jan./jun. 2016, p. 8-25.

LINHARES, P. T. F. S.; MESSEMBERG, R. P.; FERREIRA, A. P. L. Transformações na Federação Brasileira: o consórcio intermunicipal no Brasil do início do século XXI. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 12, jul-dez, 2017, p. 67-74.

LUI, L. **A União faz a força?** Um estudo sobre cooperação intermunicipal no Brasil. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

LUI, L.; SCHABBACH, L. M.; NORA, C. R. D. Regionalização da saúde e cooperação federativa no Brasil: o papel dos consórcios intermunicipais. **Ciência & Saúde Coletiva**, 25(12), 2020, p. 5065-5074.

MENCIO, M. Consórcios Públicos e Região Metropolitana. **Enciclopédia Jurídica da PUCS II: direito administrativo e constitucional**. 2. ed. São Paulo: PUC/SP, 2022, p. 2-56.

MENDES, Constantino Cronemberger; FARIAS, Geová Parente; NASCIMENTO, Igor Ferreira; VASCONCELOS, Ronaldo Ramos. **Consórcios Públicos Interfederativos no Brasil: descrição das principais fontes de informação e resultados preliminares**. IPEA/DIRUR, n. 31, jun. 2022.

MOURA, R. Qual o papel dos pequenos municípios na escala local do desenvolvimento? In.: ENDLICH, A. M.; ROCHA, M. M.(Org.) **Pequenas cidades e desenvolvimento local**. Maringá: PGE, 2009, p. 15-41.

MORANDI, M. I. W. M.; CAMARGO, L. F. R. Revisão sistemática da literatura. In: DRESCH, A.; LACERDA, D. P.; ANTUNES, J. A. V. (Org.). **Design Science Research: Método de Pesquisa para Avanço da Ciência e Tecnologia**. 1. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015. p. 141-172.

RIBEIRO, W. A. **Cooperação Federativa e a Lei de Consórcios Públicos**. Brasília DF: CNM, 2007.

SANTOS, M. **Espaço e sociedade**. Petrópolis: Vozes, 1979.

_____. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 30. ed. Rio de Janeiro: Record, 2020.

SILVEIRA, R. C. E. **Gestão consorciada de resíduos sólidos urbanos em municípios de pequeno porte: uma contribuição para a sustentabilidade nas relações socioambientais**. Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia Ambiental da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2008.

SILVEIRA, Rosí Cristina Espindola da. Consórcios públicos de resíduos sólidos no Brasil: Uma análise do perfil da gestão compartilhada no território. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, Blumenau, 4 (2), primavera, 2016, p. 49-77.

VAINER, C. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local. **Cadernos IPPUR/UFRJ**. Rio de Janeiro, ano XVI, jan-jul 2002, p. 11-32.