

# CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS E O DEBATE RELATIVO À AGENDA URBANA NO BRASIL

Versão preliminar sujeita a  
modificações, ajustes e revisões

# Sumário

<b>Introdução</b> .....	<b>4</b>
1. <i>Os consórcios públicos no Brasil: Formação e Desenvolvimento</i> .....	5
1.1 <i>O surgimento dos consórcios públicos no Brasil</i> .....	6
2. <i>Descrição geral dos consórcios no Brasil: evolução temporal, áreas de atuação e características dos municípios consorciados</i> .....	8
3. <i>Evolução temporal dos consórcios por área temática</i> .....	15
4. <i>Políticas determine politics? Como as políticas públicas definem a ação dos consórcios intermunicipais</i> .....	19
5. <i>Arenas de políticas públicas – Saneamento básico, agricultura, meio ambiente e saúde</i> .....	21
6. <i>Descrição geral dos convênios celebrados no Brasil</i> .....	23
7. <i>Convênios na área de meio ambiente, saneamento básico e resíduos sólidos</i> .....	26
8. <i>Desenvolvimento Rural</i> .....	28
<b>Os consórcios públicos e a PNUD</b> .....	<b>30</b>
9. <i>Definição do quadro</i> .....	30
9.1. <i>Coordenação de competências e política urbana</i> .....	30
9.2. <i>Prática político-administrativa dos municípios e a contratualização</i> .....	31
10. <i>Os consórcios como instrumentos do sistema de planejamento territorial na PNDU</i> .....	32
<b>Referências</b> .....	<b>34</b>

## **Consórcios públicos intermunicipais e o debate relativo à Agenda Urbana no Brasil**

Versão preliminar sujeita a modificações, ajustes e revisões

Marco Aurélio Costa  
Cleandro Krause  
Carlos Ferreira Júnior  
Lizandro Lui

---

Pré-print

## Introdução

Muito já se sabe sobre consórcios públicos no Brasil. Contudo, as potencialidades dessas organizações para a implementação de políticas públicas ainda precisam ser exploradas. A presente Nota Técnica tem por objetivo discutir de que modo os consórcios podem dialogar com a proposta da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, com a Agenda 2030 e com a Carta Brasileira para as Cidades Inteligentes a fim de desenvolver políticas públicas em âmbito local.

O argumento desenvolvido orienta-se a partir das teses que defendem o papel do legado institucional para a compreender de como operam as políticas públicas. Em relação à tarefa de explicar por que instituições mudam, muitos estudiosos reconhecem o papel dos choques exógenos, do mimetismo institucional e da trajetória da política como determinante para uma reconfiguração institucional (Frizo, Nierdele, 2019). No entanto, a literatura negligenciam a importância das mudanças baseadas em desenvolvimentos endógenos que frequentemente crescem de forma incremental ao longo do tempo (MAHONEY; THELEN, 2010).

Em um mundo esterilizado, o desdobramento dos desenhos dos objetivos, instrumentos e formas de governança de uma política pública seria feito desde o início da vida da mesma. No entanto, isso quase nunca acontece na vida real. Em vez disso, os objetivos e os instrumentos da política tendem a mudar com o tempo, com base nas escolhas anteriores. Como resultado, os projetos de políticas muitas vezes se desenvolvem inadvertidamente em arranjos abaixo do ideal, comprometendo assim sua eficácia (RAYNER *et al.*, 2017). No desenho da política, três conceitos são fundamentais para a análise - coerência, consistência e calibração. Os objetivos das políticas são considerados coerentes se eles se conectam às mesmas intenções de políticas inteiras e podem ser perseguidos ao mesmo tempo sem problemas (KERN; HOWLETT, 2009). Os instrumentos são considerados consistentes se se apoiarem mutuamente e trabalharem juntos para atingir o mesmo objetivo, criando incentivos e desincentivos relacionados (VAN GEET; LENFERINK; LEENDERTSE, 2019). Por fim, o processo de calibração resultam do monitoramento permanente da coerência e consistência da política. Nesse sentido, a calibração é um processo que ajusta as metas e instrumentos ao longo do tempo. A calibração é necessária porque a política muda a realidade social, resolve os problemas originais, coleta aprendizado sobre o processo e formula novos objetivos.

A análise dos consórcios e a discussão sobre o seu potencial para o desenvolvimento de políticas urbanas vai desenvolver-se a partir do pressuposto anunciado. Defende-se que é preciso compreender qual é o padrão de ação dos consórcios públicos a fim de discutir suas potencialidades dentro de uma nova seara de política pública. Parte-se do princípio de que as políticas públicas são reconhecidas como instrumentos sociais importantes para o enfrentamento dos problemas públicos e para a promoção do desenvolvimento (LIMA *et al.*, 2021). Nesse ponto, tal visão se coaduna com a definição de políticas públicas que as concebe enquanto iniciativas voltadas à transformação de uma realidade social percebida como problemática. Por conseguinte, assume-se que as políticas públicas têm potencial para provocar mudanças sociais, e que o desenvolvimento multidimensional pode qualificar seu sentido e direção. Contudo, a ideia de que as realidades sociais precisam ser percebidas como problemáticas e merecedoras de ação exige um olhar para os fatores cognitivos que permeiam o processo de produção das políticas públicas. Em outras palavras, para que os consórcios intermunicipais sejam organizações relevantes para a promoção e para o desenvolvimento de uma política nacional de desenvolvimento urbano é preciso que os atores locais que coordenam as múltiplas associações entendam que o urbano como uma questão a ser resolvida.

O presente texto está dividido em partes.

No primeiro momento, faremos um resgate histórico do consorciamento no Brasil e, em sequência, apresentaremos dados relativos ao cenário do consorciamento no Brasil.

Em seguida, articularemos uma interpretação de como os consórcios atuam, dando ênfase para a forma como a União e as grandes políticas nacionais atuam e como elas impactam na forma como os consórcios constroem sua agenda de trabalho.

Por fim, discutiremos de que modo os consórcios podem contribuir com a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano.

## 1. Os consórcios públicos no Brasil: Formação e Desenvolvimento

Este texto tem como objetivo fazer um resgate histórico das discussões sobre o tema dos consórcios intermunicipais. Para isso, buscaremos situá-los no contexto político e institucional originado após a década de 1980 no país e debateremos as principais questões e conceitos levantados pelos estudiosos do assunto. Além disso, apresentaremos os dados referentes ao consorciamento disponibilizados pelo IBGE. Nesse sentido, nosso objetivo é demonstrar como se distribuem os consórcios no país e de que forma cada grande região se insere nesse contexto nacional.

Os municípios buscam fornecer serviços públicos locais de maneira econômica. É amplamente reconhecido que muitos serviços realizados por governos locais em consorciamento estão sujeitos a retornos de escala (LAGO-PEÑAS; MARTINEZ-VAZQUEZ, 2013; NIAOUNAKIS; BLANK, 2017). Uma abordagem bastante discutida no contexto nacional e internacional para efetuar economias de escala é por meio da fusão de municípios (DREW; KORTT; DOLLERY, 2016). Austrália e Holanda estão entre os países que viram uma redução substancial no número de municípios desde a década de 1990. No entanto, a consolidação dos municípios está sujeita a várias desvantagens e não foram encontradas evidências de que após a fusão desses tenha havido substancial economia de escala ou redução de custos (ALLERS; GEERTSEMA, 2016; DREW; KORTT; DOLLERY, 2016). Em relação ao ganho de economia de escala a partir do consorciamento, alguns estudos apontam que há ganhos significativos enquanto outros não chegam a tal evidência conclusiva (ALDAG; WARNER, 2018; FERRARESI; MIGALI; RIZZO, 2018; LUCA; MODREGO, 2021; SOUKOPOVÁ; VACEKOVÁ, 2018).

Esses achados reiteram a importância de pensar em formas de alcançar economias de escala e eficiência administrativa nos governos locais. No Brasil, a discussão sobre a extinção e fusão de municípios é um tema recorrente nos meios de comunicação e em alguns organismos federais. Contudo, as experiências internacionais que executaram projetos desse tipo não alcançam os resultados esperados. Dado esse cenário composto por conflitos, considera-se necessário explorar de que modo a experiência brasileira de consorciamento municipal para a provisão de serviços públicos pode contribuir para uma melhora da gestão pública e com a implementação da PNDU de forma específica.

A temática da cooperação e coordenação interfederativas na implementação de políticas públicas tem permeado o debate contemporâneo sobre o federalismo e é vital para compreendermos como a PNDU pode se inserir no contexto brasileiro. Além da clássica tríade “União, Estados e Municípios”, novos arranjos institucionais – como comitês, conselhos, comissões e consórcios – passaram a ser importantes espaços onde as políticas públicas são discutidas e estruturadas (GOMIDE; PIRES, 2014). Conforme afirmam Grin e Abrucio (2017) e Abrucio e Sano (2011), conhecer o sistema federativo é vital para compreender as relações entre as esferas de poder e como elas descentralizam competências e recursos. Grin e Abrucio (2017) mobilizam a tese de Paul Pierson (1995) que “no federalismo, dada a divisão de poderes entre os entes, as iniciativas políticas são altamente interdependentes, mas são, de forma frequente, modestamente coordenadas” (PIERSON, 1995, p. 451), para pensar em como operam as formas de cooperação e coordenação dentro de sistemas federativos. Nesse sentido, assume-se aqui os dois seguintes pressupostos interconectados: de que em um sistema federativo há espaço para iniciativas dos entes subnacionais, dada a sua autonomia política, e que, por conseguinte, é recomendável que as ações dos agentes políticos que representam aqueles estejam em algum grau de consonância entre si. A coordenação que Pierson (1995) aponta como deficitária nos sistemas federativos descende justamente da falta de coesão entre as iniciativas dos entes federados, que se utilizam da prerrogativa da autonomia para executar ações de interesse próprio sem observar como esses esforços se coadunam uns com os outros.

Conforme apontam Segatto e Abrucio (2016), uma das questões mais importantes no debate sobre o federalismo refere-se à compatibilidade entre a diversidade, característica do federalismo, e a garantia de políticas sociais universais típicas de países que possuem direitos garantidos, tais como o acesso à saúde, educação e assistência social. Nesse sentido, todos os cidadãos de uma dada nação devem ter acesso a um

conjunto de serviços de modo uniforme, independente de qual ente federado está operando a política. Segundo os autores, a análise das políticas sociais em sistemas federativos mostra que a coordenação do Governo Federal tem capacidade de reduzir a heterogeneidade na implementação feita pelos governos subnacionais. Em relação aos estudos sobre coordenação federativa, os pesquisadores destacam elementos como a distribuição de recursos, o estabelecimento de padrões básicos e a regulamentação nacional, os quais garantem uma homogeneidade na entrega de serviços públicos entre as diferentes regiões (ARRETCHE, 2004; ABRUCIO, 2005; LOTTA; GONÇALVES; BITEMAN, 2014; COUTO; BELLON, 2018).

Além disso, é conveniente ressaltar que, historicamente, os estudos sobre coordenação federativa deram mais atenção ao papel do Governo Federal enquanto indutor das relações intergovernamentais, deixando de lado a atribuição dos outros entes federados. Desse modo, a contribuição oferecida pelos estudos sobre consórcios públicos à literatura especializada orienta-se pela iniciativa de mostrar como os entes locais conseguem se auto-organizar e construir um arranjo minimamente coerente que lhes permite buscar benefícios coletivos.

Nessa seara reside uma importante dimensão para pensar a PNDU, que pode definir o sucesso da política no campo das relações com consórcios públicos. É preciso considerar que os arranjos intermunicipais são frutos da autonomia conquistada pelos municípios brasileiros ao longo das últimas décadas. A agenda do desenvolvimento urbano está presente nos municípios, contudo, dada a natureza da política, anda está muito atrelada às demandas locais e ainda pouco alinhada a um desenho mais abrangente formulado pela União. Obviamente, desde a promulgação da Política Nacional de Saneamento Básico, da Política Nacional de Resíduos Sólidos e do próprio Estatuto da Cidade, existem algumas diretrizes nacionais que estabelecem instrumentos comuns de gestão urbana. Todavia, essas políticas não foram capazes de criar um conjunto uniforme de produtos e serviços a nível nacional e tampouco reduzir as desigualdades sociais no que concerne o acesso ao direito à cidade. Nesse sentido, considera-se que o desenho vigente das políticas urbanas ainda é fragmentado. Entendemos desenho como os elementos que correspondem à sua estrutura lógica das políticas públicas, tais como problemas e objetivos, instrumentos de implementação, beneficiários e regras de inclusão/exclusão, sistema de governança, racionalidades e construções sociais (LIMA; AGUIAR; LUI, 2021). Para que a PNDU consiga se articular com os consórcios intermunicipais a fim de produzir um conjunto articulado de normas, bens e serviços junto aos municípios, é preciso criar instrumentos capazes de garantir a articulação ao longo do tempo.

Além do disso, é necessário criar espaços institucionais de diálogo e apresentação das potencialidades da PNDU a fim de que esses entes e seus representantes políticos possam sentir-se convidados a se engajar nessa política proposta pela União. É preciso lembrar sempre que os consórcios, ao contrário dos municípios, constroem sua agenda de trabalho a partir do que os prefeitos dos municípios membros decidirem, ou seja, essas organizações não têm quaisquer obrigações legais de implementar quaisquer políticas públicas (como saúde, educação, disposição dos resíduos sólidos, regulação do perímetro urbano, etc.) – ao contrário dos entes municipais. Os consórcios são pessoas jurídicas de direito público ou privado e não entes políticos. Mas sim, são constituídos para o exercício de competências/ obrigações dos entes que os compõem. Nesse sentido, para que os consórcios venham a colaborar com a PNDU, é necessário que haja diálogo, coordenação e incentivos financeiros para tal.

## **1.1. O surgimento dos consórcios públicos no Brasil**

Este texto não tem a pretensão de resgatar toda a história de criação dos consórcios públicos no Brasil ou mesmo recuperar o debate sobre o federalismo brasileiro desde os tempos das capitanias hereditárias, dado que esse assunto já é muito bem documentado na literatura (LEAL, 1948; ABRUCIO, 1998, 2005; ALMEIDA, 2005; STRELEC; FONSECA, 2011; ABRUCIO; FRANZESE; SANO, 2013). Interessa aqui compreender os pontos nevrálgicos apontados como importantes para observarmos a trajetória dos consórcios no país. Dentre eles, está a questão da coordenação e cooperação entre os municípios que compõem tais arranjos e os meandros da sua conformação institucional.

Os consórcios existem há muitos anos no Brasil, e inúmeras pesquisas foram realizadas enfocando o seu funcionamento. Conforme Strelec e Fonseca (2011), consórcios surgem como uma forma de inovação institucional para a gestão municipal e intermunicipal e como instrumentos de planejamento regional para uma possível solução de problemas comuns. Na visão de Dias (2006), a ideia de consorciamento não é recente no Brasil, visto que desde 1891, na Constituição do Estado de São Paulo, a constituição de consórcios entre as municipalidades já estava prevista, necessitando, porém, de autorização legislativa estadual. Segundo o autor, com a Constituição de 1937, o consorciamento entrou para o regramento jurídico nacional, o que formalizou tal modelo de arranjo e, a partir desse momento os municípios poderiam, em princípio, se associar para a administração de serviços públicos comuns. Todavia, como afirma o autor, dado que os entes locais não possuíam autonomia administrativa – durante o Estado Novo –, os respectivos arranjos precisavam ser reconhecidos pelas esferas estaduais.

As Constituições Federais de 1934 e 1946 dispuseram sobre a possibilidade de avanços administrativas entre os diferentes entes federativos (estados e União) e com os municípios. A figura jurídica adotada era a dos convênios (DURÃO, 2010). Ressalte-se a experiência da criação do próprio IBGE como órgão de administração colegiada com representação paritária dos estados, da União e dos municípios. Essa forma de organização foi possível graças aos convênios voluntários firmados com todos os municípios do país o que inclusive permitiu a instalação de agências censitárias em todos eles (CABRAL & DEZOUZART, 2010). O acerto desse arranjo ficou expresso nos resultados do censo de 1950, ainda hoje considerado exemplar e cujo processo serviu de base para a construção da expertise do IBGE.

