



# **O Contexto do Federalismo Brasileiro: possibilidades de cooperação intergovernamental via consórcios públicos**

**Fernando César de Macedo**

Universidade Estadual de Campinas – Campinas – SP – Brasil

ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-8690-2077>

**Rosangela dos Santos Alves Pequeno**

Universidade Estadual de Campinas – Campinas – SP – Brasil

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2706-2821>

## **Resumo**

O presente artigo se insere no campo dos estudos sobre o federalismo, a partir da realidade brasileira pós-Constituição Federal de 1988. O objetivo é o de apresentar os mecanismos de cooperação intergovernamental, instrumentalizados pelos consórcios públicos, a fim de verificar sua atuação e espacialidade em dimensão regional. A problemática tratada parte das mudanças econômicas ocorridas a partir da década de 1990, que fizeram vir à tona a fragilidade do “pacto federativo” brasileiro, dada a perda de capacidade financeira e de articulação entre os governos subnacionais. Para a análise, o referencial teórico requer um conhecimento multidisciplinar que envolve, em maior ou menor grau, visões teóricas ligadas às Ciências econômicas, históricas, políticas, jurídicas, entre outras. Os métodos de pesquisa se dividem em duas partes: a primeira se baseia em uma pesquisa bibliográfica de caráter analítico, e a segunda utiliza os dados do “Observatório Municipalista de Consórcios Públicos”. A partir dela, busca-se verificar a espacialidade e a atuação dos consórcios públicos. Em dimensão regional, os principais resultados mostram que as experiências de consorciamento estão concentradas nas regiões Sudeste (43,6%) e Sul (30,8%), e atuam, principalmente, nos setores que envolvem a saúde, o meio ambiente, os resíduos sólidos e o saneamento. Com tal característica, constata-se que ao ganhar respaldo jurídico, em 2005, os consórcios públicos passam a ser vistos como instrumentos de cooperação que podem potencializar a capacidade dos governos subnacionais de executar as políticas públicas, dado o fato de que estão integrados à dinâmica do desenvolvimento regional.

**Palavras-chave:** Federalismo. Constituição Federal de 1988. Cooperação Intergovernamental. Consórcios Públicos. Desenvolvimento Regional.

## **The Context of Brazilian Federalism: possibilities for intergovernmental cooperation via public consortia**

### **Abstract**

This article is part of the field of studies on federalism, based on the Brazilian reality after Constitution Federal the 1988. The objective is to present the intergovernmental cooperation mechanisms, used by public consortia, in order to verify their performance and

spatiality in a regional dimension. The problem addressed is part of the economic changes that occurred since the 1990s, which brought to light the fragility of the Brazilian “federative pact”, given the loss of financial capacity and coordination between subnational governments. For analysis, the theoretical framework requires multidisciplinary knowledge that involves, to a greater or lesser degree, theoretical views related to economic, historical, political, legal sciences, among others. The research methods are divided into two parts: the first is based on bibliographic research of an analytical character, and the second uses data from the “Observatory Municipal of Public Consortia”. Based on it, we seek to verify the spatiality and performance of public consortia. In regional terms, the main results show that consortium experiences are concentrated in the Southeast (43.6%) and South (30.8%) regions, and operate mainly in the sectors that involve health, the environment, solid waste, and sanitation. With this characteristic, it appears that when gaining legal support in 2005, public consortia are seen as instruments of cooperation that can enhance the capacity of subnational governments to implement public policies, given the fact that they are integrated with the dynamics regional development.

**Keywords:** Federalism. Constitution Federal of 1988. Intergovernmental Cooperation. Public Consortia. Regional Development.

### **El contexto del federalismo brasileño: posibilidades de cooperación intergubernamental a través de consorcios públicos**

#### **Resumen**

Este artículo es parte del campo de estudios sobre federalismo, basado en la realidad brasileña después de la Constitución Federal de 1988. El objetivo es presentar los mecanismos de cooperación intergubernamental, utilizados por los consorcios públicos, para verificar su desempeño y espacialidad en una dimensión regional. El problema abordado es parte de los cambios económicos que ocurrieron desde la década de 1990, que pusieron de manifiesto la fragilidad del "pacto federativo" brasileño, dada la pérdida de capacidad financiera y la coordinación entre los gobiernos subnacionales. Para el análisis, el marco teórico requiere un conocimiento multidisciplinario que involucra, en mayor o menor medida, puntos de vista teóricos relacionados con las ciencias económicas, históricas, políticas, jurídicas, entre otros. Los métodos de investigación se dividen en dos partes: la primera se basa en una investigación bibliográfica de carácter analítico, y la segunda utiliza los datos del “Observatorio Municipal de Consorcios Públicos”. A partir de él, buscamos verificar la espacialidad y el desempeño de los consorcios públicos. En términos regionales, los principales resultados muestran que las experiencias del consorcio se concentran en las regiones del Sudeste (43.6%) y del Sur (30.8%), y operan principalmente en los sectores que involucran la salud, el medio ambiente, desechos sólidos y saneamiento. Con esta característica, parece que al obtener apoyo legal en 2005, los consorcios públicos son vistos como instrumentos de cooperación que pueden mejorar la capacidad de los gobiernos subnacionales para implementar políticas públicas, dado que están integrados con la dinámica. desarrollo regional.

**Palabras clave:** Federalismo. Constitución Federal de 1988. Cooperación Intergubernamental. Consorcios Públicos. Desarrollo Regional.

## **1 Introdução**

O processo de globalização instituiu a competitividade como parâmetro para a sobrevivência e a afirmação dos países nos mercados internacionais. Isso impulsionou o redesenho das regras federativas, as quais buscaram se adaptar às novas formas de integração à economia mundial. Com aquele processo, o sistema

financeiro – destituído de regulações e livre dos controles nacionais – e as grandes redes de produção e comercialização, organizadas em cadeias globais de extração de valor, tenderam a concentrar a renda e reproduzir desigualdades em múltiplos níveis escalares.

O tema do federalismo é retomado neste contexto devido à crescente complexidade que os preceitos federalistas podem assumir por cumprirem papel estratégico na possível flexibilização das estruturas produtivas, comerciais e financeiras impostas pela crescente mobilidade do capital. Os Estados-nações, submetidos à livre mobilidade do capital e seguindo lógica economicista, tornam-se reféns da volatilidade dos fluxos financeiros e do movimento de realocação dos investimentos diretos estrangeiros. Estabelece-se uma crise generalizada, dentro da qual os países periféricos se encontram mais fragilizados, visto que neles os efeitos da globalização se mostram mais nefastos.

No caso do Brasil, a partir da década de 1990, as mudanças definidas pela globalização tornaram o país cativo dos ciclos de liquidez internacional e, conseqüentemente, da gestação das condições imposta para tornar-se atrativo ao capital. A partir daí, a complexa questão do “pacto federativo” ganhou novos contornos, principalmente devido à pouca capacidade regulatória do Governo Central. Diferentemente do que ocorria até 1980 quando os mecanismos de soldagem da base federativa extremamente heterogênea não se davam, exclusivamente, pelas forças de mercado. Ao contrário, a ação do Governo Central construiu mecanismos que pactuaram relações intergovernamentais e federativas pensadas em contexto de maior liberdade (relativa) para uso dos instrumentos de política econômica e de maior preocupação com a questão dos desequilíbrios regionais.

A Constituição Federal de 1988 consagrou no Brasil uma estrutura federativa ampla ao elevar os municípios à categoria de ente autônomo ao lado dos Estados-membros e da União. No entanto, as marcas de um país subdesenvolvido e periférico permanecem inalteradas. Isto dificulta a realização de um abrangente processo de democratização das relações intergovernamentais. Ademais, ainda que carregue alcunha de Constituição cidadã, esta foi feita em momento histórico no qual a globalização dos mercados se impôs. E entre as demandas do povo brasileiro, a partir de um federalismo que se esperava fortalecido, e o atendimento das pressões da ordem internacional, prevaleceu o segundo.

A temática do federalismo deve ser analisada levando em conta os processos histórico, econômico, político e jurídico definido tanto pela Constituição Federal de 1988 quanto pelo quadro externo. Isto significa que se faz necessário um estudo multidisciplinar que envolva o conhecimento de diversas áreas da ciência, pois uma estrutura federativa incorpora diferentes atributos que devem ser considerados em seu tratamento.

O cenário brevemente exposto abre extenso campo de investigações dentro dos estudos sobre o federalismo; dentre eles, a sustentação do “pacto federativo”. Este se relaciona com a capacidade de o Estado dar respostas adequadas às demandas da população pela coordenação dos entes federados de forma a ser construir novas trajetórias de desenvolvimento. No caso brasileiro, incorpora,

necessariamente, o problema dos desequilíbrios regionais como argumentou Furtado (2013).

