



Congresso Internacional de Administração  
ADM 2021

Administração Ágil  
Inovação e Trabalho Remoto

25 a 27  
de outubro

Ponta Grossa - Paraná - Brasil

## CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERFEDERATIVOS – POTENCIALIDADES PARA O DESENVOLVIMENTO LOCAL E REGIONAL

### INTERFEDERATIVE PUBLIC CONSORTIUMS – POTENTIALITIES FOR LOCAL AND REGIONAL DEVELOPMENT

#### ÁREA TEMÁTICA: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

MARCIA MARIA NORONHA LIMA DE OLIVEIRA, UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ, BRASIL,  
marcianoronha\_lo@hotmail.com

#### Resumo

A Constituição Federal de 1988 restabeleceu o sistema federativo de Estado no Brasil, colocando a figura dos municípios no centro da execução das políticas públicas voltadas a garantir um amplo rol de direitos previstos no texto constitucional sem, contudo, garantir a autonomia financeira necessária para cumprir com as obrigações previstas. Essa fragilidade financeira fez surgir debates sobre a necessidade de novas formas e modelos de atuação. O objetivo principal deste trabalho é investigar as potencialidades dos Consórcios Públicos Interfederativos na melhoria de atuação da administração pública brasileira, identificando experiências existentes e analisando impactos das ações geradas por este modelo de governança colaborativa. Trata-se de um estudo de natureza exploratória e descritiva, utilizando variáveis qualitativas, sendo possível demonstrar que a atuação conjunta dos entes públicos via Consórcios Interfederativos verticais ou horizontais é capaz de potencializar as ações, capacidades, recursos e a qualidade de atuação dos entes que passam a agir como catalizadores de novos modelos administrativos voltados para a busca efetiva de melhores resultados de seus indicadores e de seu desenvolvimento.

**Palavras-chave:** Administração Pública; Consórcios Interfederativos; Desenvolvimento; Governança Colaborativa.

#### Abstract

The Federal Constitution of 1988 reestablished the federal state system in Brazil, placing the figure of municipalities at the center of the execution of public policies aimed at guaranteeing a wide range of rights provided for in the constitutional text, without, however, guaranteeing the necessary financial autonomy to comply with the foreseen obligations. This financial weakness has given rise to debates about the need for new forms and models of action. The main objective of this work is to investigate the potential of Interfederative Public Consortia in improving the performance of the Brazilian public administration, identifying existing experiences and analyzing the impacts of actions generated by this collaborative governance model. This is an exploratory and descriptive study, using qualitative variables, and it is possible to demonstrate that the joint action of public entities via vertical or horizontal Interfederative Consortia is capable of enhancing the actions, capabilities, resources and quality of performance of entities that begin to act as catalysts for new administrative models aimed at the effective search for better results of their indicators and their development.

**Keywords:** Public Administration; Interfederative Consortia; Development; Collaborative Governance.

## 1. INTRODUÇÃO

O processo brasileiro de redemocratização da década de 80 promoveu a restauração do sistema federativo do Estado marcado pela descentralização do poder onde o ente municipal se sobressai como grande executor das políticas públicas com foco nos serviços aos cidadãos.

A nova Constituição de 1988, chamada de “Constituição Cidadã”, trouxe em seu texto um vasto rol de direitos sociais a serem garantidos pelo Estado. Neste contexto, a figura administrativa dos municípios é colocada no centro da administração pública, uma vez que é atribuído a estes a execução de ações que antes ficavam sob responsabilidade da União ou dos Estados. Este novo cenário gera dois grandes desafios para os municípios: assegurar as condições mínimas de bem-estar social à população e promover o desenvolvimento a partir das ações locais.

A atribuição de competências e responsabilidades trazidas, ao mesmo tempo em que coloca o município no papel de protagonista na gestão das políticas públicas, dão origem a um cenário de incertezas, uma vez que boa parte dos municípios brasileiros não possuem autonomia financeira suficiente para garantir as obrigações previstas no texto constitucional.

Como resultado dessa realidade, ainda na década de 90 ganhou força o debate sobre a fragilidade fiscal e financeira dos municípios, bem como sobre a necessidade de novos arranjos e modelos administrativos que pudessem fazer frente a estes desafios e principalmente, otimizar os poucos recursos existentes.

Neste sentido, cresce a percepção por parte dos gestores públicos em torno da necessidade de uma atuação conjunta, fundamentada na cooperação entre os diversos atores envolvidos nas políticas e ações públicas.

A figura dos Consórcios Públicos Interfederativos - CIPs ganha força como alternativa de atuação colaborativa neste contexto, em busca de eficiência, eficácia e efetividade das ações governamentais.

A premissa básica de sua atuação é que a adoção desse modelo de governança colaborativa permite à administração pública não apenas atuar de forma integrada e convergente, como também atender às demandas e desafios da sociedade de forma consistente com a complexidade e interconectividade, segundo as quais os problemas se apresentam no mundo contemporâneo e em sua realidade local, gerando economicidade de recursos.

Neste sentido, o presente trabalho apresenta uma reflexão sobre as potencialidades dos Consórcios Públicos como alternativa para a gestão pública na melhoria da eficiência do uso dos recursos e de maior eficácia na prestação dos serviços ao cidadão.