Strelec e Fonseca (2011) e Strelec *et al.* (2019) destacam que, apesar da antiga previsão legal, foi apenas na década de 1980 que o consorciamento entre os entes locais passou a se tornar uma ferramenta de gestão pública viável. Antes disso, as experiências existentes eram descritas pela literatura como escassas. Essas experiências pioneiras sob o rótulo de consórcios foram resultados de esforços de aperfeiçoamento das relações interfederativas.

Ressalte-se que a Constituição de 1967/69 incorporou alguns mecanismos e aperfeiçoamentos de instrumentos jurídicos discutidos no período democrático anterior (1946 – 1964) por exemplo a previsão das regiões metropolitanas. Nesse sentido, observa-se que a ideia de consórcios com base territorial para o exercício de competências comuns em razão da integração em escala local ou intrarregional já havia sido proposta em 1957, no substitutivo da proposta de lei para relativa à operação município do mesmo ano. O artigo 23 do referido projeto dispõe da formação de

*Consórcios de Municípios, visando favorecer a solução conjunta de problemas que afetam os interesses dos Municípios pertencentes a uma região determinada, bem como a estabelecer um sistema de cooperação técnico-administrativa entre esses Municípios e entre os Consórcios Municipais e os órgãos de administração federal e estadual, que precisam atuar mediante descentralização regional ou sub-regional, segundo um planejamento prévio e em harmonia com as administrações locais. (RBM v.10 n. 37-38 jan./jun. 1957, p. 14)*

O projeto prossegue com disposições acerca organização, regras para formação e reconhecimento dos consórcios, inclusive com mínimos e máximos de área e prazos para revisão, bem como a preservação da autonomia dos municípios consorciados. O que indica que, ao tempo da formação dos primeiros consórcios, já existia um acúmulo de informações e experimentações de soluções organizacionais compatíveis com as condicionantes jurídico-políticas.

Os consórcios firmaram-se, ao longo da década de 2000, como mecanismos relevantes para a gestão municipal da saúde no Brasil. Tal difusão se deve à busca por melhor desempenho no exercício de competências propiciado aos seus participantes, dentre eles: ganhos de escala na compra de medicamentos, maior racionalidade aos processos e despesas e a realização de projetos regionais conjuntos. Esses requisitos seriam impraticáveis de forma isolada pelos municípios (LUI; SCHABBACH; NORA, 2020).

A partir de 2005, os consórcios públicos no Brasil passaram a contar com uma legislação específica (Brasil, 2005), orientando de forma mais clara a atividade dessas organizações (Abrúcio, Filippim e Dieguez, 2013). O estudo de Strelec e Fonseca (2011) analisa o impacto desse instrumento normativo para a gestão dos consórcios e para as relações intermunicipais. Segundo os autores, antes da existência da Lei, as iniciativas careciam de regulação e segurança jurídica, o que favorecia a emergência de conflitos entre os entes federados, principalmente no que concerne aos custos financeiros e ao uso dos benefícios advindos dos consórcios.

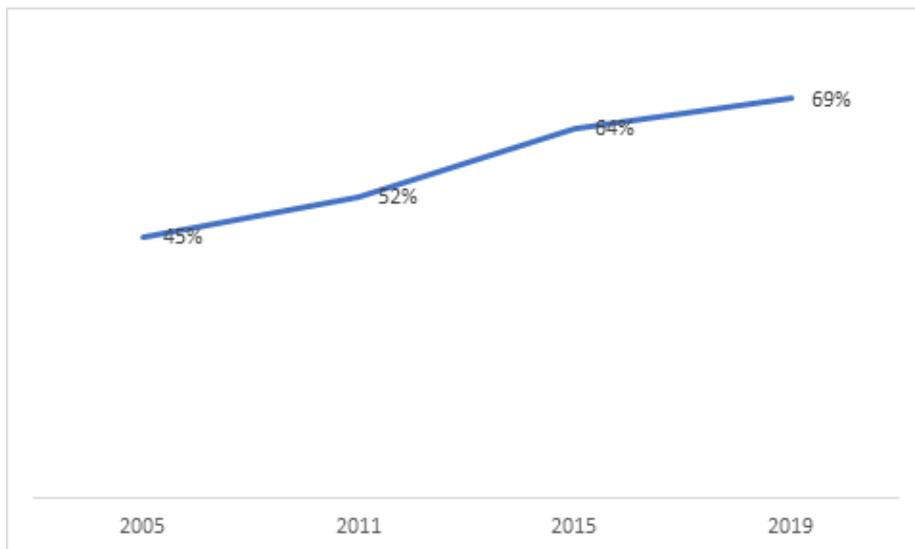
Do ponto de vista jurídico-administrativo, os consórcios públicos são definidos como: negócios jurídicos de direito público, plurilaterais cujo objeto é a cooperação mútua entre os pactuantes. São de direito público por forma ou designação normativa (voltados para entes públicos e/ou inscritos no rol de pessoas jurídicas de direito público); plurilaterais, pois é condição de existência a participação de mais de um ente federativo. Diferente dos contratos, nos consórcios, inexistem a contraposição de obrigações, seu objeto é a cooperação dos participantes e admite vários objetivos. (CARVALHO FILHO, 2017). A inexistência da contraposição de obrigações é expressa no §3º da lei 11.107 que estabelece como nulas as cláusulas que prevejam contribuições financeiras ou econômicas determinadas para o consórcio. Isso não implica que os consorciados e o consórcio não possam estabelecer obrigações. A diferença é que as obrigações não são condição para a participação no consórcio e não são contraídas entre os consorciados mutuamente, mas sim obrigações desses com o próprio consórcio. Essa diferença reforça a autonomia dos consorciados e viabiliza o consórcio como espaço de governança.

Atualmente, a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), realizada pelo IBGE, mapeia quais municípios participam de consórcios no Brasil e suas respectivas áreas de atuação. Publicada desde 1999 a cada dois anos, em quatro de suas edições, a referida pesquisa perguntou aos municípios sobre a temática dos consórcios. Para a composição dos gráficos expostos na sequência, consideramos os consórcios intermunicipais.

## **2. Descrição geral dos consórcios no Brasil: evolução temporal, áreas de atuação e características dos municípios consorciados**

Identifica-se, no Gráfico 1 que o percentual de municípios consorciados já era relativamente elevado no ano de 2005, ano que a Lei dos Consórcios foi aprovada no Brasil. Naquele ano, 45% dos municípios já estavam consorciados. No ano de 2011, esse valor passou para 52% e em 2015 esse valor ficou em 64%. O último dado da pesquisa MUNIC, realizada pelo IBGE, mostra que esse valor pouco se alterou na segunda metade da década de 2010, dado que, em 2019, 69% dos municípios estavam consorciados.

**Gráfico 1** - *evolução do percentual de municípios consorciados no Brasil*

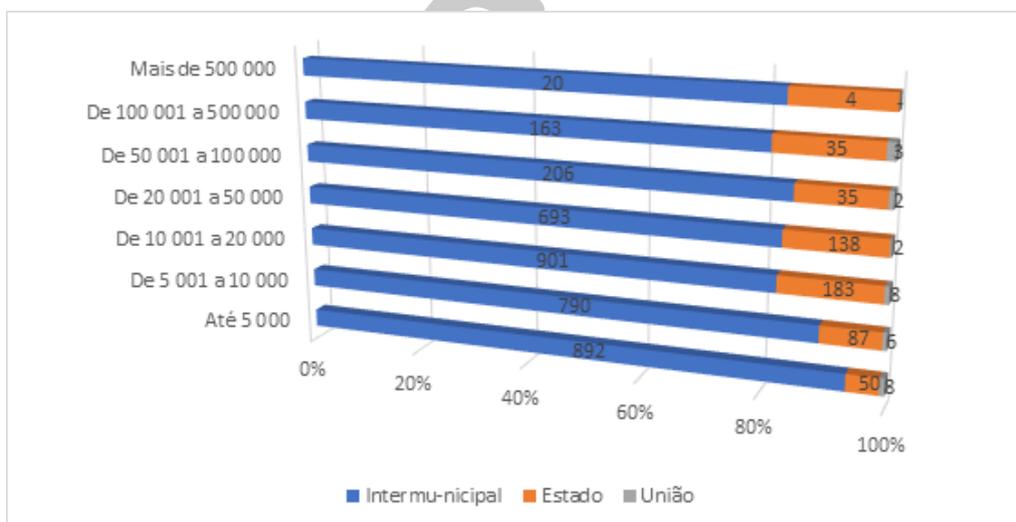


Fonte: Elaborado a partir de IBGE/MUNIC 2005, 2011, 2015 e 2019.

Em relação à distribuição dos consórcios por tamanho dos municípios, identifica-se que a maioria dos consórcios intermunicipais é composta por municípios abaixo de 20 mil habitantes, ou seja, municípios de pequeno porte. Esse dado era extremamente previsível dado que a maior parte dos municípios brasileiros se encontra dentro dessa faixa populacional.

Também é importante considerar a presença de consórcios que possuem participação dos estados e da União. Nesse caso, a Lei dos Consórcios deixa claro que os municípios podem se consorciar com os seus respectivos estados e com a União. Nesses casos, tem-se os consórcios verticais, em que os entes federal e estadual se associam aos subnacionais.

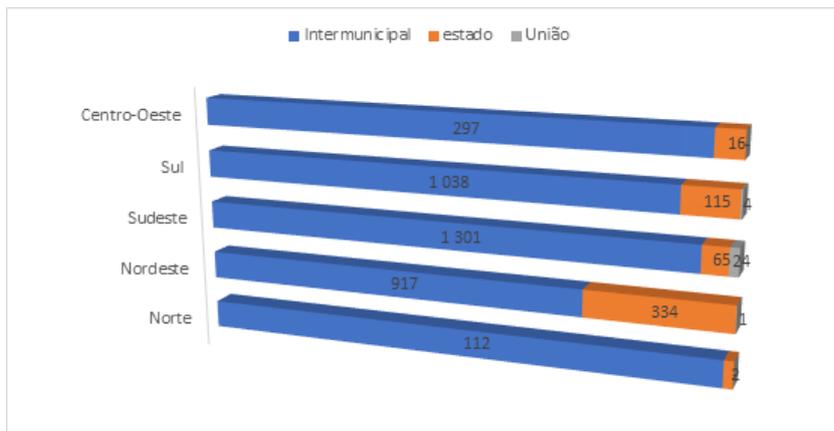
**Gráfico 2** – Número de consórcios existentes no Brasil, por tamanho do município e esfera da federação, Brasil, 2019.



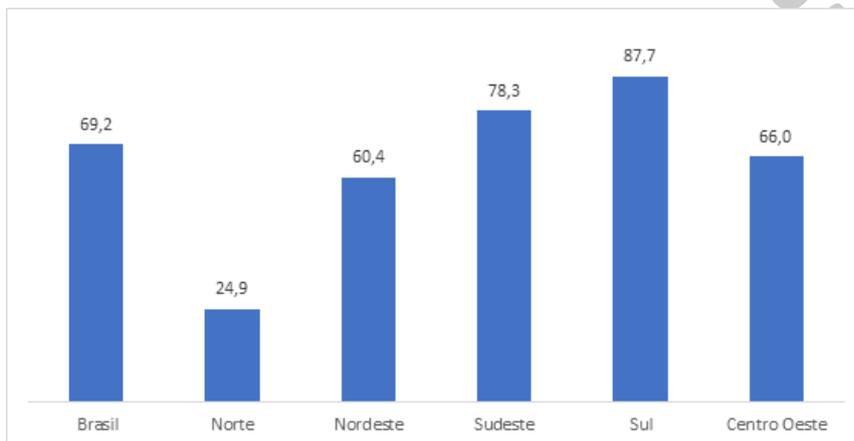
Fonte: IBGE/MUNIC, 2019.

Os Gráficos abaixo apontam que os municípios das regiões Sul, Sudeste e Centro Oeste são os que mais estão consorciados. Também é interessante observar que, enquanto a Região Norte possui poucos municípios com consórcios que envolvem o governo estadual ou com a União, regiões como Nordeste, Sudeste e Sul destacam-se nesse quesito.

**Gráfico 3** - Distribuição dos consórcios públicos de acordo com o grau de articulação interfederativa, por município, estado e União



**Gráfico 4** - Percentual de municípios consorciados por região do país



**Gráfico 4** – Número de consórcios existentes na Região Norte, por tamanho do município e esfera da federação, Brasil, 2019.

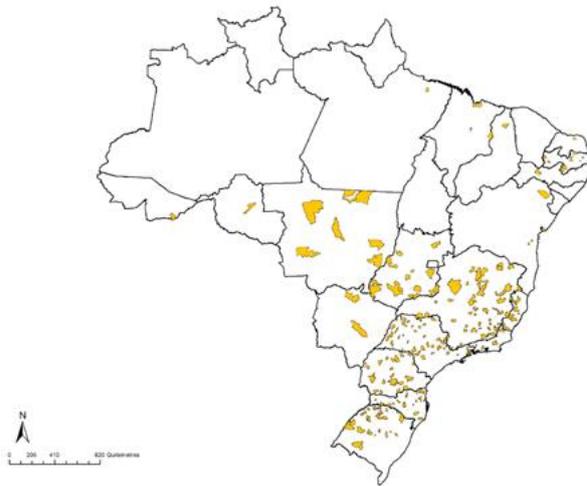


Fonte: IBGE/MUNIC, 2019.

Conforme apontado, a Lei de Consórcios Públicos foi um marco no país. No ano de 2005, quando a Lei foi promulgada, 2.615 municípios, ou 47% do total, já estava consorciada. Identifica-se (Figura 1), nesse ano,

que os consórcios se concentravam principalmente no estado de Minas Gerais, Goiás, São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Na Região Nordeste e Norte os consórcios ainda estavam pouco presentes.

**Figura 1** - Mapa da sede dos consórcios públicos em 2005.



Fonte: Munic, IBGE, 2021.

A Figura 2 apresenta o mapa das sedes dos consórcios para o ano de 2017. Identifica-se nesse período que o consorciamento passou a ser uma prática muito presente também nos municípios dos estados da Região Nordeste – com destaque para Ceará, Pernambuco e Bahia.

**Figura 2** mapa da sede dos consórcios públicos em 2017 – Rais

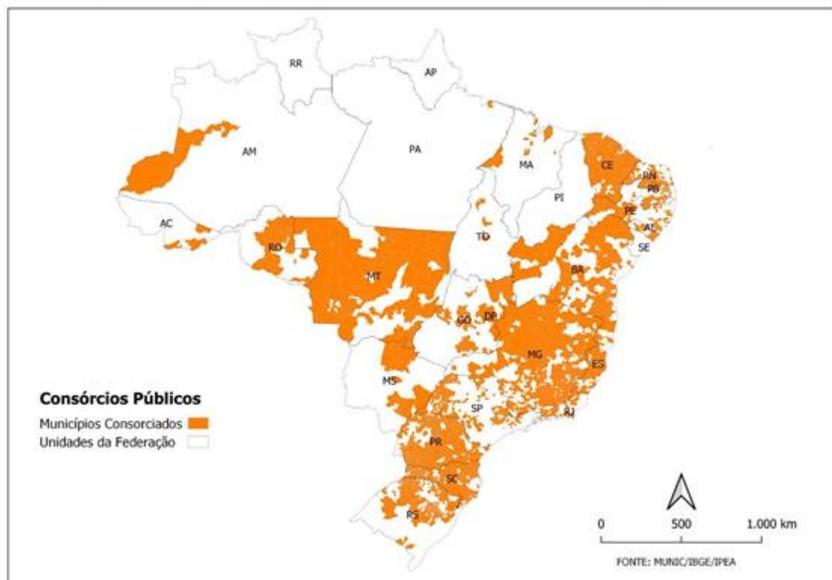


Fonte: Munic, IBGE, 2021.

