

Administração pública, governo e terceiro setor

**FEDERALISMO, POLÍTICAS PÚBLICAS E CONSÓRCIOS PÚBLICOS: UMA
REVISÃO DE LITERATURA E POSSÍVEIS DIRECIONAMENTOS**

Resumo

Este trabalho realiza uma revisão bibliográfica sobre o tema da produção de políticas públicas realizadas por meio de consórcios públicos à luz da teoria federalista. Para tanto, o trabalho realiza uma brevíssima revisão bibliográfica sobre o federalismo, identificando suas diversas nuances; realiza a discussão das políticas públicas realizadas no caso federalista brasileiro. contextualiza o uso e discute as principais referências dos consórcios públicos estudadas no meio acadêmico. Como resultados, o estudo mostra que os estudos mais recentes sobre consórcios públicos apesar de se mostrarem ricos acabam por espelhar a realidade do federalismo, isto é, de realidades fragmentadas e soluções exclusivas para cada caso avaliado. Assim, fica evidenciada uma lacuna explicacional, dada pela impossibilidade de comparação direta das políticas públicas geradas pelo mecanismo dos consórcios públicos. Como solução o presente estudo propõe uma agenda que enfatize estudos comparativos sobre o impacto gerado na administração pública pelos consórcios públicos e pela operação direta pelos municípios.

Palavras-chave: consórcios-públicos; federalismo; políticas públicas; revisão bibliográfica.

Abstract

This work carries out a bibliographic review on the theme of the production of public policies delivered through public consortia in the light of the federalist theory. To pursue this objective, in this study is held: 1) a brief bibliographic review on federalism to identify its diverse nuances; 2) the discussion of public policies in the Brazilian federalist case; 3) contextualization and practical approaches of public consortia in academy. As a result, the study shows that the most recent studies on public consortia, despite being rich, end up mirroring the reality of federalism, that is, of fragmented realities and exclusive solutions for each evaluated case. Thus, an explanatory gap is evident, given the impossibility of direct comparison of public policies generated by the mechanism of public consortia. As a solution, the present study proposes an agenda that emphasizes comparative studies on the impact on public administration by public consortia and by direct operation by municipalities.

Keywords: public consortia; federalism; public policy; literature review.

1. Introdução

O aumento da complexidade e da diferenciação social nos dias atuais tem exigido crescentemente respostas da administração pública para solução de conflitos e mediação de interesses, abrangendo temas que variam desde a organização civil, como questões políticas, administrativas, econômicas, entre outras áreas. O sistema federalista, nesse sentido, tem atuado como um grande mediador das demandas sociais, agindo tanto em termos locais, nacionais e internacionais assim como em termos setoriais (SCHULTZE, 2001).

O processo de cooperação entre os diferentes níveis de governo no Brasil foi recentemente aprimorado com a promulgação da Constituição brasileira em 1988, que conferiu mais protagonismo aos municípios (ARRETCHE, 2004, 2005). Na época, o desejo de promover uma reconstrução completa da forma como os governos lidavam com sua gestão vinha acontecendo em todo o mundo desde o início dos anos 1980 (DUNLEAVY et al., 2016).

À época, passado o período de governo militar, o cenário político era pressionado por uma multiplicidade de demandas democráticas, ao mesmo tempo que o país passava por um complexo processo inflacionário que só seria resolvido em 1994 (Porto, 2006). A Administração Pública necessitava de uma reestruturação mais eficaz no desenvolvimento de políticas públicas para efetivamente atender à população em suas reivindicações (ABRUCIO et al., 2010).

O desafio era interminável: cada área tinha ideias próprias para criar as suas estratégias ideais e chegar a um consenso social que pudesse proporcionar mais bem-estar à sociedade (ABRUCIO e SOARES, 2001; ARRETCHE, 2002; LEITE e FONSECA, 2011; OCKÉ-REIS et al., 2001).