Este estudo parte da premissa de que o modelo de federalismo adotado no Brasil necessita de aperfeiçoamento por apresentar uma estrutura com problemas que não condizem com o que preconiza a Constituição Federal Brasileira de 1988. A concretização de um federalismo tipicamente brasileiro, que reconheça, valorize e respeite os diferentes espaços regionais, ainda se revela um desafio, sobretudo pelas assimetrias territoriais neste país continental.

O artigo aponta a necessidade de aperfeiçoar os instrumentos que atuam como moderadores dos conflitos federativos. Ou seja, parte da hipótese de que o modelo de federalismo cooperativo precisa ser aprimorado para fortalecer a coesão dos entes subnacionais e potencializar a capacidade de investimentos em áreas ampliadas capazes de estimular o desenvolvimento regional, inclusive como defesa contra os efeitos fragmentadores da globalização.

Dáí a necessidade de compreender a abrangência das relações intergovernamentais por meio do exame da espacialidade e da atuação dos consórcios públicos, a partir da sua normatização em 2005. Do mesmo modo, este estudo também se justifica pela relevância que os mecanismos institucionais federativos possuem para fortalecer as relações intergovernamentais, bem como para recompor os instrumentos fiscais e econômicos capazes de promover um sistema de cooperação mais equânime entre os entes subnacionais.

Com este entendimento, o objetivo central consiste em apresentar os mecanismos de cooperação intergovernamental, instrumentalizados pelos consórcios públicos, a fim de verificar sua atuação e espacialidade em dimensão regional.

Para tanto, estruturou-se este artigo em quatro seções, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira, uma síntese dos traços estruturais da organização federativa do Brasil é apresentada; parte-se de seus aspectos conceituais, teóricos e históricos. Na seção seguinte, os consórcios públicos são vistos como forma de inovação institucional do federalismo brasileiro. Nesse sentido, seus conceitos e evolução da normatização, bem como sua institucionalização como “nova moldura” para as relações intergovernamentais são abordados. A terceira seção explana os procedimentos metodológicos que este estudo segue. Na última seção, a partir dos dados disponibilizados pelo “Observatório Municipalista de Consórcios Públicos”, uma plataforma *on-line* implementada pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM), um breve panorama da espacialidade e da atuação dos consórcios públicos é traçado, a fim de levantar algumas reflexões sobre seus efeitos em dimensão regional.

## **2 Federalismo Brasileiro: alguns aspectos conceituais, teóricos e históricos**

Diversas designações são dadas para se qualificar o federalismo. Os exemplos mais usuais na literatura revelam as seguintes adjetivações: federalismo dualista, cooperativo, competitivo, cooptativo, predatório, entre outras. Por ser um tema amplo e complexo, há no escopo literário diversos conceitos com inúmeras abordagens que elencam diferentes variáveis e concepções teóricas para caracterizá-lo. Desse modo, neste estudo, o marco conceitual, teórico e histórico

explorado segue as linhas de pensamento econômico passíveis de aplicação ao caso do modelo federativo brasileiro. E acocara-se, principalmente, nas contribuições histórico-estruturais latino-americanas do desenvolvimento econômico sintetizadas no texto de Furtado (1999).

Essa escolha se dá pelo fato do pensamento furtadiano percorrer as mais diversas áreas do conhecimento – da teoria econômica à história; da teoria do desenvolvimento à política e à cultura. Em sua obra, o autor oferece contribuições teóricas para compreensão dos padrões de relacionamento entre os entes federados e para o entendimento de suas capacidades de formular políticas públicas capazes de diminuir as assimetrias regionais. Neste sentido, a questão federativa é pensada a partir da concepção de que “Federalismo é o conceito mais amplo que tem sido utilizado para expressar a ideia de que a organização política deve basear-se na solidariedade e na cooperação, e não na compulsão.” (FURTADO, 1999, p. 45).

A contribuição de Celso Furtado para o tratamento da problemática do federalismo brasileiro inicia-se na década de 1950, quando a reflexão sobre o desenvolvimento econômico assumiu o norte de sua atuação intelectual e política. Obstinado pela superação do subdesenvolvimento brasileiro, empreendeu esforços teóricos e práticos para a urgente necessidade de reconstrução do “pacto federativo”. Para tanto, tomava como referência a necessidade de construção de um sistema econômico nacional que internalizasse os centros de decisão e articulasse as diversas economias regionais num mesmo movimento sincrônico.

Para o período da chamada Nova República (1985), a concepção de Furtado (1999) sobre o federalismo é vista pela continuidade do centralismo político que acompanha o centralismo econômico, no qual se produzem distintos níveis de desenvolvimento no território brasileiro. Nesse cenário, Furtado é enfático ao dizer que a estrutura federativa do país se tornou insuficiente, haja vista que “as desigualdades demográficas e territoriais entre estados não são alheias às crescentes disparidades na qualidade de serviços essenciais prestados às populações.” (FURTADO, 1999, p. 54). Em sua concepção, “os pequenos estados não alcançam a densidade mínima de recursos requerida para prestar adequadamente muitos desses serviços. E muito menos para exercer uma ação promocional efetiva no campo do desenvolvimento econômico.” (FURTADO, 1999, p. 54).

Em geral, a ampla literatura econômica sobre o federalismo discorre sobre os aspectos fiscais que envolvem ambiguidades características deste modelo e que abrangem questões como unidade *versus* diversidade, centralização *versus* descentralização, forças centrípetas *versus* forças centrífugas e cooperação *versus* competição. Fácil ver que esses temas se agudizam em um país continental com a diversidade e heterogeneidade regional do Brasil.

No entanto, os mecanismos institucionais no federalismo não se restringem apenas à fiscalidade, mas reúnem elementos que estão ligados aos aspectos econômicos, sociais e políticos. Para tanto, outras referências que norteiam o pensamento teórico deste trabalho incluem os estudos de um conjunto de autores que se destacam na literatura internacional<sup>1</sup> e nacional<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> A respeito, ver Riker (1987); Elazar (1991); Proudhon (2001); Bednar; Eskridge Jr.; Ferejohn (2001).

Em termos conceituais, a definição dada por Affonso (1995) segue o mesmo ponto de vista de Elazar (1991), já que ambos tratam o termo *Federação* como um “tratado, aliança, união, pacto”. Já para o termo *federalismo*, a interpretação dada por Amaral Filho (2019) o apresenta como um sistema político-administrativo que procura unificar, por meio de arranjo institucional pactuado, interesses diversos situados em várias instâncias de governo com atores locais que compartilham um mesmo território nacional.

Fiori (1995), com uma posição mais pragmática, define federalismo sob dois pontos de vista: o primeiro como fenômeno histórico ligado à necessidade de preservar a unidade de objetivos de um povo e a diversidade espacial de seus interesses. Desse modo, para fundamentar a convivência, assenta-se no princípio de solidariedade e identidade coletiva. Já o segundo ponto de vista, vê o federalismo enquanto proposta política, ou seja, a barganha do pacto federativo pode assumir infinitas formas legais e institucionais dependendo das condições de negociações de cada local.

Vale destacar a multiplicidade de teorias sobre o federalismo. Nesse debate, se reconhece que as dificuldades encontradas derivam do fato de que um arranjo federativo pode apresentar distintas formas de distribuição constitucional de poderes, competências e responsabilidades. Estas podem ser uniforme ou simetricamente aplicadas a todas as unidades que a compõem ou apresentar diferenças ou assimetrias para lidar com as diferentes circunstâncias ou requisitos de suas unidades constituintes. Essa ideia predomina no pensamento de vários estudiosos, segundo a qual um mesmo arranjo, expresso de variados modos, sustenta a pluralidade de entes com poderes compartilhados.

Na concepção de Affonso (2000), a pluralidade de esferas governamentais com poderes compartilhados significa a coexistência de autonomia dos diferentes níveis de governo e a preservação simultânea da unidade e da diversidade de uma nação, o que já traz a ínsita contradição ou paradoxo do ordenamento estatal federalista: unidade e diversidade, união e autonomia. O autor reconhece que existe uma lógica contraditória nos arranjos federativos, já que, na divisão de poderes entre as esferas governamentais, eles servem tanto para unificar um grande território como também para dividi-lo em unidades menores. Eles auxiliam nas ações que devam ocorrer nacionalmente e, concomitantemente, descentralizar as políticas públicas, obrigando à multiplicação de programas para se adequar às diferentes realidades locais. Assim sendo, o federalismo adensa e fraciona interesses em disputa, o que reforça a unidade e dá espaço à diversidade.

