



AS VANTAGENS E DESAFIOS DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS PARA A EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS LOCAIS SOB A ÓTICA DA GESTÃO ASSOCIADA COMO FORMA DE FORTALECIMENTO DO PODER LOCAL

THE ADVANTAGES AND CHALLENGES OF INTERMUNICIPAL PUBLIC CONSORTIA FOR THE EFFECTIVENESS OF LOCAL PUBLIC POLICIES FROM THE PERSPECTIVE OF ASSOCIATED MANAGEMENT AS A WAY OF STRENGTHENING LOCAL POWER

João Arthur Santos Flesch¹
Luana Priebe Carvalho²

Resumo: A partir da ideia de fortalecimento do poder local, a fim de propiciar a melhoria da gestão de políticas públicas no âmbito dos municípios, buscou-se compreender a prática de gestão pública associada, nomeadamente por meio dos consórcios públicos intermunicipais, bem como apresentar as vantagens e desafios enfrentados pelos governos locais quando da interrelação dos entes federados na forma consorciada. Delimitou-se a prática de gestão associada como uma expressão da descentralização trazida pelo modelo federativo cooperado, conceituando-se os consórcios públicos intermunicipais como uma forma de organização horizontal envolvendo dois ou mais municípios com o objetivo de obter maiores recursos e facilitar a implementação e administração as políticas públicas no âmbito local. Concluiu-se que o enfrentamento das dificuldades encontradas pelas gestões locais no âmbito dos consórcios públicos passa, dentre outros pontos, pela mudança cultural e de mentalidade, tanto dos governos locais no relacionamento entre consorciados, quanto da participação do cidadão como importante integrante no processo de gestão pública local.

Palavras Chave: Consórcios Públicos Intermunicipais; Políticas Públicas; Gestão Local; Poder Local;

Abstract: From the idea of strengthening local power, in order to provide the improvement of public policy management within municipalities, we sought to understand the practice of associated public management, namely through intermunicipal public consortia, as well as presenting the advantages and challenges faced by local governments when the interrelationship of federated entities in consortium form.

¹ Advogado, inscrito na OAB/RS sob o nº 105.958. Graduado em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (2016); Mestrando em Direito pelo Programa de Pós-graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC com Bolsa CAPES modalidade I. Membro do grupo de pesquisa Gestão Local e Políticas Públicas vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul, Rio Grande do Sul, Brasil, coordenado pelo Professor Pós-Doutor Ricardo Hermany. E-mail: joaoflesch@gmail.com – <https://lattes.cnpq.br/4500257603352026>.

² Graduanda do Curso de Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul. Membro do Grupo de Estudos “Gestão Local e Políticas Públicas” coordenado pelo professor Pós-Doutor Ricardo Hermany. <https://lattes.cnpq.br/2173420012002561>.



The associated management practice was defined as an expression of the decentralization brought by the cooperative federative model, conceptualizing intermunicipal public consortia as a form of horizontal organization involving two or more municipalities with the objective of obtaining greater resources and facilitating implementation and administration of public policies at local range. It was concluded that the tackling of the difficulties encountered by local management within the scope of public consortia goes through, among other points, cultural and mentality change, both from local governments in the relationship between consortium members, and from citizen participation as an important member of the local public management process.

Keywords: Intermunicipal Public Consortia; Public Policies; Local Management; Local Power

Introdução

O desenvolvimento e gestão de políticas públicas no âmbito municipal tem sido objeto de discussões em face da importância de fortalecimento do poder local para propiciar aos governos municipais condições de autonomia e gestão capazes de aprimorar a prestação de políticas públicas. Isso porque a esfera local é o centro de decisão mais próximo do cidadão objeto das políticas públicas a serem implementadas, de maneira que o município precisa ser visto como um centro de bem-estar social onde cada pessoa tem sua vida e desenvolve suas atividades gerando uma necessidade ampla de serviços públicos de qualidade a fim de possibilitar uma boa qualidade de vida aos cidadãos.

Essa demanda de encargos atribuídos ao município traz consigo um custo operacional elevado, que muitas vezes não pode ser suportado exclusivamente pelo governo local, necessitando de alternativas para a viabilidade de implementação de todas as políticas públicas advindas desses encargos. Dentre algumas alternativas, encontra-se a da gestão associada no âmbito dos entes federados, nomeadamente por meio dos consórcios públicos, de maneira a propiciar uma gestão cooperada entre os entes da federação na busca de mais recursos e de melhoria na gestão, tratando-se de uma possibilidade importante no âmbito local, sobretudo no âmbito dos médios e pequenos municípios que não possuem qualquer outra fonte de recursos além dos repasses constitucionais e arrendação originária de impostos.

