**AS PRÁTICAS CONSORCIAIS COMO ALTERNATIVA INDUTORA PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

**Rosangela dos Santos Alves Pequeno[[1]](#footnote-1)**

**Fernando Cézar de Macedo[[2]](#footnote-2)**

**Resumo:** Transcorridos 19 anos da promulgação da Lei dos Consórcios Públicos, a federação brasileira ainda retrata fragilidades nos instrumentos de articulação e cooperação entre os governos subnacionais. Este quadro motivou este estudo a traçar uma visão geral sobre a participação dos municípios em consórcios públicos e suas áreas de atuação, visando analisá-lo como instrumento alternativo para a cooperação horizontal intergovernamental. Metodologicamente, empregaram-se elementos teóricos, aliada à pesquisa documental, que utilizou os dados secundários e reorganizou as informações consultadas por meio da publicação da MUNIC 2019 (IBGE). Os principais resultados mostraram que a adesão as práticas consorciais tem se dado com maior visibilidade nas regiões Sul e Sudeste com destaque para as áreas setoriais de políticas públicas que envolvem a saúde, o manejo de resíduos sólidos, o meio ambiente, o desenvolvimento urbano e o saneamento básico. A partir desses resultados, conclui-se que, em parte, as práticas consorciais são induzidas, por meio da legislação, pelo Governo Central. E os consórcios de caráter multifinalitários são os mais propensos a serem indutores do desenvolvimento, por ter uma atuação diversificada, podendo viabilizar as demandas conforme as especificidades de âmbito regional.

**Palavras-chave:** Federalismo. Cooperação Intergovernamental. Consórcios Públicos. Desenvolvimento Regional.

**CONSORTIAL PRACTICES AS AN INDUCTIVE ALTERNATIVE FOR REGIONAL DEVELOPMENT**

**Rosangela dos Santos Alves Pequeno[[3]](#footnote-3)**

**Fernando Cézar de Macedo[[4]](#footnote-4)**

**Abstract:** Nineteen years after the promulgation of the Public Consortia Law, the Brazilian federation still shows weaknesses in the instruments of articulation and cooperation between subnational governments. This situation motivated this study to outline an overview of the participation of municipalities in public consortia and their areas of activity, aiming to analyze it as an alternative instrument for horizontal intergovernmental cooperation. Methodologically, theoretical elements were used, combined with documentary research, which used secondary data and reorganized the information consulted through the publication of MUNIC 2019 (IBGE). The main results showed that adherence to consortial practices has been more visible in the South and Southeast regions, with emphasis on sectoral areas of public policies involving health, solid waste management, the environment, urban development and basic sanitation. From these results, it is concluded that, in part, consortial practices are induced, through legislation, by the Central Government. And multipurpose consortia are the most likely to induce development, as they have a diversified performance and can facilitate demands according to regional specificities.

**Keywords:** Federalism. Intergovernmental Cooperation. Public Consortia. Regional Development.

**1 Introdução**

Na perspectiva do federalismo brasileiro traçado pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988), o desenho institucional se pautou pela negociação voltada para a cooperação, visando a redução das disparidades regionais. Do ponto de vista político, ampliou-se a relação participativa dos entes subnacionais na coordenação e execução das políticas públicas, requerendo maior articulação intergovernamental. No entanto, as transformações de cunho econômico que ocorreram, ao longo da década de 1990, trouxeram um desenvolvimento não linear, limitando a consolidação das regras pactuadas no processo constituinte de 1988.

Na primeira década do Século XXI, a continuidade das políticas macroeconômicas de caráter restritivo, voltadas para manter a estabilidade econômica, permaneceu limitando a capacidade dos governos subnacionais, particularmente dos entes municipais, de atender aos preceitos constitucionais. Deste modo, a formação de consórcios públicos passou a ser uma alternativa de compartilhamento de alguns serviços públicos entre os municípios.

Foi nesse contexto que a Lei dos Consórcios Públicos (Lei Federal nº 11.107/2005) foi aprovada e regulamentada (Decreto nº 6.017/2007), visando normatizar a formação de consórcios públicos, possibilitando segurança jurídica para a execução compartilhada de políticas públicas.

Na década seguinte, a partir de 2013, o Brasil vivenciou uma série de crises econômica e política-institucional, com mudanças a favor de processos de austeridade fiscal, retrocesso democrático e populismo reacionário. A retomada de reformas de caráter neoliberal deflagrou nova dinâmica no comportamento das políticas públicas na contramão do aparato instituído pela CF/1988.

Transcorridos 19 anos da promulgação da Lei dos Consórcios Públicos, os estudos já realizados apontaram fragilidades nos instrumentos de articulação e cooperação entre os governos subnacionais. Ao longo desse período, as experiências se deram muito mais no âmbito municipal, que passaram a ter maior articulação com o Governo Central em decorrência da descentralização das políticas públicas.

Além disto, as desigualdades regionais evidenciada pelas diferentes capacidades econômicas, tributárias e administrativas dos entes revelam distintas potencialidades financeiras, dado que os pequenos municípios (até 20 mil habitantes) possuem escala insuficiente para executar as políticas públicas com menor custo. Neste sentido, a cooperação intergovernamental se torna uma estratégia, que para ser operacionalizada requer articulação política e institucional entre as esferas de governo. Neste processo, a temática dos consórcios públicos torna-se objeto de estudo, diante do crescimento das ações consorciadas no território brasileiro, ampliando a cooperação horizontal e sinalizando uma possível alternativa para induzir o desenvolvimento regional.