O objetivo principal deste trabalho é investigar a potencialidade dos Consórcios Públicos de Desenvolvimento Regional para a melhoria da atuação da administração pública brasileira. Tratar-se de uma pesquisa bibliográfica, documental, exploratório-descritiva e analítica cujo objeto de estudo diz respeito às potencialidades dos Consórcios Públicos como modelo de gestão do qual os gestores públicos podem dispor para melhor efetividade na aplicação dos recursos e melhor qualidade na prestação dos serviços.

A relevância deste estudo se dá pela contribuição no sentido de demonstrar que os Consórcios Públicos Interfederativos são uma opção viável para o fortalecimento de modelos de cooperação e colaboração entre os entes federados na busca por maior eficácia de atuação na execução de suas políticas públicas voltadas para atender demandas sociais existentes, atuando como ferramenta de desenvolvimento dos entes governamentais.

## **2. EVOLUÇÃO LEGAL E POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DOS CPIs NO BRASIL**

O começo da década de 90 é um momento marcado por crises financeiras mundiais. No Brasil, no que se refere ao setor público, esse cenário já era vivido desde a década anterior, advindo da crise fiscal dos anos de 1980. As discussões de como tornar o Estado mais eficiente do ponto de vista administrativo propiciou o renascimento dos debates sobre a necessidade de novos modelos de boas práticas de governança no setor público.

Governança é um termo amplamente utilizado em diversos setores da sociedade, com diferentes significados dependendo da perspectiva de análise. Entre as definições mais conhecidas e utilizadas estão as relacionadas à governança corporativa, pública e global.

Segundo o Tribunal de Contas da União (2014), a Governança Pública pode ser entendida como o sistema que determina o equilíbrio de poder entre os atores envolvidos (sociedade, governantes, gestores e colaboradores) com vistas a permitir que o bem comum prevaleça sobre os interesses de pessoas ou grupos. Ainda segundo o TCU, a governança no setor público pode ser analisada sob quatro vertentes: política, administrativa, corporativa e operacional.

A vertente política parte da relação sociedade-estado e define as regras e os princípios que orientam a atuação dos agentes públicos e privados regidos pela Constituição e cria as condições estruturais de administração e controle do Estado. Já a vertente administrativa se preocupa com as políticas públicas e com as relações entre as estruturas de poder, incluindo diferentes esferas, poderes, níveis de governo e representantes da sociedade civil organizada. A vertente corporativa busca garantir que cada órgão ou entidade cumpra seu papel dentro das relações estabelecidas. Por fim, a vertente operacional ocupa-se das atividades intragovernamentais buscando reduzir os riscos, otimizar os resultados e agregar valor a atuação de cada órgão ou entidade.

Partindo destas definições, a figura dos Consórcios Públicos Interfederativos se insere na vertente administrativa de governança no setor público, uma vez que esta foca na formulação, implementação e busca por efetividade das políticas públicas, através da atuação conjunta e coletiva dos entes consorciados buscando o desenvolvimento da auto-organização das capacidades dos atores envolvidos.

Segundo Rhodes (1996), a governança sob esta perspectiva trata de questões relacionadas: (a) à coordenação de ações; (b) ao exercício do controle em situações em que várias organizações estão envolvidas; (c) às estruturas de autoridade; (d) à divisão de poder e responsabilidade entre os diversos atores; (e) à alocação tempestiva e suficiente de recursos; enfim, e (f) à governança das ações, aqui entendida como a capacidade de o governo coordenar a ação de

atores com vistas à implementação de políticas públicas. Logo, pode ser definida como a habilidade e a capacidade governamental para formular e implantar, de forma efetiva, políticas públicas mediante o estabelecimento de relações e parcerias coordenadas entre organizações públicas e/ou privadas (TCU, 2014).

No campo jurídico administrativo brasileiro a figura dos Consórcios Públicos Interfederativos não é nova. A Constituição de 1937 já autorizava a organização de municípios em associações, possibilitando que entes municipais de uma mesma região se constituíssem legalmente com personalidade jurídica de direito público com vistas à execução de serviços públicos comuns.

No entanto, o período de vigência da Constituição de 1937 ficou conhecido na história política do Brasil como Estado Novo, onde o governo era caracterizado como ditatorial e centralizador e não respeitava a previsão do texto constitucional em relação à autonomia dos entes federativos. Assim, embora previsto constitucionalmente, não existia de fato ambiente político institucional para que este modelo de governança pudesse prosperar.

Com a promulgação da Constituição de 1946, que reestabeleceu o sistema federativo de Estado, tem-se a retomada dos debates em torno da cooperação interfederativa. Neste período foi criado o Banco Regional do Extremo Sul (BRDE), considerado por muitos autores como o primeiro exemplo de Consórcio Público Interfederativo no Estado moderno brasileiro.

Contudo, nos anos seguintes as discussões sobre os modelos de cooperação interfederativos foram novamente interrompidas devido ao retorno do regime ditatorial com o golpe militar de 1964. Segundo estudos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2012), somente a partir da década de 1980, período pós-redemocratização, é que esse modelo administrativo de governança pública veio a prosperar.

De acordo com os termos do art. 18 da Constituição Federal, são considerados entes da federação a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios. Assim, os consórcios públicos podem ser constituídos em três linhas: entre entes municipais, entre municípios e Estados, e entre o ente municipal e a união.

Embora prevista no texto constitucional a atuação conjunta dos entes federados, não ficou explícito na lei os regramentos para a institucionalização formal dos consórcios, de que forma se daria a atuação destes e dos entes consorciados, qual a abrangência e limitações de suas ações.