Em face disso, com o presente artigo, utilizando-se do método descritivo e qualitativo de análise bibliográfica e documental, busca-se responder o seguinte questionamento: Como minimizar as dificuldades enfrentadas pelos governos locais



quando da integração de consórcios públicos, de maneira a trazer o tema da gestão pública associada para o debate da administração pública? A partir do problema de pesquisa, o presente trabalho tem como objetivo demonstrar a importância do associativismo municipal, nomeadamente através dos consórcios públicos intermunicipais, para a efetividade das políticas públicas, dentro da ótica de fortalecimento do poder local.

A pesquisa divide-se em três objetivos específicos, primeiramente, buscar-se-á entender o processo de descentralização a partir da gestão pública associada e como esse processo está associado ao fortalecimento do poder local; passando-se para uma definição do consórcios públicos intermunicipais e elencar pontos importantes dessa forma de organização para a administração local; por fim, analisar os benefícios e desafios enfrentados pelos governos locais na integração dos consórcios públicos intermunicipais e buscar possíveis alternativas para superá-los.

1. Federalismo e o processo de descentralização a partir da gestão associada de políticas públicas como forma de fortalecimento do poder local.

O Estado Federado configura-se a partir da descentralização da autonomia política, administrativa e fiscal entre os entes que compõe a federação, de maneira passam a existir múltiplos centros de decisão, cada um dentro da sua área de competência previamente definida pela Constituição Federal. Dessa forma, no Estado Federal, não há uma hierarquia entre os entes que o compõem, geralmente chamados de Estados-membros, havendo uma distribuição constitucional de competências, pela qual a Constituição Federal atribui os encargos de cada ente federado, sem possibilidade de interferência da legislação infraconstitucional na autonomia. (Dallari, 2019)

Nesse sentido:

Há muitas variedades de arranjos políticos aos quais o termo federal pode ser aplicado com propriedade. O federalismo tem sido utilizado, a partir do exemplo norte-americano, como alternativa para o Estado Unitário com um único centro de poder político. Entretanto, mantendo a característica básica, que é a multiplicidade de centros de poder, a prática tem inspirado os arranjos mais diversificados. (Dallari, 2019, p. 61)

No Brasil, o arranjo federativo passou por modificações e distintas formas, inclusive rompimentos, desde a sua primeira instauração com a Proclamação da



República em 1889 até o advento da Constituição Federal de 1988. Nessa, ficou definido, no artigo 1º, que “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito (...)”. Não obstante, os artigos 23 e 24 da Carta Magna elencam competências comuns e concorrentes entre União, Estados-membros e municípios, o que permite caracterizar o federalismo brasileiro dentro de um viés cooperativo.

Essa característica de um Federalismo Cooperativo ganha validade a partir da formatação trazida pela Constituição de 1988, de um modelo de Estado mais intervencionista e voltado para a implementação de políticas públicas. Os entes federados não têm mais como gerenciar os inúmeros fatores estatais nas mais diversas regiões do país, sobretudo pelas desigualdades regionais existentes, exigindo-se um tratamento uniforme em escala nacional, sobretudo em face dos setores econômico e social, que exigem uma unidade de planejamento e direção. (Bercovici, 2004).

Ressalta-se que a necessidade de um tratamento uniforme em todo território nacional não implica em uma centralização, mas sim uma adequada distribuição de competências e recursos de maneira a garantir em todas as esferas de governo a prestação de políticas públicas necessárias em iguais condições dentro de uma diretriz nacional homogênea, para que se propicie uma igualdade de condições a todos os cidadãos. Em vista disso, faz-se necessário a colaboração entre os entes federados, de maneira a garantir uma atuação homogênea impedindo que se acabe em uma centralização das decisões. (Bercovici, 2004).

A questão entre centralização e homogeneização é explicada por Bercovici:

Esta unidade de atuação não significa, necessariamente, centralização. Precisamos, antes de mais nada, diferenciar centralização de homogeneização. Com a centralização há a concentração de poderes na esfera federal, debilitando os entes federados em favor do poder central. Já a homogeneização (*Unitarisierung*, uniformização) é baseada na cooperação, pois se trata do processo de redução das desigualdades regionais em favor de uma progressiva igualação das condições sociais de vida em todo território nacional. (2004, p. 57)

Essa distribuição de competências e a preocupação com a homogeneidade da prestação das políticas públicas está diretamente ligada com o nível de descentralização política, administrativa e fiscal. Isso porque, nessas três esferas de autonomia, é preciso



buscar um equilíbrio, já que a transferência de encargos implica, necessariamente, em um aumento de despesas e na necessidade de uma maior arrecadação a fim de financiar a atuação do poder público no âmbito de cada competência.