Historicamente, o Brasil sempre teve dificuldades em responder adequadamente aos princípios norteadores desta forma de organização de Estado, sobretudo no que se refere aos aspectos da autonomia, da interdependência e da cooperação entre os entes federativos. Cronologicamente, identificam-se cinco períodos distintos, marcados por profundas transformações, ao longo da trajetória histórica da federação brasileira: o da Primeira República (1889/1930), caracterizado

---

<sup>2</sup> Os principais trabalhos são de autoria de Affonso (1995, 2000, 2003); Amaral Filho (2019); Arretche (2012), Cano (2007, 2008), Fiori (1995), Furtado (2005), Lopreato (2002, 2007, 2013, 2014a, 2014b, 2018), Monteiro Neto (2017), Oliveira (2012), Prado (2007), Rezende (1995, 2006, 2009, 2013, 2016), Souza (2008), entre outros.

pela descentralização; o do Estado Novo (1930/1945), assumindo uma tendência nitidamente centralizadora; o da restauração democrática (1945/1964), etapa favorável à descentralização; o do regime militar (1964/1985), de intensa centralização e o da Nova República (1985/aos nossos dias), no qual, inicialmente, predominaram as tendências descentralizadoras (ainda que na década de 1990 tenha sido vista uma recentralização a favor da União). (REZENDE, 2013).

Abrúcio (2002) menciona duas condições estruturais que caracterizam um regime federativo: a primeira é a existência de heterogeneidades que geralmente dividem uma determinada nação de cunho territorial extenso não só em diversas etnias, mas também em condições socioeconômicas, culturais, linguísticas e políticas diversas. A segunda condição é a existência de um discurso e de uma prática defensores da unidade na diversidade, resguardando a autonomia local, mas procurando formas de manter a integridade territorial em países marcados pelas desigualdades (social, econômica, regional, urbana, dentre outras). No Brasil, a coexistência destas duas condições torna-se essencial para que se mantenha o pacto federativo e não se corra o risco de uma fragmentação.

O Brasil, por apresentar grande extensão territorial e um grau elevado de heterogeneidade, demanda uma organização do Estado de natureza federativa. De acordo com os dados disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2020), o país possui extensão territorial de 8,511 milhões de km<sup>2</sup>, comporta três esferas de governo: Federal (União), Estadual (26 estados mais o Distrito Federal) e Municipal (5.570 municípios), apresenta entre as cinco grandes regiões (Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste) diferentes climas e biomas, indicadores sociais, nível de renda, diversidade cultural, tamanho populacional que configuram elevado grau de desigualdade e diversidade. Portanto, a opção pelo regime federativo se justifica como forma de manter a integridade territorial.

Aqui é preciso chamar a atenção para a Carta Magna vigente, que completa mais de três décadas, sem que tenham sido minimizadas as dificuldades financeiras enfrentadas pelos entes federativos. Não à toa, recorrentemente se levanta a discussão sobre a necessidade de revisão do pacto federativo. Isto se deve tanto às assimetrias do federalismo brasileiro, que emergem de sua própria natureza, quanto do seu *modus operandi* em sua configuração. Segundo Rezende (2016), as raízes desta situação se encontram em seu processo histórico, que tem repetido o velho padrão de atuação, via redistribuição de receitas fiscais. Segundo tal padrão, as reivindicações dos entes subnacionais continuam sendo atendidas por meio da redistribuição de competências tributárias em benefício das localidades mais desenvolvidas e por meio da ampliação de transferências compensatórias para os espaços economicamente menos desenvolvidos.

Essa situação se agrava em períodos de crise econômica, posto que as fragilidades da organização federativa brasileira se sobressaem, evidenciando a incapacidade dos governos subnacionais de prestarem os serviços públicos mais básicos à população. Lopreato (2018) chama atenção para o fato de que, em uma crise econômica, a situação pode escapar do controle quando há perda aguda e persistente do dinamismo da receita, de modo que o peso das despesas não financeiras, de difícil retração, coloca-se como entrave. A partir daí, os entes ficam sujeitos à deterioração fiscal.

Em geral, a tentativa de solucionar estes problemas se dá por meio de medidas de austeridade que acabam acirrando o potencial de conflito das relações federativas. Portanto, a questão do federalismo brasileiro não foi resolvida com as reformas instituídas pela Constituição Federal de 1988. Ao contrário, o que se viu foi que o aumento das transferências intergovernamentais<sup>3</sup>, apesar de minimizar o desequilíbrio vertical na partilha de receitas, ampliou os desequilíbrios horizontais, em decorrência das dificuldades para alterar as regras de partilha das transferências.

É nesse cenário que autores como Rezende (2016) e Lopreato (2014, 2018) reforçam o argumento de que a organização federativa brasileira continua “inconclusa”, uma vez que ainda existe grau elevado de indefinições que permanecem até os nossos dias. Nesse aspecto, não há como não reconhecer que, dada a diversidade de situações que marca o extenso território brasileiro, os entes subnacionais encontram sérios problemas para cumprirem os ditames da Constituição Federal de 1988 que visam a reduzir os conflitos federativos e oferecer melhores condições de atuação para uma eficiente prestação de serviços públicos.

Nesta perspectiva, os estudos efetuados pelos autores Arretche (2004) e Trindade e Oliveira (2013) mostram que a responsabilidade pela prestação de diversos serviços públicos essenciais à população (com particular ênfase aos serviços universais de Saúde, Assistência Social e Educação fundamental) foi repassada para os municípios. Naquele contexto, os municípios foram os maiores beneficiários quanto ao repasse das transferências constitucionais (FPM e Cota-ICMS) e dos fundos vinculados (FUNDEB e SUS).

Entretanto, Arretche (2004) ao demonstrar que a concentração da autoridade central varia entre as políticas públicas, de acordo com as relações intergovernamentais em cada área específica de intervenção governamental também chama atenção para o fato que no Brasil “a forma como estão estruturadas as relações federativas nas políticas específicas afeta as estratégias possíveis para coordenação vertical das políticas nacionais.” Já Trindade e Oliveira (2013), ao desenvolverem estudo voltado para análise da capacidade fiscal e de gestão de 141 municípios do estado do Pará, chegaram à conclusão de que deve haver um esforço integrado de diversas municipalidades para a execução das políticas públicas de forma que essas possam ser executadas visando o desenvolvimento.

Esse quadro suscita a necessidade de repensar a estrutura federativa brasileira, por meio de novos entendimentos que sejam formalizados e voltados para aperfeiçoar os mecanismos institucionais que atuam como moderadores dos conflitos. A seguir, será examinada a atuação dos consórcios públicos como mecanismo inovativo de cooperação em redes federativas horizontais.

### **3 Consórcios Públicos como Inovação Institucional**

---

<sup>3</sup> Estas se referem a valores repassados pela União para os demais entes federados por determinação constitucional ou legal ou, por outra via, de forma voluntária. Os mais conhecidos são: o Fundo de Participação dos Estados, o Fundo de Participação dos Municípios, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, dentre outros.



A compreensão inicial é a de que as experiências consorciadas são vistas como instrumentos capazes de resgatar os conceitos de cooperação, dado que potencializam as ações de articulação intergovernamental. Em geral, a função dos consórcios tem sido a de possibilitar ganhos de escala de produção, racionalizando o uso dos recursos financeiros, humanos e tecnológicos por meio da cooperação entre os entes que dividem a responsabilidade da prestação de serviços públicos.

Para servir de base conceitual, o processo de investigação bibliográfica considerou as análises de um conjunto de autores, entre eles: Cruz (2002), Spink (2002), Caldas (2007), Ribeiro (2009), Prates (2010), Batista (2011), Dieguez (2011), Oliveira e Campos (2014) e Souza e César (2017). Estes autores, apesar de distintas manifestações, compreendem as relações intergovernamentais dos consórcios como experiências importantes de articulação cooperativa entre os três entes da federação brasileira.

Via de regra, utiliza-se o termo “consórcio público” para designar uma associação que surge em virtude da manifestação de interesses comuns. Dieguez (2011) segue esta linha e afirma que os consórcios públicos podem ser considerados uma instituição. Utiliza o exemplo do consórcio intermunicipal que, para ele, pode ser entendido como “uma relação contratual entre dois e mais municípios, já que sua formação altera o comportamento dos atores políticos envolvidos nessa associação e também torna mais previsível e estável a relação entre eles.” (DIEGUEZ, 2011, p. 296). A definição central que se destaca é o de gestão associada, que está diretamente relacionada ao estabelecimento de mecanismos de vinculação entre entes federativos de acordo com um objetivo comum.

