ÁREA TEMÁTICA: Administração Pública, Governo e Terceiro Setor

GOVERNANÇA COLABORATIVA EM CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS: DESAFIOS E POTENCIALIDADES PARA A REINVENÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

Resumo

A complexidade dos problemas públicos e as limitações estruturais dos municípios brasileiros têm impulsionado a busca por arranjos institucionais mais colaborativos e integrados. Nesse contexto, objetivou-se analisar como a governança colaborativa em consórcios públicos contribui para a reinvenção da Administração Pública no Brasil. Adota-se uma abordagem qualitativa, por meio de estudo de caso do Consórcio Regional de Saneamento Básico (CONSANE), que atua de forma integrada em diversas áreas, como saneamento, meio ambiente, planejamento urbano, desenvolvimento rural e apoio à gestão municipal. Os dados coletados por meio de análise documental e entrevistas semiestruturadas foram examinados à luz da análise de conteúdo. Os resultados evidenciam que o CONSANE se configura como um arranjo institucional capaz de promover a integração de políticas públicas, o compartilhamento de capacidades técnicas e a cooperação intermunicipal contribuindo para ganhos de escala, eficiência administrativa e fortalecimento das capacidades estatais locais. Destaca-se, ainda, o caráter multifinalitário como vetor de inovação ao possibilitar respostas mais articuladas a problemas públicos complexos. Apesar dos avanços, identificam-se desafios relacionados à coordenação entre atores e à sustentabilidade institucional. Conclui-se que consórcios públicos multifinalitários representam uma alternativa relevante para a construção de uma Gestão Pública mais colaborativa, integrada e orientada à geração de valor público.

Palavras-chave: Governança Colaborativa, Consórcios Públicos, Administração Pública.

Abstract

The complexity of public problems and the structural limitations faced by Brazilian municipalities have fostered the search for more collaborative and integrated institutional arrangements. In this context, this study aimed to analyze how collaborative governance in public consortia contributes to the reinvention of Public Administration in Brazil. A qualitative approach was adopted through a case study of the Regional Basic Sanitation Consortium (CONSANE), which operates in an integrated manner across several areas, including sanitation, environmental management, urban planning, rural development, and municipal management support. Data were collected through document analysis and semi-structured interviews and examined using content analysis. The findings reveal that CONSANE constitutes an institutional arrangement capable of promoting the integration of public policies, the sharing of technical capacities, and intermunicipal cooperation, contributing to economies of scale, administrative efficiency, and the strengthening of local state capacities. The consortium's multipurpose nature also

stands out as a driver of innovation by enabling more coordinated responses to complex public problems. Despite these advances, challenges related to stakeholder coordination and institutional sustainability remain. It is concluded that multipurpose public consortia represent a relevant alternative for building a more collaborative, integrated, and public value-oriented Public Administration.

Keywords: Collaborative Governance, Public Consortia, Public Administration.

1. Introdução

A Administração Pública brasileira enfrenta, historicamente, o desafio de articular eficiência, capacidade institucional e equidade na provisão de políticas públicas em um contexto marcado por profundas desigualdades territoriais e limitações estruturais dos entes federativos, especialmente no âmbito municipal. A fragmentação administrativa, aliada à escassez de recursos técnicos, financeiros e gerenciais, compromete a capacidade dos municípios de atender, de forma adequada, às demandas crescentes da sociedade em áreas diversas, como saúde, educação, saneamento básico, planejamento urbano e desenvolvimento sustentável incluindo a gestão administrativa.

Nesse cenário, os consórcios públicos intermunicipais têm emergido como importantes instrumentos de cooperação federativa, possibilitando a construção de arranjos institucionais voltados à gestão associada de serviços públicos e à otimização de recursos. Inicialmente concebidos, em muitos casos, para atuação em áreas específicas, como saúde e saneamento básico, tais consórcios têm evoluído para estruturas mais complexas e abrangentes, assumindo caráter multifinalitário e incorporando uma diversidade de políticas públicas e serviços compartilhados.

Essa transição de consórcios setoriais para arranjos multifuncionais representa uma inflexão relevante na forma de organização da Gestão Pública, ao permitir a integração de diferentes áreas de atuação em uma mesma estrutura institucional. Tal configuração amplia o potencial de ganhos de escala, promove a racionalização administrativa e favorece o fortalecimento das capacidades estatais dos municípios consorciados.

Sob a perspectiva teórica, esses arranjos podem ser compreendidos à luz da governança colaborativa, abordagem que enfatiza a articulação entre múltiplos atores, a construção de processos decisórios compartilhados e a coprodução de soluções para problemas públicos complexos. Conforme destacam Ansell e Gash (2008), a governança colaborativa se configura como um modelo no qual atores governamentais e não governamentais se engajam em processos coletivos de deliberação, especialmente em contextos marcados por interdependência e limitações de capacidade. De forma complementar, Emerson, Nabatchi e Balogh (2011) ressaltam que tais arranjos são fundamentais para lidar com desafios públicos complexos, ao promoverem integração institucional, aprendizagem coletiva e coordenação de ações.