Quanto mais acentuada for o grau de descentralização das competências, mais se verificará um aumento na transferência de poder político e de responsabilidades a ele inerentes, resultando, por conseguinte, em uma maior de recursos financeiros para o cumprimento das referidas atribuições. Portanto, deve-se assegurar que a descentralização fiscal esteja alinhada e em um mesmo patamar que as descentralizações política e administrativa, de maneira a garantir os recursos financeiro necessários a viabilização e eficácia das políticas públicas relacionadas a respectivas competências (Dallari, 2019).

Por conseguinte, torna-se imperativo que, durante a alocação das competências, sejam igualmente distribuídas as fontes de recursos financeiros, visando estabelecer um equilíbrio entre obrigações e receitas. Na ausência desse equilíbrio, duas situações podem surgir: ou a gestão pública falha em agir com eficácia, resultando na não satisfação ou insuficiência na satisfação das necessidades essenciais da população; ou a entidade responsável pelo serviço se vê compelida a buscar recursos financeiros de outras fontes, gerando uma dependência que inevitavelmente acarreta submissão política (Dallari, 2019).

Essa situação pode ser interpretada como uma falha no atual arranjo da estrutura federativa, especialmente quando consideramos que cada comunidade local possui características culturais peculiares que influenciam na definição de suas prioridades. Nesse sentido, quanto maior for a autonomia efetiva dos municípios, maior será a probabilidade de se alcançar uma sociedade na qual os indivíduos se realizem plenamente. Com efeito, uma análise cuidadosa dos comportamentos e das aspirações das populações revela um desejo intenso e generalizado de ampliar e garantir a autonomia das comunidades locais. Isso pode ser alcançado ao conceder a elas um conjunto de competências significativas e bem definidas, respaldadas por recursos próprios suficientes (Dallari, 2019).

Essa ampliação da autonomia das comunidades locais é trabalhada dentro da lógica de um fortalecimento do poder local, de fortalecimento do governo municipal para



que esse possa ser capaz de garantir a implementação e financiamento das políticas públicas de maneira efetiva no espaço local, sem que dependa de recursos complementares da União ou Estados-membros. Possibilitar uma gestão local efetiva e autônoma busca trazer para a decisão para próximo do cidadão que será objeto da política pública em apreço, trabalhando-se com todas as peculiaridades locais de maneira a tratar as necessidades da maneira mais eficiente possível, gerando não só uma maior qualidade dos serviços públicos, mas também uma melhor aplicação do dinheiro público.

A questão do poder local está emergindo para figurar como uma das questões principais a serem trabalhadas e fomentadas em nossa sociedade. Podendo ser chamada de "*local authority*" em inglês, "*communautés locales*" em francês, ou ainda, como "espaço local", o poder local está no cerne de uma série de transformações que englobam a descentralização, a desburocratização, a participação cidadã e as chamadas novas "tecnologias urbanas". Contudo, ainda persiste um ceticismo considerável em relação à importância estratégica dos mecanismos participativos no âmbito local. Prevalece a visão de que uma organização comunitária, ao lutar por melhorias como a construção de uma unidade de saúde ou a canalização de um curso d'água, pode cessar suas atividades tão logo obtenha sua reivindicação (Dowbor, 2016).

Dessa forma, com o objetivo de melhoria da gestão local e eficiência no fornecimento dos serviços públicos no âmbito local, chama-se a atenção para a prática de gestão associada entre os entes federados na busca de uma relação cooperativa no âmbito das políticas públicas. Existem diversas formas para a realização de uma gestão associada dos serviços públicos, dentre elas a reunião dos entes federados para formarem consórcios públicos de maneira a trabalhar a gestão e manejo dos recursos públicos de maneira cooperada. Nesse sentido:

O formato da distribuição de competências, somado a questão da repartição de recursos, demonstra que o diálogo e a cooperação federativa são fundamentais para o êxito do desenvolvimento do país. Para tanto, os consórcios públicos se apresentam como uma alternativa de fortalecimento e integração dos governos locais a partir da colaboração recíproca para o alcance de fins convergentes que não se solucionariam pela atuação isolada dos Municípios. Essas entidades trazem consigo novas possibilidades na gestão que propiciam a execução de serviços e políticas públicas com maior abrangência, eficiência e otimizam o uso dos recursos públicos. (CNM, 2020, p. 13)