Ao ganhar respaldo jurídico com a construção do seu marco regulatório, através das fontes constitucionais (artigos 23 e 241) e infraconstitucionais (Lei nº 11.107/2005, resultante do Projeto de Lei nº 1.071/1999 na Câmara dos Deputados e do Projeto de Lei nº 148/2001 no Senado Federal, sendo regulamentado pelo Decreto nº 6.017/2007), a definição que usualmente passou a ser utilizada pelo aparato institucional para os consórcios públicos é a que traz o Decreto nº 6.017/2007 em seu artigo 2º, inciso I:

Consórcio público: pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei nº 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos.

Esta definição abrange o entendimento de que o processo político envolvido na formação e no desenvolvimento institucional dos consórcios públicos passa pela dinâmica das relações intergovernamentais estabelecidas pela estrutura federativa brasileira. A cooperação é, portanto, um tema transversal, que abarca todas as ações públicas, tanto no sentido horizontal (entes de mesma esfera), como vertical (entes de esferas distintas).

Essa reestruturação das relações intergovernamentais levantou uma série de embates teóricos quanto à atuação dos consórcios, principalmente no que diz respeito à possibilidade de associação entre a União e outros entes, dado que presumia uma possível (re)centralização. Para os autores Losada (2008) e Negrini (2009), essa probabilidade é baixa, já que os entes subnacionais não são obrigados

a integrar um consórcio, visto que a adesão ao regramento legal é voluntária. Além disso, a cooperação entre os entes federativos pode se concretizar de diversas formas, sendo a Lei de Consórcios Públicos apenas uma delas, sem haver prejuízo de outras entidades já existentes e celebrados anteriormente a referida Lei.

Com esse entendimento, e de acordo com a normatização, as regiões metropolitanas, as aglomerações urbanas, as microrregiões e as regiões de desenvolvimento integrado coexistem com os consórcios públicos, podendo haver conjugação de esforços. Diante disso, o consórcio passa a ser o resultado de um pacto de colaboração que não origina nenhuma pessoa jurídica distinta daquelas que se associam (consórcio administrativo) ou um consórcio podendo dar origem a uma nova pessoa jurídica conforme a legislação que regulamenta o art. 241 da CF/1988. Este, por sua vez, pode adquirir personalidade jurídica de direito público ou de direito privado.

Desse modo, no atual modelo do federalismo brasileiro coexistem diferentes arranjos consorciados entre os entes federados, que podem assumir diversos formatos, de acordo com as necessidades de cada consorciado. Fonseca (2013), lembra que se um determinado consórcio tiver por objetivo o “desenvolvimento regional”, ele poderá estabelecer convênios de cooperação em diversas áreas – com entes federativos distintos, integrantes do consórcio. Igualmente, um mesmo ente federativo poderá integrar diversos consórcios e pactuar objetivos distintos com cada um deles. A normatização possibilitou uma variedade de formatos quanto à área de atuação, podendo sua totalidade corresponder à soma dos territórios, nos termos expostos por Fonseca (2013, p. 38):

a) aos municípios, quando formada somente por municípios, ou por um estado e municípios pertencentes a esse estado; b) aos estados ou aos estados e ao Distrito Federal, quando formado por mais de um estado, ou por um ou mais estados e o Distrito Federal; c) aos municípios e ao Distrito Federal, quando constituído por municípios e o Distrito Federal.

Vários estudos têm assinalado que os consórcios públicos podem ser vistos como instrumentos de cooperação com protagonismo para (re)orientar as relações intergovernamentais, sendo necessárias formas peculiares de articulação de interesses locais em torno de determinados problemas. Isto requer uma capacidade de gestão, de definição de setores prioritários e de fluxo contínuo e suficiente de recursos financeiros.

Compreender a dinâmica das relações intergovernamentais e as condições atuais que influenciam a formação dos consórcios públicos requer entender, portanto, os dilemas da chamada “governança” interfederativa, enquadrando-a na questão da coordenação e da cooperação, na busca de negociação entre os poderes nacional e subnacionais e entre os próprios governos locais. Em outras palavras, a governança evidencia a capacidade efetiva de que o governo dispõe para transformar suas políticas em realidade, ou seja, sua capacidade de governar.

O Tribunal de Contas da União (TCU), nessa perspectiva, atribuiu como funções de “governança” as ações de avaliar (ambiente, desempenho e resultados), direcionar (articulação e coordenação de políticas, planos e relação entre os interessados) e monitorar (resultados, desempenho e metas). E, para que estas funções sejam executadas a contento, indica como necessários os mecanismos de liderança, estratégia e controle (TCU, 2014) conforme se verifica na Figura 1.

Figura 1 – Mecanismos de Governança aplicáveis aos Consórcios Públicos



Fonte: Tribunal de Contas da União (TCU) – Governança Pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. (Adaptação própria)

Verifica-se que a capacidade de coordenação e cooperação estabelecida entre os agentes políticos e sociais na constituição de espaço e de arranjos para intermediar interesses comuns ganha destaque. Isso envolve os entes da federação que desenvolvem ações de interesses comuns ligadas a setores como: transporte público, saneamento básico, destinação dos diversos tipos de lixos urbanos, política habitacional de interesse social, saúde e educação.

Esta multidimensionalidade de atuação dos consórcios públicos se torna um tópico importante, a partir do qual a atuação governamental assume a articulação regional com vistas à melhoria de sua capacidade técnica, gerencial e financeira. Isso ocorre, sobretudo, entre os municípios de pequeno e médio porte populacional. Nesse sentido, os consórcios públicos assumem diversas finalidades e objetivos comuns em diversas escalas de atuação e com diferentes formas de contribuição entre os entes consorciados. Assim, é possível constituir um consórcio público que atenda às especificidades, em busca de uma escala territorial mais adequada à prestação de serviços públicos.

É nesse contexto que a normatização e regulação dos consórcios públicos representa importante marco na história e na organização do Estado brasileiro, ao institucionalizar relações informais e reconhecer o consorciamento entre os entes como parte do federalismo. Desse modo, os governos subnacionais ampliam sua capacidade de ação ao aderirem aos consórcios públicos. Estes são instrumento de amplo alcance que abrange desde simples ações pontuais até programas de longo prazo com influência direta sobre os seus territórios.

No entanto, ainda permanece o desafio de se ter uma capacidade de “governança” que organize, planeje e execute as funções públicas de interesse comum no contexto federativo brasileiro.

#### 4 Metodologia

Para as definições metodológicas, este estudo segue os procedimentos requeridos para a realização de uma investigação científica. Para tal, adota-se um conjunto de métodos capazes de proporcionar o planejamento das observações, análises e interpretação dos resultados obtidos, visando à consecução do objetivo estabelecido. Assim, toma-se o conceito de Gil (2000), que expressa que método representa um conjunto de procedimentos que ordenam o pensamento e esclarecem acerca dos meios adequados para se chegar ao conhecimento buscado.

A base metodológica seguida está fundamentada por Bêrni (2002), que entende que o objetivo das proposições teóricas é enlaçar a observação dos fenômenos concretos, ilustrado pelo seguinte tripé:

Figura 2 – Esquema do tripé da investigação científica



Fonte: BÊRNI (2002, p. 27).

Para tanto, as conexões entre os blocos buscam destacar a interdependência entre os três níveis, ou seja, não há estudos empíricos sem base teórica, nem estudos históricos sem base empírica. Logo, os procedimentos utilizados para o desenvolvimento deste estudo se dividem em duas partes: a primeira trata da caracterização do tipo de estudo; a segunda utiliza os dados do “Observatório Municipalista de Consórcios Públicos”, a fim de verificar a espacialidade e a atuação dos consórcios públicos.

Como já visto, na primeira etapa, a sistemática metodológica usada foi a hipotético-dedutiva, que se baseou na realização de uma pesquisa de caráter descritivo e analítico, por meio da pesquisa bibliográfica. Esta teve por finalidade reunir os elementos conceituais que permitiram elaborar uma análise conceitual, teórica e histórica. O espaço temporal contemplado abrangeu os anos pós-Constituição Federal de 1988 até os dias atuais.

A segunda etapa discorre sobre os dados disponibilizados pela pesquisa realizada pela CNM, que lançou uma Plataforma *On-line* denominada “Observatório Municipalista de Consórcios Públicos” (<http://www.consorcios.cnm.org.br>) com o objetivo de disponibilizar em tempo real dados atualizados sobre os consórcios públicos existentes no Brasil. As informações disponíveis permitem verificar as principais áreas de atuação, bem como o acompanhamento do comportamento da constituição e da manutenção dos consórcios públicos em dimensão regional.

Para a interpretação e a análise dos dados, é realizada uma descrição analítica dos resultados obtidos sobre os consórcios públicos, cujo objetivo visa a aprofundar os conhecimentos sobre a evolução desse mecanismo de cooperação, considerando o período analisado por este estudo, numa perspectiva regional.