No contexto brasileiro, caracterizado por um federalismo assimétrico e por forte heterogeneidade entre os municípios, os consórcios públicos multifinalitários se apresentam como uma alternativa institucional promissora para a superação de fragilidades estruturais e para a construção de novas formas de Gestão Pública. Ao integrarem diferentes políticas públicas em uma lógica colaborativa e compartilhada,

esses arranjos contribuem para a ampliação das capacidades administrativas locais e para a construção de soluções mais eficientes, econômicas e adaptativas.

Essa discussão assume particular relevância diante das transformações que permeiam a Administração Pública contemporânea, marcada por problemas cada vez mais complexos, interdependentes e multidimensionais. Nesse cenário, compreender de que maneira experiências concretas de governança colaborativa multifinalitária contribuem para o aprimoramento da gestão pública torna-se fundamental para a produção de conhecimento aplicado e para o fortalecimento de práticas inovadoras capazes de promover maior efetividade na ação estatal. Ademais, tais reflexões contribuem para a construção de agendas de pesquisa e ensino alinhadas aos desafios emergentes da gestão pública brasileira.

Apesar do avanço dos estudos sobre consórcios públicos e cooperação intermunicipal, ainda são incipientes as análises que exploram, de forma integrada, o funcionamento dos consórcios multifinalitários e seus impactos sobre a gestão municipal em múltiplas áreas de políticas públicas. Tal lacuna evidencia a necessidade de investigações empíricas que articulem diferentes dimensões da atuação consorcial contribuindo para o avanço teórico e prático do campo da Administração Pública.

Diante desse cenário, o presente estudo tem como objetivo analisar como a governança colaborativa em um consórcio público multifinalitário contribui para a reinvenção da Gestão Pública local, a partir da identificação de seus principais desafios e potencialidades. Para tanto, adota-se como unidade de análise o Consórcio Regional de Saneamento Básico (CONSANE), que, ao longo de sua trajetória, ampliou sua atuação para diversas áreas, incluindo meio ambiente, saneamento básico, planejamento urbano, desenvolvimento rural sustentável, inspeção sanitária, licitações compartilhadas e apoio à Gestão Municipal.

Ao examinar empiricamente essa experiência, o artigo busca contribuir para o debate sobre inovação na Administração Pública, evidenciando o papel dos consórcios multifinalitários como instrumentos de fortalecimento das capacidades estatais e de construção de modelos de governança mais integrados, colaborativos e eficientes. Ademais, pretende-se oferecer subsídios para a reflexão sobre o futuro da Gestão Pública no Brasil, destacando o potencial desses arranjos como alternativas institucionais capazes de responder a problemas públicos complexos de forma mais coordenada e sustentável.

2. Fundamentação Teórica

2.1. Governança colaborativa e novos arranjos de Gestão Pública

A crescente complexidade dos problemas públicos contemporâneos tem desafiado os modelos tradicionais de Administração Pública baseados em estruturas hierárquicas e centralizadas. Nesse contexto, emerge a necessidade de arranjos institucionais mais flexíveis, capazes de articular múltiplos atores, níveis de governo e setores sociais na formulação e implementação de políticas públicas. É nesse cenário que a noção de governança colaborativa ganha centralidade no campo da Administração Pública.

De acordo com Ansell e Gash (2008), a governança colaborativa pode ser definida como um arranjo no qual atores públicos e privados participam diretamente de processos coletivos de tomada de decisão, orientados à construção de consensos e à solução de problemas públicos. Esse modelo se caracteriza pela interação deliberativa, pela construção de confiança entre os participantes e pela busca de

resultados compartilhados, especialmente em contextos marcados por interdependência e conflitos de interesse.

Complementarmente, Emerson, Nabatchi e Balogh (2012) propõem uma abordagem integradora da governança colaborativa, destacando três dimensões centrais: o contexto sistêmico, o regime de governança colaborativa e os resultados gerados. Para os autores, tais arranjos são particularmente relevantes para lidar com problemas públicos complexos, ao promoverem coordenação interinstitucional, aprendizagem coletiva e coprodução de soluções.

No âmbito da evolução dos paradigmas da Administração Pública, a governança colaborativa se insere no movimento de transição da Nova Gestão Pública (*New Public Management*) para a chamada Nova Governança Pública (*New Public Governance*), que enfatiza redes, parcerias e interdependência entre atores (OSBORNE, 2006). Nesse modelo, o Estado deixa de atuar como único provedor de serviços para assumir o papel de articulador e coordenador de redes de governança, envolvendo diferentes organizações e níveis institucionais.

Assim, a governança colaborativa representa não apenas uma inovação gerencial, mas uma transformação mais profunda na forma de conceber a ação estatal, deslocando o foco da eficiência operacional para a construção de valor público por meio da cooperação e da participação (MOORE, 1995). Tal perspectiva é especialmente relevante em contextos federativos, nos quais a coordenação entre entes autônomos se torna condição essencial para a efetividade das políticas públicas.