O artigo 241 da Constituição Federal dispõe sobre a prática da gestão associada de políticas públicas e traz a possibilidade da criação de consórcios públicos como uma forma cooperativa de atuação entre os entes federados para fomentar e reunir uma maior quantidade de recursos de maneira a melhorar a gestão local. Dessa forma, tendo em vista a importância do associativismo municipal para a gestão local dentro da visão cooperativa de organização dos entes federados, passar-se-á para uma exposição mais detalhada dos conceitos relativos aos consórcios públicos intermunicipais e a sua importância para a gestão local de políticas públicas.

2. Definição dos Consórcios públicos intermunicipais

A forma de associação por consórcio está prevista no Brasil desde a Constituição de 1937, sendo assim, sua estruturação e disseminação entre os gestores públicos começaram a ganhar força apenas a partir da década de 1990, quando a descentralização das políticas públicas, decorrente do desenho institucional estabelecido pela Constituição de 1988 em nosso federalismo, apresentou aos governos locais desafios de coordenação e cooperação. A possibilidade de firmar acordos entre os municípios, com o objetivo de resolver questões de ação coletiva que afetam diretamente as políticas públicas, fez com que os consórcios municipais se tornassem uma preocupação para alguns governos locais que não queriam confundir sua autonomia política com uma ideia de autossuficiência autárquica.

Essa possibilidade de uma gestão pública associada trazida pela Constituição Federal de 1988 permite então uma relação conjunta de dois ou mais entes federados em busca de um objetivo em comum e que de maneira isolada tornar-se-iam mais difíceis e até mesmo impossíveis de serem alcançados. Os consórcios intermunicipais são assim definidos como organizações constituídas mediante a manifestação de cooperação dos agentes políticos relevantes de diferentes localidades (chefes do poder executivo) que decidem combinar esforços para resolver problemas relacionados a um determinado tema ou área específica (Caldas, 2007).

Trata-se, portanto, de uma rede federativa na qual é estabelecida uma esfera política de colaboração horizontal entre dois ou mais entes federativos municipais,



voltada para a tomada conjunta de decisões sobre políticas públicas. Nem todas as associações intermunicipais se configuram como consórcios. Para que sejam reconhecidas como tal, é imprescindível que a arena política esteja previamente formada para a elaboração de políticas públicas, o que exclui os fóruns regionais direcionados exclusivamente para a aproximação política entre os gestores municipais sem nenhum compromisso mais específico (Dieguez, 2011).

Além disso, os pactos intermunicipais possuem uma natureza jurídica, uma vez que se consolidam como uma relação contratual entre dois entes federativos autônomos do poder público na esfera municipal, uma dimensão institucional, visto que reconfiguram as regras do jogo que orientam o comportamento dos agentes e conferem maior estabilidade e previsibilidade às suas relações. Esta é uma concepção eminentemente política, pois representam a colaboração entre municípios para produzirem decisões de maneira compartilhada e negociada visando a resolver os problemas comuns identificados pelos agentes em suas agendas governamentais locais (Dieguez, 2011).

Os consórcios intermunicipais surgiram durante a década de 1980 como um instrumento significativo de política pública, visando permitir que diferentes entes federativos oferecessem respostas às demandas provenientes da sociedade, abordando questões relacionadas ao desenvolvimento econômico, saúde, saneamento, educação, meio ambiente, entre outros. Esse movimento foi descrito como uma “transferência de competências” que aliada a uma transferência de receitas em proporção inferior às novas responsabilidades assumidas e a uma política financeira rigorosa liderada pela chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, levou os municípios a buscar novas maneiras de cumprir satisfatoriamente seus compromissos, especialmente nas áreas de saúde e educação. Uma dessas abordagens consiste nos chamados Consórcios Intermunicipais. (Prates, 2015).

Contudo, foi somente com a promulgação da Lei nº 11.107, datada de 6 de abril de 2005, que se instituíram disposições gerais para a celebração de consórcios públicos pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, embasada no artigo 241 da Constituição Federal, portanto, o propósito era promover a consecução de interesses comuns entre essas entidades governamentais e facilitar a gestão colaborativa, conforme preconizado na referida norma constitucional. A legislação federal tem como escopo



regular de forma abrangente o acordo de cooperação (lei nacional), cabendo, portanto, à União Federal a responsabilidade legislativa sobre essa matéria (Carvalho, 2017).