A Figura 3 mostra todos os municípios consorciados no país. A literatura já vinha destacando, há décadas, a presença dessas organizações nas regiões Sul e Sudeste. Contudo, nos últimos anos, essa situação mudou substancialmente nas regiões Nordeste e Centro Oeste. Identifica-se que o estado do Ceará conta com uma visível cobertura de consórcios. Além disso, em estados como Bahia, Pernambuco, Alagoas, Paraíba e Rio Grande do Norte, também apresentam uma cobertura de consórcios considerável. Esse dado demonstra

como a prática da articulação intermunicipal cresceu na região Nordeste na última década. Destaque aqui para os estados do Piauí, Pará, Roraima, Tocantins, Maranhão e Amapá por ainda apresentarem incipientes resultados nessa temática.

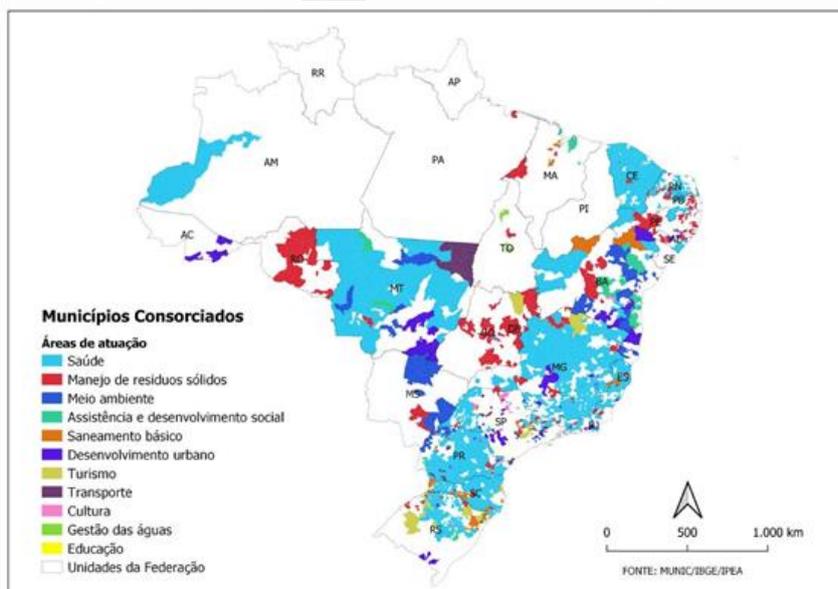
**Figura 3** - Mapa nacional dos consórcios públicos, 2017



Fonte: Munic, IBGE, 2021.

Em relação à área de atuação dos consórcios, identifica-se que eles ainda estão bastante concentrados na área da saúde. Contudo, é preciso apontar que a maior parte dos consórcios brasileiros atuam em mais de um setor, sendo a saúde um dos principais campos. Isso permite pensar na atuação dos consórcios para a implementação das políticas urbanas no Brasil. A Figura 4 foi construída com base na principal atividade exercida pelo consórcio, conforme apontado pelos mesmos na pesquisa da MUNIC (2017).

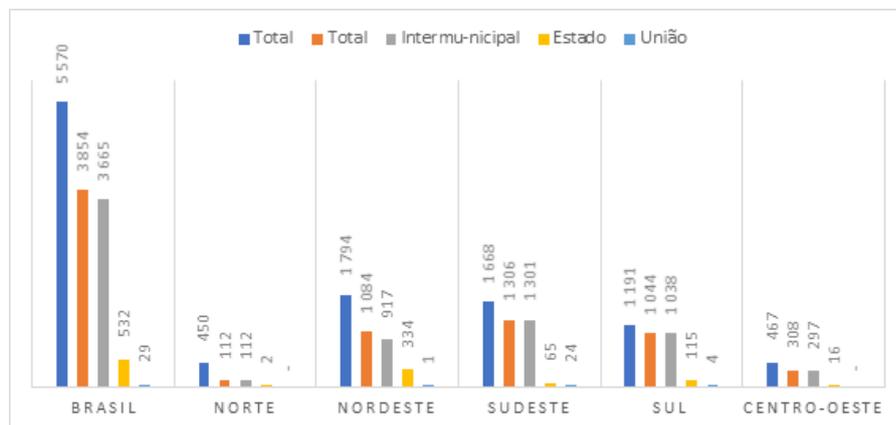
**Figura 4** - Mapa dos consórcios públicos por área de atuação, 2017



Fonte: MUNIC/IBGE, 2017.

O Gráfico 6 apresenta, de forma comparada, o número de consórcios por região do país. Em relação à histórica concentração de consórcios nas regiões Sul e Sudeste, observa-se aqui que a Região Nordeste concentra um número considerável de consórcios em seu território. A Região Centro Oeste, conforme apontam os mapas expostos e o gráfico abaixo, apresenta um conjunto de consórcios. A Região Norte, por outro lado, segue concentrando poucas organizações desse tipo.

**Gráfico 6** – Número de consórcios existentes por Região, Brasil, 2019.

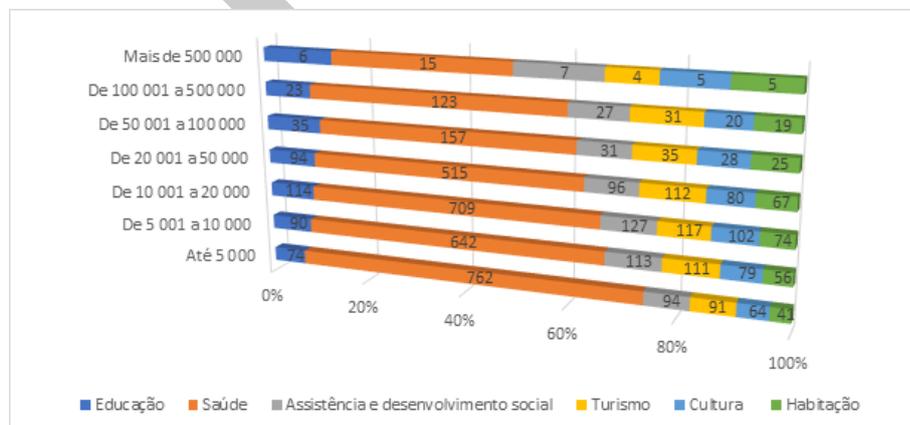


Fonte: Munic/IBGE, 2019.

É também interessante observar a presença dos consórcios verticais, ou seja, aqueles que os governos estaduais participam. Conforme apontado no estudo de Julião e Olivieri (2020), o papel dos estados na condução dos consórcios de saúde tem sido crescente. A inserção desses entes federados no desenvolvimento das atividades dos municípios é, principalmente, no intuito de coordenar as atividades realizadas, a fim de evitar sobreposição de atividades e vazios assistenciais na prestação de serviços de saúde. Assim, entende-se que os consórcios verticais são formados por entes governamentais de esferas diferentes. Segundo as autoras, o Ceará foi o primeiro estado a adotar consórcios verticais de saúde logo após a aprovação da Lei dos Consórcios, *Lei nº 11.107* de 2005, que permitiu a formação de consórcios entre estados e municípios (Julião e Oliveiri, 2020). Conforme destacado, outras mudanças que a Lei dos Consórcios trouxe foram maior segurança jurídica para o arranjo e a institucionalização da responsabilidade solidária entre os entes.

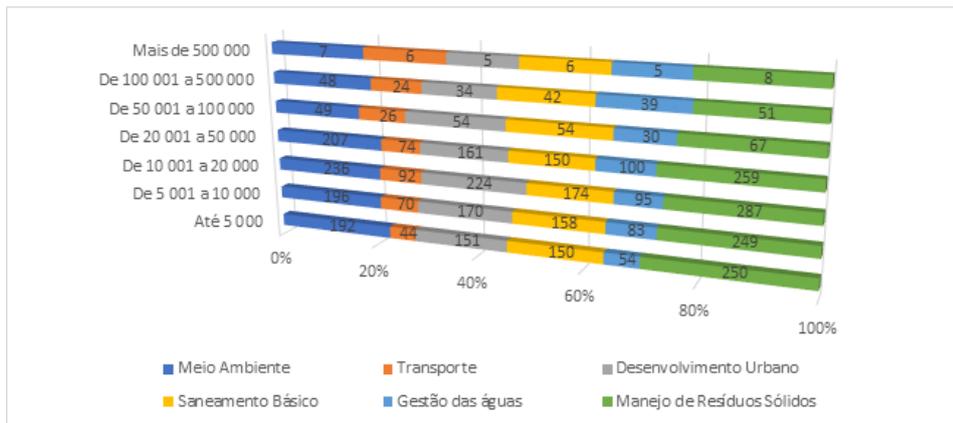
O gráfico abaixo aponta que a área da saúde segue sendo soberana na temática de atuação dos consórcios. Contudo, outras áreas vem apresentando crescimento.

**Gráfico 7** – Número de consórcios existentes por área de atuação e tamanho dos municípios, Brasil, 2019.



Fonte: Munic/IBGE, 2019.

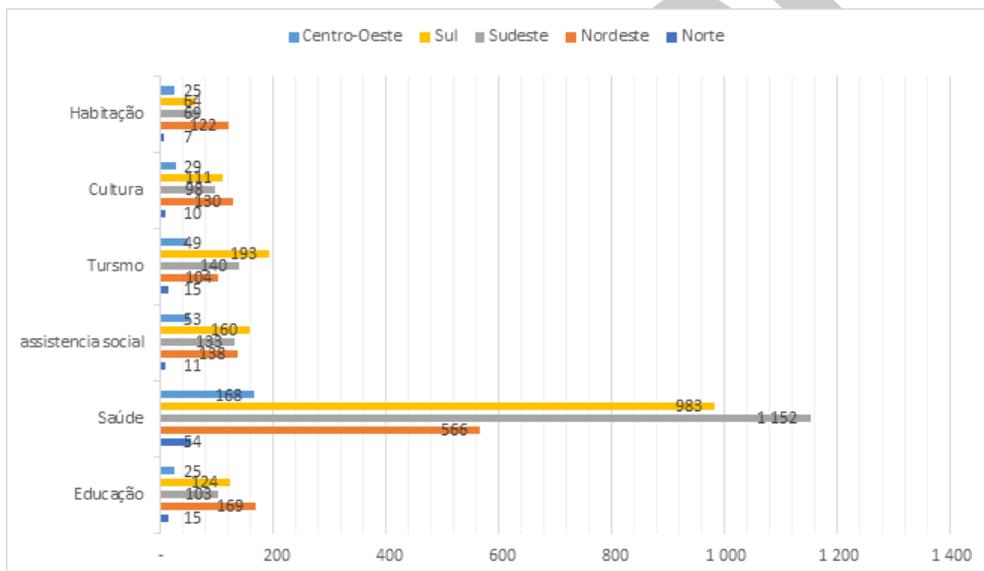
**Gráfico 12**– Número de consórcios existentes por área de atuação e tamanho dos municípios, Brasil, 2019.



Fonte: Munic/IBGE, 2019.

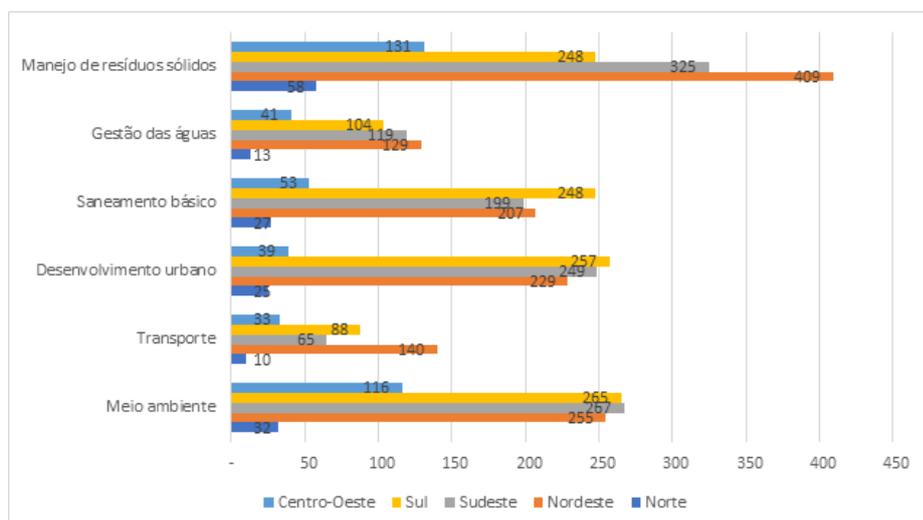
Os dois gráficos abaixo mostram que a Região Sul ainda permanece como a maior concentradora de consórcios na área as saúde. Em relação às outras áreas de atuação, identifica-se uma distribuição mais equilibrada dentre as regiões. As áreas de manejo de resíduos sólidos, desenvolvimento urbano e meio ambiente também apresentam

**Gráfico 13**– Número de consórcios existentes por área de atuação e região do país, Brasil, 2019.



Fonte: Munic/IBGE, 2019.

**Gráfico 14**– Número de consórcios existentes por área de atuação e região do país, Brasil, 2019.

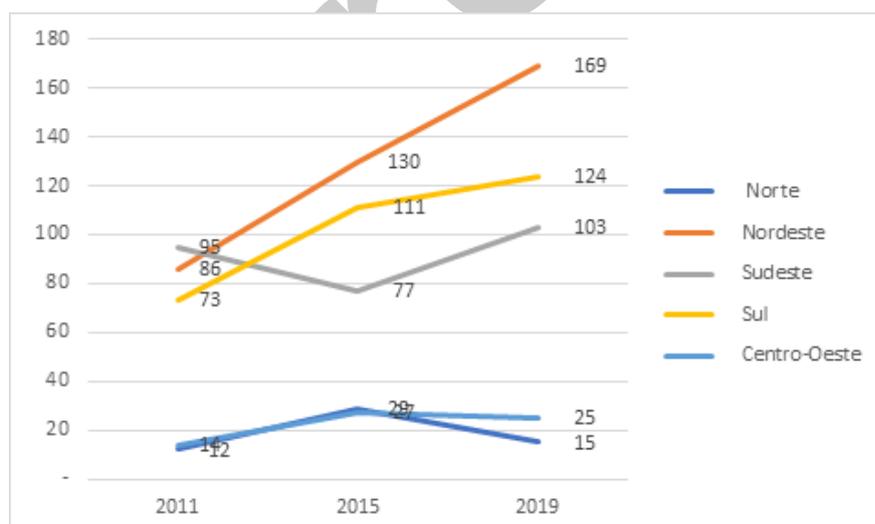


Fonte: Munic/IBGE, 2019.

### 3. Evolução temporal dos consórcios por área temática

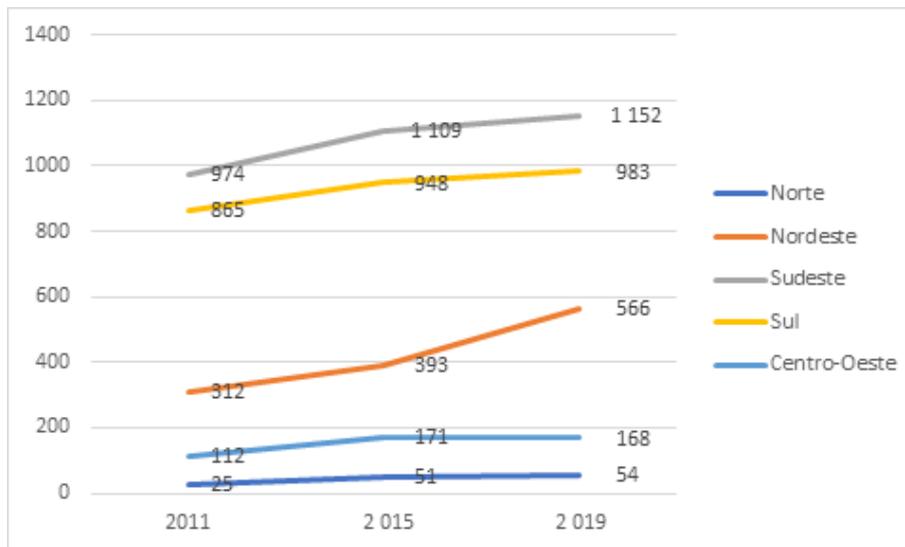
A série de gráficos abaixo apresentam dados relativos ao crescimento do número de consórcios por área temática na última década. É importante apontar que os crescimentos mais exponenciais se concentram na Região Nordeste e Centro Oeste. As regiões Sul e Sudeste já vinham de um número elevado de consórcios antes dos anos de 2011. A Região Norte, por outro lado, segue com um baixo número de municípios consorciados, para todas as áreas.