2.2. Federalismo, cooperação intermunicipal e consórcios públicos

O federalismo brasileiro é caracterizado por elevada descentralização de competências e responsabilidades, especialmente no nível municipal, o que impõe desafios significativos à capacidade de implementação de políticas públicas. Conforme argumenta Abrucio (2005), a descentralização ocorrida a partir da Constituição de 1988 ampliou a autonomia dos municípios, mas não foi acompanhada, em muitos casos, pelo fortalecimento de suas capacidades administrativas e financeiras.

Nesse contexto, a cooperação intermunicipal emerge como estratégia fundamental para superar limitações estruturais e promover maior eficiência na Gestão Pública. Segundo Arretche (2012), a coordenação entre entes federativos é um dos principais desafios do federalismo brasileiro, sendo necessária a construção de mecanismos institucionais que viabilizem ações conjuntas e reduzam as desigualdades territoriais.

Os consórcios públicos intermunicipais, regulamentados pela Lei nº. 11.107/2005, configuram-se como instrumentos formais de cooperação federativa, permitindo que municípios se associem para a prestação de serviços públicos e a execução de políticas de interesse comum. Tais arranjos possibilitam ganhos de escala, compartilhamento de recursos e fortalecimento das capacidades institucionais, especialmente em áreas que demandam maior complexidade técnica e investimentos significativos.

A literatura aponta que os consórcios públicos têm se consolidado como importantes mecanismos de coordenação horizontal no federalismo brasileiro, contribuindo para a melhoria da eficiência administrativa e para a ampliação do acesso a serviços públicos (GRIN; ABRUCIO, 2017). Além disso, esses arranjos favorecem a

profissionalização da Gestão Pública e a disseminação de boas práticas entre os entes consorciados.

Mais recentemente, observa-se uma evolução desses consórcios para modelos multifinalitários, nos quais uma mesma estrutura institucional passa a integrar diferentes políticas públicas e áreas de atuação. Essa ampliação funcional representa um avanço na lógica da cooperação intermunicipal, ao permitir maior sinergia entre políticas e otimização de recursos, ao mesmo tempo em que impõe novos desafios de coordenação e governança.

2.3. Consórcios multifinalitários e integração de políticas públicas

A transição de consórcios setoriais para arranjos multifinalitários reflete uma mudança significativa na forma de organização da Gestão Pública, aproximando-se de abordagens que enfatizam a integração de políticas públicas e a atuação intersetorial. Problemas públicos contemporâneos, como desenvolvimento sustentável, planejamento urbano e segurança alimentar, são intrinsecamente complexos e demandam respostas que transcendam fronteiras setoriais tradicionais.

Nesse sentido, a atuação multifinalitária pode ser compreendida como uma estratégia de integração institucional, na qual diferentes políticas públicas são articuladas em uma mesma estrutura organizacional, favorecendo a coordenação de ações e a racionalização de recursos. Conforme argumentam Peters (2015) e Bouckaert *et al*. (2010), a integração de políticas públicas é fundamental para enfrentar problemas complexos, evitando a fragmentação e promovendo maior coerência nas ações governamentais.

Os consórcios multifinalitários, ao reunirem diferentes áreas de atuação como: meio ambiente, planejamento urbano, desenvolvimento rural, inspeção sanitária e gestão administrativa, ampliam significativamente o escopo da cooperação intermunicipal. Essa configuração permite não apenas ganhos de escala, mas também a construção de capacidades institucionais mais robustas e a geração de soluções mais integradas e adaptativas.

Entretanto, essa ampliação também impõe desafios relevantes, relacionados à coordenação entre diferentes áreas, à gestão de múltiplas agendas e à necessidade de estruturas organizacionais mais complexas. A literatura aponta que a integração de políticas exige mecanismos de governança capazes de articular interesses diversos, promover alinhamento estratégico e garantir a efetividade das ações (PETERS, 2015).

Dessa forma, os consórcios multifinalitários representam uma inovação institucional relevante, ao combinar cooperação intermunicipal com integração de políticas públicas, configurando-se como espaços privilegiados para a experimentação de novos modelos de Gestão Pública.

2.4. Governança colaborativa e reinvenção da Administração Pública

A discussão sobre governança colaborativa e consórcios multifinalitários se insere em um debate mais amplo sobre a reinvenção da Administração Pública diante dos desafios do século XXI. A crescente complexidade dos problemas públicos, aliada à necessidade de maior eficiência, transparência e responsividade, tem impulsionado a busca por novos modelos de gestão capazes de superar limitações dos paradigmas tradicionais.

Nesse contexto, a ideia de reinvenção da Gestão Pública está associada à adoção de práticas inovadoras, à valorização da cooperação e à construção de arranjos institucionais mais flexíveis e adaptativos. Conforme Osborne (2010), a Nova Governança Pública representa uma mudança paradigmática, na qual o foco se desloca da gestão interna das organizações para a gestão de redes e relações interorganizacionais.