A alocação de competências entre os entes federativos delineada na Constituição Federal de 1988 ocorre através da divisão vertical e horizontal, de maneira que a Repartição Vertical envolve duas ou mais entidades que atuam de forma conjunta ou em colaboração para tratar de uma mesma questão, com um limite estabelecido na legislação para o exercício da competência compartilhada. Exemplos incluem a atuação na esfera ambiental, educacional, de bem-estar social e outras competências de teor material (artigo 23) e normativo (artigo 24) (CNM, 2016).

Já na Repartição Horizontal algumas atribuições são restritas a um único ente federativo, ou seja, não são compartilhadas com os demais, entretanto, a título de exemplo, a Constituição Federal (CF) estipulou no artigo 21 as competências de teor material ou administrativo que serão exercidas de forma exclusiva pela União. Por sua vez, o artigo 25, parágrafos 2 e 3, da CF delimita as atribuições reservadas exclusivamente aos Estados, enquanto o artigo 30, inciso I, da CF, estabelece as competências dos Municípios em relação aos aspectos de interesse local (CNM, 2016).

No âmbito dos consórcios intermunicipais, há quatro abordagens distintas: a primeira estabelece uma comparação entre os consórcios e as regiões metropolitanas; a segunda os define como entidades; a terceira busca delinear e diferenciar consórcios de convênios; por último, os consórcios são contextualizados dentro da modalidade horizontal, conforme anteriormente mencionado. A partir das experiências anteriores, é possível observar que o consórcio surge como uma união resultante de interesses comuns, destinada a abordar questões compartilhadas entre entidades do mesmo nível governamental – por exemplo, município a município (Caldas, 2007).

Os acordos intermunicipais catalisadores, assim como os executoras, detêm competências associadas a uma ou várias finalidades, compreendidas como atividades de coordenação, planejamento, normatização regulatória, supervisão, suporte à execução de serviços ou prestação de serviços. O acordo intermunicipal pode tanto estimular um de seus membros ou terceiros a planejar, como também pode direcionar diretamente a elaboração da política pública regional, por exemplo (Chebrubine; Trevas, 2013).



Os Consórcios Públicos emergiram como resposta a uma lacuna preexistente, nomeadamente o agrupamento de municípios em entidades de natureza privada, como eram classificados os antigos consórcios intermunicipais. Assim, a principal motivação para a adesão ou instituição de uma parceria pública é regularizar os laços entre os entes federativos que buscam cooperar de forma coordenada, impulsionados pelo princípio fundamental de colaboração mútua (Sebrae, 2020).

Portanto, verifica-se que os consórcios públicos intermunicipais constituem uma ferramenta a ser utilizada pelos entes federados na busca por uma gestão conjunta e mais efetiva, de maneira colaborativa, na busca pela implementação das políticas públicas. Assim, uma vez tendo-se apresentado a conceituação dos consórcios públicos intermunicipais partir-se-á para uma abordagem dos benefícios a serem buscados na gestão associativa dos consórcios bem como dos obstáculos enfrentados pelas gestões locais na relação consorciada.

3. Os benefícios de estabelecer um Consórcio Público Intermunicipal: Facilitadores e Obstáculos

Há diversas justificativas para que os entes federativos, especialmente os municípios, optem por se consorciar, e essas razões podem ser sintetizadas em: melhorar e expandir a disponibilidade de serviços públicos para os cidadãos, diminuir e aprimorar a alocação de recursos públicos destinados às despesas operacionais e investimentos. Além do mais, incrementar a colaboração e fortalecer a integração regional, descarregar os municípios de responsabilidades complicadas e de execução desafiadora em escala reduzida e integrar políticas públicas para otimizar a eficácia e os impactos na sociedade (Sebrae, 2020, p. 10).

A gestão pública associada, a partir de um consórcio público, é um relevante mecanismo de cooperação entre as entidades federativas, beneficiando a eficiência de recursos e a especialização de equipes técnicas, com a ampliação da capacidade de implementação de políticas públicas específicas particularmente para municípios de menor porte, viabilizando a realização de iniciativas que seriam inviáveis para um único município. Pode ainda facilitar a troca de ideias, projetos e experiências, possibilitando a



elaboração de políticas públicas em uma escala regional e promovendo a transparência e o controle das decisões públicas, fortalecendo a capacidade de diálogo e negociação dos municípios com as esferas estadual e federal, conferindo representatividade política regional para demandas locais, através do aproveitamento de economias de escala e viabilizando a implementação de concessões e parcerias público-privadas (PPP) para grandes projetos de infraestrutura e serviços de alto custo e facilita a elaboração e planejamento de projetos mais complexos (Alvarez; Henrichs, 2020).