Tais comportamentos motivaram a elaboração desse estudo a traçar uma visão geral sobre a participação dos municípios em consórcios públicos e suas áreas de atuação, visando analisá-lo como instrumento alternativo para a cooperação horizontal intergovernamental. Para tal, metodologicamente, a base teórica discorre sobre os argumentos das Ciências econômicas e políticas que explicam o processo de descentralização da estrutura federativa brasileira proveniente da CF/1988, aliada a pesquisa documental, que utiliza os dados secundários, reorganizando as informações consultadas por meio da publicação da MUNIC 2019 (IBGE).

Com o intuito de cumprir o objetivo proposto, além desta introdução, este estudo está organizado em mais três seções. Na seção 2, expõe-se a metodologia aplicada. Em seguida, na seção 3, sintetizam-se os fundamentos teóricos do processo de descentralização e a formação de consórcios públicos no Brasil. Já na seção 4, apresentam-se os principais resultados provenientes dos dados da MUNIC 2019 (IBGE) e discute-se sobre a participação dos municípios em consórcios públicos e suas principais áreas de atuação. Por fim, algumas reflexões sobre a atuação dos consórcios públicos como instrumento alternativo capaz de induzir o desenvolvimento regional finalizam este estudo.

**2 Aspectos Metodológicos**

Este estudo adotou para o processo de construção do conhecimento um conjunto de procedimentos que atendem ao método científico orientado para o pluralismo, a partir de uma postura de aprendizado entre diferentes ciências. Deste modo, buscou-se compreender a atuação dos consórcios públicos, com suas especificidades, a partir das várias possibilidades de cooperação, considerando a estrutura federativa brasileira.

Inicialmente, a natureza das fontes utilizadas para abordagem sobre a temática dos consórcios públicos abrangeu a realização de uma pesquisa bibliográfica, reunindo estudos e pesquisas já realizadas e devidamente registradas por meio de relatórios, livros, teses, artigos, entre outros. Em seguida, este estudo recorreu à pesquisa documental que abrangeu os conteúdos expressos por jornais, legislação, sítios eletrônicos e outros.

Tratando-se de um estudo exploratório, após levantar as informações sobre os consórcios públicos, para delimitar e mapear as condições desse mecanismo de cooperação na estrutura federativa brasileira, utilizou-se como parâmetro de análise os dados disponibilizados pela Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) realizada pelo IBGE para o ano de 2019.

A sistematização dos dados possibilitou a identificação do quantitativo dos municípios que participavam de consórcio público, em termos regionais, estaduais e por porte populacional. Além disso, buscando atender o objetivo deste estudo, examinaram-se as áreas de atuação dos consórcios públicos, considerando as 12 áreas setoriais de políticas públicas (educação, saúde, assistência e desenvolvimento social, turismo, cultura, habitação, meio ambiente, transporte, desenvolvimento urbano, saneamento básico, gestão das águas e manejo de resíduos sólidos) estabelecidas pela MUNIC 2019 (IBGE).

Ressalta-se que a MUNIC 2019 (IBGE) abrangeu os 5.570 municípios do país, sendo possível traçar uma visão geral sobre as práticas consorciais no território brasileiro, contribuindo para atenuar a lacuna, ainda existente, na sistematização de dados relativos à temática dos consórcios públicos. Para melhor análise e interpretação, os dados coletados foram sumarizados na forma de gráficos e tabelas. Cabe esclarecer que, na abordagem analítica, o desenvolvimento deste estudo exigiu flexibilidade da metodologia empregada, visto que os dados disponíveis nem sempre se encontravam na forma adequada para utilizá-los conforme o objetivo proposto.

**3 Referencial Teórico**

No caso brasileiro, os postulados teóricos que tratam sobre o processo de descentralização em decorrência da CF/1988 são extensos, controversos, multidisciplinares e multidimensional. Ao longo dos quase 36 anos, a literatura reúne uma série de estudos que mostram distintas abordagens analíticas para a trajetória do federalismo brasileiro e as relações entre o Governo Central e os governos subnacionais. Neste percurso, os municípios alçados à condição de entes federados autônomos assumiram competências e responsabilidades que requereu a adoção e ampliação de instrumentos destinados à ação governamental.

Ademais, em um país como o Brasil de vasta dimensão territorial e marcado por profundas desigualdades inter e intrarregional, os efeitos da descentralização se mostraram dependentes da diversidade econômica, social e política. Em geral, os pesquisadores ressaltam que as novas atribuições que os governos subnacionais assumiram, particularmente os entes municipais, evidenciaram o elevado grau de heterogeneidade devido à diferenciação dos resultados. Acrescentam-se também as reformulações das políticas de âmbito nacional, entre elas, as direcionadas para a escala regional voltada para o desenvolvimento, que foram desarticuladas e reduzidos seus instrumentos institucionais.

Esta questão ganhou relevância ao considerar o processo de descentralização das políticas públicas, em especial, as tratadas pelo art. 23 do texto constitucional, cuja responsabilidade pela provisão passou a ser comum aos três entes federados e ao Distrito Federal. Neste sentido, as investigações acerca dos efeitos da descentralização sobre a execução das políticas públicas se desdobraram em diferentes interpretações.

Sob a égide de uma Constituição Federal de caráter descentralizadora, questões teóricas e empíricas repercutiram amparada por distintas bases metodológicas, norteando as ações em diferentes contextos multidisciplinares. Para fins desse estudo, o tema da descentralização é visto sob as lentes teóricas das Ciências Econômicas e Políticas, aliada à adoção das práticas consorciadas.

Do ponto de vista da Ciência Econômica, os teóricos do *mainstream*, que tratam da descentralização, tendem a privilegiar os aspectos fiscais. Em geral, o pressuposto normativo argumenta que a descentralização proporciona ganhos de eficiência porque os governos locais estão mais próximos dos cidadãos. Dessa forma, os governantes conhecem melhor as demandas, fazendo com que os escassos recursos públicos tenham uma melhor alocação.