## 5 Resultados: interpretação e análise

A espacialização das experiências de consorciamento no território brasileiro expressa as marcas da heterogeneidade econômica, social e política que caracterizam o país. Desse modo, tratar sua materialidade permite evidenciar a escala de seus acontecimentos, a fim de conhecer as singularidades dos consórcios públicos, posto que devem ser adaptados/modificados aos padrões municipais e regionais como uma forma de atender as suas demandas e especificidades.

No entanto, vale esclarecer que esta tentativa de apreender a atuação dos consórcios públicos em uma perspectiva regional não deve ser entendida como um meio de analisar ou tratar a questão dos consórcios públicos de forma compartimentada e/ou fragmentada. Ao privilegiar a atuação em âmbito regional, o tratamento dado aos consórcios públicos está ancorado na dinâmica do processo fundamentado em escala nacional. Isso porque determinadas políticas só podem ser exercidas pelo Estado nacional. Wilson Cano (2008, p. 17-18) chamou atenção para isso quando alegou que “Esse culto ao poder local parece não se dar conta, por um lado, de que ele coopera ativamente para enfraquecer ainda mais o Estado nacional, [...] e, por outro [...] o poder local não faz câmbio, nem moeda, nem juros, e só administra tributos locais”.

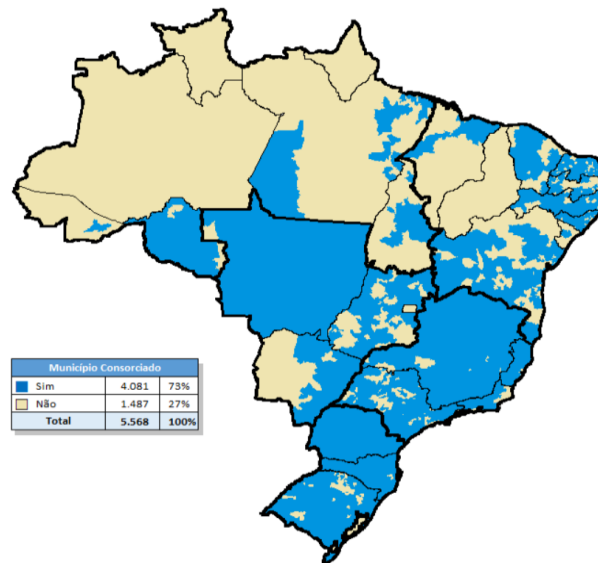
Nessa mesma linha de raciocínio, Oliveira (2002) aprofundou o debate ao atentar para as distorções presentes no debate sobre o desenvolvimento local. Em sua acepção, a visão estritamente “local” tende a substituir a cidadania, já que o termo muitas vezes passa a ser utilizado como sinônimo de cooperação, de negociação, de completa convergência de interesses, de apaziguamento do conflito. Deve-se ter em mente que as potencialidades e virtualidades do “local” são, em grande medida, efeitos da política nacional.

Logo, passada mais de uma década da promulgação da Lei de Consórcios Públicos, o exame de sua atuação em escala nacional e regional ainda se concentra nos poucos estudos acadêmicos e levantamentos de dados que órgãos como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a Confederação Nacional de Municípios (CNM), o Observatório dos Consórcios Públicos e do Federalismo (OCPF) e o próprio IBGE, por meio da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) têm realizados desde então. Não obstante o consórcio público ser apenas uma das modalidades de cooperação federativa, os dados disponibilizados revelam um avanço significativo, mostrando que este mecanismo de cooperação tem se tornado uma das principais transformações na estrutura federativa do Brasil.

Como forma de ampliar o conhecimento das experiências já em curso, este trabalho toma como referência os dados disponibilizados pela pesquisa intitulada “Mapeamento dos Consórcios Públicos Brasileiros” realizada pela Confederação Nacional de Municípios (CNM), cujo relatório foi publicado em 2018. Ela teve por objetivo reunir, sistematizar e manter atualizada as informações sobre os consórcios públicos no país, a partir dos dados já existentes, tornando-a capaz de realizar monitoramento em tempo real. Para tal, uma plataforma *on-line* (“Observatório Municipalista de Consórcios Públicos”) tem o objetivo de cadastrar e apresentar informações a respeito dos consórcios públicos existentes no país. Esta plataforma foi implementada pela CNM e disponibilizada ao público no sítio (<http://www.consorcios.cnm.org.br/#mapa-dos-consorcios>).

Por meio dos dados divulgados, observa-se que no período de 2015 a 2018 identificaram-se 491<sup>4</sup> consórcios públicos ativos no Brasil. A pesquisa abrangeu os 5.568 municípios brasileiros (não sendo contabilizado Fernando de Noronha e Brasília por não apresentarem *status* de município) e constatou que 4.081 municípios participavam de pelo menos um consórcio, o que representava 73,3% da totalidade dos municípios existentes no país, conforme ilustra a Figura 3.

Figura 3 – Brasil: distribuição espacial dos municípios que se declararam participantes de consórcios públicos – 2015-2018



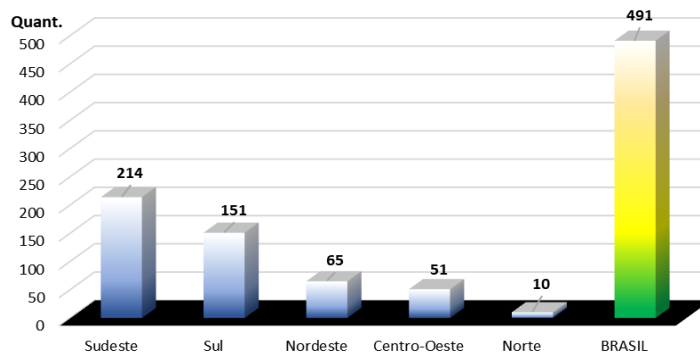
Fonte: Confederação Nacional de Municípios (CNM).  
Estudo Técnico – Mapeamento dos consórcios públicos brasileiros, 2018. p. 11.

Em dimensão regional, o Gráfico 1 aponta a distribuição quantitativa dos consórcios públicos a partir dos dados divulgados pelo “Observatório Municipalista de Consórcios Públicos”. Desse modo, nota-se a prevalência da região Sudeste ao apresentar um quantitativo expressivo de consórcios, já que do total de 491, cerca de 43,6% estavam localizados nessa região. Em seguida, a região Sul também apresenta elevada quantidade de consórcios ativos, já que participava com 30,8% da totalidade dos consórcios existentes no país. Já as regiões Nordeste e Centro-Oeste reuniram a totalidade de 65 e 51 consórcios, tendo participação de 13,2% e 10,4%, respectivamente. Por fim, a região Norte apresentou baixa participação em ações consorciadas, uma vez que possuía apenas a formação de 10 consórcios, o que representava uma participação de 2,0%.

<sup>4</sup> Vale esclarecer que os resultados divulgados pela pesquisa possuem uma delimitação temporal, já que o levantamento dos dados teve início em 2015 e foi concluído em 2018. Desse modo, os dados expressos podem sofrer alterações, tendo em vista que no período considerado, e após ele até o presente momento, pode ter havido a criação ou a extinção de consórcios públicos, bem como a adesão ou a retirada de entes consorciados e alteração da área de atuação. (CNM, 2018)

Vale destacar que as primeiras experiências de consorciamento no país datam da década de 1960 e se deram nas regiões Sul e Sudeste, sendo inegável a estreita relação da concentração dos consórcios nesses territórios.

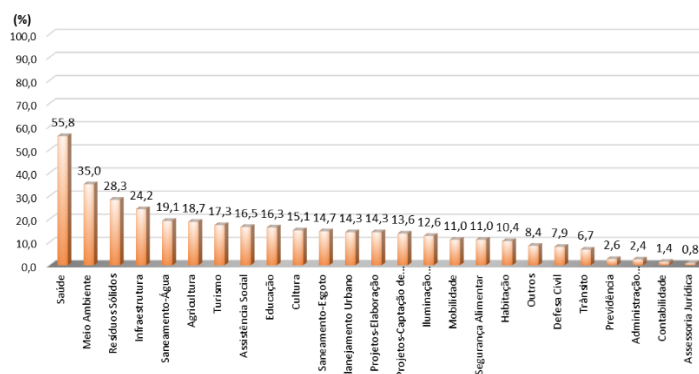
Gráfico 1 – Grandes Regiões/Brasil: quantidade de consórcios públicos ativos – 2015-2018



Fonte: Plataforma online – Observatório Municipalista de Consórcios Públicos. Confederação Nacional de Municípios (CNM). (Elaboração própria)

Os dados também permitem a identificação das principais áreas de atuação dos consórcios públicos, em que a opção dada era escolher se o caráter do consórcio era finalitário ou multifinalitário, justamente pelo fato de ser conhecido que muitos consórcios atuam em mais de uma área. Os resultados mostram que 275 (56,0%) consórcios públicos se identificavam como finalitários, ou seja, atuavam em apenas uma área, enquanto 213 (43,4%) diziam ser multifinalitários e apenas 3 (0,6%) não informaram esta condição. De tal modo, as áreas que mais se destacaram como objeto de atuação dos consórcios públicos estão distribuídas no Gráfico 2 considerando seu percentual em relação ao total dos 491 consórcios públicos identificados.