Em face a esta falta de clareza ocasionada pela omissão no texto constitucional e as muitas reivindicações dos Estados e Municípios em relação ao assunto, em 1995 foi proposta pela PEC 173/1995 a Emenda Constitucional que previa explicitamente a figura dos consórcios públicos e a gestão associada de serviços públicos, sendo promulgada em 1998 - EC 19/1998 (Ribeiro, 2007).

A EC 19/1998 previa, no entanto, que a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios disciplinariam por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, o que só veio a acontecer sete anos mais tarde, com a aprovação da Lei

Federal 11.107/2005, conhecida como Lei dos Consórcios Públicos, regulamentada posteriormente pelo Decreto nº 6.017/2007.

A criação da Lei dos Consórcios Públicos (Lei Federal nº 11.107/05) trouxe mais efetividade no chamado federalismo de cooperação, buscando torna-lo de fato um instrumento estratégico para o desenvolvimento econômico e social brasileiro.

Ante ao exposto, percebe-se que, embora as bases legais para a cooperação federativa já constasse na Constituição de 1988, a implantação e funcionamento de consórcios públicos permitindo a efetiva gestão associada de serviços, só aconteceu de fato a partir de 2007 com a regulamentação da Lei Federal nº 11.107. O federalismo de cooperação trata-se, portanto, de um tema relativamente novo e ainda com pouca literatura no âmbito da administração pública brasileira.

Todavia, essa fragilidade jurídica-institucional anterior a Lei 11.107 não impediu que o número de consórcios públicos aumentasse consideravelmente pós Constituição de 1988, existindo no país já em 2001, um número superior a 1.900 Consórcios Públicos Interfederativos segundo o IBGE.

Faz-se necessário pontuar que os compromissos assumidos pelos entes que faziam parte de consórcios anteriores a Lei 11.107/2005, eram considerados meros pactos de colaboração ou cartas de boas intenções, não geravam compromissos e não precisavam ser obrigatoriamente cumpridos.

Assim, mesmo que a forma de repartição de competências (vertical e horizontal) prevista na Constituição Federal de 1988 estimulasse a cooperação entre os Entes federativos, a estabilidade jurídica dessas relações de cooperação só aconteceu em após 2005, com a edição da lei e do decreto, que instituíram as normas gerais e regulamentou a atuação dos Consórcios Públicos Interfederativos, respectivamente.

Resumidamente, a legislação brasileira referente a consórcios públicos evoluiu da seguinte forma:

- 1891 a 1937: Os consórcios eram contratos celebrados entre municípios cuja eficácia dependia da aprovação do Estado.
- 1937: A constituição reconhece que os consórcios (associações de municípios) são pessoas jurídicas de direito público.
- 1961: É criado o banco do desenvolvimento regional do extremo-sul (BDRE) a primeira autarquia interfederativa brasileira.
- 1964 a 1988: Extinção dos consórcios públicos com forma de pessoa jurídica e surgimento dos consórcios administrativos (pacto de colaboração sem personalidade jurídica).
- 1988 em diante: Criação de inúmeros consórcios públicos. A emenda constitucional nº19 alterou a redação do art. 241 da Constituição Federal trazendo de volta a figura do consórcio público.

- 2005: Lei dos consórcios públicos de nº 11.107/2005.
- 2007: Regulamentação da Lei dos Consórcios pelo Decreto nº 6.017.

Em um país de dimensões continentais com grandes desigualdades sociais e diferentes realidades e potencialidades econômicas como o Brasil, é tarefa primordial do Estado implementar políticas eficazes que promovam a superação das disparidades sociais e o desenvolvimento econômico local e regional.

A realidade dos entes federativos, cada vez mais tem apontado para a necessidade de aperfeiçoamento dos mecanismos de cooperação como elemento fundamental para reduzir as disparidades existentes e promover o desenvolvimento das regiões. Essa estratégia vem sendo usada em nível internacional, com a criação dos grandes blocos econômicos como a União Europeia, o NAFTA, a ALCA, o Mercosul e os BRICS, por exemplo. Em nível nacional temos o exemplo do Consórcio Nordeste e a nível municipal os muitos consórcios intermunicipais existentes no país.

Como figura da Administração Pública Indireta, os Consórcios Públicos Interfederativos de Desenvolvimento Regional estão presentes em diversos países e continentes. Seu estudo se constitui um tema relevante e atual dentro da área da moderna Administração Pública.

Os Consórcios Públicos são estratégicos para a consolidação da cooperação interfederativa e se constituem como ferramenta capaz de responder aos desafios gerados pela escassez de recursos e pelas inúmeras responsabilidades e desafios da realidade local dos entes públicos. Também são importantes mecanismos administrativos onde estes cooperam na elaboração e execução de programas e ações comuns tendo em vista a consecução dos objetivos e metas estabelecidas.

Isoladamente os entes federados, seja ele Município, Estado, Distrito Federal ou mesmo a União têm dificuldades de assegurar a melhor solução para os problemas complexos dos contextos sociais e econômicos, cuja resolutiva envolva múltiplos esforços, comprometimento de vários atores e articulação permanente entre eles.

A baixa capacidade de investimento público, especialmente no nível municipal, tem sido um grave gargalo no desenvolvimento do país. Segundo o levantamento do Índice FIRJAN 2019, 49,4% das cidades gastaram mais de 54% da receita com pessoal, enquanto 47,7% investiram em média apenas 3%.