Além disso, o fortalecimento dos níveis subnacionais de governo representa um processo virtuoso ao propiciar maior concorrência no âmbito de cada esfera descentralizada, possibilitando aos cidadãos condições para a cobrança de melhores serviços públicos. Esta vertente defende que a descentralização oportuniza maior eficiência alocativa e a competição entre as unidades federadas incentiva a criação de inovações no sistema público (Arrow, 1963; Buchanan e Tullock, 1962; Olson, 1969; Peacock, 1992; Tiebout, 1956; Weingast, 1995).

No âmbito da Ciência Política, Souza (2005, 2019, 2023) reconhece que a autonomia dos governos subnacionais para tomar decisões sobre políticas públicas é inerente ao sistema federativo. No entanto, a autora ressalta que o modelo adotado no país é simétrico em uma federação assimétrica. Deste modo, as diferentes capacidades dos governos subnacionais de implementarem políticas públicas e a ausência de mecanismos constitucionais e/ou institucionais que estimulem a cooperação intergovernamental tornam a estrutura federativa brasileira altamente competitiva e marcada por conflitos. Neste contexto, a experiência brasileira quanto à descentralização se mostrou limitada, não podendo ser vista como solução para problemas que ultrapassam suas possibilidades, essencialmente, em países com profundas desigualdades regionais.

Ainda, sob a base teórica da Ciência Política, Arretche (2010, p. 596-597) reforça que a análise das políticas públicas executadas pelos governos subnacionais requer “o emprego da distinção conceitual entre responsabilidade pela execução de políticas públicas (*policy-making*) e a autoridade para tomar decisões sobre estas mesmas políticas (*policy decision-making*)”.

Para Arretche (2010, p. 596-597), “a provisão de serviços públicos e a alocação setorial do gasto são fortemente afetadas pela legislação e supervisão federais”. Neste caso, os governos subnacionais somente possuem autonomia de implementação para algumas políticas públicas, dado que, a exemplo da saúde e educação, existem regras constitucionais que vinculam as receitas aos gastos, limitando a alocação dos recursos.

Deste modo, consideram-se dois tipos de políticas descentralizadas:

(1) reguladas: aquelas nas quais a legislação e a supervisão federais limitam a autonomia decisória dos governos subnacionais, estabelecendo patamares de gasto e modalidades de execução das políticas;

(2) não reguladas: aquelas nas quais a execução das políticas (*policy-making*) está associada à autonomia para tomar decisões (*policy decision-making*). (Arretche, 2010, p. 603)

Usualmente, considerando a abordagem multidimensional para a descentralização, adotam-se três dimensões conceituais distintas, conforme exposto por Arretche (2012, p. 147):

(1) Descentralização política – relativa à possibilidade de que os governos locais sejam eleitos diretamente e tenham um mandato próprio e, portanto, irrevogável pelos níveis superiores de governo;

(2) Descentralização fiscal – relativa à participação das receitas e gastos dos governos subnacionais sobre o gasto agregado;

(3) Descentralização de competências – relativa à responsabilidade pela execução de políticas públicas.

Nessa linha, Arretche (2012, p. 146-147) argumenta que “diferentes dimensões da descentralização não podem ser tomadas como equivalentes”. Semelhantemente, Prado (2020, p. 67) destaca que a “descentralização como norma de organização do setor público não é uma alternativa sempre válida, mas é condicionada às condições políticas e sociais do país em questão”.

O pressuposto teórico da Ciência Política que trata o processo da descentralização, a partir do teor normativo da CF/1988, sustenta que a autonomia política, administrativa e financeira instituída para os governos subnacionais foi pouco acompanhada por mecanismos voltados para fortalecer as relações intergovernamentais.

Na visão dos autores, Grin e Abrucio (2019, p. 80) “produziu-se um novo arranjo federativo, que trouxe maior poder, autonomia e atribuições aos governos municipais, mas essa mudança não foi suficiente para que eles exercessem sem problemas as novas funções e responsabilidades”.

Observa-se que a descentralização das políticas públicas preconizadas pela CF/1988 requer uma estrutura de incentivos e de instrumentos de coordenação mobilizados pelo Governo Central. Neste sentido, a exemplo do SUS, a implementação de um modelo sistêmico, coordenado pelo governo federal, contribuiu para garantir a combinação de autonomia dos governos subnacionais com redução do impacto proveniente da desigualdade territorial.

Mesmo assim, a diversidade na trajetória das políticas públicas, principalmente, as que não tiveram, em seu processo de formulação, a implantação sistêmica para sua execução, a descentralização trouxe inúmeras dificuldades, levando os governos subnacionais a criarem formas inovadoras de gestão pública. Neste caso, os entes municipais adotaram diferentes recursos e instrumentos de cooperação intergovernamental, dado que muitos problemas de caráter público são de natureza intermunicipais e regionais.

Dessa forma, a dinâmica da descentralização é fortemente influenciada pelo processo político que, em tese, por meio das articulações entre os entes federados, busca soluções comuns para o enfrentamento dos mesmos problemas, dado que isoladamente seriam incapazes de resolver.

Neste sentido, a expansão e o fortalecimento das políticas públicas que extrapolam as jurisdições territoriais, como as voltadas para o saneamento básico, a questão dos resíduos sólidos, o transporte público, infraestrutura de cidades turísticas, recursos hídricos, entre outras, se deram pela adoção do associativismo. Em geral, assumiram modelos institucionalizados, como os consórcios públicos, nos quais os entes federativos participam por meio da gestão compartilhada.