A governança colaborativa, nesse sentido, emerge como elemento central dessa transformação, ao promover a articulação entre diferentes atores e a construção de soluções compartilhadas para problemas públicos. Além disso, tais arranjos contribuem para o fortalecimento das capacidades estatais, ao possibilitar a troca de conhecimentos, a aprendizagem institucional e a otimização de recursos.

No caso dos consórcios públicos multifinalitários, essa dinâmica se torna ainda mais evidente, uma vez que esses arranjos combinam cooperação intermunicipal, integração de políticas públicas e atuação em múltiplas áreas. Dessa forma, configuram-se como espaços institucionais capazes de materializar, na prática, os princípios da governança colaborativa e da reinvenção da Administração Pública.

Assim, ao analisar a atuação de consórcios multifinalitários, torna-se possível compreender como esses arranjos contribuem para a construção de novos modelos de Gestão Pública, mais integrados, colaborativos e orientados à geração de valor público, oferecendo importantes *insights* para o futuro da Administração Pública no Brasil.

3. Metodologia

Este estudo adota uma abordagem qualitativa, de natureza exploratória e descritiva, com o objetivo de compreender como a governança colaborativa se manifesta em um consórcio público multifinalitário e de que forma contribui para a reinvenção da Gestão Pública no contexto brasileiro. A escolha por uma abordagem qualitativa justifica-se pela necessidade de aprofundar a compreensão das dinâmicas institucionais, interações entre atores e processos organizacionais, aspectos que não podem ser adequadamente capturados por métodos quantitativos.

Quanto à estratégia de pesquisa, optou-se pelo método de estudo de caso único, considerado apropriado para a investigação de fenômenos contemporâneos inseridos em contextos reais e complexos (YIN, 2015). O estudo de caso permite analisar, de forma aprofundada, as características, práticas e resultados de um arranjo institucional específico, possibilitando a articulação entre evidências empíricas e o referencial teórico adotado.

A unidade de análise deste estudo é o Consórcio Regional de Saneamento Básico (CONSANE), um consórcio público interfederativo de caráter multifinalitário, com sede no Município de Lavras/MG, que reúne municípios do estado de Minas Gerais e atua em diversas áreas da Administração Pública, incluindo meio ambiente, saneamento, planejamento urbano, desenvolvimento rural sustentável e apoio à gestão municipal. A escolha do CONSANE se justifica por sua trajetória de expansão institucional, diversidade de serviços prestados e relevância como experiência concreta de governança colaborativa em múltiplas políticas públicas.

3.1. Técnicas de coleta de dados

A coleta de dados foi realizada por meio de múltiplas fontes de evidência, com vistas à triangulação das informações e ao aumento da robustez analítica do estudo (YIN, 2015). Para tanto, foram utilizadas as seguintes técnicas:

a) **Análise documental:**
Foram analisados documentos institucionais do consórcio, incluindo seu portfólio de atividades, relatórios técnicos, instrumentos normativos, atas de reuniões e editais de licitações compartilhadas. Esses documentos permitiram compreender a estrutura organizacional, as áreas de atuação e os mecanismos formais de governança do CONSANE.

b) **Entrevistas semiestruturadas:**
Foram realizadas entrevistas com atores-chave envolvidos na gestão e operação do consórcio, tais como gestores, técnicos e representantes dos municípios consorciados. As entrevistas seguiram um roteiro previamente elaborado, com base nas categorias analíticas do estudo, abordando aspectos relacionados à estrutura de governança, processos colaborativos, integração de políticas públicas e resultados percebidos.

c) **Observação participante:**
Sempre que possível, foram realizadas observações de reuniões, atividades técnicas e interações institucionais no âmbito do consórcio, com o objetivo de complementar as informações obtidas por meio das demais técnicas.

3.2. Técnica de análise dos dados

Os dados coletados foram analisados por meio da técnica de análise de conteúdo, conforme proposta por Bardin (2010, 2011), que permite a sistematização e interpretação de dados qualitativos a partir da identificação de categorias temáticas. A análise foi conduzida em três etapas:

a) Pré-análise com organização e leitura flutuante dos dados;
b) Exploração do material, com codificação e categorização das informações;
c) Tratamento dos resultados, com interpretação e articulação com o referencial teórico.

As categorias analíticas foram definidas a *priori*, com base na literatura sobre governança colaborativa e cooperação intermunicipal, sendo posteriormente refinadas a partir da análise empírica. O modelo analítico adotado está estruturado em três dimensões principais:

a) Estrutura de governança;
b) Processos de colaboração;
c) Resultados e capacidades geradas.

Cada uma dessas dimensões contempla categorias específicas, como arranjos institucionais, mecanismos de coordenação, integração de políticas públicas, instrumentos colaborativos, ganhos de eficiência e fortalecimento das capacidades estatais.

3.3. Validade e confiabilidade da pesquisa

Para garantir a validade e confiabilidade do estudo, foram adotadas estratégias como a triangulação de dados, a utilização de múltiplas fontes de evidência e a construção de um encadeamento lógico entre os dados empíricos e o referencial teórico. Além disso, buscou-se manter rigor na descrição dos procedimentos metodológicos, de modo a permitir a replicabilidade da pesquisa em outros contextos.