Uma alternativa para viabilização de recursos para o desenvolvimento de projetos com foco na melhoria da qualidade de vida da população e da infraestrutura dos municípios seria o acesso ao financiamento via operações de crédito com instituições financeiras internacionais. Contudo, apesar de pertinente e viável, a captação internacional de crédito por prefeituras esbarra em algumas exigências legais: a primeira delas diz respeito ao quantitativo populacional, autorizados a pleitear recursos externos de forma individualizada, apenas os municípios com população superior a 100 mil habitantes.

Tal fato pode ser considerado como contrassenso, já que aproximadamente 94% dos municípios brasileiros tem menos de 100 mil habitantes, e, são estes em geral, os mais

carentes de recursos para investimentos. Neste ponto, a figura dos Consórcios Públicos Interfederativos emerge como uma saída para a quebra desta barreira.

Em janeiro de 2020 foi publicada pela Comissão de Financiamentos Externos – COFIEX vinculada ao Ministério da Economia a Resolução nº1/2020 que dispõe sobre os critérios para análise pela referida comissão com relação aos pleitos de operação de crédito externo de interesse de consórcios públicos.

Entre outras coisas, permite que os municípios possam pleitear operações de crédito externos via consórcios públicos municipais, desde que, pelo menos um dos municípios do consórcio pleiteante da operação tenha população igual ou superior a 100 mil habitantes conforme os cálculos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Assim, municípios com menos de 100 mil habitantes e interessados em pleitear os recursos podem submeter seus projetos de financiamento internacionais a COFIEX quando houver garantia da União ou financiamento de organismo internacional ou de agência governamental estrangeira, desde que façam parte de um consórcio público onde um dos entes cumpre as exigências da COFIEX em relação ao quantitativo populacional mínimo.

O texto da normativa faz restrições no sentido de que o consórcio público não deve ter como único objetivo a contratação de operações de crédito e a União não deve figurar como consorciada. Os critérios específicos para o pleito dessas operações de crédito via consórcios públicos são citados na Resolução. O primeiro, que trata da proposta de projeto relacionada à operação de crédito, exige a apresentação dos objetivos claramente definidos e que estes devem refletir a intenção de estabelecer relações de cooperação entre os consorciados visando a ações de desenvolvimento ou à solução de um problema de interesse comum.

O acesso a operações de crédito internacionais para financiamento de projetos na área da Saúde, Saneamento básico, Educação, Mobilidade, Requalificação Urbana dentre outros, pode ser não só uma alternativa viável, mas uma ação necessária para a retomada do desenvolvimento local e regional frente os impactos sociais, econômicos e estruturais da Pandemia da Covid-19 que teve início em 2020.

Existe uma extensa lista de instituições e organismos internacionais que financiam projetos de governos ao redor do mundo. Todavia, nos últimos 5 anos, apenas 5 bancos concretizaram empréstimos para prefeituras brasileiras. São eles: o Banco de Desenvolvimento da América Latina – CAF, o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, o Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata – FONPLATA, o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento – BIRD e a Agência Francesa de Desenvolvimento – AFD.

Formalmente, os consórcios públicos são constituídos como uma associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos, formados exclusivamente por entes da Federação para estabelecer relações de cooperação federativa e realização de objetivos de interesse comum.

Sua utilidade para o desenvolvimento regional é reconhecida pela esfera federal e estimulada em algumas áreas uma vez que os consórcios servem para articulação de recursos e ações no

intuito de viabilizar projetos de abrangência regional, obras e outras ações destinadas a promover o desenvolvimento de determinada região (IBGE, 2012).

Por vezes, a formação de Consórcios Públicos esbarra na limitação técnica ou na pouca visão política e administrativa dos gestores que não conseguem superar as disputas do campo político partidário da gestão administrativa dos municípios.

No arranjo federativo brasileiro, os municípios possuem autonomia política e administrativa como entes federados, ao lado dos Estados e da União. Isso não significa, entretanto, que os gestores possuam total autonomia decisória, uma vez que existem metas governamentais, sociais e fiscais a serem cumpridas. Em âmbito local é cada vez mais importante pensar dinâmicas de governança que possibilitem o alcance dessas metas.

### **3. VANTAGENS, CARACTERÍSTICAS E POSSIBILIDADES DE ATUAÇÃO DOS CPIs**

São notórias as vantagens que a atuação consorciada entre os entes federativos pode trazer para o desenvolvimento individual e regional dos territórios que ocupam, bem como para maior eficácia e modernização dos processos de gestão administrativa. No entanto, não se deve perder o foco de que o maior objetivo deve ser sempre o benefício da população, através da melhoria da qualidade da oferta e do acesso aos serviços prestados.

A otimização da oferta de serviços de maior complexidade ou custo operacional, a redução destes custos através da maior eficiência e eficácia no uso dos recursos, a obtenção de ganhos em escala para compra de insumos, equipamentos e contratações, o compartilhamento de equipamentos, recursos (inclusive de recursos humanos) para prestação de serviços de necessidade comum aos entes, a integração administrativa na busca de soluções comuns sem abrir mão, contudo, de suas peculiaridades e potencialidades são algumas das vantagens que devem estimular a adoção desse modelo de gestão governamental compartilhada.