É neste contexto, ancorado no processo de municipalização das políticas públicas no pós-Constituição de 1988, que na perspectiva teórica da descentralização, as experiências consorciadas foram vistas como instrumento capaz de resgatar o conceito de cooperação, dado a potencialidade das ações de articulação intergovernamental. Neste sentido, não obstante, o consórcio público ser uma das modalidades de cooperação, a adesão significativa mostra que este mecanismo tem se tornado um dos principais meios de articulação entre os municípios brasileiros.

Para Brandão (2012) explicitar os conflitos de interesse e construir coletivamente a contratualização das políticas públicas são tarefas dadas aos consórcios públicos cujas bases se sustentam na dinâmica de sua atuação fundamentada por ações que requer estratégias territorializadas de desenvolvimento.

A partir de 2005, com a aprovação da Lei dos Consórcios Públicos, o Governo Central evidenciou o seu apoio à formação de consórcios públicos, ao preencher a lacuna no marco regulatório das relações intergovernamentais, fortalecendo a cooperação da estrutura federativa brasileira. Com isso, observou-se a ampliação das ações consorciadas, não só para a prestação de serviços públicos, como também para o planejamento regional e a implementação de políticas públicas. Em geral, as ações consorciadas buscam ganhos de escala de produção, racionalizando o uso dos recursos financeiros, humanos e tecnológicos por meio da cooperação, dividindo a responsabilidade da prestação dos serviços públicos.

Cabe esclarecer que os consórcios públicos são pessoas jurídicas de direito público ou privado cujas ações são deliberadas pelos prefeitos dos municípios consorciados que possuem a obrigação constitucional de implementar as políticas públicas. Portanto, os consórcios públicos são vistos como instrumentos que possibilitam aos entes federados, essencialmente, os municípios de pequeno porte populacional (até 20 mil habitantes), a proverem a execução de políticas públicas, dado que, individualmente, não teriam condições de ofertar. Neste estudo, consideraram-se os consórcios de caráter de direito público no âmbito municipal, cujos resultados são apresentados na seção 4, a seguir.

**4 Resultados e Discussões**

Conforme a metodologia proposta, após a sistematização dos dados da MUNIC 2019 (IBGE), este estudo centrou sua abordagem para as práticas de consorciamento. O objetivo é traçar o atual quadro de adesão dos municípios à gestão compartilhada, destacando as principais áreas de atuação que apresentam um caráter representativo na execução de políticas públicas, por meio do mecanismo de cooperação horizontal.

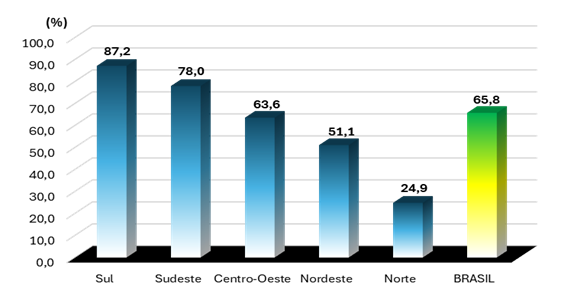
Segundo os dados da MUNIC 2019 (IBGE), a configuração territorial brasileira mostra que 69,2% dos municípios fazem parte de pelo menos um consórcio público cuja pactuação se dá entre os entes federativos – União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Considerando somente as parcerias intermunicipais, o percentual de municípios que integram consórcios públicos é de 65,8%, abrangendo 3.665 da totalidade dos municípios do Brasil.

Quanto à análise regional, os dados demonstram a prevalência de municípios participantes de consórcios públicos intermunicipais localizados nas regiões Sul (87,2%), Sudeste (78,0%) e Centro-Oeste (63,6%). Enquanto, nas regiões Nordeste (51,1%) e Norte (24,9%), apresentam uma menor incidência participativa, conforme ilustra o Gráfico 1.

Essa expressiva participação dos municípios em consórcios públicos nas regiões Sul e Sudeste decorre do processo histórico de consorciamento, cuja literatura atribui que as primeiras experiências se deram nessas duas regiões (a constituição do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul, abrangendo os três estados da Região Sul e os consórcios públicos que surgiram no estado de São Paulo na década de 1960).

Nas demais regiões, somente a partir da segunda metade da década de 1990, passaram a ter formação de consórcios públicos para a promoção de políticas públicas e provisão de serviços públicos.

**Gráfico 1** – Brasil: percentual de municípios participantes de consórcios públicos intermunicipais segundo as Grandes Regiões – 2019

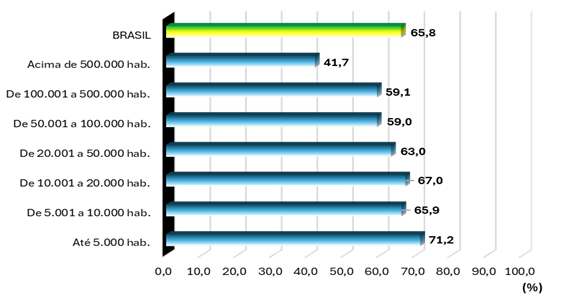


**Fonte:** Elaboração própria a partir de dados do IBGE – Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC, 2019).

Na análise por classes de tamanho da população dos municípios, o Gráfico 2 aponta que os de menor porte populacional (até 20 mil hab.) são os que mais apresentam incidência de participação em consórcios públicos, com percentuais acima da média nacional (65,8%). Neste grupo, destacam-se os municípios com até 5 mil hab. dada a expressiva participação, abrangendo 71,2% da totalidade. Por sua vez, os municípios com porte populacional acima de 500 mil hab. exibem o menor percentual de participação em consórcios públicos (41,7%), correspondendo a 20 municípios, dos quais 13 se localizam na Região Sudeste.