4. Análise e Discussão dos Resultados

A análise dos dados evidencia que o CONSANE se configura como um arranjo institucional robusto de governança colaborativa multifinalitária, cuja atuação extrapola a lógica setorial tradicional e se consolida como um mecanismo relevante de reinvenção da Gestão Pública no âmbito municipal. Os resultados são apresentados a seguir, a partir das três dimensões analíticas adotadas: estrutura de governança, processos de colaboração e resultados e capacidades geradas.

4.1. Estrutura de governança e capacidade institucional compartilhada

Os achados indicam que o CONSANE apresenta uma estrutura organizacional consolidada e em expansão, caracterizada por uma equipe técnica multidisciplinar e pela institucionalização de diferentes áreas de atuação. A organização em diretorias técnicas especializadas, aliada à ampliação do número de municípios consorciados, que alcançou 42 em 2025, evidencia um processo de fortalecimento institucional e de consolidação do consórcio como referência regional. Esse aspecto pode ser percebido na fala da Superintendente:

> *"Com o aumento dos Municípios e, consequentemente, com o aumento das demandas, houve necessidade de organizar, de uma maneira melhor e mais especializada, cada área de atuação do Consórcio, para tanto, a divisão em diretorias técnicas, específicas foi uma estratégia muito interessante e que permitiu não só a melhor divisão dos trabalhos, mas a ampliação da qualidade técnicas dos produtos e serviços ofertados aos Consorciados. Isso com tempo, faz com que um Prefeito acabe indicando o CONSANE para outro Prefeito que indica pra outro e assim sucessivamente fortalecendo o Consórcio cada vez mais".*

Essa estrutura permite a centralização de capacidades técnicas que, isoladamente, seriam inacessíveis para a maioria dos municípios consorciados, especialmente os de pequeno porte. A presença de profissionais especializados em áreas como engenharia, meio ambiente, planejamento urbano, inspeção sanitária e desenvolvimento rural demonstra a constituição de uma base técnico-institucional capaz de apoiar a formulação e implementação de políticas públicas em múltiplas áreas.

Além disso, a atuação do consórcio na condução de licitações compartilhadas revela a existência de mecanismos formais de coordenação que contribuem para a padronização de processos e para a redução de custos administrativos. Esse aspecto reforça a ideia de que o CONSANE opera como uma estrutura intermediária de governança, articulando interesses municipais e promovendo soluções coletivas. Segundo a Coordenadora do Departamento de Compras e Licitações do Consórcio:

> *"Bem, as licitações compartilhadas, elas... elas ultrapassam a mera necessidade de aquisição da Administração Pública, mais do que isso, elas*

> *adotam um caráter estratégico, tornando-se um meio para a reunião de esforços e recursos entre os entes participantes, reduzindo custos, de mão-de-obra pra licitar, por exemplo, otimizando resultados e isso em função de aquisições em larga escala. Muitos municípios, acabam não tendo gente especializada, com conhecimento técnico pra fazer licitação. E, como resultado disso, temos a consecução de preços mais vantajosos, competitivos e condições comerciais mais favoráveis. Além disso, com as licitações compartilhadas temos a facilidade de o Município não ter que licitar sozinho ou de última hora, fato costumeiro de acontecer, basta pedir".*

Tais evidências corroboram a literatura sobre cooperação intermunicipal, ao indicar que consórcios públicos podem funcionar como instrumentos de fortalecimento das capacidades estatais, especialmente em contextos de limitada capacidade administrativa local.

4.2. Processos de governança colaborativa e integração de políticas públicas

No que se refere aos processos de governança, os resultados apontam para a existência de dinâmicas colaborativas consolidadas, baseadas na cooperação intermunicipal e na atuação conjunta em diversas áreas de políticas públicas. A ampliação do escopo de atuação do CONSANE, incorporando serviços relacionados ao meio ambiente, planejamento urbano, desenvolvimento rural e gestão administrativa, evidencia a transição de um modelo setorial para um arranjo multifinalitário.

Essa característica se manifesta, sobretudo, na integração de políticas públicas, que se apresenta como um dos principais diferenciais do consórcio. A atuação simultânea em áreas como licenciamento ambiental, regularização fundiária, inspeção sanitária e apoio à agroindústria indica a construção de uma abordagem integrada, na qual diferentes políticas são articuladas em uma mesma estrutura institucional.