**Gráfico 11**– Evolução temporal do número de consórcios intermunicipais de Educação por região, Brasil (2011;2015;2019).



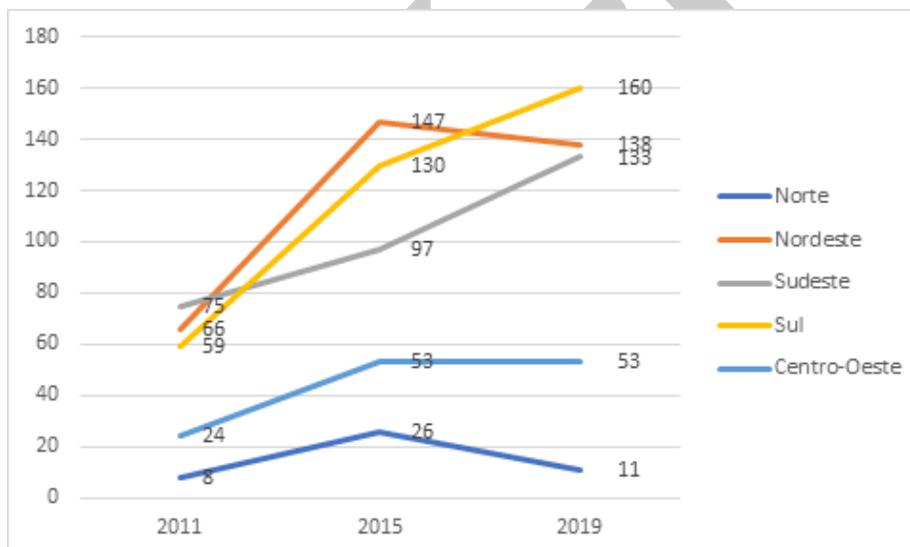
Fonte: Munic/IBGE, 2019.

**Gráfico 16** – Evolução temporal do número de consórcios intermunicipais de Saúde por região, Brasil (2011;2015;2019).



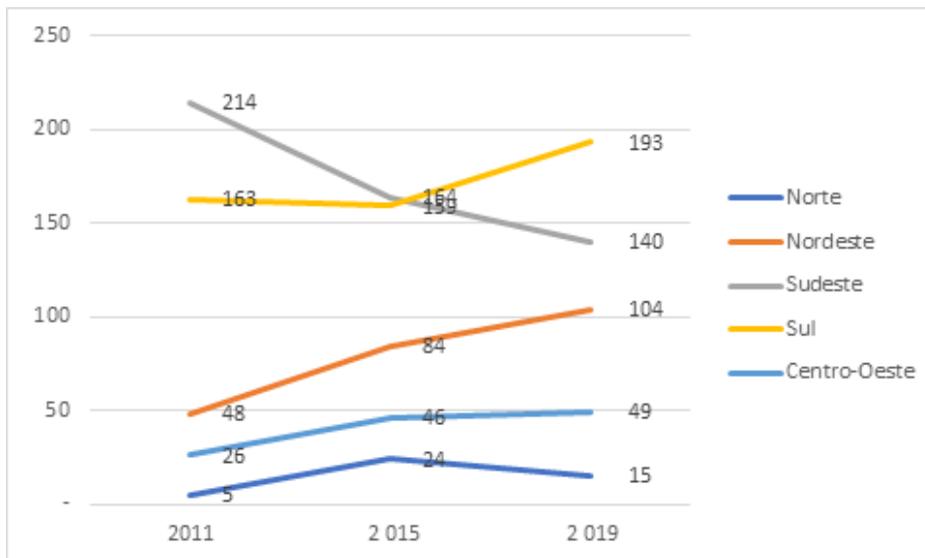
Fonte: Munic/IBGE, 2019.

**Gráfico 17** – Evolução temporal do número de consórcios intermunicipais de Assistência e Desenvolvimento Social por região, Brasil (2011;2015;2019).



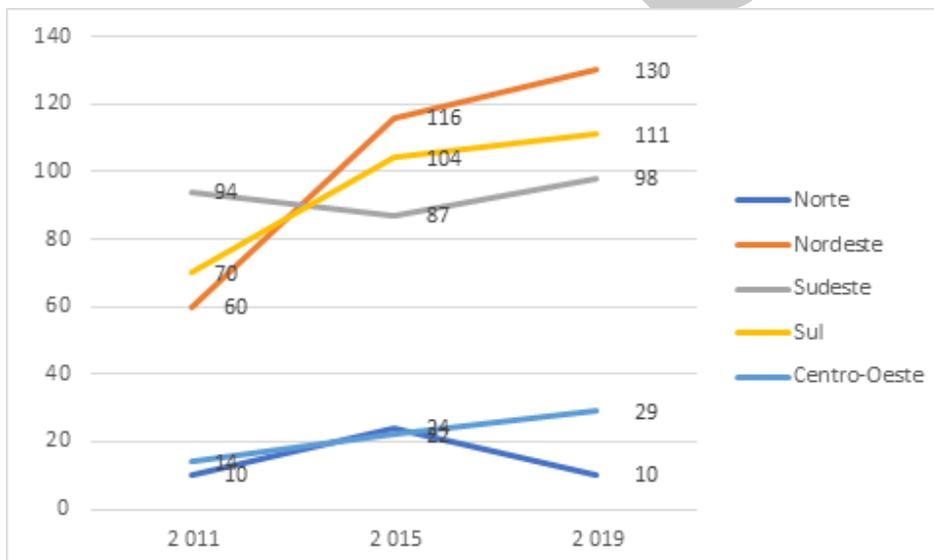
Fonte: Munic/IBGE, 2019.

**Gráfico 18**– Evolução temporal do número de consórcios intermunicipais de Turismo por região, Brasil (2011;2015;2019).



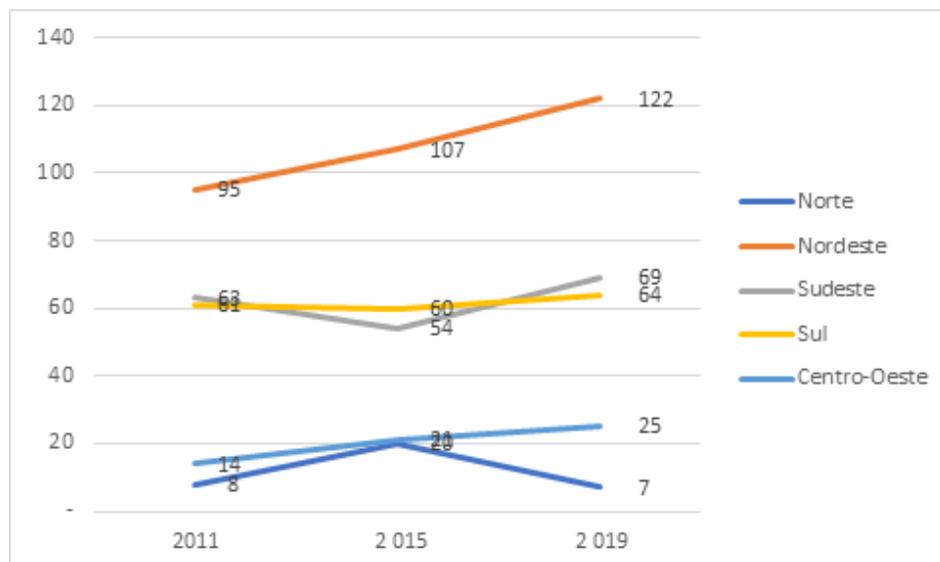
Fonte: Munic/IBGE, 2019.

**Gráfico 19**– Evolução temporal do número de consórcios intermunicipais de Cultura por região, Brasil (2011;2015;2019).



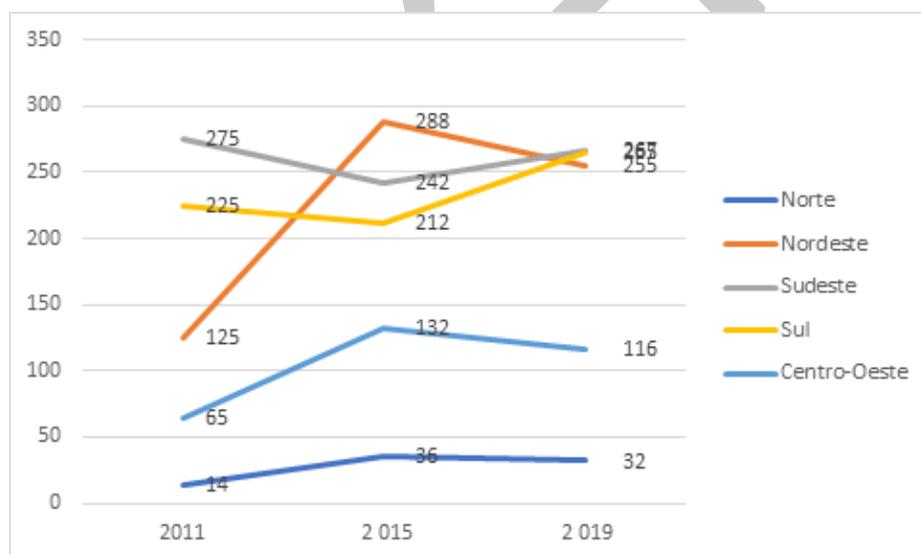
Fonte: Munic/IBGE, 2019.

**Gráfico 20** – Evolução temporal do número de consórcios intermunicipais de Habitação por região, Brasil (2011;2015;2019).



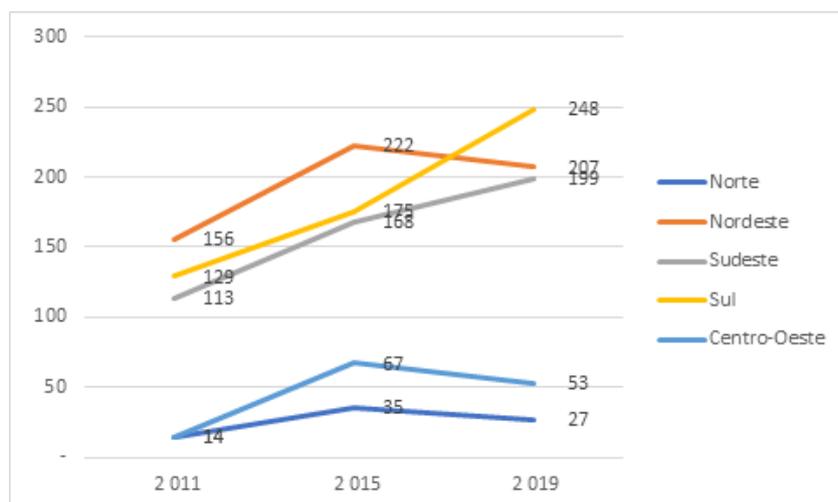
Fonte: Munic/IBGE, 2019.

**Gráfico 17** – Evolução temporal do número de consórcios intermunicipais de Meio Ambiente por região, Brasil (2011;2015;2019).



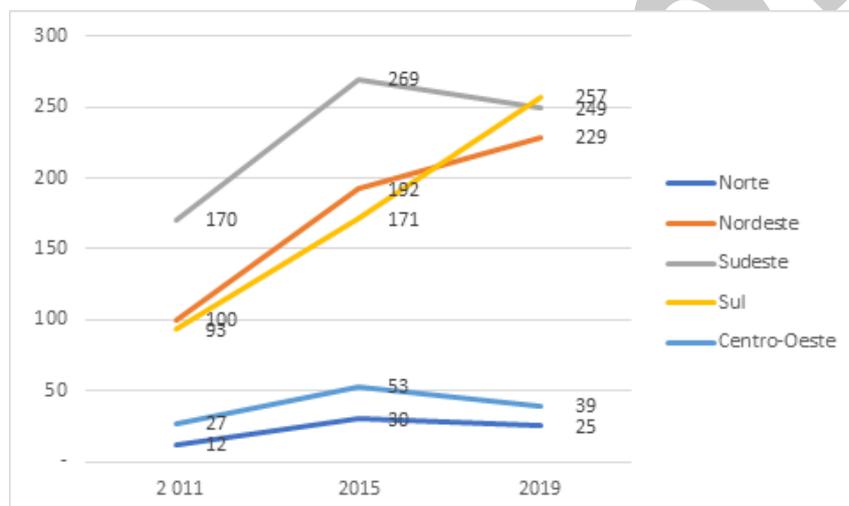
Fonte: Munic/IBGE, 2019.

**Gráfico 21**– Evolução temporal do número de consórcios intermunicipais de Saneamento Básico por região, Brasil (2011;2015;2019).



Fonte: Munic/IBGE, 2019.

**Gráfico 22**– Evolução temporal do número de consórcios intermunicipais de Desenvolvimento Urbano por região, Brasil (2011;2015;2019).



Fonte: Munic/IBGE, 2019.

#### 4. Políticas determine políticas? Como as políticas públicas definem a ação dos consórcios intermunicipais

Esta discussão busca apresentar de que forma as trajetórias institucionais das políticas públicas, entendidas aqui como o seu conteúdo, instrumentos de implementação e formas de governança, afetam a forma como os consórcios intermunicipais desenvolvem suas ações. Para isso, analisou-se o conteúdo dos convênios celebrados entre os consórcios e a União nas áreas de saúde, meio ambiente, resíduos sólidos,

saneamento básico, desenvolvimento rural e agricultura, disponíveis no Portal da Transparência da União, no período de 1996 a 2018. Procurou-se identificar as principais áreas de atuação dos consórcios, o tipo de atividades que realizam, e dar ênfase para as estruturas de regulação existentes em cada área de políticas públicas. Identificou-se que apesar de representarem uma inovação na forma como os municípios realizam a gestão das políticas públicas, as atividades desenvolvidas pelos consórcios reiteram o papel centralizador da União.

Posteriormente a essa discussão, pretende-se discutir de que forma o desenvolvido urbano, defendido pela PNDU, pode também ser área de atuação dos consórcios.

Desde a década de 1990, os consórcios públicos têm chamado a atenção dos pesquisadores pela forma potencialmente inovadora de articulação dos entes municipais no Brasil. Desde então, um amplo conjunto de estudos sobre o tema foi desenvolvido, principalmente investigando o impacto dessas organizações para a economia dos municípios (AMARAL; BLATT, 2011; BOTTI *et al.*, 2013), a contribuição dos consórcios para o processo de regionalização da saúde (DE MORAIS; CHAVES, 2016) e, mais recentemente, a inserção dessas organizações na área da educação (GRIN; SEGATTO, 2021) e manejo dos resíduos sólidos (FERNANDES *et al.*, 2020).

Nesse sentido, os consórcios sempre foram tratados como uma inovação no federalismo brasileiro (ABRUCIO; FILIPPIM; DIEGUEZ, 2013; FERNANDES *et al.*, 2020), principalmente por que se contrapõem a lógica centralizadora da União (ARRETCHÉ, 2010) e constroem um conjunto de iniciativas de forma autônoma e atrelada às demandas regionais. O objetivo desse capítulo é observar como as regras do jogo institucional, dispostas no desenho de um conjunto de políticas nacionais, influenciam na forma como os consórcios públicos desenvolvem as políticas públicas. Para isso, serão analisados os convênios estabelecidos por essas organizações com o Governo Federal.