Esse comportamento demonstra que os municípios de menor porte populacional possuem maiores dificuldades para cumprir com suas responsabilidades de prestação de serviços públicos, que embora a CF/1988 ter possibilitado mais recursos financeiros, não dispõem de uma estrutura (recursos humanos, materiais, equipamentos) com capacidade para atender a demanda da população. Neste caso, as ações consorciadas buscam ganhos de escala de produção, racionalizando o uso dos recursos financeiros, humanos e tecnológicos por meio da cooperação, dividindo a responsabilidade da prestação dos serviços públicos.

**Gráfico 2** – Brasil: percentual de municípios participantes de consórcios públicos intermunicipais segundo as classes de tamanho da população – 2019



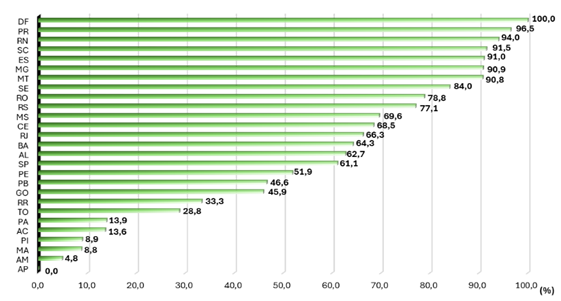
**Fonte:** Elaboração própria a partir de dados do IBGE – Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC, 2019).

Verificando a participação dos municípios em consórcios públicos, a partir dos entes estaduais, nota-se que dos 26 estados mais o Distrito Federal, apenas o estado do Amapá informou a MUNIC 2019 (IBGE) que nenhum de seus municípios desempenhava ações compartilhadas por meio de consórcio público.

Cabe ressaltar que, por razões metodológicas, o IBGE trata o Distrito Federal como município por se ter apenas Brasília como sede do governo federal. Com tal tratamento, o percentual de 100% representa a participação de Brasília em consórcio público. Neste caso, a distribuição de competência e recursos financeiros atendem às ações compartilhadas voltadas para a área de política setorial de resíduos sólidos.

Para os demais entes estaduais, constata-se que o Paraná é o estado com maior participação, tendo em vista que 96,5% dos seus municípios executam ações cooperadas em consórcios públicos. Em seguida, os municípios dos estados do Rio Grande do Norte, Santa Catarina, Espírito Santo, Minas Gerais e Mato Grosso também apresentam elevada participação em consórcios públicos, com percentuais acima de 90,0%. Já os estados com menor participação, menos de 10% de seus municípios, executam ações compartilhadas, como se nota no Piauí, Maranhão e Amazonas, conforme destaca o Gráfico 3.

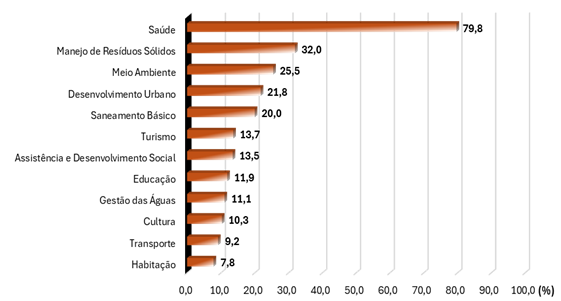
**Gráfico 3** – Brasil: percentual de municípios participantes de consórcios públicos intermunicipais por estados – 2019



**Fonte:** Elaboração própria a partir de dados do IBGE – Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC, 2019).

O Gráfico 4 apresenta a atuação dos municípios consorciados nas doze políticas públicas pesquisadas pela MUNIC 2019 (IBGE). Em que pesem as assimetrias, observa-se que os maiores percentuais de municípios, as suas ações são direcionadas, principalmente, para as áreas setoriais que envolvem a saúde (79,8%), manejo de resíduos sólidos (32,0%), meio ambiente (25,5%), desenvolvimento urbano (21,8%) e saneamento básico (20,0%).

**Gráfico 4** – Brasil: percentual de municípios participantes de consórcios públicos intermunicipais segundo a área de atuação – 2019



**Fonte:** Elaboração própria a partir de dados do IBGE – Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC, 2019).

Em parte, atribui-se esse comportamento ao Governo Central ao induzir, por meio da legislação, a formação de consórcios públicos nestas áreas. Neste caso, os marcos regulatórios incentivam a formação de consórcios públicos para a prestação desses serviços com vistas à elevação das escalas de aproveitamento e à redução dos custos. Para tanto, se tem a Política Nacional de Saúde (Lei nº 8.080/1990), a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981), articulada com a Política Nacional de Educação Ambiental (Lei nº 9.795/1999), a Política Nacional de Saneamento Básico (Lei nº 11.445/2007) e a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010).

Quanto ao desenvolvimento urbano, consideram-se os aspectos normativos vinculados ao Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089/2015) que, em alguma medida, compõe o regramento legal sobre as políticas urbanas.

A despeito das demais áreas setoriais, a incidência de consorciamento por parte dos municípios se revelou menor para a promoção de ações de forma mais articulada e integrada. Esta condição reforça a desigualdade dos municípios em desenvolver relações intergovernamentais capazes de orientar ações compartilhadas para atuação no campo das políticas públicas.

De fato, sob a ótica da teoria da descentralização das políticas públicas, os consórcios passaram a ser vistos como instrumento que potencializa a capacidade de provisão dos serviços públicos somente após a promulgação da Lei de Consórcios. Essa relevância atribuída aos consórcios também viabiliza a possibilidade da implementação de políticas regionais como meio de articular as relações intergovernamentais, compatibilizando as ações entre os entes federados.