Visando essa atuação, os entes federados podem associar-se de duas formas: De forma Horizontal com a constituição de consórcios por entes da mesma esfera de governo (Ex: Município-Município; Estado-Estado) e Vertical, quando constituído por entes de diferentes esferas de governo, como por exemplo, Município(s) e Estado(s); Estado e União; Município(s), Estado(s) e União.

Para constituir um Consórcio Interfederativo a Lei dos Consórcios Públicos nº 11.107/2005 estabelece a obrigatoriedade da criação de uma pessoa jurídica, que pode ser de Direito Público ou Direito Privado, para que esta entidade possa assumir direitos e obrigações de forma legal. Porém, independentemente da personalidade jurídica, o Consórcio está obrigatoriamente submetido às normas de Direito Público.

O Manual de Orientação dos Consórcios Públicos em Saúde do Estado do Ceará elenca algumas características comuns aos consórcios públicos. São elas:

- Os Consórcios são instrumentos de suporte ao fortalecimento da gestão, de forma descentralizada, no apoio à organização e prestação de serviços públicos.
- São formas de cooperação federativa, com transferência e compartilhamento total ou parcial de encargos, bens, serviços e pessoal.
- São formalizados por meio de Protocolos de Intenções, que deverão ser ratificados pelos poderes legislativos de cada ente consorciado, quando, então, se transformam em Lei, que irá norteá-los.
- Podem atuar em diversas áreas de atividades, desde que visem beneficiar a população e melhorar o acesso e a qualidade da prestação de serviços.
- Podem ser desfeitos a qualquer tempo, mas os entes consorciados respondem pelos compromissos assumidos.
- Prestam contas dos recursos recebidos e aplicados junto aos órgãos de controle público, por meio de fiscalização e auditoria a que são submetidas todas as instituições e pessoas jurídicas que recebem recursos públicos.
- A participação é um ato voluntário. Nenhum ente federativo é obrigado a consorciar-se ou manter-se consorciado.
- A formação de Consórcios exige a criação de Lei específica por parte de cada ente que se consorcia. (Governo do Ceará, 2009).

Neste sentido, os consórcios podem atuar em diversas áreas, tais como: Educação; Saúde; Pesquisa e Estudos Técnicos; Cultura, Esporte, Turismo; Transporte e Segurança Pública; Resíduos Sólidos, Saneamento Básico e Gestão Ambiental; Desenvolvimento Regional (urbano, rural, agrário e obras públicas); Tecnologia e Inovação, entre outras.

Dentre outras vantagens de atuação para os entes públicos através de Consórcios Interfederativos elencadas pelos diversos autores e estudos que embasaram este trabalho estão: Ganhos de escala na contratação de serviços e bens e nas ações em geral realizadas em conjunto pelos estes consorciados; Acesso às informações e ao *know-how* entre os entes, propiciando troca de experiência mais efetiva, aprendizado em ciclo mais curto e o compartilhamento de boas práticas; Melhor compreensão e encaminhamento das necessidades e agendas políticas regionais; Fortalecimento das capacidades dos entes consorciados com a fusão de recursos e desenvolvimento de sinergias; Estabelecimento de ente (Consórcio Público) capaz de figurar como catalisador para o estabelecimento de parcerias; Ampliação de redes colaborativas entre os entes; Promover inovação a partir da ligação de setores com uma maior coordenação e coerência; Promover respostas mais amplamente aceitas a complexos desafios do setor público; Possibilitar a tomada de decisões políticas mais equilibradas a partir de uma visão mais ampla e regionalizada.

Alguns exemplos de ações comuns que podem ser realizadas via atuação consorciada são elencados na tabela a seguir.

ÁREA	AÇÕES/SERVIÇOS
	✓ Serviço de inspeção municipal de sanidade animal e vegetal e centro de controle de zoonoses;

AGRICULTURA	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Serviço de inspeção municipal (SIM).</li> <li>✓ Serviço de extensão rural;</li> <li>✓ Sistema de abate móvel bovino e suíno etc.</li> <li>✓ Exposições/Feiras regionais móveis.</li> </ul>
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Centros Regionais de fomento ao Empreendedorismo.</li> <li>✓ Projetos de fomento a pequena indústria agroindustrial.</li> <li>✓ Parques Tecnológicos Regionais.</li> <li>✓ Projetos e políticas de incentivo às micro e pequenas empresas.</li> <li>✓ Feiras de negócios.</li> </ul>
ASSISTÊNCIA SOCIAL	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Sistema de Informações regionais sobre dados sociais.</li> <li>✓ Rede regional de serviços..</li> <li>✓ Casas/Centros regionais de recuperação de usuários de drogas.</li> </ul>
EDUCAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Plano Regional de Ensino.</li> <li>✓ Sistema Regional de Avaliação da qualidade do ensino.</li> <li>✓ Centro regional de Formação e Capacitação de profissionais.</li> <li>✓ Rede regional de educação técnica e tecnológica.</li> <li>✓ Compras e serviços coletivos.</li> </ul>
ENERGIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Soluções alternativas de energia para o campo com foco na produção rural.</li> <li>✓ Conservação e manutenção da iluminação pública.</li> </ul>
HABITAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Assistência técnica em Habitação de Interesse Social.</li> <li>✓ Projetos de habitação de autoconstrução ou mutirões.</li> </ul>
INFRAESTRUTURA	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Aquisição consorciada de máquinas e equipamentos (manutenção de estradas, perfuração de poços, manutenção de vias pavimentadas, dentre outros).</li> </ul>
MEIO AMBIENTE	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Planos ambientais regionais.</li> <li>✓ Sistemas de coleta seletiva de lixo e reciclagem.</li> <li>✓ Serviço de emissão de licenças ambientais.</li> </ul>
SANEAMENTO BÁSICO	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Implantação de equipamentos comuns como aterros sanitários, centrais de reciclagem, unidades de reaproveitamento de resíduos da construção civil, etc.</li> <li>✓ Sistemas de gestão e regulação dos serviços.</li> <li>✓ Planos de Macrodrenagem.</li> <li>✓ Planos Municipais de Saneamento Básico.</li> </ul>