As diversas correntes da teoria institucional privilegiaram, desde a década de 1980, um olhar para a forma como as instituições contribuem para a reprodução de práticas sociais, modelam formas de engajamento político e importam para a tomada de decisão dos formuladores de políticas públicas. Nesse sentido, a definição clássica do papel das instituições no jogo político se concentra, principalmente, em sua função para a redução das incertezas e dos custos de transação (North, 1991). No campo das políticas públicas, o uso da teoria institucional para explicar o processo de mudança ou de manutenção de uma política pública é vasto, passando pela área da saúde (IMMERGUT, 1996; CORTES, 1998; DUARTE *et al.*, 2015), pelas políticas monetárias (JANTALIA, 2017) até na estruturação de políticas de certificação de produtos orgânicos (FRIZO; NIEDERLE, 2019; NIEDERLE; DORVILLE; LEMEILLEUR, 2020), entre outros campos. A ideia de fundo, baseada na proposição de Lowi (1972), é de que as trajetórias institucionais de desenvolvimento das políticas públicas importam para a compreensão de como os atores políticos se mobilizam.

Nesse sentido, a pergunta que anima o presente estudo é: de que forma as trajetórias institucionais, entendidas aqui como o conteúdo das políticas públicas, afetam a forma como os consórcios intermunicipais, desenvolvem suas políticas?

#### Instituições como orientadoras do processo de construção das políticas públicas

A literatura aponta que os consórcios públicos são espaços institucionais criados com o objetivo de auxiliar o município a ter acesso a um conjunto de produtos e serviços que, sozinho, não teria como conseguir (Strelec e Fonseca, 2011; Abrucio, Filippim e Dieguez, 2013; Machado e Andrade, 2014; Rocha, 2016). Essas organizações, quando criadas, decidem em que área vão atuar e se inserem em arenas de políticas públicas específicas.

Ao longo das décadas de 1950 e 60, a ciência política tradicional entendeu as políticas públicas (lidas como *policy*) como um produto das dinâmicas de enfrentamento, disputa de poder e concertação de interesses entre os atores políticos (*politics*) em um ambiente institucional previamente existente (*polity*). Assim, a *polity* era entendida como o cenário institucional relativamente constante e a *politics* sendo a variável independente, as políticas públicas em si eram tidas como um mero resultado da soma de forças dos atores dentro dos campos de ação. Theodore Lowi (1972) subverte essa lógica ao afirmar que as "*policies determine politics*", ou seja, que as políticas públicas vigentes são relevantes e alteram a forma como instituições e atores políticos (*polity* e *politics*) agem. A premissa empregada pelo autor foi utilizada em estudos

posteriores, a partir de uma abordagem institucional que observa a importância da trajetória construída pelas políticas públicas para a tomada de decisão dos atores na contemporaneidade (FREY *et al.*, 2017).

Assim, argumenta-se que os consórcios operam dentro de arenas que já possuem regras do jogo definidas por meio dos marcos regulatórios oriundos das políticas públicas nacionais. Desse modo, o desenvolvimento de ações pelos mesmos está condicionado ao desenho institucional de cada campo de política pública em que esses se inserem. Reforçamos esse argumento dado que a ideia central é promover a discussão dos consórcios em diálogo com a PNDU.

Além disso, apenas uma análise transversal dos consórcios públicos poderia permitir uma discussão à luz da teoria de Lowi (1972), tendo em vista o fato de que seria necessário analisar vários consórcios públicos simultaneamente. Dessa forma, analisar os convênios celebrados por estes com a União ao longo do período de 1996-2018, proposto na sequência, permitirá a observação da atuação de um conjunto variado de consórcios públicos em várias *policy arenas*.

O recorte teórico e metodológico utilizado nessa subseção parte da constatação de Arretche (2012) e Lotta, Gonçalves e Bitelman (2014) relativa à condução de uma variedade de políticas públicas (saúde, educação, meio ambiente, saneamento básico, cultura, combate à pobreza, entre outras) ao longo das últimas décadas. As autoras apontam que, mesmo passadas décadas de descentralização, existe ainda uma forte presença do âmbito federal na condução das políticas públicas nos governos locais. Em todas as áreas de políticas públicas analisadas pelas autoras, foi identificada a centralidade do papel do governo central na proposição, normatização, financiamento, indução e coordenação das políticas e programas. Desse modo, podemos afirmar que, mesmo após a descentralização, a União continua sendo o ente que concentra a maior parte dos recursos arrecadados e pautava grande parcela da agenda das políticas públicas no Brasil.

As *policy arenas* apresentadas neste estudo são compostas por um conjunto de regras institucionais que produzem um efeito importante no desenho federativo. Em outras palavras, nas áreas de meio ambiente, saúde, saneamento básico e de agricultura, o ente municipal passou a ser o principal ator responsável pelo processo de implementação das respectivas políticas, sem, contudo, possuir as capacidades técnicas e administrativas necessárias. Corroboramos a tese de Arretche (2012), que argumenta que o federalismo brasileiro apresenta como característica uma concentração de autoridade regulatória na União, cabendo aos municípios (e aos consórcios intermunicipais, por extensão) a implementação das políticas.

## **5. Arenas de políticas públicas – Saneamento básico, agricultura, meio ambiente e saúde**

### ***Meio ambiente***

Desde a década de 1970, no Brasil, uma preocupação de consolidar um arcabouço institucional na área do meio ambiente. Segundo Leme (2010), em 1974 é criada, no âmbito da União, a Secretaria Especial do Meio Ambiente, que, em 1992, foi elevada à condição de ministério. Além disso, data de 1981 a criação do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama).

Identifica-se que o processo de descentralização por que o Brasil passou a partir da década de 1980 também teve efeitos sobre a área ambiental. No que concerne à atual implementação de políticas ambientais e do cumprimento das obrigações legais requeridas, Leme (2010) aponta que o município passou a ser o responsável pela implementação de um largo conjunto de políticas ambientais. Assim, ao passo que as leis e normativas ambientais são produzidas em nível federal, a sua implementação passou a ser de responsabilidade municipal. Além disso, o art. 225 da CF/1988 dispõe que todos os cidadãos brasileiros têm direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e preservado. Segundo a autora, o arcabouço legal brasileiro vem buscando descentralizar as ações do poder público, fortalecendo o papel dos municípios na gestão do meio ambiente.

## **Resíduos Sólidos e saneamento básico**

Em relação às políticas de resíduos sólidos, é preciso apontar que tanto a Lei nº 11.445 (Brasil, 2007), também conhecida como a Lei de Saneamento Básico, quanto a Lei nº 12.305 (Brasil, 2010), também conhecida como Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), estabelecem que todas as cidades brasileiras devem elaborar os seus respectivos Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB) e seus Planos Municipais de Resíduos Sólidos (PMRS). As duas leis são marcos legais importantes para essa área específica de políticas públicas, e postulam que a confecção dos referidos planos é condição necessária para o município receber os recursos da União a fim de executar ações nessa área. A lei que institui a PNRS (Brasil, 2010) ainda diz que os municípios consorciados terão prioridade para o acesso aos recursos da União para a construção de sistemas de manejo de resíduos sólidos. Desse modo, a própria União desenvolve um mecanismo de indução para a criação dos consórcios no Brasil nessa área, e também cria uma obrigação institucional para os municípios brasileiros, a fim de que estes elaborem os referidos planos para essas áreas específicas (MAIELLO; BRITTO; VALLE, 2018).

É importante ressaltar que a situação dos municípios brasileiros, no que diz respeito ao tratamento de resíduos sólidos, é bastante crítica. Simão et al. (2018) apontam que, no ano de 2014, apenas 40,2% dos municípios brasileiros realizavam a prática adequada de disposição de resíduos sólidos urbanos, enquanto os outros 59,8% depositavam o lixo em espaços a céu aberto, em lixões, onde não havia qualquer tipo de manejo adequado. Nesse sentido, para a maioria dos municípios brasileiros, seria inviável construir individualmente um sistema de manejo de resíduos sólidos. Dessa forma, a gestão regional, através de um consórcio, seria uma alternativa viável para os municípios no que concerne à gestão dos resíduos sólidos.

## **Agricultura**

Em relação à área de agricultura, é importante apresentarmos o *Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária* (Suasa), promulgada pelo Decreto nº 5.741 (Brasil, 2006). Esse sistema aponta que é de competência das prefeituras municipais a criação de seus próprios Serviços de Inspeção Municipais (SIMs). Esse sistema de inspeção é responsável por fiscalizar os estabelecimentos que industrializam produtos de origem animal e vegetal (tais como queijos, geleias, doces de frutas, embutidos, ovos, mel, carnes, etc). De acordo com Grisa e Schneider (2014), o objetivo de criar a Suasa e o SIM foi agregar valor aos alimentos produzidos pela agricultura familiar e possibilitar que estes fossem comercializados posteriormente.

A Suasa também aponta que as prefeituras devem cumprir um determinado conjunto de requisitos técnicos e estruturais para fazer a fiscalização dos estabelecimentos. A legislação também diz que os produtos fiscalizados possuem comercialização restrita no espaço geográfico do órgão fiscalizador, ou seja, um produto fiscalizado pelo município de Campinas/SP, por exemplo, só poderá ser vendido no respectivo território municipal; e um produto fiscalizado por um órgão do governo do estado de Minas Gerais somente pode ser comercializado nesse estado. Ademais, a criação de um sistema de inspeção sanitária em um município de pequeno porte é inviável, devido aos custos de sua manutenção (médicos veterinários, laboratório de análises dos materiais, equipamentos, etc.). Assim, uma das vantagens da inserção dos consórcios intermunicipais nesse campo é de que, desse modo, os municípios de menor porte teriam como possuir o SIM se este fosse organizado regionalmente.

## **Saúde**

Desde o início da década de 1990, o SUS se preocupou, através da Lei Orgânica da Saúde de 1990, em estabelecer um sistema regionalizado da gestão da oferta e demanda dos serviços de saúde. Os esforços mais concretos em direção a uma organização regional saúde foram pensados somente a partir da década de 2000, principalmente a partir do Pacto de Gestão no ano de 2006 (Machado, 2009). O Decreto 7.508

de 28 de junho de 2011 orienta a constituição de redes regionalizadas e define as regiões de saúde como espaços para integração dos serviços e, principalmente, de organização da oferta e da demanda pelos serviços de saúde (Brasil, 2011). O Decreto define ainda o papel das Comissões Intergestores Regionais (CIR), organizadas pelas secretarias estaduais de saúde, como instâncias de articulação dos gestores municipais, que devem propor, de maneira coordenada, a distribuição dos serviços e trabalhadores da saúde, visando garantir amplo acesso às ações nos diferentes níveis de atenção, possibilitando a equidade e a integralidade por meio da gestão do cuidado (Santos; Giovanella, 2014).

Dessa forma, o processo de regionalização deve ser compreendido como um modo de organização das ações e dos serviços de saúde em uma região a fim de assegurar a integralidade da atenção, propiciar a racionalidade dos gastos efetuados bem como a otimização dos recursos e a equidade (Morais; Chaves, 2016).

O levantamento apresentado trata-se de uma busca cujas fontes foram documentais e se encontram disponíveis em arquivos públicos. Foram observados e respeitados os aspectos da integridade em pesquisa. Nesse sentido, o levantamento pode ser caracterizado como uma pesquisa qualitativa com coleta de dados do tipo documental (MARCONI; LAKATOS, 1991). Essa técnica tem por objetivo compreender as informações contidas nos documentos originais, por intermédio de procedimentos de sistematização e categorização (BARDIN, 2011). Para tanto, foram acessados os convênios celebrados entre a União e os consórcios públicos no Brasil, disponíveis no Portal da Transparência de Recursos Federais da União, no período de 1996 a 2018. Após a coleta das informações organizou-se o material em uma planilha e se examinou o conteúdo das propostas, atentando-se para os objetivos apresentados pelos consórcios para a celebração dos respectivos convênios.

Ao total, foram celebrados 422 convênios entre a União e os consórcios públicos no período de 1996-2018. A partir da coleta dos documentos que compunham os convênios celebrados, realizou-se análise do conteúdo com base na proposta metodológica de Bardin (2011), que destaca a materialidade linguística do texto. Esse tipo de análise espera compreender o pensamento dos sujeitos envolvidos no processo que se quer analisar, através do conteúdo expresso no texto, em uma concepção mais transparente de linguagem. Os documentos analisados são peças-chave do processo de transferência de recursos, visto que apresentavam os objetivos e justificativas para a celebração de convênios entre os consórcios e a União. O convênio entre a União e o consórcio é uma transferência voluntária de recursos, o que implica necessariamente a existência de uma negociação política entre esses arranjos institucionais e as esferas de governo central.

A partir da análise de conteúdo sobre os consórcios públicos intermunicipais foram elaboradas duas categorias de resultados: 1) descrição geral dos convênios celebrados no Brasil e 2) relação existente entre as políticas públicas nacionais e o conteúdo dos convênios estabelecidos.

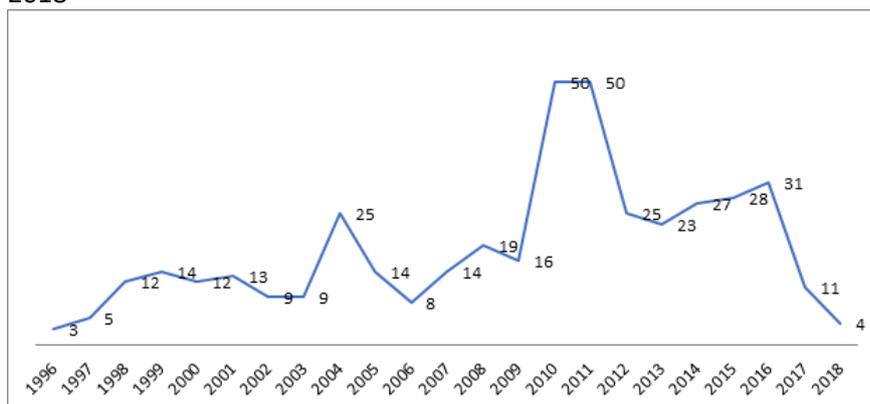
O Portal da Transparência da União (BRASIL, 2018) oferece detalhes dos convênios estabelecidos entre os consórcios intermunicipais e a União tais como: objetivo, datas, valores e as cidades que são abrangidas pelo consórcio conveniado. A partir dessa análise, foi possível compreender de forma mais aprofundada que ações são realizadas pelos consórcios no Brasil.

## **6. Descrição geral dos convênios celebrados no Brasil**

Nessa categoria serão analisados dados relacionados com a evolução da celebração de convênio entre União e consórcios intermunicipais no Brasil entre 1996-2018, no geral e em relação à área da saúde especificamente.

O Gráfico 24 apresenta a distribuição do número de convênios firmados com consórcios intermunicipais de todas as áreas de políticas públicas ao longo do tempo. Verifica-se que o número de convênios estabelecidos entre os consórcios e a União aumentou significativamente, principalmente nos anos de 2010 e 2011. Todavia, houve uma distribuição irregular ao longo da série histórica.