Em meio a todas essas mudanças simultâneas, a nova Constituição (1988) concedera maior autonomia aos municípios fragmentando adicionalmente os poderes estaduais e o federal. Ao mesmo tempo, é nesse contexto que a possibilidade de cooperação intergovernamental surge como uma medida adicional de efetivação dos serviços públicos, através dos consórcios intermunicipais (CMN, 2016).

2. O que são consórcios públicos?

Deste modo, a abordagem do capítulo de revisão de literatura realiza a identificação de conceitos mais gerais do federalismo e de modelos de governança. Essa abordagem prepara a análise da seção seguinte, que traz exemplificações do tema específico de consórcios do caso brasileiro.

2.1. A temática do Federalismo

Pode-se dizer, portanto, que com a disseminação do federalismo após sua instauração nos EUA, no século XVIII, é natural que as experiências sejam adaptadas para a realidade onde são aplicadas (contemplando as heterogeneidades sociais, econômicas, culturais, históricas, entre outros fatores) e balanceadas de modo a atingirem uma coordenação capaz de atingir objetivos mútuos entre os governos compactuados. Esta diversidade de cenários produz, sobretudo, diferentes interpretações sobre o federalismo. Watts (2006) elenca quatro destas interpretações.

A primeira tem como seu expoente principal Albert Breton (1985), cujo argumento central consiste no conceito liberal e econômico sobre eficiência competitiva. Em sua visão, a coalizão em prol da cooperação favorece os interesses governamentais em vez dos interesses dos cidadãos. A competição entre governos, portanto, seria benéfica, produzindo benefícios superiores do que em governos cooperativos. Para melhor funcionamento do federalismo a cooperação deveria ser reduzida ao menor nível possível entre os governos.

Conforme descreve Watts (2006) a cooperação excessiva também compromete as inovações em políticas públicas devido ao grande número de decisões conjuntas entre governos. Enquanto a cooperação contribui para diminuir conflitos e coordenar ações, o chamado “joint decision trap”, decisões que só podem ser tomadas em conjunto, traz inflexibilidade para autonomia dos entes federativos. Esta segunda visão é chamada de “interlocking federalism” (em uma tradução livre significaria algo como “federalismo enganchado”).

Uma terceira vertente, do próprio Watts (1999), é a chamada “federalismo executivo”, quando a cooperação entre governos ocorre mediada em grande parte pelos poderes executivos. Assim, as legislaturas tendem simplesmente a ratificar os acordos intergovernamentais pré-definidos nos gabinetes, conferências e comitês executivos. Conforme descreve Franzese (2010), em casos como o Canadá e EUA, que apesar de possuírem sistemas político-

administrativos diferentes, a concentração de poder no executivo possibilitou uma maior facilidade na implementação de determinadas políticas públicas.

Há também a teoria do federalismo fiscal. Ambas as teorias assumem que, se uma parte substancial da população for mobilizada o suficiente para reagir a, por exemplo, falhas políticas, corrupção ou desperdício de recursos, o resultado disso será a migração de pessoas para regiões mais desenvolvidas (TIEBOUT, 1956). Assim, as elites políticas nas regiões com fraco desempenho seriam forçadas a trabalhar por melhorias na governança regional (STURM, 2006).

A última ótica ou quinta vertente sobre o federalismo contemporâneo, de acordo com o estudo de Watts (2006), consiste na crítica sobre a cooperação da autonomia dos governos, geralmente, em situações onde um governo detém maior poderio financeiro sobre o outro. Linha também estudada por John Kincaid (1990), cuja denominação ficou conhecida como “federalismo coercivo”, o conceito trabalha com casos onde um ente federativo que através de um maior aporte de recursos acaba por influenciar prioridades em projetos conjuntos, em áreas que não seriam propriamente de sua competência e sim, do governo parceiro.