Assim, os consórcios públicos são considerados um recurso fundamental para promover a colaboração e a gestão conjunta entre os entes federativos, visando fortalecer aqueles com recursos administrativos, gerenciais e financeiros limitados. Esse aspecto é particularmente significativo para os pequenos municípios, os quais enfrentam obstáculos na solução de questões estruturais em suas áreas locais e regionais (CNM, 2016).

A descentralização das ações de governo fortalece a autonomia municipal e contribui para a democracia, de maneira que a implementação de um consórcio público concorre para o aumento da transparência e o controle das decisões públicas. A sua promoção pode aprimorar as relações entre as prefeituras e outras instâncias do governo, facilitando o acesso aos recursos de forma mais eficaz e ágil, a iniciativa contribui para reduzir as distâncias entre as administrações municipais e os níveis estadual e federal, possibilitando que o planejamento das políticas públicas seja realizado de maneira colaborativa, envolvendo todos os membros do Consórcio, entre outras diversas opções (CNM, 2016).

Os consórcios públicos oferecem uma gama mais ampla de opções para a entrega de serviços públicos, através das formas tradicionais de prestação direta pelos Entes federativos ou de forma indireta através de concessões ou permissões, assim, surge a possibilidade da gestão associada. A gestão associada de diversos serviços públicos é considerada vantajosa; no entanto, sua efetivação requer um planejamento cuidadoso, diálogo eficaz, coordenação coesa e comprometimento, uma vez que a formação de um consórcio público é uma escolha que reflete uma decisão política consciente (CNM, 2016).

Veja-se que a Constituição Federal apresenta os consórcios públicos como uma opção para fortalecer os entes federativos, especialmente os municípios, e melhorar a gestão



pública, no entanto, não os obriga a integrarem ou permanecerem associados a um consórcio público, já que existem a figura da autonomia política e administrativa de cada ente federado que dentro dessa esfera pode optar ou não em participar. Portanto, sua formação é uma decisão política e voluntária, que requer uma forte e unida articulação política para alinhar objetivos em comum e esse comprometimento é justificado pelo potencial dos consórcios em reconfigurar as relações federativas e promover a cooperação entre os entes (Henrichs; Lima; Cunha, 2020).

Dessa forma, alguns dos fatores que favorecem os consórcios públicos municipais é a presença de uma identidade regional já estabelecida entre vários municípios, que emerge como um elemento catalisador político e social que facilita a cooperação conjunta. Essa formação de lideranças políticas regionais capaz de estabelecer alianças entre municípios, mesmo diante de desafios, é uma característica importante, a direção das políticas públicas pode promover modalidades de consorciamento, especialmente quando suas estruturas normativas ou seus incentivos financeiros apontam nessa direção, o suporte e a orientação do governo estadual e/ou federal constituem outra ferramenta que pode estimular a formação e a continuidade dos consórcios, minimizando rivalidades e incertezas entre os prefeitos (Henrichs; Lima; Cunha, 2020).

Não obstante, também é preciso tratar dos fatores que dificultam a relação de maior efetividade dos referidos consórcios públicos municipais como a falta de uma identidade regional, combinada com o baixo capital social das instituições locais, a existência de conflitos político-partidários, tanto entre prefeitos quanto entre eles e o governador/presidente, conflitos entre governos locais em certas políticas públicas, bem como a falta de incentivo por parte dos outros níveis de governo, especialmente dos governos estaduais, uma gestão pública fragilizada, o que dificulta a obtenção de informações e conhecimento sobre a formação de consórcios e o rigor excessivo do direito administrativo e da interpretação realizada pelos Tribunais de Contas, que podem estabelecer obstáculos à prática do associativismo intermunicipal (Henrichs; Lima; Cunha, 2020).

A superação desses desafios indica na direção de uma mudança de cultura e mentalidade, de maneira que a própria sociedade busque compreender a importância da participação popular na gestão local. Ao passo que o cidadão passe a integrar e se importar



verdadeiramente com o núcleo de decisão local, buscando ser presente, expondo ideias e informações importantes das realidades locais, os gestores terão cada mais material de trabalho para melhoria e implantação das políticas públicas no âmbito local, sendo que essa mudança irá refletir inclusive na formação dos governos locais que terão a tendência de corresponderem as aspirações desses cidadãos mais participativos e preocupados com a gestão local através de representantes de igual ou semelhante pensamento.