Gráfico 2 – Percentual de consórcios públicos ativos segundo a área de atuação – 2015-2018



Fonte: Confederação Nacional de Municípios (CNM). Estudo Técnico – Mapeamento dos consórcios públicos brasileiros, 2018. p. 36

Como se vê, quando se parte para verificar as áreas de atuação, observa-se que sobressai a de saúde, já que mais da metade (55,8%) do total dos consórcios atuam neste setor. Este comportamento pode ser atribuído em grande medida à esfera federal que, por meio da legislação, forma os consórcios públicos nesta área. A Política Nacional de Saúde normatizada pela Lei nº 8.080 de 1990 estabeleceu em seu art. 10 que “os municípios poderão constituir consórcios para desenvolver em conjunto as ações e os serviços de saúde que lhes correspondam”.

Portanto, é notório que a criação do Sistema Único de Saúde (SUS), como uma “rede de serviços de saúde públicos e privados, descentralizada, regionalizada e hierarquizada”, como enfatizado pelos autores Abrúcio e Costa (1998, p. 119), levou grande parte dos municípios às ações consorciadas nesta área, principalmente os localizados nas regiões Sudeste e Sul.

Possivelmente, os motivos territoriais que levaram a concentração de mais consórcios de saúde no Sudeste e Sul se devem as semelhanças de estruturas históricas e situações econômicas e sociais de grande parte dos municípios nos diversos estados dessas duas regiões. Para Rios (2014) houve convergência de interesses para a formulação dos Consórcios Intermunicipais, em especial os voltados para o setor de saúde, em que os governos estaduais atuaram de forma decisiva no incentivo da territorialização desses consórcios.

Além disso, Rios (2014, p. 1333) menciona que a irregularidade sobre o território nacional dos consórcios públicos se deve em grande parte a diversos fatores, entre eles:

- 1) fatores históricos e culturais na formação de laços de cooperação e confiança (acúmulo de capital social);
- 2) estímulos políticos verticais por parte, principalmente, da esfera estadual em fomentar o desenvolvimento da cooperação intermunicipal (de certa forma incide nessa questão o fator histórico, pois os estados com maior incidência de Consórcios Públicos são aqueles que registram essas práticas ainda no período de 1980-1990 e/ou possuem históricos de forte iniciativa de conselhos, redes, órgãos colegiados etc.);
- 3) a capacidade do empreendedorismo local em vislumbrar a capacidade gerencial do consorciamento intermunicipal.

A disparidade territorial na distribuição desses arranjos também reflete realidades antagônicas vistas pela inércia conjuntural e o arcaísmo da gestão municipal, presente por séculos na construção e permanência de uma elite oligárquica em boa parte do país. No caso do nordeste, por exemplo, as raízes do paternalismo do Estado – representado pelas oligarquias regionais passadas e presentes – é uma das principais causas do atraso econômico regional, pelo menos da parte interiorana. (RIOS, 2014).

De certa forma, essa ocorrência é explicada, em muitos dos casos, por outras variáveis que devem ser consideradas na organização locacional dos consórcios de saúde, como as distâncias e dificuldades de acesso da população, que não necessariamente estão contempladas nas análises de cunho puramente econômico.

Além disso, os princípios constitucionais e os arranjos decisórios instituídos para a formação do SUS teve uma importante mudança de caráter institucional. Vale ressaltar que o SUS, enquanto política federativa, engloba um conjunto bastante amplo e diversificado de ações e serviços que possibilita o exercício consorciado. Tal como definido na Lei n. 8080/90, o SUS apresenta-se como “o



conjunto de ações e serviços públicos de saúde, prestados por órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo Poder Público” (Brasil, 1990)

Trindade e Oliveira (2013) destacam que o financiamento do SUS provem do Orçamento Geral da União cujos fluxos regulares para o custeio dos serviços nos governos locais acabam compondo uma parcela importante das receitas efetivas. Como processo descentralizado buscaram organizar o gerenciamento do setor a partir da formação de consórcios. Desse modo, o próprio SUS por meio de sua legislação estimulou a formação de consórcios de saúde, tornando-os uma ferramenta de gestão de transferência dos recursos para os demais entes federados.

Da mesma forma, o estímulo para adesão dos municípios aos consórcios atuarem nas áreas do meio ambiente, resíduos sólidos e saneamento, também se deve a instituição de Políticas Públicas de cunho nacional que inseriu em seu marco regulatório<sup>5</sup> à prestação desses serviços públicos de forma compartilhada. Vale ressaltar que muitos municípios não dispõem de recursos suficientes e de capacidade técnica para atender de forma satisfatória às demandas inerentes a essas áreas.

As demais áreas de atuação, explicitadas pelo Gráfico 2, exemplificam as amplas possibilidades oferecidas pelos consórcios públicos de servir como instrumento de cooperação – o que potencializa a capacidade de provisão dos serviços públicos. Ao mesmo tempo, os consórcios podem viabilizar a implementação de políticas regionais como meio de articular as relações intergovernamentais, o que compatibiliza as ações entre os entes federados.

Deve-se chamar atenção para o fato de que os consórcios públicos podem cumprir o papel de equacionar benefícios ofertados e custos atribuídos a todos os consorciados, tendo em vista ser pouco provável que os gestores municipais cedam recursos a outros municípios com o intuito de promover o bem-estar de apenas parte da população coberta pelas ações do consórcio. Nesse caso, para atender problemas de âmbito regional, faz-se necessário que todos os municípios consorciados sejam contemplados; caso contrário, torna-se inviável buscar solucionar tais problemas por meio de ações consorciadas.

O consórcio público, apesar da sua complexidade, pode servir como um instrumento capaz de formalizar uma gestão intergovernamental para assumir diversas finalidades e objetivos comuns, em diversas escalas de atuação do poder público e com formas diferenciadas de contribuição dos entes consorciados, conforme demonstrado. Sob esta ótica, ele desponta como possível instrumento de concretização do federalismo cooperativo, pois, respeitando a autonomia dos entes

---

<sup>5</sup> A Política Nacional de Resíduos Sólidos por meio da Lei nº 12.305/2010 instituiu no inciso XIX do seu art. 8º o incentivo à adoção de consórcios ou de outras formas de cooperação entre os entes federados, com vistas à elevação das escalas de aproveitamento e à redução dos custos envolvidos. Além disso, essa política integra a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981) e articula-se com a Política Nacional de Educação Ambiental, regulada pela Lei nº 9.795/1999, com a Política Nacional de Saneamento Básico, regulada pela Lei nº 11.445/2007 e com a Lei nº 11.107/2005 dos Consórcios Públicos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm). Acesso em: 8 maio 2020.

federativos, permite que estes trabalhem em conjunto de maneira a possibilitar um melhor serviço público.

Ademais, vale salientar que o funcionamento de uma federação depende não só de suas instituições básicas, mas também da dinâmica das relações intergovernamentais que se baseiam tanto em mecanismos formais quanto na estratégia de atuação dos agentes federativos.