Os dados também sugerem que os instrumentos utilizados pelo consórcio, como a elaboração de planos municipais, a execução de projetos técnicos e a realização de capacitações, funcionam como mecanismos de articulação e disseminação de práticas entre os municípios consorciados. Esses instrumentos favorecem a padronização de procedimentos, a circulação de conhecimentos e a construção de soluções compartilhadas. Em relato, o Secretário do Consórcio e, também Prefeito de um dos municípios consorciados, compartilhou o seguinte relato:

> *"Olha, no começo, tanto nós da Diretoria do CONSANE quanto os outros Prefeitos, nós achávamos que virar multifinalitário seria um pouco arriscado porque ia abranger muitas áreas e a gente sabe, corre-se o risco de tentar ser bom em tudo e no final não ser bom em nada. Esse era o nosso medo! Mas, com o tempo, fomos percebendo que isso ia facilitar demais a vida das Prefeituras porque tudo o que a gente precisa, tá no Consórcio, surgiu um imprevisto, quem socorre? O Consórcio, manda lá que eles fazem! E no final, todos os problemas de Municípios, são no fundo, iguais, só muda o endereço [risos], mas com isso, o Consórcio vai se especializando, vai melhorando e crescendo né!"*

Outro aspecto relevante diz respeito à expansão do consórcio ao longo do tempo, tanto em número de municípios quanto em diversidade de serviços prestados. Esse crescimento pode ser interpretado como um indicativo de legitimidade institucional e de confiança por parte dos entes consorciados, elementos considerados

fundamentais na literatura sobre governança colaborativa. Tal aspecto é percebido na fala do Presidente:

> *"[...] Obviamente, o crescimento preocupa um pouco, porque aumenta os custos, tem que contratar mais gente, ter mais estrutura e, enquanto Presidente, eu fico preocupado com a qualidade dos serviços, mas acho que isso é uma preocupação em geral dos outros Prefeitos. Contudo, à medida que o Consórcio cresce, ele também ganha força e vai se fortalecendo... isso acaba criando um elo de confiança entre os consorciados porque eles acreditam no trabalho que o Consórcio tá desenvolvendo e o CONSANE só tende a crescer com isso!*

Dessa forma, observa-se que o CONSANE não apenas promove a cooperação entre municípios, mas também cria condições para a construção de uma governança baseada na interdependência, na coordenação e na coprodução de políticas públicas, conforme proposto por Ansell e Gash (2008) e Emerson *et al*. (2012).

4.3. Resultados, inovação e fortalecimento das capacidades estatais

A análise dos resultados evidencia que a atuação do CONSANE gera impactos significativos na Gestão Pública dos municípios consorciados, especialmente no que se refere ao fortalecimento das capacidades estatais, à eficiência administrativa e à inovação institucional.

Um dos principais resultados observados refere-se aos ganhos de escala proporcionados pelas licitações compartilhadas, que permitem a redução de custos e a ampliação do acesso a bens e serviços. Esse mecanismo se mostra particularmente relevante em áreas como aquisição de equipamentos, gestão de resíduos sólidos e contratação de serviços técnicos, contribuindo para maior eficiência na utilização de recursos públicos. Tal fato é evidenciado com a fala da Assessoria Jurídica do Consórcio:

> *"[...] uma coisa que percebemos é que quanto mais serviços oferecemos aos consorciados, mais atrativo nós ficamos. Nesse caso, quando não conseguimos oferecer serviços com mão-de-obra própria, nós promovemos as chamadas licitações compartilhadas, ou seja, pegamos demandas em comum nos municípios e abrimos uma licitação única para atender a todos. Com isso, é nítido a economia e a vantajosidade. Aqui no CONSANE, as licitações já chegaram a ultrapassar mais de 50% de desconto do preço inicial da licitação. Além disso, abrimos o leque de serviços prestados aos municípios consorciados".*

Além disso, o apoio técnico prestado pelo consórcio na elaboração de projetos, planos e processos de regularização evidencia o papel do CONSANE como indutor de capacidades administrativas nos municípios. A atuação em áreas como planejamento urbano, licenciamento ambiental e desenvolvimento rural demonstra que o consórcio contribui para a qualificação da Gestão Pública local, reduzindo a dependência de soluções externas e promovendo maior autonomia administrativa.

Outro resultado relevante diz respeito à promoção do desenvolvimento regional, especialmente por meio de ações voltadas ao fortalecimento da produção rural e da inspeção sanitária. A atuação do consórcio nesse campo contribui para a estruturação de cadeias produtivas locais, ampliando as oportunidades econômicas e promovendo a inclusão produtiva.

Segundo a Diretora de Desenvolvimento Rural Sustentável do Consórcio:

> *O Serviço de Inspeção Municipal executado pelo CONSANE, que aqui recebe o nome de SIM-CONSANE, desempenha um papel estratégico ao garantir a qualidade e a segurança dos produtos de origem animal. Também ajuda a promover a regularização dos produtores, agregar valor à produção local e ampliar o acesso a mercados formais. Esse processo possibilita tanto a comercialização dentro do próprio município quanto a circulação e o comércio entre os municípios consorciados, ampliando as oportunidades de mercado. Isso sem contar na possibilidade de comercialização nacional, que hoje oferecemos aqui também, no CONSANE! Assim, há o fortalecimento e a dinamização da economia local e regional, com geração de renda, estímulo à permanência no campo e criação de um ambiente favorável à atração e instalação de agroindústrias, contribuindo, portanto, para um desenvolvimento sustentável, equilibrado e mais competitivo. Além disso, garantimos a segurança alimentar do produto que vai pra mesa de cada um de nós, ou seja, é uma questão de saúde pública!*

O Serviço de Inspeção Municipal executado pelo CONSANE (SIM-CONSANE) desempenha um papel estratégico ao garantir a qualidade e a segurança dos produtos de origem animal, promover a regularização dos produtores, agregar valor à produção local e ampliar o acesso a mercados formais. Esse processo possibilita tanto a comercialização dentro do próprio município quanto a circulação e o comércio entre os municípios consorciados, ampliando as oportunidades de mercado. Assim, há o fortalecimento e a dinamização da economia local e regional, com geração de renda, estímulo à permanência no campo e criação de um ambiente favorável à atração e instalação de indústrias, contribuindo, portanto, para um desenvolvimento sustentável, equilibrado e mais competitivo.