Essa mudança cultural e de entendimento também deve estar atrelada aos governos locais, com visão para uma melhoria da gestão local e da qualidade de vida dos cidadãos que precisa estar no foco dos debates. Essa alteração de paradigma, inclusive, pode propiciar o desenvolvimento de um inconsciente coletivo pela melhoria nas condições, que pode vir a propiciar o surgimento de uma identidade regional ainda não existente, que, por sua vez, configura elemento necessário aos consórcios públicos intermunicipais, já que a partir de uma mudança de pensamento pode-se buscar a superação das diferenças locais em prol de um objetivo em comum e de melhoria para a região.

Por fim, ainda se encontra o problema do jogo político que permanece muito forte no âmbito das administrações públicas e que está diretamente ligado com a necessidade de uma modificação do modo de pensar a administração pública, sendo que a própria visão dos municípios como uma fonte de apoio político partidário e de contato direto com o eleitor acaba por muitas vezes inviabilizando as relações entre municípios com bases políticas distintas. Aliado a isso ainda se encontra a existência de um conjunto normativo ainda muito engessado e excessivamente burocrático que dificulta o processo de formação e manutenção dos consórcios.

Considerações finais

Em face do arranjo federativo brasileiro e diante forma de descentralização proposto pela Constituição Federal de 1988, verifica-se a existência de um federalismo de cooperação por meio de uma atribuição de competências comuns e concorrentes entre os entes federados. Esse processo de descentralização pode se dar de diversas formas, em maior ou menor grau de distribuição de competências entre os entes federados, de maneira



que quanto maior a descentralização de encargos maior será a autonomia e poder político concedido aos entes federados.

Dentro dessa perspectiva de gestão de políticas públicas, nomeadamente no âmbito local, tem-se a ideia de poder local como um objetivo a ser trabalhado a partir e mecanismos de fortalecimento da gestão local. Isso porque o município é o centro de decisão mais próximo do cidadão e da realidade na qual se busca a implementação dessas políticas públicas, de maneira que a participação popular e uma gestão local eficiente podem propiciar uma melhor gestão no âmbito local.

Assim, na busca por uma maior eficiência da gestão local e de uma forma de enfrentar as dificuldades fiscais enfrentadas pelos municípios brasileiros no âmbito fiscal, tem-se a possibilidade de atuação associada na gestão de políticas públicas, de maneira que a partir dos dispositivos constitucionais, tem-se na figura dos consórcios públicos uma alternativa para o enfrentamento desse problema. Essa forma de gestão pública associada configura-se dentro de uma ótica de atuação cooperada entre entes federativos a fim de aumentar o volume de recursos e ampliar a eficiência na gestão de políticas públicas.

A partir da análise realizada sobre as vantagens e desafios dos consórcios públicos intermunicipais para a efetividade das políticas públicas locais, sob a ótica da gestão associada, como forma de fortalecimento do poder local, é possível concluir que esses consórcios representam uma resposta significativa aos desafios de coordenação e cooperação enfrentados pelos entes federativos municipais.

Os consórcios intermunicipais, como organizações constituídas para resolver problemas comuns relacionados a áreas específicas, promovem a colaboração horizontal entre os entes federativos, facilitando a tomada conjunta de decisões sobre políticas públicas. A legislação brasileira, especialmente a Lei nº 11.107/2005, estabelece as bases para a criação e operação desses consórcios, incentivando a cooperação entre os entes federativos para a consecução de interesses comuns.

Ao participarem de consórcios intermunicipais, os municípios podem beneficiar-se de uma série de vantagens, como o aumento da eficiência na utilização de recursos, a ampliação da capacidade de implementação de políticas públicas, a facilitação do acesso a recursos e parcerias, além da promoção da transparência e do controle das decisões



públicas. Esses benefícios desempenham um papel fundamental no fortalecimento da autonomia municipal, na promoção da democracia e na integração de políticas públicas em uma escala regional mais abrangente.

No entanto, os consórcios públicos também enfrentam obstáculos, como quando da falta de identidade regional, da existência de conflitos políticos e administrativos, além de desafios relacionados à gestão pública e à interpretação das normas legais pelos órgãos de controle. A criação e sustentabilidade dos consórcios públicos depende, portanto, de uma forte articulação política, uma estrutura de governança pública eficaz e um planejamento financeiro e técnico consistente, não obstante, a mudança de mentalidade e de cultura tanto da sociedade através da participação nas decisões e planejamento da gestão local como dos governos locais de maneira a promover antes de tudo o bem estar local e eficiência das políticas públicas também é condição para a superação dos obstáculos.