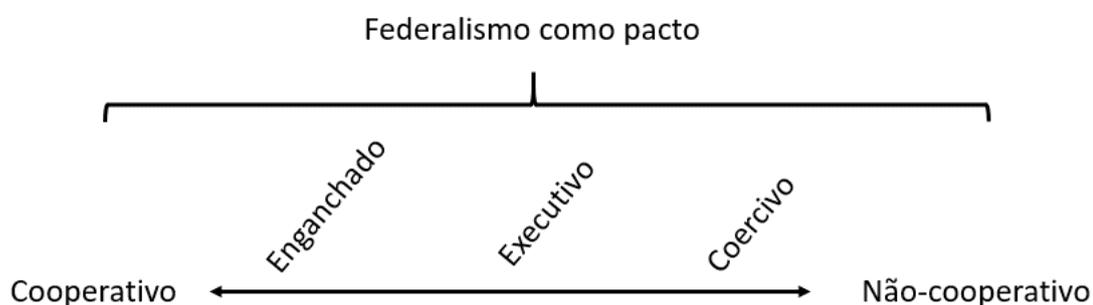
Na teoria do “*covenantal federalism*” (federalismo como pacto), a base das relações federalistas consiste em um acordo de confiança mútuo entre os diferentes níveis de governo, baseado no reconhecimento, tolerância e respeito entre as partes (FRANZESE, 2010). Seu principal representante é Elazar (1994), cuja fundamentação vai um pouco mais além da teoria sobre federalismo, abordando o tema com uma postura mais macroteórica. O autor enquadra o federalismo em um *locus* político determinado por um “pacto social”. No pacto, seus princípios enfatizam as deliberações da coletividade, isto é, as políticas originadas nos acordos refletem o exercício constitucional da escolha e da participação ampla em seu desenho constituinte. O regime democrático é, portanto, pré-requisito fundamental de apoio do federalismo. E por esse mesmo motivo, a teoria federalista é republicana por definição.

O princípio político do federalismo de Elazar é ligado à difusão constitucional (pactuada) do poder, sendo a negociação entre poderes a base para tomada de decisões – e conseqüentemente a divisão de competências e execuções de políticas. É uma combinação constante de autonomia e interdependência.

O federalismo como pacto fornece, por sua vez, a base teórica para formação da teoria sobre federalismo cooperativo, desenvolvida por Grodzins (1966) e Elazar (1994). A condição de não-centralização no exercício efetivo de um governo (tal como esboçado pelo ferramental da matriz federativa) é seu conceito fundamental, já que ao meio dos processos é possível identificar pontualmente todas práticas cooperativas ou não cooperativas. Aos olhos do cidadão, no federalismo cooperativo a ação do governo, produção de políticas e as funções de cada ente federativo se misturam de tal forma, que ocorrem – na metáfora realizada por Elazar – como em um bolo do tipo “mesclado” (marble cake)¹, onde não é possível identificar exatamente o início de uma cor nem seu fim, diferentemente da ideia do bolo do tipo “camadas”, cuja estrutura é facilmente divisível (FRANZESE, 2010).

De modo resumido, a tentativa de categorizações dos diferentes tipos de funcionalidades do federalismo é um processo relativamente árduo, reservado à idiossincrasia dos arranjos institucionais de cada local. No exercício da revisão teórica acima, foram elencados ao todo seis conceitos sobre federalismo, todos podendo ser agregados no campo macroteórico do federalismo, como pacto, sendo a matriz federativa desenvolvida por Elazar (1994) a ferramenta agregadora de todas as visões teóricas mencionadas. Ao todo, foram mencionadas a visão do federalismo cooperativo, de cooperação enganchada, executivo, coercivo e competitivo/não-cooperativo, esquematizadas de acordo com a figura 1 abaixo:

Figura 1 – Gradações do federalismo como pacto



Fonte: Elaboração própria.

¹ A metáfora ocorre em contraposição ao chamado bolo de "camadas" (layer cake), onde é possível enxergar o início e fim de uma camada, fazendo analogia aos diferentes níveis governamentais.