Do ponto de vista da inovação, o caráter multifinalitário do CONSANE se destaca como um elemento central. Ao integrar diferentes políticas públicas em uma mesma estrutura, o consórcio rompe com a lógica fragmentada da Administração Pública tradicional, aproximando-se de modelos mais integrados e orientados à solução de problemas cada vez mais complexos.

Entretanto, os resultados também evidenciam desafios inerentes a esse tipo de arranjo institucional. A ampliação do escopo de atuação também aumenta a complexidade da coordenação, exigindo maior capacidade de gestão e mais alinhamento entre os municípios consorciados. Além disso, a dependência de recursos e da adesão política dos entes participantes pode representar um fator de instabilidade para a continuidade das ações. Por isso, este é um ponto altamente relevante que deve ser trabalhado nesses arranjos afim de minimizar os riscos institucionais.

4.4. Governança colaborativa e reinvenção da Gestão Pública

A partir dos achados, é possível afirmar que o CONSANE se configura como uma experiência concreta de reinvenção da Gestão Pública no contexto brasileiro, ao materializar, na prática, princípios associados à governança colaborativa e à Nova Governança Pública.

O consórcio evidencia que a cooperação intermunicipal, quando estruturada de forma institucionalizada e multifinalitária, pode superar limitações históricas da Administração Pública, como a fragmentação, a baixa capacidade técnica e a ineficiência na provisão de serviços. Ao promover a integração de políticas públicas, o compartilhamento de recursos e a construção de capacidades coletivas, o

CONSANE contribui para a consolidação de um modelo de gestão mais colaborativo, eficiente e adaptativo.

Nesse sentido, os resultados reforçam a ideia de que consórcios públicos multifinalitários podem desempenhar um papel estratégico na transformação da Administração Pública brasileira, oferecendo alternativas institucionais capazes de responder a problemas complexos de forma mais coordenada e sustentável.

Assim, ao articular governança colaborativa, cooperação intermunicipal e integração de políticas públicas, o CONSANE se apresenta como um exemplo relevante de inovação institucional, alinhado às demandas contemporâneas por uma Gestão Pública mais integrada e orientada à geração de valor público.

5. Conclusão e Contribuições

O presente estudo teve como objetivo analisar como a governança colaborativa em um consórcio público multifinalitário contribui para a reinvenção da Gestão Pública no Brasil, a partir da identificação de seus principais desafios e potencialidades. A análise do caso do CONSANE evidenciou que tais arranjos institucionais representam uma alternativa concreta e promissora para enfrentar limitações históricas da Administração Pública municipal, especialmente em contextos marcados por escassez de recursos, baixa capacidade técnica e fragmentação das políticas públicas.

Os resultados demonstraram que a estrutura de governança do consórcio, aliada à sua atuação multifinalitária, possibilita a construção de capacidades estatais compartilhadas, ampliando significativamente a capacidade dos municípios consorciados de formular e implementar políticas públicas em diferentes áreas. A centralização de expertise técnica, a realização de licitações compartilhadas e a oferta de apoio institucional contínuo configuram mecanismos relevantes de fortalecimento da Gestão Pública local.

No que se refere aos processos de governança colaborativa, verificou-se que o CONSANE promove dinâmicas de cooperação intermunicipal que vão além da simples prestação de serviços, envolvendo a construção conjunta de soluções, a integração de políticas públicas e a disseminação de práticas administrativas. Esse movimento evidencia uma transição de modelos tradicionais, baseados em atuação isolada dos entes federativos, para arranjos mais integrados, horizontais e orientados à colaboração.

Adicionalmente, os achados indicam que o caráter multifinalitário do consórcio constitui um importante vetor de inovação institucional, ao permitir a articulação de diferentes áreas de políticas públicas em uma mesma estrutura organizacional. Essa integração favorece a construção de respostas mais abrangentes e adaptativas a problemas públicos complexos, reforçando o papel dos consórcios como espaços privilegiados de experimentação e aprendizado institucional.

Entretanto, a pesquisa também evidenciou desafios relevantes, especialmente no que diz respeito à complexidade da coordenação entre múltiplas áreas e atores, à necessidade de alinhamento político entre os municípios consorciados e à sustentabilidade institucional desses arranjos ao longo do tempo. Tais desafios indicam que, embora promissores, os consórcios multifinalitários demandam aperfeiçoamentos contínuos em seus mecanismos de governança.