De uma perspectiva regional, por meio dos dados da Tabela 1, este estudo evidencia as principais áreas de atuação nas quais os municípios integrantes de consórcios públicos mais desempenham ações consorciadas. Deste modo, o caminho percorrido pelos consórcios públicos mostra que a área da saúde se tornou prioritária para o desenvolvimento de ações consorciadas. Em todas as regiões, a saúde representa a principal área de atuação dos municípios participantes de consórcios, exceto a Região Norte, cuja área de manejo de resíduos sólidos (51,8%) sobressai entre as ações executadas pelos municípios consorciados.

Em seguida, nota-se que as ações direcionadas para o meio ambiente, desenvolvimento urbano, manejo de resíduos sólidos e saneamento básico são as que concentram o maior percentual de municípios, considerando as grandes regiões do território brasileiro. Cabe ressaltar que somente na Região Centro-Oeste as áreas de atuação voltada para Assistência e Desenvolvimento Social (17,8%), Turismo (16,5%) e Gestão das Águas (13,8%) superam o percentual de municípios com ações direcionadas para o Desenvolvimento Urbano (13,1%).

**Tabela 1** – Brasil: percentual de municípios participantes de consórcios públicos intermunicipais segundo as Grandes Regiões por área de atuação – 2019

(%)

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Áreas de Atuação** | **Região Sul** | **Região Sudeste** | **Região**  **Centro-Oeste** | **Região Nordeste** | **Região Norte** |
| Saúde | 94,7 | 88,5 | 56,6 | 61,7 | 48,2 |
| Meio Ambiente | 25,5 | 20,5 | 39,1 | 27,8 | 28,6 |
| Desenvolvimento Urbano | 24,8 | 19,1 | 13,1 | 25,0 | 22,3 |
| Manejo de Resíduos Sólidos | 23,9 | 25,0 | 44,1 | 44,2 | 51,8 |
| Saneamento Básico | 23,9 | 15,3 | 17,8 | 22,6 | 24,1 |
| Turismo | 18,6 | 10,8 | 16,5 | 11,3 | 14,3 |
| Assistência e Desenvolvimento Social | 15,4 | 10,2 | 17,8 | 15,2 | 9,8 |
| Educação | 11,9 | 7,9 | 8,4 | 18,4 | 13,4 |
| Cultura | 10,7 | 7,5 | 9,8 | 14,2 | 8,9 |
| Gestão das Águas | 10,0 | 9,1 | 13,8 | 14,1 | 11,6 |
| Transporte | 8,5 | 5,0 | 11,1 | 15,3 | 8,9 |
| Habitação | 6,2 | 5,3 | 8,4 | 13,3 | 6,3 |

**Fonte:** Elaboração própria a partir de dados do IBGE – Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC, 2019).

Por sua vez, os setores de transporte e habitação apresentam os menores percentuais de municípios engajados em atividades consorciadas nas regiões Sul, Sudeste e Norte. Em parte, esse comportamento se diferencia nas regiões Centro-Oeste e Nordeste, que além do setor habitacional, a cultura e o turismo possuem reduzida participação, respectivamente.

Considerando os municípios participantes de consórcios públicos, segundo as classes de tamanho da população e sua área de atuação, os dados da Tabela 2 mostram que a área da saúde continua sendo prioritária em todas as sete faixas populacionais, conforme a classificação do IBGE. Em seguida, os setores que envolvem o manejo de resíduos sólidos, o meio ambiente, o desenvolvimento urbano e o saneamento básico continuam sendo os maiores percentuais de municípios integrantes de consórcios públicos.

**Tabela 2** – Brasil: percentual de municípios participantes de consórcios públicos segundo as classes de tamanho da população por área de atuação – 2019

(%)

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Áreas de Atuação** | **Até 5 mil hab.** | **De 5.001 a 10 mil hab.** | **De 10.001 a 20 mil hab.** | **De 20.001 a 50 mil hab.** | **De 50.001 a 100 mil hab.** | **De 100.001 a 500 mil hab.** | **Acima de 500 mil hab.** |
| Saúde | 85,4 | 81,3 | 78,7 | 74,3 | 76,2 | 75,5 | 75,0 |
| Manejo de Resíduos Sólidos | 28,0 | 31,0 | 31,9 | 37,4 | 32,5 | 31,3 | 40,0 |
| Meio Ambiente | 21,5 | 24,8 | 26,2 | 29,9 | 23,8 | 29,4 | 35,0 |
| Desenvolvimento Urbano | 16,9 | 21,5 | 24,9 | 23,2 | 26,2 | 20,9 | 25,0 |
| Saneamento Básico | 16,8 | 20,0 | 19,3 | 21,6 | 26,2 | 25,8 | 30,0 |
| Turismo | 10,3 | 14,1 | 13,0 | 16,2 | 17,0 | 19,0 | 20,0 |
| Assistência e Desenvolvimento Social | 10,5 | 14,4 | 14,1 | 13,9 | 15,0 | 16,6 | 35,0 |
| Educação | 8,3 | 11,4 | 12,7 | 13,6 | 17,0 | 14,1 | 30,0 |
| Gestão das Águas | 6,1 | 10,5 | 10,5 | 14,4 | 14,6 | 23,9 | 25,0 |
| Cultura | 7,2 | 10,0 | 11,3 | 11,5 | 13,6 | 12,3 | 25,0 |
| Transporte | 4,9 | 8,9 | 10,2 | 10,7 | 12,6 | 14,7 | 30,0 |
| Habitação | 4,6 | 7,1 | 8,2 | 9,7 | 12,1 | 11,7 | 25,0 |

**Fonte:** Elaboração própria a partir de dados do IBGE – Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC, 2019).

Diante do exposto, os dados disponibilizados pela MUNIC 2019 (IBGE) revelam que o consorciamento tem uma ampla adesão por parte dos municípios brasileiros, com atuação voltada para as políticas públicas setoriais, as quais são coordenadas e reguladas pelo Governo Central. Para além desse resultado, a discussão sobre as práticas consorciais destaca a instrumentalização da cooperação horizontal como alternativa para induzir o desenvolvimento regional.