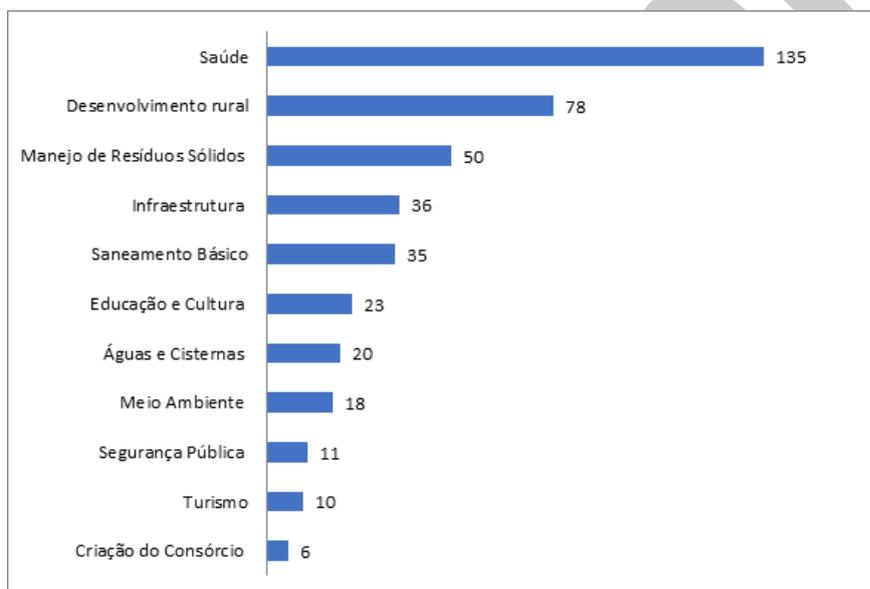
**Gráfico 24**– Evolução da celebração de convênios entre União e consórcios intermunicipais no Brasil, 1996-2018



Fonte: Elaborado a partir de dados coletados no Portal da Transparência da União. Disponível em: [portaltransparencia.gov.br](http://portaltransparencia.gov.br)

O Gráfico 25 apresenta a distribuição percentual dos convênios celebrados entre os consórcios e a União conforme as áreas de políticas públicas. Identifica-se que, dos 422 convênios celebrados no período de 1996 a 2018, a maioria deles, 32% visavam promover ações na área da saúde, 18% desenvolvimento rural e 12% na área do manejo de resíduos sólidos.

**Quebra de Página Gráfico 25**– Área temática e quantidade de convênios celebrados pelos consórcios com a União, Brasil, 1996-2018



Fonte: Elaborado a partir de dados coletados no Portal da Transparência da União. Disponível em: [portaltransparencia.gov.br](http://portaltransparencia.gov.br)

No tocante à proeminência da área da saúde dentre os convênios firmados, Machado e Andrade(2014) e Rocha(2016) apontam que a provisão de serviços de saúde passou, ao longo das últimas décadas, a ser competência municipal e, nesse sentido, a sensibilidade do eleitorado para a qualidade da provisão dos serviços prestados é bastante alta. Segundo os autores, este fato faz com que os prefeitos de uma dada região superem os seus conflitos partidários e busquem alternativas para a resolução das demandas. Assim, os consórcios seriam uma ferramenta para garantir o acesso aos serviços de saúde.

Nesta seção analisam-se os objetivos dos convênios relacionados à área da saúde. Para tanto, foram classificados os tipos de ações que os consórcios pretendiam executar. Verifica-se que 60% dos convênios celebrados (n=81) nessa área tiveram como objetivos a aquisição de equipamentos hospitalares, a melhoria da

estrutura física dos serviços de saúde e a compra de materiais permanentes. Além disso, destaca-se o fato de que 6% (n=9) dos convênios celebrados visavam a construção de estruturas físicas onde funcionariam serviços de saúde e outros 7% buscavam adquirir unidades móveis para os municípios consorciados.

A partir da análise de conteúdo dos convênios, identifica-se que alguns consórcios organizam estruturas próprias de implementação de políticas públicas, ou seja, eles constroem e mantêm serviços de saúde cujo objetivo é fornecer o atendimento direto à população. Por outro lado, identifica-se que outros consórcios atuam de modo a auxiliar os municípios na manutenção dos serviços de saúde (por exemplo, compra de materiais permanentes para os hospitais), tornando-se assim uma estrutura de apoio técnico, operacional e administrativo, sem ter a pretensão de prestar serviços de atendimento direto à população.

Os objetivos dos convênios apresentados pelos consórcios à União revelam um conjunto de fragilidades dos municípios das regiões em que estão inseridos, para os quais os recursos seriam destinados. A partir da análise dos documentos que compõem os convênios celebrados se identificaram referências ao conceito de regionalização da saúde. De modo ilustrativo, cita-se o convênio celebrado no ano de 2010 por um consórcio situado no sul do estado do Paraná que conta com 20 municípios consorciados. Os documentos relativos demonstram que o consórcio buscava a construção de um prédio onde funcionaria um centro regional de especialidades médicas e a justificativa para a captação de recursos, descrita no objetivo do convênio, foi precisamente a diminuição das filas dos serviços de saúde localizados na capital, Curitiba, e a criação de um centro regional de referência a fim de regionalizar o atendimento dos serviços de média complexidade.

Por outro lado, verificou-se que alguns convênios apresentavam, na descrição do objetivo, uma arguição a respeito da importância do investimento para a região. Cita-se aqui o trecho de um convênio estabelecido por um consórcio mineiro no ano de 2012, com a seguinte justificativa:

“O objetivo da execução do objeto do convênio visa a compra de equipamentos para criar condições de implantar serviços de saúde para atender a região dos municípios consorciados, cujo benefício é criar condições à população local de ser atendida na própria região, evitando o seu deslocamento para os grandes centros saturados.”(BRASIL, 2018)

Nesse sentido, o documento demonstra uma sensibilidade do consórcio para questões cruciais relacionadas com a gestão da oferta para o atendimento da demanda no Sistema Único de Saúde.

Em outro caso, aponta-se um convênio celebrado por um consórcio situado em Rondônia, em 2011 que pretendia captar recursos federais para a aquisição de determinados aparelhos hospitalares (aparelho de radiografia e de mamografia) (BRASIL, 2018). Além disso, consta nos objetivos do convênio que quem administraria tais equipamentos seria o município de referência da região e não o próprio consórcio. Assim, o consórcio estaria associado aos interesses dos municípios daquele território e seria um facilitador para o acesso aos recursos federais, mas não o prestador do serviço. Em outros casos, os objetivos dos convênios identificados referiam-se à compra de veículos como ambulâncias e UTI móveis, a fim de equipar os serviços de saúde já existentes nos municípios de referência (BRASIL, 2018). Todavia, percebe-se que a concepção de serviço de saúde da maioria dos consórcios está vinculada à um modelo centrado na medicina curativa e hospitalocêntrica (VIANA *et al.*, 2018), baseada na produção de atendimento de média e alta complexidade. Contrariando essa tendência, observa-se que uma minoria dos convênios (6 ao todo) apresentava como proposta a construção de academias de terceira idade, com o objetivo de melhorar a qualidade de vida dos idosos.

Identifica-se que os gestores dos consórcios estão cientes dos efeitos negativos que o processo de descentralização do atendimento à saúde provocou nos municípios brasileiros. Por conta disso, essas organizações propõem ações de regionalização do atendimento à saúde na medida em que apresentam propostas para construir estruturas regionais de provisão de serviços de saúde e para garantir o auxílio financeiro aos municípios de referência das regiões. Contudo, desafios ainda persistem. Vale destacar que não fica claro se e como tais iniciativas convergem com o trabalho das

Comissões Intergestoras Regionais e as diretrizes da Programação Pactuada Integrada situadas dentro de cada estado da federação. Além disso, os consórcios de saúde não contam com instrumentos de participação, dificultando o controle social sobre suas atividades (FLEXA; BARBASTEFANO, 2020).

O estudo de Botti et al.(2013) chama a atenção para o fato dos consórcios se preocuparem mais com a oferta direta de serviços do que com a construção de um sistema de saúde que busque a integralidade e coordenação assistencial. Nesse contexto, os autores afirmam que os consórcios conseguem ampliar o acesso aos serviços especializados nas regiões que atuam, contudo, persistem desafios relativos à construção de um sistema de referência e contra referência<sup>1</sup> entre os serviços de saúde. O estudo de Nicoletto et al.(2005), realizado em um estado do Sul do Brasil, aponta que a oferta de consultas especializadas pelos consórcios não é suficiente para atender a demanda, bem como existem inúmeras falhas nos seus mecanismos de referência e contra referência. Nessa mesma linha, os autores enfatizam que os consórcios possuem potencial para ampliar a oferta de serviços, todavia, essas ações precisam ser planejadas e adequadas ao sistema de referência estipulado pelo Sistema Único de Saúde.

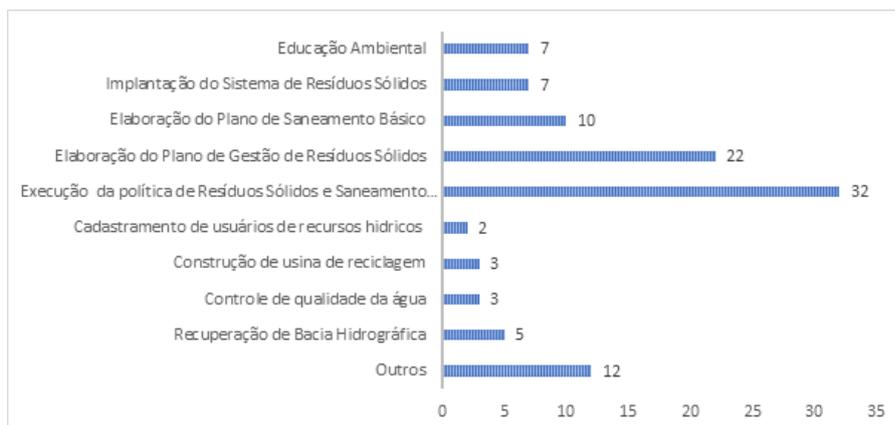
Por fim, observa-se tanto a partir da literatura quanto a partir da análise dos convênios firmados, que as atividades desenvolvidas pelos consórcios públicos intermunicipais dialogam diretamente com o processo de regionalização existente desde a década de 1990. O argumento posto é de que as ações dos consórcios no campo da saúde obedecem às diretrizes outrora firmadas pelo SUS. Assim, identifica-se que os consórcios agem dentro de um contexto institucional já estabelecido. Essa lógica já é bastante recorrente na ciência política contemporânea, mais especificamente, na corrente denominada neoinstitucionalismo (Mahoney e Thelen, 2010).

## 7. Convênios na área de meio ambiente, saneamento básico e resíduos sólidos

Identificamos que há um conjunto amplo de atividades que os consórcios públicos intermunicipais realizam na área de meio ambiente, saneamento básico e gestão de resíduos sólidos, e que, para isso, celebraram convênios com a União para captar recursos. A partir da análise de conteúdo das propostas que embasaram os convênios entre consórcios e União, os respectivos objetivos foram organizados nas seguintes áreas: Construção de aterro sanitário e usina de reciclagem; Elaboração do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos; Elaboração do Plano de Saneamento Básico; Recuperação de bacia hidrográfica; Cadastramento de usuários de recursos hídricos; Implantação do sistema de resíduos sólidos; Educação ambiental; Ação de controle da qualidade água e Execução da política de resíduos sólidos e saneamento.

No gráfico 26 observamos a frequência dos 83 objetivos identificados.

**Gráfico 26** –Objetivos dos convênios, em números absolutos, relacionados à área de meio ambiente, gestão de resíduos sólidos e saneamento básico, celebrados entre os consórcios e a União, por tipo, Brasil (1996-2018)



Fonte: Portal da Transparência da União. Disponível em: <<https://bit.ly/3e9Wa3a>>.

No que concerne aos dados analisados, identificamos que a elaboração dos Planos Municipais de Saneamento Básico e dos Planos Municipais de Resíduos Sólidos estão entre as principais atividades realizadas pelos consórcios, totalizando 32 objetivos (31% do total). Como foi apontado, a Política Nacional de Saneamento Básico e a Política Nacional de Resíduos Sólidos estabelecem que os municípios devem elaborar os referidos planos municipais. Sem a elaboração desses, não há como o ente municipal acessar os recursos da União para a implementação das referidas políticas. Todavia, a confecção de planos municipais, tanto de resíduos sólidos quanto de saneamento básico, exige um conjunto de capacidades técnicas (tais como a contratação de geógrafos, biólogos, ambientalistas, engenheiros) que os municípios, em sua maioria, não possuem. Assim, a partir do convênio, o consórcio teria recursos para contratar os profissionais adequados para a elaboração dos referidos planos municipais. Desse modo, os consórcios constituem-se como entes que possibilitam que esses planos sejam produzidos e ofertados para os municípios consorciados.

No caso da gestão de resíduos sólidos, em específico, a vinculação do município a um consórcio é ainda mais importante, porque a política nacional determina que os consórcios tenham prioridade ao acesso de recursos públicos da União. Dessa forma, a União, através da PNRS, fortalece a gestão integrada dos resíduos e propõe medidas de incentivos para a formação dessas organizações. Maiello, Britto e Valle (2018) questionam, observando o conjunto de exigências que a PNRS faz para os municípios brasileiros, qual seria a capacidade desses entes de atenderem às determinações da Lei Nacional. Os autores ainda apontam que muitos municípios brasileiros encontram dificuldades quase insolúveis de planejar e promover isoladamente a implementação da política. Por isso, torna-se necessária a gestão regionalizada, para a superação das deficiências estruturais, a redução dos custos no sistema de coleta e tratamento e a obtenção de ganhos de escala.

A partir da análise qualitativa do conteúdo dos convênios estabelecidos com a União, foi possível identificar que alguns consórcios visam estabelecer uma gestão integrada de resíduos sólidos, ou seja, propõem que membros do consórcio trabalhem conjuntamente em nível regional com essa política. Constatamos que importante parcela dos convênios celebrados na área do meio ambiente, gestão de resíduos sólidos e saneamento básico firmados no período de 1996-2018 tinham como objetivo a execução da política de resíduos sólidos e saneamento básico e o financiamento das ações voltadas à construção de aterros sanitários ou usinas de reciclagem pelos próprios consórcios. Neste caso, além de elaborar os planos de resíduos sólidos, um conjunto de consórcios apresenta-se como executor da política pública, organizando recursos e demandas no território. Desse modo, além das atividades de planejamento, observa-se que em uma parcela dos convênios celebrados propõe-se a execução de atividades, ou seja, alguns consórcios implementam ações relacionadas à reciclagem e à gestão de resíduos sólidos, prestando diretamente os serviços concernentes.

Na análise dos projetos submetidos, observamos um caso que ilustra a importância do consórcio enquanto uma organização que permite aos municípios consorciados acessarem um conjunto de benefícios. O Consórcio Intermunicipal da Serra Catarinense, sediado em Lages/SC, conseguiu firmar dezesseis convênios com a União entre os anos de 2010 e 2011. As propostas submetidas buscavam realizar a implantação e

melhoria no sistema de esgotamento sanitário nos municípios da região serrana de Santa Catarina, atendendo a cidades com menos de 50 mil habitantes que possuíam projetos neste âmbito. É interessante identificar que, em todas as dezesseis propostas, o objetivo e a justificativa eram iguais, salvo o nome do município que receberia o recurso. Nesse caso, o consórcio submeteu um projeto para cada município consorciado, cujo valor do convênio variou entre R\$ 432.552,63 e R\$ 2.200.000,00. Assim, o consórcio conseguiu recursos para que os municípios implantassem os sistemas de esgotamento sanitário dentro de seus territórios, demonstrando o potencial de articulação política dos municípios para obter recursos. Identifica-se, desse modo, que o consórcio atua como um mediador político, visto que aglutina os interesses dos prefeitos com vistas à captação de recursos – tais como emendas parlamentares e fundos específicos dos ministérios.

Em relação ao ano de estabelecimento dos convênios na área de meio ambiente, saneamento básico e gestão de resíduos sólidos, identificamos que a instituição da Política Nacional de Resíduos Sólidos, aprovada em 2010, produziu um efeito imediato e pontual no aumento da celebração de convênios entre consórcios públicos e a União. Verifica-se que o número de convênios dobrou no ano da aprovação da Lei e dobrou novamente no ano seguinte. Contudo, a tendência de aumento não é identificada nos anos seguintes e o pico de aumento é restrito ao ano da promulgação da lei e o posterior.