PLANEJAMENTO URBANO	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Planos de Desenvolvimento Diretor Urbano.</li> <li>✓ Gestão de patrimônio urbanístico, histórico e cultural.</li> <li>✓ Plano Municipal de mobilidade Urbana.</li> <li>✓ Centrais inteligentes de monitoramento dos indicadores de segurança pública.</li> </ul>
TURISMO	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Plano Regional de Turismo (rota turística regional).</li> <li>✓ Eventos Regionais com realização móvel entre os municípios consorciados (feiras, festivais, convenções, etc.).</li> <li>✓ Centro Regional de capacitação gastronômica.</li> </ul>

Tabela 01: Ações e serviços por área possíveis de serem desenvolvidos via consórcios interfederativos.

Fonte: Elaborado pelo autor.

No ano de 2017, mais de 3.100 municípios brasileiros já realizavam ações de uma ou mesmo de várias políticas públicas pelas quais são responsáveis, em cooperação com outras prefeituras, por meio de consórcios intermunicipais. Esse número representa mais da metade dos municípios brasileiros e mostra tendência de crescimento (Linhares et al. 2017). Essa tendência de crescimento será demonstrada nos gráficos a seguir.

Os dados apresentados no gráfico 01 mostram que, mesmo que lentamente ao longo das últimas cinco décadas, o número de Consórcios Interfederativos vem crescendo no país, sendo possível notar que este crescimento se acentua e se acelera a partir da década de 90, período pós redemocratização, que trouxe a restauração do sistema federativo do Estado e a descentralização do poder, possibilitando aos entes federativos atuação individual ou conjunta via colaboração recíproca e pactos federativos.

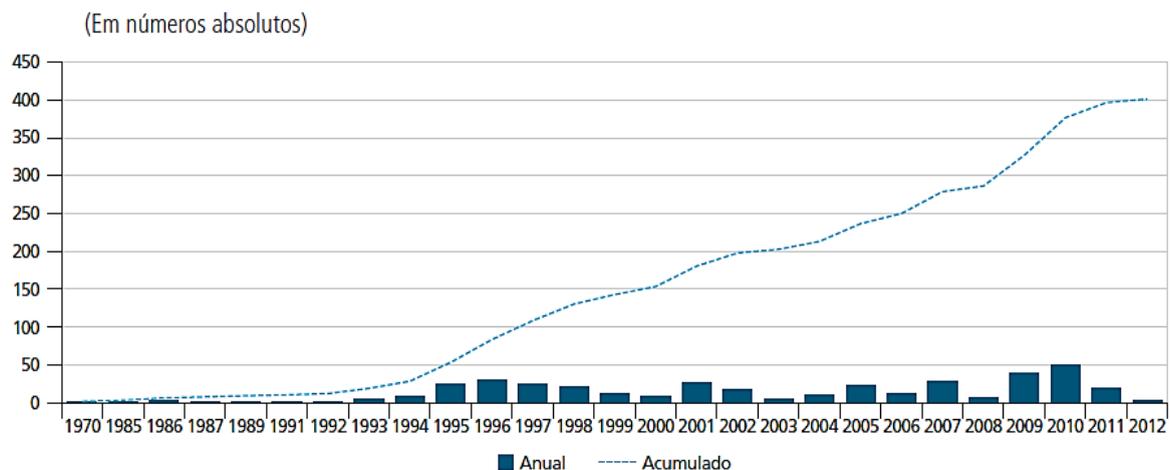


Gráfico 01: Consórcios públicos ativos segundo abertura de CNPJ: Brasil (1970-2021).

Fonte: Dados da Receita Federal (2012).

O gráfico 02 mostra que embora os consórcios públicos de saúde ainda sejam a maior e mais expressiva forma de Consórcio Interfederativo esse modelo de governança vem crescendo em outras áreas, principalmente na área do meio ambiente e desenvolvimento urbano, como forma de enfrentar problemas e exigências complexas como a existência de aterros sanitários que atendam a legislação atual ou a oferta de infraestrutura urbana de transporte eficiente nas regiões metropolitanas por exemplo.