2.2. *Federalismo e políticas públicas no Brasil*

Trazendo a discussão para a realidade brasileira, o referencial de Marta Arretche (1996) realiza uma avaliação conjunta entre os conceitos de federalismo coercivo, executivo, *interlocking*, *covenantal* e cooperativo. Neste estudo, a autora trata por “desmistificar” o conceito de descentralização, categorizando suas três principais acepções: a de recursos, a de competências e a de poder decisório. Para a autora, descentralizar recursos é alocar algo do centro para a periferia (e vice-versa no caso da centralização), porém esta relação implicaria na maioria das vezes em uma relação de poder, conforme observado, por exemplo, pelos conceitos coercivo, executivo e *interlocked*.

De modo resumido, no âmbito do federalismo brasileiro, o referencial de Arretche (1996; 2002; 2004) trabalha os aspectos da descentralização de políticas públicas. Para a autora, a ausência de uma combinação entre descentralização fiscal com descentralização de competências acabou por gerar uma centralização do poder decisório, por meio da superposição de ações (do Executivo sobre os demais atores), desigualdades territoriais na provisão de serviços e mínimos denominadores comuns nas políticas nacionais.

Como no Brasil a descentralização fiscal ocorre por meio de um sistema de transferências fiscais realizado de forma desigual², a expansão das atividades estaduais e municipais foi realizada por delegação de ações impulsionadas pelo Executivo federal, que com sua maior capacidade financeira, administrativa e institucional na condução e regulação de políticas públicas, levou à cabo uma desconcentração da gestão para os demais entes federativos, regulada preponderantemente pelo governo federal.

Abrucio (2005), por sua vez, ressalta a importância da coordenação no processo de elaboração das políticas públicas. As formas de integração, compartilhamento de regras e decisão conjunta na federação acabam muitas vezes por tornarem-se conflituosas no contexto das relações intergovernamentais.

Ao todo, são três os tipos de coordenação federativa elencadas pelo autor:

1) através de regras legais que obriguem os atores a compartilhar decisões e

² No âmbito de corrigir distorções socioeconômicas regionais, a legislação brasileira faz com que posteriormente a partilha de tais recursos seja desproporcional se comparada com a representatividade na contribuição da arrecadação realizada por alguns estados e municípios num primeiro momento.

tarefas – definição de competências no terreno das políticas públicas, por exemplo” (Abrucio, 2005, p.45); 2) por meio de fóruns intergovernamentais, ou instância que garanta a defesa dos direitos dos entes federativos (cortes constitucionais); 3) através do governo central no papel de indutor de políticas públicas – por meio da resolução de problemas financeiros dos governos subnacionais ou por sua capacidade de arbitrar conflitos jurisdicionais e/ou políticos.

Como ressalta o autor, caso as condições de “autonomia, direitos originários dos governos subnacionais, a barganha e o pluralismo associados ao relacionamento intergovernamental e os controles mútuos” (ABRUCIO, 2005, p.46) sejam quebradas, o processo de participação decisório é também quebrado, criando de fato uma “hierarquia centralizadora” (ABRUCIO, 2005).

2.3. *Consórcios públicos: evolução e definição atual*

Com o fortalecimento da autonomia municipal pela Constituição de 1988, a necessidade de cooperação intermunicipal despontou como alternativa para fortalecer os governos subnacionais em políticas que requeressem escala, trazendo colaboração recíproca para soluções comuns (CMN, 2016). Assim, os consórcios intermunicipais surgem como uma opção de viabilidade para tratativa de tais problemas, intrínsecos à realidade do federalismo e da consecução de políticas públicas.

De acordo com Junqueira (1990), a ideia de cooperação entre municípios é uma ideia relativamente antiga, que já constava na Constituição Paulista, em 1891. Sua consubstanciação efetiva, em formato de consórcio administrativo, contudo, ocorre apenas na década de 1980, no mesmo Estado, com o advento da abertura democrática, no governo de André Franco Montoro, entre os de 1983 e 1987 (CRUZ e BATISTA, 2019), iniciativas, que por sua vez, começam a ser disseminadas para outras regiões do país, tornando São Paulo a referência para o assunto e laboratório prático da cooperação federativa via consórcios (PROBST, 2018).