Neste sentido, verifica-se a atuação dos consórcios públicos quanto à sua finalidade de executar ações, podendo ser em apenas uma área, denominado consórcio finalitário, ou optando por atuar em mais de uma área, sendo chamado de consórcio multifinalitário. Essa distinção se torna importante dado que a atuação estritamente setorial em apenas uma área deixa pouca margem para uma atuação mais efetiva que vise o desenvolvimento regional.

Para tanto, considerando os dados da MUNIC 2019 (IBGE), observa-se que 49,8% dos municípios integram consórcios públicos finalitários, correspondendo a 1.827 do total dos municípios que desenvolvem ações compartilhadas. Desses, verifica-se que os de menor porte populacional (até 20 mil hab.) representam cerca de 72,0% distribuídos territorialmente nas grandes regiões, de forma mais concentrada no Sudeste (37,2%), Sul (25,7%) e Nordeste (23,3%). Com menor representatividade, as regiões Centro-Oeste (9,7%) e Norte (4,2%).

Considerando o escopo de atuação, constata-se que 73,3% dos municípios que integram consórcios finalitários desenvolvem ações no setor de saúde. As demais áreas que mais se destacam são o manejo de resíduos sólidos (12,6%), o meio ambiente (6,1%), desenvolvimento urbano (3,2%) e saneamento básico (1,8%). Cabe destacar que das 12 áreas que constam da MUNIC 2019 (IBGE), apenas a habitação não tem nenhuma ação executada por consórcios finalitários.

No que concerne aos municípios que integram consórcios multifinalitários, ou seja, atuam em mais de uma área, seu somatório de 1.838 representa 50,2% do total dos municípios que participam de consórcios públicos. Semelhantemente aos municípios que integram os consórcios finalitários, os de menor porte populacional (até 20 mil hab.) representam cerca de 68,9% distribuídos territorialmente nas cinco grandes regiões do país, com maior concentração no Sul (37,2%), Sudeste (31,0%) e Nordeste (21,7%). As regiões Centro-Oeste (7,8%) e Norte (2,3%) apresentam a menor representatividade. Portanto, com base nesses resultados, constata-se que as práticas consorciais desenvolvidas no Brasil partem de iniciativas institucionalizadas, operando por meio de um conjunto de dispositivos legais, que induz os entes municipais a adotarem a gestão compartilhada, elevando a cooperação horizontal.

**5 Considerações Finais**

Partindo de uma visão geral sobre a participação dos municípios em consórcios públicos traçada para o território brasileiro e, em seguida, a identificação das principais áreas de atuação, possibilita-se expor algumas reflexões sobre este processo quanto a capacidade de induzir o desenvolvimento regional.

Deste modo, um primeiro aspecto a ser destacado diz respeito aos principais fatores e características que estão presentes no atual quadro de adesão dos municípios à gestão compartilhada. Assim, regionalmente, verifica-se que a prevalência de municípios integrantes de consórcios públicos estão nas regiões Sul (87,2%), Sudeste (78,0%) e Centro-Oeste (63,6%) e a menor incidência representativa nas regiões Nordeste (51,1%) e Norte (24,9%).

Conforme assinalado pela literatura, são os municípios de menor porte populacional (até 20 mil hab.) que mais aderem, representando 70,5% do total de municípios integrantes de consórcios públicos. Por sua vez, em que pese a alternância nos percentuais de participação dos municípios, para todas as regiões verifica-se que a atuação se concentra em cinco áreas prioritárias: saúde (79,8%), manejo de resíduos sólidos (32,0%), meio ambiente (25,5%), desenvolvimento urbano (21,8%) e saneamento básico (20,0%).

Esse comportamento indica que a experiência brasileira para com as práticas consorciais revela maior adesão para as políticas públicas que emergem de cima para baixo (*top-down*), coordenadas pelo Governo Central. Neste caso, o papel indutor visto pela expressa normatização que privilegia o repasse de recursos aos municípios que executam essas políticas foi determinante para a atuação por meio de consórcios públicos para as cinco áreas mencionadas.

Deste modo, os mecanismos de articulação tornam-se fundamentais para as relações intergovernamentais, dado o Governo Central ser o responsável pela formulação e normatização de tais políticas, cujos elementos para a operacionalidade são adotados pelos governos subnacionais, essencialmente, pelos municípios. Com isso, pode-se atribuir aos consórcios públicos, um meio alternativo, para a formalização de “pactos” voltados para a execução de ações compartilhadas, em um amplo espaço de atuação, requerendo uma capacidade de governança que possibilite a negociação, podendo atenuar os conflitos federativos.

Um segundo ponto se refere ao predomínio do caráter finalitário dos consórcios públicos, especialmente, nos municípios de menor porte populacional (até 20 mil hab.), demonstrando que, ainda, prevalece uma configuração setorial das Políticas Públicas, cujas ações não são articuladas, podendo este ser um fator limitante para o desenvolvimento regional. Já os consórcios multifinalitários por atuar em mais de uma área setorial, tem maior potencialidade para a execução de ações concretas, podendo ser um indutor para o desenvolvimento regional.