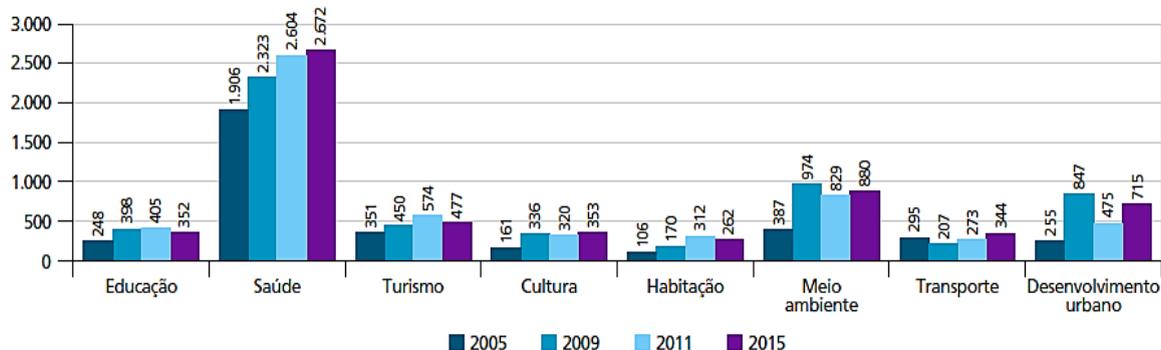


Gráfico 02: Número de municípios com consórcios intermunicipais por área (2005-2015).  
Fonte: Munic/IBGE.

## CONCLUSÕES

O presente trabalho procurou analisar, ainda que de maneira breve, como se desenvolveu e se apresenta no Brasil a legislação e as premissas para a constituição de Consórcios Públicos Interfederativos. Foi possível identificar que a prática do consorciamento se expandiu significativamente em todas as áreas, sobretudo a partir da Constituição de 1988.

Do ponto de vista da política de consorciamento público como integrante de uma agenda de políticas de desenvolvimento regional, ficou claro que os consórcios intergovernamentais tem grande potencial como instrumentos eficazes de desenvolvimento tanto na área econômica quanto social, desde que sejam concebidos, estruturados e administrados levando-se em conta as particularidades e necessidades de cada ente e território.

Como resultados, verificou-se que a atuação conjunta dos entes federativos pode contribuir não só para a boa governança pública, mas também para a melhoria das relações intergovernamentais no contexto do Estado Federativo Brasileiro, desde que superadas visões limitadoras de partidarismo político que alguns gestores públicos possam ter, onde dar-se mais importância às alianças políticas com foco no poder do que nas alianças políticas com foco na boa governança.

Para superação dessa barreira política partidária, é necessária a atuação dos Estados e do Governo Federal no sentido de estimular a promoção da atuação de forma conjunta dos entes nas mais diversas áreas, superando assim a possível fragmentação da ação política e

promovendo estímulos verticais e horizontais na organização, planejamento e construção de agendas de desenvolvimento locais e territoriais. É necessário que o gestor público desenvolva uma visão mais ampla do seu papel enquanto administrador público, e não apenas enquanto mandatário.

Neste sentido, os consórcios públicos intermunicipais podem ser importantes instrumentos de articulação política e administrativa atuando de forma estratégica para o desenvolvimento, não apenas dos entes envolvidos, mas também da Unidade Federativa a qual pertencem, pois oportunizam o planejamento, a implementação e a gestão compartilhada de políticas públicas na busca de resolutivas para problemas comuns a seus territórios, gerando mais eficiência e eficácia a gestão pública e maior visibilidade perante os demais níveis governamentais (Estados, União e Organismos Internacionais).

Em resumo, pode-se dizer que os Consórcios Interfederativos vêm crescendo em número e áreas de atuação. Trata-se de uma forma de governança multinível que procura desenvolver ações, projetos e programas comuns entre os entes consorciados através de um modelo de gestão pública mais colaborativa, com o objetivo de prover as necessidades sociais da população de maneira mais eficiente do ponto de vista econômico, dado as fragilidades financeiras comum dos entes municipais principalmente, em se tratando de pequenos e médios municípios.

Contudo é preciso pontuar as limitações dessa atuação, uma vez que cabe aos governos estaduais e federal, a definição e planejamento de determinadas políticas públicas, sendo os municípios muitas vezes apenas os executores destas, o que ocasiona em algumas circunstâncias o “engessamento” de atuação dos entes, seja por limitação legal ou mesmo financeira.

De todo modo, é possível concluir que o objetivo proposto neste trabalho foi alcançado, pois as constatações proporcionaram a resposta à questão norteadora do estudo, no sentido de que a atuação conjunta dos entes públicos via Consórcios Interfederativos com foco no desenvolvimento local e regional é capaz de potencializar as ações, capacidades e recursos, melhorando significativamente a qualidade de atuação dos entes públicos que passam a agir como catalizadores de novos modelos administrativos voltados para a busca de melhores resultados.

O estudo não teve a pretensão de esgotar o assunto, mas é possível verificar a importância e relevância do estudo para a área da moderna Administração Pública ao focar um tema atual e estimular a reflexão sobre a implantação efetiva de novos mecanismos e modelos de gestão pública, capazes de implementar com maior eficácia políticas que levem ao efetivo desenvolvimento econômico e social dos municípios impactando assim a qualidade de vida da população e o crescimento do país.