Do ponto de vista teórico, o estudo contribui para o avanço da literatura ao evidenciar a relevância dos consórcios públicos multifinalitários como objetos de análise no campo da governança colaborativa, ampliando a compreensão sobre como

esses arranjos operam na integração de políticas públicas e no fortalecimento das capacidades estatais. Ao articular elementos de cooperação intermunicipal, governança colaborativa e inovação institucional, o artigo oferece uma abordagem integrada para a análise da Gestão Pública contemporânea.

No plano prático, os resultados evidenciam que o fortalecimento e a disseminação de consórcios públicos multifinalitários podem representar uma importante estratégia para o aprimoramento da Gestão Pública brasileira, sobretudo em contextos caracterizados pela predominância de municípios de pequeno e médio porte. Ao favorecer o compartilhamento de recursos, a racionalização de custos e a coordenação de ações entre diferentes entes federativos, esses arranjos contribuem para a ampliação da capacidade estatal e para a oferta de serviços públicos mais eficientes e integrados.

Além disso, os achados da pesquisa reforçam a relevância de modelos de governança pautados na cooperação interinstitucional e na atuação em rede como alternativas capazes de responder aos desafios contemporâneos da Administração Pública. Em um cenário marcado pela crescente complexidade dos problemas públicos e pela limitação de recursos disponíveis, a articulação entre diferentes atores e organizações emerge como elemento fundamental para a construção de soluções mais efetivas e sustentáveis.

Nesse sentido, os consórcios públicos multifinalitários configuram-se como instrumentos relevantes para a modernização da gestão pública, ao materializarem práticas de cooperação, integração e compartilhamento de responsabilidades entre governos locais. Mais do que mecanismos administrativos, tais arranjos representam novas formas de coordenação institucional orientadas à geração de valor público e ao fortalecimento das capacidades governamentais.

Cumpre destacar, entretanto, que os resultados desta pesquisa devem ser interpretados à luz de suas limitações metodológicas. Por se tratar de um estudo de caso único, os achados encontram-se circunscritos ao contexto institucional, territorial e organizacional do consórcio analisado, o que restringe a sua generalização para outras realidades. Todavia, tal limitação não compromete a relevância das evidências produzidas, uma vez que o propósito da investigação não consiste na generalização estatística dos resultados, mas na produção de conhecimentos passíveis de generalização analítica.

Nessa perspectiva e por fim, o estudo contribui para o avanço das discussões sobre governança colaborativa e gestão intermunicipal, ao evidenciar o potencial dos arranjos interfederativos para enfrentar desafios que transcendem as capacidades individuais dos municípios. Como agenda para futuras pesquisas, destaca-se a necessidade de ampliar as investigações sobre os fatores que influenciam o desempenho desses consórcios, seus impactos sobre a qualidade das políticas públicas e sua contribuição para o fortalecimento da gestão pública em diferentes contextos territoriais, promovendo reflexões relevantes para o campo da Administração e para o aperfeiçoamento das práticas governamentais.

Referências

ABRUCIO, Fernando Luiz. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 39, n. 2, p. 401-420, 2005.

ANSELL, Chris; GASH, Alison. Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Oxford, v. 18, n. 4, p. 543-571, 2008. Disponível em: https://doi.org/10.1093/jopart/mum032. Acesso em: 3 fev. 2026.

ARRETCHE, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70, 2010.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2011.

BOUCKAERT, Geert et al. *The coordination of public sector organizations: shifting patterns of public management*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010.

EMERSON, Kirk; NABATCHI, Tina; BALOGH, Stephen. An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Oxford, v. 22, n. 1, p. 1-29, 2012. Disponível em: https://doi.org/10.1093/jopart/mur011. Acesso em: 2 jan. 2026.

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. Consórcios públicos e federalismo no Brasil: cooperação intermunicipal e coordenação federativa. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 22, n. 71, p. 1-20, 2017. Disponível em: https://dx.doi.org/10.38116/brua34art1. Acesso em: 3 jan. 2026.

MOORE, Mark H. *Creating public value: strategic management in government*. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

OSBORNE, Stephen P. The new public governance. *Public Management Review*, London, v. 8, n. 3, p. 377-387, 2006. Disponível em: https://doi.org/10.1080/14719030600853022. Acesso em: 5 fev. 2026.

OSBORNE, Stephen P. (org.). *The new public governance?: emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London: Routledge, 2010.

PETERS, B. Guy. *Pursuing horizontal management: the politics of public sector coordination*. Lawrence: University Press of Kansas, 2015.

TONELLI, Dany Flávio; MARQUESINI, Marcelo Augusto; ZAMBALDE, André Luiz. Implantação de parques tecnológicos como política pública: uma revisão sistemática sobre seus limites e potencialidades. *Revista Gestão & Tecnologia*, Pedro Leopoldo, v. 15, n. 2, p. 113-134, 2015. Disponível em: https://doi.org/10.20397/2177-6652/2015.v15i2.632. Acesso em: 7 mar. 2026.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.