Logo após a promulgação da Constituição, o uso desses mecanismos para fomentar a cooperação entre os entes federativos é então introjetado para o âmbito das políticas públicas, através da previsão na Lei Orgânica da Saúde, Lei federal nº 8.080/1990, nos artigos 10º (*caput*) e 18º (VII), instituindo os consórcios intermunicipais nas ações de saúde (PROBST, 2018).

Ainda assim, conforme avalia Probst (2018), o regramento jurídico para disciplinar os consórcios públicos eram deficiente para conferir estabilidade aos propósitos e projetos de longo prazo dos consórcios intermunicipais. Em suas palavras:

Os consórcios públicos então existentes, antes da Lei dos Consórcios Públicos de 2005, eram basicamente compostos por municípios e detinham como instrumento de acordo de direitos e obrigações, na maioria das vezes, mero convênio administrativo, não dispendo de contrato ou outro ato jurídico perene e formal. Ditos convênios administrativos, como lhe são típicos, poderiam ser denunciados a qualquer momento por qualquer das partes signatárias, sem que houvesse maiores amarras jurídicas em relação aos direitos e obrigações já contraídos pelo consórcio administrativo ou em nome do consórcio administrativo.

Assim, eram comuns os casos de um ente consorciado contrair despesa ou obrigação em nome de todos os demais partícipes do consórcio administrativo, justamente porque este não dispunha de personalidade jurídica própria. Mesmo nos casos em que os consórcios eram constituídos como pessoas jurídicas, as relações obrigacionais entre os consórcios e as entidades partícipes (consorciadas) mostravam-se frágeis e efêmeras, pela ausência de disciplina legal e de contrato que desse suporte aos direitos e deveres dos consorciados perante o consórcio administrativo ou terceiros. Enfim, não havia regramento jurídico específico disciplinando esse regime de cooperação federativa (PROBST, 2018).

Desta forma, para melhor adequação aos propósitos de longo prazo exigido para as operações consorciadas, tornou-se necessária a alteração constitucional por meio da Emenda Constitucional nº 19/1998, posteriormente complementada através da Lei federal nº 11.107/2005, a denominada Lei dos Consórcios Públicos.

Diferentemente dos consórcios administrativos (até então única opção de viabilização dos consórcios intermunicipais), a nova lei dá lugar a um novo instrumento jurídico, o qual materializa a cooperação entre governos, podendo ser de direito público ou de direito privado. Em função da dupla atribuição de regimes de direito conferida ao consórcio público de direito privado e da complexidade e dúvidas dos agente públicos sobre o seguimento deste tipo de consórcio, as formalizações ocorrem em menor volume quando comparado às formalizações dos consórcios de direito público.

Em suma, os consórcios administrativos dão lugar à possibilidade de criação dos então denominados consórcios públicos, possibilitando aos consórcios já existentes, um período de adequação para decisão da modalidade

elegida. Passam então a co-existirem as três modalidades: consórcio administrativo, consórcios públicos de direito público e consórcios públicos de direito privado (PROBST, 2018).

2.4. *Onde estão os consórcios públicos?*

Atualmente, a concentração de informações sobre consórcios públicos consegue ser facilmente adquirida no site elaborado pela Confederação Nacional dos Municípios, o chamado “Observatório Municipalista de Consórcios Públicos” (CMN, 2020). De acordo com o sistema, atualmente existem 487 consórcios públicos, sendo 427 de direito público e 60 de direito privado, dos quais 17 estão enquadrados pela Lei 11.107/2005, enquanto os demais permanecem no regime jurídico anterior à referida lei.

Em termos de abrangência, os consórcios públicos estão distribuídos regionalmente da seguinte forma: Centro-Oeste (51), Norte (10), Nordeste (65), Sudeste (211), Sul (150). Já em termos setoriais, a CMN (2020) discrimina mais de 42 modalidades de atuação³, totalizando 1835 finalidades exercidas pelos 487 consórcios públicos observados pela instituição.