Nesse sentido, percebe-se, nessa arena de políticas, um mecanismo de indução da União para a criação dos consórcios, visto que estes são prioritários para a captação de recursos destinados à gestão de resíduos sólidos conforme propõe a lei. Desse modo, identifica-se que, enquanto a Lei dos Consórcios Públicos, aprovada em 2005, não impactou no aumento da celebração dos convênios na área do meio ambiente, gestão de resíduos sólidos e saneamento básico no Brasil, a Política Nacional de Resíduos Sólidos criou um mecanismo de *enforcement* para o estabelecimento de convênios com a União via consórcios. Ou seja, dado o fato de que teriam prioridade no acesso aos recursos, se consorciados, vários municípios aproveitaram essa oportunidade de atuar de forma consorciada nessa área de política pública.

## 8. Desenvolvimento Rural

Identificamos que 18% dos convênios celebrados pelos consórcios com a União visavam desenvolver políticas de desenvolvimento rural, especialmente na área de agricultura. Observa-se que muitos convênios dessa área tinham como objetivo adequar os municípios ao SUASA. Nesse caso, os consórcios tinham como meta buscar financiamento para equipar os profissionais que trabalham com vigilância sanitária a inspecionar os produtos de origem animal e vegetal nos municípios consorciados. Portanto, assim como na área do meio ambiente, saneamento básico e resíduos sólidos, os consórcios estão preocupados em adequar os municípios às legislações federais vigentes.

A partir da análise de conteúdo dos convênios 38 celebrados entre 1996 a 2018 entre consórcios intermunicipais e a União, que tinham como intuito realizar políticas na área da agricultura, identificou-se que eles tinham como objetivo promover a comercialização dos projetos oriundos da agricultura, em alguns casos oferecendo apoio logístico ou promovendo o estabelecimento de feiras para comercialização. Também se encontravam, entre os objetivos dos convênios, a construção de uma estrutura de fiscalização dos produtos e incentivo aos produtores para que sigam as normativas de vigilância sanitária. Além disso, 19 convênios tinham como objetivo fornecer assistência técnica e serviços de inspeção sanitária para os empreendimentos que fabricavam produtos de origem animal.

Em todos esses 19 casos, no corpo do texto dos projetos enviados pelos consórcios à União como justificativa para a captação dos recursos, identifica-se a preocupação de adequar os municípios abrangidos pelos consórcios às normativas legais que instituem a SUASA. Desse modo, os consórcios propunham ações no sentido de criar uma equipe regional para a fiscalização dos produtos de origem vegetal ou animal, bem como providenciar a estrutura técnica e operacional para o trabalho de fiscalização.

De forma ilustrativa, podemos citar o caso do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Microrregião da Serra Geral de Minas Gerais, que celebrou, em 2015, um convênio com o Ministério do Desenvolvimento Agrário visando “sanar a falta de padrão entre as diversas agroindústrias (...) o que dificulta a identificação de alguns dos produtos de nossa região e a sua aceitação, inclusive pelo mercado institucional”, com vista à “certificação da produção da agroindústria familiar para acabar com o comércio clandestino, principalmente do queijo mineiro” (Brasil, 2018). Dessa forma, o convênio estabelecido propôs-se a estruturar uma Coordenadoria Regional de Inspeção Sanitária do referido consórcio, com o aporte de veículos, material de laboratório e outros equipamentos para atuação de uma equipe de profissionais.

### ***Policies determine politics?***

A autonomia municipal é uma questão pertinente quando se observa a dinâmica do federalismo brasileiro. Os municípios possuem autonomia política para eleger seus representantes locais de forma independente das vontades dos governadores estaduais ou de qualquer outra força política externa. Contudo, em relação à autonomia para executar seus projetos e desenvolver suas políticas, os municípios são altamente dependentes da União, tanto em matéria financeira quanto legislativa (ARRETCHE, 2012; FREY *et al.*, 2017). Todas as políticas de maior impacto e relevância social (saúde, educação, gestão do espaço urbano, meio ambiente, saneamento, assistência social) são definidas pela União em termos de conteúdo, objetivos e critérios, cabendo aos municípios unicamente a tarefa de implementá-las. Identificamos que essa lógica perdura quando observamos os consórcios públicos. A forma como municípios coordenam-se e associam-se para prestar serviços públicos é inovadora, contudo, no que diz respeito ao conteúdo do que é realizado, a análise realizada aponta que há pouca inovação. Na verdade, o que se identifica é uma tentativa dos consórcios em auxiliar os municípios a se adequarem às normativas federais e implementarem os direitos sociais estipulados a nível da União.

Ao analisar o conteúdo dos convênios, voltamos novamente aos argumentos propostos por Grin (2014) e Lima *et al.* (2020) sobre o fato de que, a partir da CF/1988, os municípios brasileiros passaram a assumir cada vez mais responsabilidades e funções, sem necessariamente possuírem a capacidade técnica e os recursos para exercê-las. Os consórcios públicos intermunicipais passaram a atuar em um conjunto de áreas de políticas públicas, para além da saúde, na qual eram tradicionalmente situados (Lima, 2000; Amaral e Blatt, 2011). Assim, essas organizações passaram a desenvolver ações em outras áreas, como gestão de políticas de meio ambiente, de resíduos sólidos, de saneamento básico e de agricultura.

Desse modo, a partir dos dados apresentados, observamos que os consórcios seriam uma ferramenta para viabilizar aos municípios brasileiros o acesso a um conjunto de produtos e serviços. Os convênios analisados são um importante indicativo de que esses consórcios, ao longo das últimas décadas, já possuem uma estrutura institucional que lhes permite articular os interesses locais em torno de pautas específicas e buscar os recursos para implementar suas políticas.

Do ponto de vista da coordenação federativa, identifica-se que os consórcios públicos se constituem enquanto instâncias regionais que articulam os interesses locais e conciliam esforços para a busca de recursos, tendo em vista a implementação de políticas públicas. O desenho do estudo, a partir de um recorte transversal, possibilitou identificar as principais temáticas de atuação dos consórcios por meio dos convênios realizados entre estes e a União. Conforme apontam Abrúcio e Segatto (2016), historicamente os estudos sobre coordenação federativa no Brasil deram mais atenção ao modo como a esfera federal induz o processo de desenvolvimento das políticas públicas com os demais entes federados. Na esteira deste entendimento, no presente trabalho investigamos como os entes subnacionais operam a implementação de políticas públicas. Ainda há uma longa agenda de pesquisa pela frente, como por exemplo, explorar mais a relação entre os consórcios e os governos estaduais (JULIÃO; OLIVIERI, 2020).

Segundo Julião e Olivieri (2020), a territorialidade torna-se relevante para a análise de cooperação entre estado e municípios. A sobreposição geográfica entre o desenho institucional dos consórcios e o das regiões de saúde permitiu aproveitar os laços existentes entre os municípios e facilitou a análise da capacidade instalada em cada região, além de facilitar a relação dos consórcios com as redes de saúde. Nesse sentido,

aproveitando essa tese para pensar na PNDU, não é interessante pensar em novos consórcios especificamente voltados para as políticas urbanas, mas sim construir as relações institucionais a partir das estruturas já estabelecidas, aproveitando o aprendizado organizacional prévio. Segundo as autoras, quando a dinâmica territorial está atrelada ao desenho regional, torna-se mais ágil o processo de implementação e gestão da política.

Constatamos que os consórcios públicos orientam as suas atividades de acordo com as regras do jogo das respectivas arenas de políticas públicas em que se inserem. Desse modo, o conceito de *policy arenas*, proposto por Lowi (1972) e trabalhado por Frey *et al.* (2017), mostrou-se útil para a análise. A partir da discussão sobre a situação dos municípios no jogo federativo, conseguimos identificar que os consórcios atuam no sentido de contribuir com a amenização das fragilidades técnicas e institucionais dos municípios, dando a eles condições de acesso a produtos e serviços. Além disso, do ponto de vista da consolidação de um modo de governança regional de políticas públicas, os consórcios públicos apresentam-se como boas ferramentas – tanto na parte da articulação políticas com os entes centrais quanto para a implementação de políticas públicas.

## **Os consórcios públicos e a PNUD**

Neste item exploram-se, não exaustivamente, as interseções entre os consórcios públicos e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Impõem-se uma abordagem normativa por se tratarem, respectivamente, instituto jurídico de cooperação mútua entre entes público-estatais e de uma política de Estado.

## **9. Definição do quadro**

### **9.1. Coordenação de competências e política urbana**

A Constituição Federal estabelece conjuntos de competências legislativas concorrentes e executivas comuns, além de competências privativas da União e dos municípios, restando aos estados legislar concorrentemente sobre as competências que não forem privativas dos dois primeiros. Esse regime permite a ocorrência de sobreposições ou conflitos positivos de competência. A solução dessas sobreposições se dá pelas regras dos quatro parágrafos do art. 24 da CF. Segundo essas disposições, a União legisla sobre normas gerais e os estados legislam em caráter suplementar. Na ausência de normas gerais da União, os estados exercem competência plena e, caso venha a existir uma norma nacional superveniente, essa suspenderá a eficácia da norma estadual.

Aos municípios, pelo artigo 30, cabe legislar sobre assuntos de interesse local. A inexistência de um critério objetivo, além dos limites territoriais dos municípios, para determinar quais são os assuntos de interesse local, abriu um campo para conflitos de competência. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e os intérpretes do direito têm resolvido esses conflitos através de uma interpretação integradora e sistêmica da Constituição Federal. (RABELLO, 2006)

Essa abordagem sistêmica significa que a fixação do interesse local se dá caso a caso. Particularmente, em matéria de política urbana, as normas gerais e abstratas que impõem obrigações e/ou restrições de direitos a pessoas (direito urbanístico em sentido estrito) são matérias de lei primária, portanto, prevalecendo a

competência da União conforme as regras do art. 24. Também seguem essa lógica as diretrizes técnicas que pautam a política urbana de ordenamento territorial e as matérias e assuntos de interesse da legislação urbanística, regulamentadas, por exemplo, no Estatuto da Cidade. Já as normas de ordenação territorial, aplicadas a determinado local, de pouca generalidade e abstração, são as normas exclusivas da competência municipal, nos termos do art. 30 – I da CF. (RABELLO, 2006).

Essa solução para os conflitos de competência preserva as autonomias municipais (política, financeira e administrativa) ao mesmo tempo em que harmonizam o exercício de competências materiais entre os diferentes entes da federação.

## 9.2. Prática político-administrativa dos municípios e a contratualização

O princípio da legalidade obriga a administração pública a organizar-se somente nas formas previstas em lei. Entretanto, a própria administração pública tem adotado, mediante lei, formas mais flexíveis de organização, assumindo características da esfera privada. Essas formas seguem o esteio da reforma gerencial do Estado dos anos 1990 como, por exemplo, na privatização de serviços públicos apontada por FONSECA e VIANA, 2020.

Tais mudanças implicam na adoção de uma percepção dos entes estatais como agentes singulares, dotados de uma autonomia expressa através de seus representantes políticos. Na administração, impera o interesse público expresso em lei, mediante a vontade política manifesta através do legislativo e do chefe do executivo eleitos. Contudo, em defesa da autonomia municipal observa-se o exercício da discricionariedade – oportunidade e conveniência de agir – pelos agentes políticos como se houvesse uma “autonomia da vontade municipal”. A autonomia da vontade é um princípio contratual da esfera do direito privado e implica na liberdade de contratar entre as partes, a qualquer tempo em quaisquer condições – desde que lícitas.

A aplicação de princípios contratuais nas relações entre entes do mesmo nível federativo não é nova, ao menos para municípios. Hely Lopes Meirelles (2006) e, antes deste, Rui Barbosa, descreveram como os municípios foram tratados como corporações administrativas locais de cidadãos, mediante as quais expressavam sua vontade. Neste sentido, os municípios seriam a formalização jurídica de uma máquina administrativa capaz de executar obras e serviços sob sua alçada a mando dos agentes políticos eleitos para operá-la.

Foge a esta nota recuperar a transformação da natureza jurídica dos municípios. Contudo há indícios de que os municípios, ao menos do ponto de vista das práticas políticas, podem ainda ser vistos como corporações administrativas pelos seus representantes políticos.

Ressalte-se que essa constatação não é extraída da interpretação da norma. Constitucionalmente, os municípios são entes federativos, dotados de competências legislativas e executivas plenas e, portanto, capazes de, institucionalmente, discutir e estabelecer políticas próprias, refletindo o interesse público representado nelas.

Essa atitude dos agentes políticos sobre a natureza dos municípios implicou em uma série de conflitos político-jurídicos nos últimos 30 anos, na medida em que se consolidaram as instituições criadas pela Constituição de 1988. São exemplos desses conflitos as ações de inconstitucionalidade que questionam a criação de regiões metropolitanas e a participação de municípios nelas. Como visto acima, as competências executivas comuns devem ser coordenadas. A União e os estados também são esferas legítimas de expressão do interesse público e podem, dentro dos limites de competência, estabelecer princípios e diretrizes que condicionem a atuação dos municípios.

Uma vez resolvida a constitucionalidade das figuras região metropolitana, aglomeração urbana, microrregião, apontou-se a necessidade de uma regulamentação dessas mesmas figuras compatível com a autonomia preconizada para cada ente federativo, mas também, integradora das competências de cada um. A regulamentação deu-se através dos Estatutos da Cidade e da Metrópole. A partir dos dois Estatutos é possível

estabelecer o quadro institucional no qual a PNDU pode atuar e a interseção com a figura dos consórcios públicos.

Do ponto de vista da articulação política, portanto, da coordenação do interesse público manifesto nas diferentes esferas federativas, previu-se as estruturas de governança interfederativa, mais uma vez, reforçando a singularidade dos municípios, uma vez que, na esfera administrativa as relações entre partes do Estado, ainda que sem hierarquia pautam-se por pelo imperativo do interesse público organizado através das competências.

## **10. Os consórcios como instrumentos do sistema de planejamento territorial na PNDU**

A Constituição Federal de 1988 consolidou o planejamento como instrumento privilegiado de atuação da administração brasileira. Delineou-se um sistema público praticamente para cada direito social ou prestação devida pelo Estado. Dos quais, o primeiro a ser institucionalizado foi o Sistema Único de Saúde (SUS) e que veio a servir de modelo para os demais como o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), Sistema Único de Segurança Pública, Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) etc. O principal componente desses sistemas é o(s) dispositivo(s) de articulação do exercício das competências de cada ente federativo.

Além dos já institucionalizados em lei própria e nomeados, a Constituição de 1988 delineia um sistema de ordenamento territorial, expresso através dos dispositivos e instrumentos de planejamento territorial do qual faz parte a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (Sonia Rabello, 2019, p. 488). Para esse sistema, identificamos, pelo menos, um dispositivo de articulação do exercício de competências dos entes federativos, os consórcios públicos.

Os consórcios aparecem como uma solução para articulação das autonomias político-administrativas municipais que, por outro lado, são constitucionalmente obrigadas a considerarem, na elaboração dos seus instrumentos de planejamento, a sua inserção no território.

A previsão para atuação dos consórcios no sistema de ordenamento territorial decorre dos artigos 182 e 25 §3º que tratam, respectivamente, da política de desenvolvimento urbano e da criação de entidades territoriais para a organização, planejamento e execução das funções públicas de interesse comum. Os artigos, como já mencionado, foram regulamentados no Estatuto da Cidade e Estatuto da Metrópole. O primeiro (art. 4º) dispõe que é instrumento da política urbana, além do planejamento municipal, o planejamento integrado das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões e os planos nacionais e estaduais de ordenação do território. O segundo e mais recente Estatuto Metrópole estabelece expressamente (art. 9º - VI) os consórcios públicos como um instrumento do desenvolvimento urbano integrado.

A lei de consórcios públicos (11.107/2007) decorre diretamente da competência legislativa da União para legislar sobre normas de direito civil, normas gerais de licitação e contratação para as administrações da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto, no caso, envolvendo as formas de articulação do exercício das competências (executivas) comuns.

Na ausência de institucionalização dos órgãos de gestão plena de RM e AU, os consórcios públicos têm potencial de viabilizar a administração coordenada das FPIC.

A figura do Consórcio Público apresenta-se como uma solução administrativa e de gestão para FPIC.