Em suma, os consórcios públicos intermunicipais representam uma importante ferramenta para fortalecer os entes federativos municipais e melhorar a gestão pública local. No entanto, sua efetividade depende da superação dos desafios e da promoção de uma colaboração eficaz entre os entes federativos, visando o bem-estar e o desenvolvimento das comunidades locais, aliado a uma mudança cultura de pensamento e relacionamento entre sociedade e governo local no âmbito da gestão pública.

REFERÊNCIAS

ALVAREZ, Elisa Kandravicius; HENRICHES, Joanni Aparecida. **Consórcios Públicos Intermunicipais como é para cooperar?** CNM, 2020. Disponível em: https://cnm.org.br/storage/biblioteca/2023/Cons%C3%B3rcios%20P%C3%ABlicos%20Intermunicipais%20Como%20e%20para%20que%20cooperar_publicada.pdf. Acesso em: 14 de abr de 2024.

BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do estado federal brasileiro**. Livraria do Advogado Ed. Porto Alegre. 2004.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 13 abr. 2024.



CALDAS, Eduardo de Lima. **Formação de Agendas Governamentais Locais: O caso dos Consórcios Intermunicipais**, São Paulo, 2007.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de direito administrativo. 31. ed. rev., atual. E ampl. São Paulo: Atlas, 2017.

CHERUBINE, Marcela; TREVAS, Vicente. **Consórcios Públicos e as agendas do Estado Brasileiro**, 2013, Disponível em: <https://fpabramo.org.br/publicacoes/wp-content/uploads/sites/5/2017/05/Consortorios-Trevas-ok.pdf>. Acesso em: 14 de abr. 2024.

CNM, Confederação Nacional dos Municípios. **Consórcios Públicos Intermunicipais, Uma alternativa à gestão público**, 2016. Disponível em: Acesso em: 14 de abr de 2024.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Estado Federal**. Saraiva Educação, 2ª Ed. São Paulo. 2019.

DIEGUEZ, Rodrigo Chaloub. **Consórcios Intermunicipais em foco: debate conceitual e construção de quando metodológico para análise política e institucional**. 2011. CADERNOS do DESENVOLVIMENTO, Rio de Janeiro, v. 6, n. 9, p. 291-319, jul.-dez.

HENRICHES, Joanni Aparecida; LIMA, Diana Vaz de; CUNHA, Marcus Vinicius, Confederação Nacional dos Municípios. **Consórcios Públicos Intermunicipais, Estrutura, Prestação de Contas e Transparência**. 2020. Disponível em: <https://cnm.org.br/storage/biblioteca/Consortorios-publicos-intermunicipais-2ed.pdf>. Acesso em: 14 de abr de 2024.

DOWBOR, Ladislau. **O que é poder local**. Ética Ed. Maranhão. 2016.

HENRICHES, Joanni Aparecida. **Consórcios públicos intermunicipais: estrutura, prestação de contas e transparência** / Joanni Aparecida Henrichs, Diana Vaz de Lima, Marcus Vinicius Cunha. – 2. ed. – Brasília: CNM, 2020.

LIMA, Diana Vaz de **Espaço local em perspectiva: os limites e as possibilidades dos pequenos municípios no federalismo brasileiro**/ Diana Vaz de Lima, Guilherme Estima Giacobbo e Ricardo Hermany. Brasília: CNM, 2023.

PRATES, Ângelo Marcos Queiróz. **Os consórcios intermunicipais no Brasil: Aspectos Legais e Modelos de Consorciamento**, 2015, Disponível em: https://semanaacademica.org.br/system/files/artigos/os_consortorios_intermunicipais_no_brasil_-_aspectos_legais_e_modelos_de_consortciamento.pdf. Acesso em: 14 de abr de 2024

SEBRAE. **Consórcio Público a Serviço do Desenvolvimento Econômico Regional**. Belo Horizonte: Sebrae Minas, 2020. Disponível em: <https://www.mpmg.mp.br/data/files/10/E5/42/E1/0A44A7109CEB34A7760849A8/Cart>



[ilha%20%20Consortio%20Publico%20a%20servico%20do%20Desenvolvimento%20Economico%20Regional.pdf](#). Acesso em: 14 de abr de 2024.