De modo geral, por meio dos dados aqui descritos, delineiam-se algumas reflexões sobre seus efeitos em dimensão regional:

- O Sudeste, como região pioneira, continua sendo o principal espaço territorial a concentrar expressivo número de consórcios ativos. Sede de 214 consórcios, o que equivale a 43,6% da totalidade no país, sua principal atuação é voltada para o setor de saúde. Esses dados reforçam a importância deste mecanismo de cooperação nas relações intergovernamentais inseridas em seu desenvolvimento;
- No Sul, a elevada participação dos municípios em atividades consorciadas (84,4%), bem como ser responsável por sediar 30,8% dos consórcios públicos ativos, expressa, de certo modo, uma forte dinâmica das relações intergovernamentais, que dependem não só de mecanismos formais, mas, sobretudo, da forma como os agentes da região montam suas estratégias de atuação também na área de saúde. Os fatores históricos sobre associativismo podem ser um dos fatores explicativos;
- No Nordeste, o avanço da constituição dos consórcios se deu no final da década de 1990 e está associado à sua vinculação com as Políticas Públicas, estimuladas pelo Governo Federal (Saúde, Manejo de Resíduos Sólidos, Meio Ambiente e Saneamento Básico), o que faz com que 47,9% dos seus municípios sejam atuantes em ações consorciadas. No entanto, apesar de ter uma participação relativa de seus municípios menor que a apresentada pela região Centro-Oeste, o Nordeste sedia 65 consórcios em seu território (13,2%), sendo apenas 2 de caráter privado e os demais de caráter público. Esta tendência revela que parte das relações intergovernamentais na região é induzida pela ação da União;
- No Centro-Oeste, a constituição de consórcios públicos se deu a partir da segunda metade da década de 1990; mesmo assim, a região apresenta participação de 69,8% de seus municípios em ações compartilhadas. A região também é sede de 51 consórcios (10,4%), sendo que destes apenas 2 possuem personalidade jurídica de direito privado regida pela Lei de Consórcios Públicos. A prevalência na região de consórcios públicos na área de saúde comprova que o padrão das relações intergovernamentais tende a ser exercido de forma cooperativa para este setor;
- No Norte, a atuação dos consórcios também se deu no final da década de 1990. No entanto, verifica-se que a região é a que menos possui municípios atuantes em consórcios (23,3%), sendo sede de apenas 10 consórcios (2,0%) com atuação prioritário em manejo de resíduos sólidos. Isso pode sinalizar que os interesses regionais são bem diversos o que dificulta a articulação de ações conjuntas fazendo com que as

relações intergovernamentais sejam mais de caráter competitivo que cooperativos.

Portanto, em que pesem as dificuldades para agregação dos dados, vale salientar que a expressiva presença dos consórcios públicos na estrutura federativa fortalece as relações intergovernamentais entre os entes estaduais e municipais, por combinar mecanismos de cooperação que podem contribuir para alavancar o desenvolvimento regional.

## 6 Considerações Finais

Este estudo apresentou os mecanismos de cooperação intergovernamental instrumentalizados pelos consórcios públicos, a fim de verificar sua atuação e espacialidade em dimensão regional. Por meio da literatura consultada foi possível sintetizar algumas reflexões no sentido de reforçar a temática, reconhecendo algumas contribuições no percurso histórico recente do federalismo brasileiro.

Dentre eles, podem-se citar como resultantes da Constituição Federal de 1988 os principais mecanismos de cooperação, tais como: as transferências constitucionais, com destaque para o Fundo de Participação dos Municípios (FPM); o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e os fundos constitucionais voltados para o desenvolvimento regional, os quais envolvem o FNO, FNE e FCO (específicos para as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste).

O federalismo brasileiro, enquanto pacto territorializado do poder e organização política do espaço nacional, após três décadas da promulgação do texto Constitucional de 1988 e apesar do conhecimento acumulado sobre os impactos e as consequências das mudanças promovidas em seu regime, ainda se encontra controverso e inconcluso. Ao longo desses anos, o país sofreu importantes modificações em sua estrutura federativa, por meio de Emendas que alteraram a Constituição, com reflexos sobre o papel dos governos subnacionais e a sua organização de cunho cooperativo.

Assim, constatou-se que o desenho institucional da atual estrutura federativa brasileira tem sido marcado pela competitividade entre os governos subnacionais, evidenciando que a articulação necessita cada vez mais da negociação, barganha e coordenação para a prestação dos serviços públicos básicos à população. Isto se deve às assimetrias do federalismo brasileiro, que se encontra em constante transformação devido aos variados interesses no relacionamento dos entes.

Diante da persistência das desigualdades regionais, uma profusão de ideias foi formalizada e voltada ao aperfeiçoamento dos mecanismos institucionais de cooperação que atuam como moderadores dos conflitos federativos. Foi assim que a atuação dos consórcios públicos passou a ser vista como mecanismo inovativo de cooperação em redes federativas horizontais. Nesse sentido, após os seus instrumentos legais, este processo ganhou segurança jurídica necessária para sua expansão e sustentação no país. Vistos como uma “nova moldura” para a estrutura federativa brasileira, os consórcios públicos possuem um amplo espaço para atuação, devendo ter uma capacidade de “governança” no sentido de negociar e regular os conflitos, visando à construção de interesses coletivos.

Uma visão geral da espacialidade dos consórcios públicos no território brasileiro delineou um “retrato” de sua atuação, permitindo algumas reflexões sobre os principais fatores e características que este processo tem gerado no país. Assim, constatou-se que as experiências de consorciamento continuam concentradas nas regiões Sudeste (43,6%) e Sul (30,8%), áreas pioneiras no estabelecimento dessa forma de cooperação. Também se observou que mais da metade (55,8%) dos consórcios (491) atuam na área de saúde, seguido pelo meio ambiente, os resíduos sólidos e o saneamento. Possivelmente, isto se deve à instituição de Políticas Públicas de cunho nacional que inseriram em seu marco regulatório a prestação desses serviços públicos de forma compartilhada.

Mais recentemente, os consórcios públicos integraram os debates ocupando a agenda dos governos, dos órgãos de pesquisa, dos partidos políticos, dos técnicos e dos acadêmicos. Esse fato se expressa, por exemplo, pela criação do Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (Consórcio Nordeste) em março de 2019. Desde então, os nove estados da região vêm atuando para o fortalecimento regional, à melhoria da prestação dos serviços públicos e à proteção e promoção dos direitos à saúde, por meio do Comitê Científico de Combate ao Coronavírus.

Por ora, sabe-se que muitos são os desafios e problemas enfrentados pela federação brasileira. Como exemplo se pode citar a insuficiência de recursos próprios e a dependência para com as transferências intergovernamentais que os governos subnacionais se encontram em face do aumento de encargos e das crescentes demandas da população, realidade que, conjugada com a falta de mecanismos institucionais de cooperação e coordenação, vem redundando em deterioração das condições de vida, principalmente, nas regiões mais populosas do país. Neste ambiente, os consórcios públicos têm possibilitado ganhos de escala e, conseqüentemente, redução nos custos ao priorizarem compras compartilhadas em especial na área da saúde. Sob esse ponto de vista, a cooperação pode ser uma alternativa viável para o desenvolvimento e execução de projetos e ações, nos quais muitos governos subnacionais sozinhos não têm como viabilizar a implementação de serviços públicos.

Entretanto, essa alternativa também apresenta sérios limites para sua atuação. Em geral, o financiamento e a gestão compartilhada se tornam um desafio, pois os governos precisam sobrepor os interesses coletivos aos individuais quando se trata de ultrapassar os limites da espacialidade territorial dos entes subnacionais. Além disso, notadamente no que diz respeito às propostas e ações, o alinhamento político deve ser priorizado para que seja assegurado a sustentabilidade dos consórcios.

Em suma, apesar das controvérsias quanto aos efeitos gerados, verifica-se que os consórcios públicos, desde a sua normatização em 2005, assumiram um maior papel na estrutura federativa do país. Desse modo, como mecanismo de cooperação, ele oportuniza o planejamento, a implementação e a gestão compartilhada de políticas públicas. Por ser um processo em curso, são necessários mais estudos que aprofundem as análises do desenvolvimento dos consórcios públicos na federação brasileira.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; COSTA, V. M. F. **Reforma do estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Pesquisas n. 12, 1998.

\_\_\_\_\_. Descentralização e coordenação federativa no Brasil: lições dos anos FHC. In: ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. (org.). **O Estado numa era de reformas: os anos FHC**. Brasília: MP, SEGES, 2002. p. 143-216.

AFFONSO, R. B. A. A federação no Brasil: impasses e perspectivas. In: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B. (org.). **A federação em perspectiva: ensaios selecionados**. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 57-75.

\_\_\_\_\_. Descentralização e reforma do Estado: a federação brasileira na encruzilhada. In: **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, v. 14, p. 127-152, jun. 2000.

AMARAL FILHO, J. do **Economia Política do Federalismo**. Fortaleza, Grupo de Pesquisa “Região, Indústria e Competitividade – RIC” (UFC/CNPq), maio 2019.

ARRETCHE, M. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. In: **São Paulo em Perspectiva**, v.18, n. 2, p. 17-26, 2004. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/spp/v18n2/a03v18n2.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2020.

BATISTA, S. et al. **As possibilidades de implementação do consórcio público**. Brasília, DF: Caixa Econômica Federal, 2011. (Guia de Consórcios Públicos. Caderno, v.3). Disponível em: <https://central3.to.gov.br/arquivo/280363/>. Acesso em: 21 abril 2020.