A partir da tipologia a ser adotada pela PNDU, com a identificação de arranjos populacionais podem ser demarcadas regiões com potencial para atuação consorciada de municípios para a execução de programas e ações da PNDU. Preferencialmente essas regiões devem ser compatíveis com a classificação das Regiões Geográficas Imediatas do IBGE, evitando a sobreposição de recortes territoriais e refletindo a dinâmica espacial.

Pré-print

## Referências

- ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, [s. l.], n. 24, p. 41–67, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100005>
- ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os Barões Da Federação. Os Governadores E A Redemocratização Brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1998.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; FILIPPIM, Eliane Salete; DIEGUEZ, Rodrigo Chaloub. Inovação na cooperação intermunicipal no Brasil: a experiência da Federação Catarinense de Municípios (Fecam) na construção de consórcios públicos. **Revista de Administração Pública**, [s. l.], v. 47, n. 6, p. 1543–1568, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122013000600010>
- ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele; SANO, Hironobu. Trajetória recente da cooperação e coordenação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. In: REPÚBLICA, DEMOCRACIA E DESENVOLVIMENTO : CONTRIBUIÇÕES AO ESTADO BRASILEIRO CONTEMPORÂNEO. ORGANIZADORES: JOSÉ CELSO CARDOSO JR., GILBERTO BERCOVICI. Brasília: IPEA, 2013.
- ABRUCIO, Fernando Luiz; SANO, Hironobu. Associativismo Intergovernamental: experiências brasileiras". Brasília: Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais. **Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – AECID / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**, [s. l.], v. Editora IABS, 2011.
- ALDAG, Austin M.; WARNER, Mildred. Cooperation, not cost savings: explaining duration of shared service agreements. **Local Government Studies**, [s. l.], v. 44, n. 3, p. 350–370, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/03003930.2017.1411810>
- ALLERS, Maarten A.; GEERTSEMA, J. Bieuwe. The Effects of Local Government Amalgamation on Public Spending, Taxation, and Service Levels: Evidence from 15 Years of Municipal Consolidation. **Journal of Regional Science**, [s. l.], v. 56, n. 4, p. 659–682, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/jors.12268>
- ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a federação? **Revista de Sociologia e Política**, [s. l.], n. 24, p. 29–40, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100004>
- AMARAL, Silvâni Maria Sehnem do; BLATT, Carine Raquel. Consórcio intermunicipal para a aquisição de medicamentos: impacto no desabastecimento e no custo. **Revista de Saúde Pública**, [s. l.], v. 45, n. 4, p. 799–801, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-89102011005000016>
- ARRETCHE, Marta. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV Editora / Fiocruz, 2012. *E-book*.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? **Dados**, [s. l.], v. 53, n. 3, p. 587–620, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582010000300003>
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, [s. l.], v. 18, n. 2, p. 17–26, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-88392004000200003>
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2011.
- BOTTI, Cristina Santos *et al.* Regionalização dos Serviços de Saúde em Mato Grosso: um estudo de caso da implantação do Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região do Teles Pires, no período de 2000 a 2008. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, [s. l.], v. 22, n. 3, p. 491–500, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.5123/S1679-49742013000300014>
- BRASIL. **Decreto nº 7.508, de 28 de junho de 2011. Regulamenta a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre a organização do Sistema Único de Saúde - SUS, o planejamento da saúde, a assistência à saúde e a articulação interfederativa, e dá outras providências 2011.**
- BRASIL. **Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Diário Oficial da União 2005.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm). Acesso em: 25 mar. 2019.

- BRASIL. **Portal da Transparência da União**. [S. l.], 2018. Disponível em:  
<http://www.portaltransparencia.gov.br/>. Acesso em: 11 set. 2018.
- CABRAL, Ligia Maria; DEZOUZART, Elizabeth. Fundação Instituto Brasileiro De Geografia e Estatística. In: ABREU, Alzira Alves de et al (coord.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – Pós-1930**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010. Disponível em:  
<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbetetematico/fundacao-instituto-brasileiro-de-geografia-e-estatistica-ibge>
- CORTES, Soraya Maria Vargas. Conselhos Municipais de Saúde: A Possibilidade dos Usuários. **Ciência & Saúde Coletiva**, [s. l.], v. 3, 1998.
- COUTO, Cláudio Gonçalves; BELLON, Gabriel Luan Absher. Imitação ou coerção? Constituições estaduais e centralização federativa no Brasil. **Revista de Administração Pública**, [s. l.], v. 52, n. 2, p. 321–344, 2018.
- DE MORAIS, Vânia Soares; CHAVES, André Preissler Loureiro. Percepção dos gestores municipais de saúde relacionada à saúde ambiental: consórcio intermunicipal de saúde Cerrado Tocantins Araguaia. **Saúde e Sociedade**, [s. l.], v. 25, n. 2, p. 349–360, 2016. Disponível em:  
<https://doi.org/10.1590/S0104-12902016149984>
- DIAS, S.G. **Possibilidades jurídico-institucionais dos Consórcios Públicos**. 2006. - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.
- DREW, Joseph; KORTT, Michael A.; DOLLERY, Brian. Did the Big Stick Work? An Empirical Assessment of Scale Economies and the Queensland Forced Amalgamation Program. **Local Government Studies**, [s. l.], v. 42, n. 1, p. 1–14, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/03003930.2013.874341>
- DUARTE, Ligia Schiavon *et al.* Regionalização da saúde no Brasil: uma perspectiva de análise. **Saúde e Sociedade**, [s. l.], v. 24, n. 2, p. 472–485, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-12902015000200007>
- DURAO, Pedro. **Convênios e Consórcios Públicos**. 2ª edição. Curitiba: Juruá. 2007
- FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo *et al.* Uma análise dos consórcios intermunicipais para serviços de tratamento de resíduos sólidos a partir da ação coletiva institucional. **Revista de Administração Pública**, [s. l.], p. 23, 2020.
- FERRARESI, Massimiliano; MIGALI, Giuseppe; RIZZO, Leonzio. Does intermunicipal cooperation promote efficiency gains? Evidence from Italian municipal unions. **Journal of Regional Science**, [s. l.], v. 58, n. 5, p. 1017–1044, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/jors.12388>
- FLEXA, Raquel Gonçalves Coimbra; BARBASTEFANO, Rafael Garcia. Consórcios públicos de saúde: uma revisão da literatura. **Ciência & Saúde Coletiva**, [s. l.], v. 25, n. 1, p. 325–338, 2020. Disponível em:  
<https://doi.org/10.1590/1413-81232020251.24262019>
- FREY, Klaus *et al.* Políticas públicas em perspectiva comparada: proposta de um framework para a análise de experiências locais. **Revista do Serviço Público**, [s. l.], v. 68, n. 1, p. 9–36, 2017. Disponível em:  
<https://doi.org/10.21874/rsp.v68i1.1767>
- FRIZO, Pedro Gonçalves Afonso; NIEDERLE, Paulo André. Por que deixamos de fazer o que sempre fizemos?: instituições, existencialismo e ação coletiva transformadora na teoria dos Campos de Ação Estratégica. **Revista brasileira de sociologia**, SE. Vol. 7, n. 16, 2019.
- GOMIDE, Alexandre; PIRES, Roberto Rocha. **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2014.
- GRIN, Eduardo José. Trajetória e avaliação dos programas federais brasileiros voltados a promover a eficiência administrativa e fiscal dos municípios. [s. l.], p. 22, 2014.
- GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. Quando “feds” e “locals” não falam a mesma língua: uma análise sobre dissonâncias na cooperação federativa. **Cadernos EBAPE.BR**, [s. l.], v. 15, n. 3, p. 694–719, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1679-395164940>
- GRIN, Eduardo José; SEGATTO, Catarina Ianni. Consórcios intermunicipais ou arranjos de desenvolvimento da educação? : Uma análise de duas experiências no federalismo educacional brasileiro. **Revista do**

- Serviço Público**, [s. l.], v. 72, n. 01, p. 101–132, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v72i01.4114>
- GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, [s. l.], v. 52, n. suppl 1, p. 125–146, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-20032014000600007>
- IMMERGUT, Ellen M. As regras do jogo: A lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, [s. l.], p. 22, 1996.
- JANTALIA, Fabiano. Vista do A construção da identidade institucional da regulação bancária brasileira: uma análise à luz da teoria do path dependence. **RDA – Revista de Direito Administrativo**, [s. l.], v. 276, 2017. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/72992/71618>. Acesso em: 18 jul. 2021.
- JULIÃO, Karine Sousa; OLIVIERI, Cecília. Cooperação intergovernamental na política de saúde: a experiência dos consórcios públicos verticais no Ceará, Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, [s. l.], v. 36, n. 3, p. e00037519, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-311x00037519>
- LAGO-PEÑAS, Santiago; MARTINEZ-VAZQUEZ, Jorge. **The Challenge of Local Government Size: Theoretical Perspectives, International Experience and Policy Reform**. [S. l.]: Edward Elgar Publishing, 2013.
- LEAL, Vitor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto: o município e o regime representativo no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1948. *E-book*.
- LEME, Taciana Neto. Os Municípios e a Política Nacional do Meio Ambiente. **Planejamento e Políticas Públicas**, [s. l.], n. 35, 2010. Disponível em: [//www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/196](http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/196). Acesso em: 23 jul. 2021.
- LIMA, Luciana Leite; LUI, Lizandro; RUIZ, Karina Pietro Biasi. Plano Plurianual como proxy para medir capacidades estatais: um estudo sobre o planejamento governamental nos municípios da região metropolitana de Porto Alegre. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, [s. l.], p. 16, 2020.
- LIMA, Luciana Leite; AGUIAR, Rafael Barbosa de; LUI, Lizandro. Conectando problemas, soluções e expectativas: mapeando a literatura sobre análise do desenho de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 36, 2021.
- LOTTA, Gabriela Spanghero; GONÇALVES, Renata; BITELMAN, Marina. A Coordenação Federativa de Políticas Públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, [s. l.], v. 19, n. 64, 2014a. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v19n64.5817>. Acesso em: 25 out. 2018.
- LOTTA, Gabriela Spanghero; GONÇALVES, Renata; BITELMAN, Marina Farkas. A Coordenação Federativa de Políticas Públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, [s. l.], v. 19, n. 64, 2014b. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v19n64.5817>. Acesso em: 18 jul. 2021.
- LOWI, Theodore J. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, [s. l.], v. 32, n. 4, p. 298–310, 1972. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/974990>
- LUCA, Davide; MODREGO, Felix. Stronger together? Assessing the causal effect of inter-municipal cooperation on the efficiency of small Italian municipalities. **Journal of Regional Science**, [s. l.], n. 61.1, 2021. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/jors.12509>. Acesso em: 23 jul. 2021.
- LUI, Lizandro; SCHABBACH, Leticia Maria; NORA, Carlise Rigon Dalla. Health regionalization and federative cooperation in Brazil: the role of inter-municipal consortium. **Ciência & Saúde Coletiva**, [s. l.], v. 25, p. 5065–5074, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-812320202512.03752019>
- MACHADO, José Angelo. Pacto de gestão na saúde: até onde esperar uma “regionalização solidária e cooperativa”? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, [s. l.], v. 24, n. 71, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092009000300008>. Acesso em: 14 jul. 2021.
- MACHADO, José Angelo; ANDRADE, Marta Leone Costa. Cooperação intergovernamental, consórcios públicos e sistemas de distribuição de custos e benefícios. **Revista de Administração Pública**, [s. l.], v. 48, n. 3, p. 695–720, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-76121626>

- MAIELLO, Antonella; BRITTO, Ana Lucia Nogueira de Paiva; VALLE, Tatiana Freitas. Implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos. **Revista de Administração Pública**, [s. l.], v. 52, n. 1, p. 24–51, 2018.
- MARCONI, Maria de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de Pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1991.
- MORAIS, Vânia Soares; CHAVES, André Preissler Loureiro. Percepção dos gestores municipais de saúde relacionada à saúde ambiental: consórcio intermunicipal de saúde Cerrado Tocantins Araguaia. **Saúde e Sociedade**, [s. l.], v. 25, p. 349–360, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-12902016149984>
- NIAOUNAKIS, Thomas; BLANK, Jos. Inter-municipal cooperation, economies of scale and cost efficiency: an application of stochastic frontier analysis to Dutch municipal tax departments. **Local Government Studies**, [s. l.], v. 43, n. 4, p. 533–554, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/03003930.2017.1322958>
- NICOLETTO, Sônia Cristina Stefano; CORDONI JR., Luiz; COSTA, Nilson do Rosário. Consórcios Intermunicipais de Saúde: o caso do Paraná, Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, [s. l.], v. 21, n. 1, p. 29–38, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-311X2005000100004>
- NIEDERLE, Paulo; DORVILLE, Claire; LEMEILLEUR, Sylvaine. Diferenciação institucional na certificação de produtos orgânicos: uma comparação dos Organismos Participativos de Avaliação da Conformidade no estado do Rio Grande do Sul. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, [s. l.], v. 59, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1806-9479.2021.224827>. Acesso em: 18 jul. 2021.
- NORTH, Douglass C. Institutions. **Journal of Economic Perspectives**, [s. l.], v. 5, n. 1, p. 97–112, 1991. Disponível em: <https://doi.org/10.1257/jep.5.1.97>
- PIERSON, Paul. Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policy. **Governance**, [s. l.], v. 8, n. 4, 1995. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.1995.tb00223.x>. Acesso em: 13 ago. 2019.
- TEIXEIRA DE FREITAS, Mario Augusto. **REVISTA BRASILEIRA DOS MUNICÍPIOS** v.10 n. 37-38 jan./jun. 1957, p. 14.
- ROCHA, Carlos Vasconcelos. A cooperação federativa e a política de saúde: o caso dos Consórcios Intermunicipais de Saúde no estado do Paraná. **Cadernos Metrópole**, [s. l.], v. 18, n. 36, p. 377–399, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2016-3604>
- SANTOS, Adriano Maia dos; GIOVANELLA, Ligia. Regional governance: strategies and disputes in health region management. **Revista de Saúde Pública**, [s. l.], v. 48, n. 4, p. 622–631, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-8910.2014048005045>
- SIMÃO, Nathalia Machado; DÁLMO, Francisco César; NEBRA, Silvia Azucena. A Política Nacional de Resíduos Sólidos e a estratégia de formação dos Consórcios Públicos Intermunicipais. **Revista de Políticas Públicas**, [s. l.], v. 21, n. 2, p. 24, 2018.
- SOUKOPOVÁ, Jana; VACEKOVÁ, Gabriela. Internal factors of intermunicipal cooperation: what matters most and why? **Local Government Studies**, [s. l.], v. 44, n. 1, p. 105–126, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/03003930.2017.1395739>
- STRELEC, Tamara Caroline; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira; CALDERON, Raquel Gallego. Consórcio de educação de Barcelona: evidências de gestão compartilhada de serviços educativos via consórcios públicos. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico científico editado pela ANPAE**, [s. l.], v. 34, n. 3, p. 689–710, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.21573/vol34n32018.80404>
- STRELEC, Tamara Caroline; FONSECA, Francisco. Desafios da adaptação institucional: um estudo do impacto da Lei de Consórcios Públicos no estado de São Paulo. **Cadernos Adenauer**, [s. l.], 2011. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/8395>. Acesso em: 10 set. 2018.
- VIANA, Ana Luiza d'Ávila *et al.* Regionalização e Redes de Saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, [s. l.], v. 23, n. 6, p. 1791–1798, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-81232018236.05502018>
- Brasil. Conselho Nacional de Secretários da Saúde-CONASS. Atenção Primária e promoção da saúde: Coleção Progestores - Para entender a gestão do SUS. Brasília: CONASS; 2011.

Alves MLF, Guedes HM, Chianca TCM, Martins JCA. Rede de referência e contrarreferência para o atendimento de urgências em um município do interior de Minas Gerais- Brasil. Rev Med Minas Gerais. 2015; 25(4):469-75

Pré-print