## REFERÊNCIAS

- Abrucio, F. L.; SANO, H. Associativismo intergovernamental: experiências brasileiras. Brasília: IABS. 2013.
- Abrucio, F. L.; FILIPPIM, E. S.; DIEGUEZ, R. C. Inovação na cooperação intermunicipal no Brasil: a experiência da Federação Catarinense de Municípios (Fecam) na construção de consórcios públicos. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 47, n. 6, 2013.
- Andriolo, L. J. (2006) A reforma de Estado de 1995 e o contexto brasileiro. ENANPAD, Salvador.
- Bartz, C. R. F., Turcato, J. C., & Baggio, D. K. Governança colaborativa: um estudo bibliométrico e conceitual da última década de publicações. DRd - Desenvolvimento Regional Em Debate, 9, 800–817. 2019.
- Batista, Sinoel. et al. O papel dos dirigentes municipais e regionais na criação e gestão dos consórcios. Guia de Consórcios Públicos. Caderno; v. 2. 1. ed. – Brasília, DF : Caixa Econômica Federal, 2011.
- Bresser Pereira, L. C. (2000) A reforma gerencial do Estado de 1995. Revista de Administração Pública, v.34, nº 4, Jul/Ago.
- \_\_\_\_\_. (1996) Da Administração Pública Burocrática à Gerencial, Revista do Serviço Público, Brasília, DF, ano 47, v.120, n.1, jan./ abr.
- Caldas, M. P. Orgs. (2007) Cultura organizacional e cultura brasileira. Atlas. 1ª ed. São Paulo.
- Confederação Nacional De Municípios – CNM. Consórcios Públicos Intermunicipais: Uma Alternativa à Gestão Pública – Brasília: CNM, 2016.
- Consórcio Nordeste. Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste. <http://www.consorcionordeste-ne.com.br/> (23 de julho de 2021).
- Dallabrida, V. R. (2011) Governança territorial e desenvolvimento: as experiências de descentralização político-administrativa no Brasil como exemplos de institucionalização de novas escalas territoriais de governança. Circuito de debates acadêmicos, Brasília.
- \_\_\_\_\_. (2010) Desenvolvimento e governança territorial: um ensaio preliminar sobre a necessidade da regulação no processo de gestão do desenvolvimento. Redes, Santa Cruz do Sul, v. 15, n. 3, Set./Dez.
- Filippim, E. S., Rosseto, C. R. & Hermes, F. M. F. (2005). A gestão do desenvolvimento regional: análise de uma experiência no Meio-Oeste catarinense. Cadernos EBAPE, Rio de Janeiro, 2013.
- Governo do Estado do Ceará. (2009) Manual de orientação dos consórcios públicos em saúde no Ceará: estratégia para o fortalecimento da regionalização da saúde. Fortaleza.
- Henrichs, J. A. (2020) Consórcios públicos intermunicipais: estrutura, prestação de contas e transparência. 2. Ed. CNM, Brasília.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2012) Perfil dos Municípios brasileiros: pesquisa de informações básicas municipais 2011. Rio de Janeiro.
- Knopp, G. (2011) Governança social, território e desenvolvimento. Revista Em Perspectivas em Políticas Públicas, Belo Horizonte, v. 4, n. 8, p. 53-74.

- Linhares, P. de T. F. S.; Messemburg, 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*. Nº. 12, 2017.
- Machado, Gustavo Gomes; Dantas, Caroline Bastos. Constituição de Consórcios Públicos e implicações da Lei 11.107/2005 nos pactos consorciais anteriores. In: *Consórcios Públicos: Instrumento do Federalismo Cooperativo*. Coord. Maria Coeli Simões Pires e Maria Elisa Braz Barbosa. Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- Marconi, Marina de Andrade; Lakatos, Eva Maria. *Metodologia do trabalho científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos*. 3ª ed. São Paulo: Atlas, 1990.
- Mendes, P. (2016) Consórcios públicos interfederativos: a busca da eficiência na Administração Pública. <https://jus.com.br/artigos/49342/consorcios-publicos-interfederativos-a-busca-da-eficiencia-na-administracao-publica>.
- Martins, H. F. (2016) Governança colaborativa na prática: Desafios das parcerias com organizações sociais no Brasil. *RGPLP*, vol.15, nº1. Lisboa.
- Neves, G. Guimarães, A. Júnior, A. (2017) As bases para um novo modelo de administração pública orientada para resultados: evolução dos paradigmas, novos princípios e dimensões operacionais de funcionamento. X Congresso CONSAD de Gestão Pública. [http://consad.org.br/wp-content/uploads/2017/05/Paine15\\_01.pdf](http://consad.org.br/wp-content/uploads/2017/05/Paine15_01.pdf) (16 de abril de 2021).
- Oliveira, M. J. T. de. (2007) O princípio da eficiência e os novos rumos da administração pública brasileira. UCAM. [https://www.researchgate.net/publication/28776625\\_O\\_principio\\_da\\_eficiencia\\_e\\_os\\_novos\\_rumos\\_da\\_administracao\\_publica\\_brasileira](https://www.researchgate.net/publication/28776625_O_principio_da_eficiencia_e_os_novos_rumos_da_administracao_publica_brasileira) (10 de março de 2021).
- Ribeiro, W. A. (2007) *Cooperação Federativa e a Lei de Consórcios Públicos*. Brasília DF.
- Silveira, R. C. E.; Philippi, L. S. Consórcios Públicos: uma alternativa viável para a gestão regionalizada de resíduos sólidos urbanos. *Revista REDES*, Santa Cruz do Sul, v. 13, n.1, p. 205-224, jan./abr. 2008.
- Tribunal de Contas da União. (2014) *Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública. Versão 2 – Brasília*.
- Vergara, S. C. (2014) *Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração*. São Paulo: Atlas.
- Xavier, T. R.; Wittmann, M. L.; Inácio, R. O. & Kern, J. Desenvolvimento regional: uma análise sobre a estrutura de um consórcio intermunicipal. *Revista de Administração Pública*, v. 47(4), p.1041-1065. 2013.