BÊRNI, D. A. (coord.). **Técnicas de pesquisa em economia: transformando curiosidade em conhecimento**. São Paulo: Saraiva, 2002.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas emendas constitucionais nos 1/1992 a 99/2017, pelo Decreto legislativo nº 186/2008 e pelas emendas constitucionais de revisão nos 1 a 6/1994**. 53. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2018. Disponível em: <http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/15261>. Acesso em: 6 maio 2020.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007**. Regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6017.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6017.htm). Acesso em: 6 maio 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm). Acesso em: 15 ago. 2020.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.** Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. 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: 6 maio 2020.

CALDAS, E. L. **Formação de agendas governamentais locais:** o caso dos consórcios intermunicipais. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH), Universidade de São Paulo (USP), São Paulo – SP, 2007.

CANO, W. **Desconcentração produtiva regional do Brasil 1970-2005.** São Paulo: UNESP, 2008.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). In: HENRICH, J. A.. **Mapeamento dos consórcios públicos brasileiros.** Estudo Técnico. Brasília, out. 2018. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/3646>. Acesso em: 27 abril 2020.

\_\_\_\_\_. **Observatório municipalista de consórcios públicos** – Plataforma On-line. Disponível em: <http://www.consorcios.cnm.org.br/#mapa-dos-consorcios>. Acesso em: 27 abril 2020.

CRUZ, M. C. M. T. Consórcios intermunicipais: uma alternativa de integração regional ascendente. In: CACCIA-BAVA, S.; PAULICS, V.; SPINK, P. (org.). **Novos contornos da gestão local:** conceitos em construção. São Paulo: Instituto Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2002. p. 197-243.

DIEGUEZ, R. C. Consórcios intermunicipais em foco: debate conceitual e construção de quadro metodológico para análise política e institucional. In: **Cadernos do desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v.6, n.9, p.291-319, jul.-dez. 2011.

ELAZAR, D. J. **Exploring Federalism.** London: University of Alabama Press, 1991.

FIORI, J. L. O federalismo diante do desafio da globalização. In: AFFONSO, R. B. A.; SILVA, P. L. B. (org.). **A federação em perspectiva:** ensaios selecionados. São Paulo: FUNDAP, 1995. p. 19-38.

FONSECA, F. Consórcios públicos: possibilidades e desafios. In: CHERUBINE, M.; TREVAS, V. (org.). **Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro.** Projetos para o Brasil. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 29-40.

FURTADO, C. **O longo amanhecer:** reflexões sobre a formação do Brasil. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999.

\_\_\_\_\_. **Essencial Celso Furtado.** São Paulo: Penguin Classics Companhia das Letras, 2013.

GIL, A. C. **Técnicas de pesquisa em economia e elaboração de monografias**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Banco de dados. **Cidades e estados**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados.html>. Acesso em: 28 abril 2020.

LOPREATO, F. L. C. Aspectos da atuação estatal de FHC a Dilma. In: CALIXTRE, A. B.; BIANCARELLI, A. M.; CINTRA, M. A. M. **Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro**. Brasília: IPEA, 2014. p. 227-260. Disponível em: [https://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/150605\\_livro\\_presente\\_futuro.pdf](https://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/150605_livro_presente_futuro.pdf). Acesso em: 27 abril 2020.

\_\_\_\_\_. **Governos estaduais: o retorno à debilidade financeira**. Campinas, SP: IE/UNICAMP, maio 2018. (Texto para discussão, n. 338). Disponível em: [www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=3629&tp=a](http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=3629&tp=a). Acesso em: 27 abril 2020.

LOSADA, P. R. **Consórcio público: o instrumento de realização de um federalismo cooperativo e democrático no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de Brasília (UNB), Brasília, 2008.

NEGRINI, R. A. **Consórcios públicos: o novo federalismo cooperativo**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, 2009.

OLIVEIRA, F. Aproximações ao enigma: que quer dizer desenvolvimento local?. In: CACCIA-BAVA, S.; PAULICS, V.; SPINK, P. (org.). **Novos contornos da gestão local: conceitos em construção**. São Paulo: Instituto Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2002. p. 11-31.

OLIVEIRA, C. M.; CAMPOS, F. I. Consórcio público intermunicipal e desenvolvimento local sustentável. In: **Revista Eletrônica de Ciências Humanas, Saúde e Tecnologia**. v. 3, n. 2, 2014. (FASEM Ciências). Disponível em: <https://revista.fasem.edu.br/index.php/fasem/article/view/69>. Acesso em: 21 abril 2020.

PRATES, Â. M. Q. Articulação intergovernamental: o caso dos consórcios públicos intermunicipais no Brasil. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA A POBREZA E A DESIGUALDADE, 1.; 2010, Natal/RN. **Anais eletrônicos...** Natal/RN: Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), novembro de 2010. Disponível em: <http://www.cchla.ufrn.br/cnpp/pgs/anais/Arquivos%20GTS%20-%20recebidos%20em%20PDF/ARTICULA%C3%87%C3%83O%20INTERGOVERNAMENTAL%20O%20CASO%20DOS%20CONS%C3%93RCIOS%20P%C3%9ABLICOS%20INTERMUNICI PAIS%20NO%20BRASIL.pdf>. Acesso em: 21 abril 2020.

REZENDE, F. A crise do federalismo brasileiro: evidências, causas e consequências. In: REZENDE, F. (org.). **O federalismo brasileiro em seu labirinto: crise e necessidade de reformas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013. p. 13-65.

\_\_\_\_\_. **Conflitos federativos: esperanças e frustrações – Em busca de novos caminhos para a solução**. Belo Horizonte: Fórum, 2016. (Coleção Fórum IRB).

RIBEIRO, P. T. A descentralização da ação governamental no Brasil dos anos noventa: desafios do ambiente político-institucional. In: **Ciência & Saúde Coletiva** [on-line]. 2009, v.14, n.3, p.819-828, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csc/v14n3/17.pdf>. Acesso em: 21 abril 2020.

RIOS, R. B. A dimensão político-territorial dos consórcios públicos intermunicipais: uma análise da espacialidade no contexto brasileiro. In: **Anais do I Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território**, 2014. Rio de Janeiro. Porto Alegre: editora Letra1; Rio de Janeiro: REBRAGEO, 2014, p. 1329-1341.

SOUZA, D. F.; CÉSAR, P. S. M. Consórcios públicos e a eficiência na administração pública. In: **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte, v. 35, n. 1, p. 25-41, jan/jun. 2017.

SPINK, P. Parcerias e alianças com organizações não-estatais. In: CACCIA-BAVA, S.; PAULICS, V.; SPINK, P. (org.). **Novos contornos da gestão local: conceitos em construção**. São Paulo: Instituto Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2002. p. 141-173.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Governança pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria**. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014.

TRINDADE, J. R. B.; OLIVEIRA, W. P. As Finanças dos Municípios Paraenses: ensaio analítico sobre as receitas de transferências e de suas principais despesas sociais. In: **Redes**. Revista do Desenvolvimento Regional, Santa Cruz do Sul, v. 18, n. 2, p. 246-273, maio/ago. 2013.

**Fernando César de Macedo**. Professor Livre-Docente do Instituto de Economia da Unicamp. Pesquisador do Centro de Estudos de Desenvolvimento Econômico – CEDE. E-mail: fcmacedo@eco.unicamp.br

**Rosângela dos Santos Alves Pequeno**. Doutoranda em Desenvolvimento Econômico do Instituto de Economia da UNICAMP/Campinas-SP. Professora Adjunta do Curso de Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). E-mail: rosangelapequeno@gmail.com

Submetido em: 31/05/2020

Aprovado em: 12/08/2020





Como citar: MACEDO, Fernando César de; PEQUENO, Rosangela dos Santos Alves. O Contexto do Federalismo Brasileiro: possibilidades de cooperação intergovernamental via consórcios públicos. **Redes (St. Cruz Sul, Online)**, Santa Cruz do Sul, v. 25, n. 3, p. 915-939, set. 2020. ISSN 1982-6745. doi: <https://doi.org/10.17058/redes.v25i3.15250>.

#### CONTRIBUIÇÃO DE CADA AUTOR

- a. Fundamentação teórico-conceitual e problematização: Fernando César de Macedo e Rosangela dos Santos Alves Pequeno;
- b. Pesquisa de dados e análise estatística: Fernando César de Macedo e Rosangela dos Santos Alves Pequeno;
- c. Elaboração de figuras e tabelas: Rosangela dos Santos Alves Pequeno;
- d. Fotos: não se aplica;
- e. Elaboração e redação do texto: Fernando César de Macedo e Rosangela dos Santos Alves Pequeno;
- f. Seleção das referências bibliográficas: Fernando César de Macedo e Rosangela dos Santos Alves Pequeno.

Fontes de financiamento: não se aplica.