É importante ressaltar que o processo de consorciamento é dinâmico, dado que as mudanças no quadro político local influenciam diretamente a atuação e abrangência territorial dos consórcios públicos. Neste contexto, a expansão e a diversificação da atuação dos consórcios aqui expostos aponta para a potencialidade de atenderem demandas conforme as especificidades de âmbito regional. Ao mesmo tempo, expõe a necessidade de novos estudos, para que novos entendimentos sejam formalizados, objetivando aperfeiçoar os mecanismos institucionais de cooperação horizontal, fortalecendo as pontes que permitem as relações entre o local e a região.

**Referências**

ARRETCHE, Marta. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? DADOS, *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582010000300003>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/Lrm7KQHYssvHZk6GmRrrnfF/>. Acesso em: 3 jun. 2024.

\_\_\_\_\_\_. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz, 2012.

ARROW, Kenneth Joseph. *Social choice and individual values*. 2 ed., New York, Wiley, [c1951], 1963.

BRANDÃO, Carlos. *Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*. 2 ed. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 2012.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/consti-tuicao/constituicao.htm>. Acesso em: 30 jan. 2024.

\_\_\_\_\_\_. *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. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6017.htm>. Acesso em: 14 maio 2024.

\_\_\_\_\_\_. *Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005*. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2024]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm>. Acesso em: 30 jan. 2024.

BUCHANAN, James.; TULLOCK, Gordon. *The Calculus of Consent*. Ann Arbor, University of Michigan Press, 1962.

GRIN, Eduardo José.; ABRUCIO, Fernando Luiz. *Governos locais: uma leitura introdutória*. Brasília: Enap, 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Pesquisa de Informações Básicas Municipais. *Perfil dos municípios brasileiros 2019*. Coordenação de População e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualiza-cao/livros/liv101770.pdf>. Acesso em: 5 fev. 2024.

MONTEIRO NETO, Aristides. Política de desenvolvimento regional: questão periférica no pacto federativo brasileiro. In: BRANDÃO, Carlos; SIQUEIRA, Hipólita. (org.). *Pacto federativo, integração nacional e desenvolvimento regional*. Projetos para o Brasil. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013. p. 121-144.

OLSON, Mancur. The principle of fiscal equivalence: the division of responsabilities among different levels of government. *American Economic Review*, [s.l.], v. 59, p. 479-487, 1969.

PEACOCK, Alan. *Public choice analysis in historical perspective*. Italy, Cambridge University Press, 1992.

PRADO, Sérgio. *Cinco ensaios sobre federalismo e a federação brasileira*. Campinas, SP: Unicamp. IE, 2020. (Coleção Teses).

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 24, p. 105-121, jun. 2005. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100008>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/w75TqBF3yjv4JHqyV65vcjb/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 28 maio 2024.

\_\_\_\_\_\_. Coordenação, uniformidade e autonomia na formulação de políticas públicas: experiências federativas no cenário internacional e nacional. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v. 35, supl. 2, 2019. DOI: <https://doi.org/10.1590/0102-311X00046818>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/45DWPg6xBf99zWHR57q4hcK/>. Acesso em: 3 jun. 2024.

\_\_\_\_\_\_. Estados: o elo perdido da cadeia federativa? In: PALOTTI, Pedro … [*et al*.] (org.). *E os Estados? Federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas no Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro: IPEA, 2023. p. 95-112.

TIEBOUT, Charles M. A pure theory of local expenditures. *The Journal of Political Economy*, v. 64, n. 5, p. 416-424, 1956.

WEINGAST, Barry R. The economic role of political institutions: market-preserving federalism and economic development. *The Journal of Law*, *Economics & Organization*, Oxford University Press, v. 11, n. 1, p. 1-31, 1995.

1. Doutora em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas (IE-UNICAMP), Pesquisadora do Grupo de Estudo das Transformações Econômicas e Territoriais – GETETE (CEDE-IE-UNICAMP) e Professora Adjunta do Departamento de Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Natal-RN, Brasil. E-mail: [rosangela.pequeno@ufrn.br](mailto:rosangela.pequeno@ufrn.br). [↑](#footnote-ref-1)
2. Doutor em Economia pela Universidade Estadual de Campinas (IE-UNICAMP), Professor Titular do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE-UNICAMP), Pesquisador do Centro de Estudos do Desenvolvimento Econômico (CEDE-IE-UNICAMP) e Coordenador do Grupo de Estudo das Transformações Econômicas e Territoriais – GETETE (CEDE-IE-UNICAMP), Campinas-SP, Brasil. E-mail: [fcmacedo@unicamp.br](mailto:fcmacedo@unicamp.br). [↑](#footnote-ref-2)
3. Doctorate in Economic Development from the State University of Campinas (IE-UNICAMP), Researcher at the Economic and Territorial Transformations Study Group – GETETE (CEDE-IE-UNICAMP) and Adjunct Professor at the Department of Economics at the Federal University of Rio Grande do Norte ( UFRN), Natal-RN, Brazil. E-mail: [rosangela.pequeno@ufrn.br](mailto:rosangela.pequeno@ufrn.br). [↑](#footnote-ref-3)
4. Doctorate in Economics from the State University of Campinas (IE-UNICAMP), Full Professor at the Institute of Economics at the State University of Campinas (IE-UNICAMP), Researcher at the Center for Economic Development Studies (CEDE-IE-UNICAMP) and Group Coordinator Study of Economic and Territorial Transformations – GETETE (CEDE-IE-UNICAMP), Campinas-SP, Brazil. E-mail: [fcmacedo@unicamp.br](mailto:fcmacedo@unicamp.br). [↑](#footnote-ref-4)