Como visto, há uma disseminação dos consórcios a partir da institucionalização da lei 11.107/05. Segundo Abrucio et al (2013) e CNM (2016) os pontos favoráveis para o consorciamento são: a) a existência de identidades regionais prévias entre um conjunto de municípios favorece a ação conjunta; b) as lideranças regionais podem orientar e produzir alianças mesmo em contextos adversos; c) situações de “tragédia dos comuns” contribuem para que os municípios cooperem e desenvolvam uma proteção mútua, para que ninguém seja prejudicado; d) algumas políticas públicas induzem o processo de consorciamento, amparado por suas regras sistêmicas e / ou seus mecanismos de fomento financeiro e) o apoio e indução do governo estadual e / ou federal pode estimular a criação e manutenção de consórcios, reduzindo rivalidades e incertezas que pode existir entre prefeitos; f) benefícios mútuos derivados de pactos políticos ad hoc podem favorecer associações intermunicipais; g) marcos legais anteriormente que tornavam mais atrativa e estável a cooperação intermunicipal.

³ As informações podem ser acessadas livremente no endereço, referenciado neste estudo em CMN (2020).

Outro trabalho, de Grin e Abrucio (2016), coloca de maneira mais pragmática os fatores impulsionadores dos consórcios públicos, desdobrados em aspectos, elementos e conseqüentes desdobramentos esperados/observados com o consorciamento. Os fatores encontram-se resumidos abaixo na Tabela 1:

Tabela 1 – Fatores impulsionadores de consórcios

Aspecto	Elemento	Desdobramento
Formais	Jurídico	Estabilidade nos contratos entre ente
	Organizativo	Criação de estruturas supramunicipais
	Gerencial	Qualidade na ação coletiva regional
Econômicos	Eficiência	Escala, eficiência e racionalidade em recursos
Políticos	Coordenação	Elementos de coordenação
	Cooperação	Elementos de cooperação
	Accountability	Responsividade e accountability
Técnicos	Gestão	Integração de gestão
	Planejamento	Integração de planejamento

Fonte: adaptação dos consultores com base em Grin e Abrucio (2016)

Assim, de maneira sucinta, os autores ressaltam que dentre os mais notáveis objetivos para se fazer parte de um consórcio público é divisão de custos possibilitada pela prestação de serviços ou produtos de interesse comum, sua integração regional nas políticas e a unificação das decisões executivas.

3. Discussão

Na pesquisa acadêmica, o fenômeno dos consórcios públicos tem sido explorado em várias direções. Recentemente, o Ministério da Economia em projeto de cooperação técnica com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) explorou a importância dos consórcios públicos no Brasil e pode ser apontado como um bom resumo sobre o estado da arte do público práticas de consórcios (INTERGOV, 2020).

Os resultados gerais do relatório INTERGOV (2020) mostram que: 1) os programas setoriais têm influência estatística nos resultados, apesar de seus níveis de PIB e populações; 2) a governança foi mais fraca na região Nordeste por causa da falta de organização política e definição de prioridades, fatores por sua vez influenciados por questões culturais, incentivos governamentais e capacidade tributária; 3) a consistência das políticas públicas pode influenciar positivamente na atual situação dos programas setoriais; 4) todos os consórcios

públicos selecionados foram estatisticamente significativos para programas setoriais para quase todos os setores em seus municípios.

Outros estudos de referência incluem Spink (2011) que em uma visão mais ampla avaliou os arranjos cooperativos, apresentando resultados mistos. A multiplicidade de atores, problemas e entre outros tipos de situações promovem um efeito 'gangorra', oscilando da cooperação à competição entre os entes federativos. A solução apontada para esses casos exige estruturas de governança mais flexíveis. Garson (2009) e Klink (2009) chegam a resultados semelhantes, voltando seus resultados para a importância da coordenação de políticas em áreas metropolitanas.

Strelec e Fonseca (2011) mostraram as motivações dos gestores de consórcios em São Paulo para não adequar os arranjos à lei 11.107 / 05, expondo suas deficiências nos modelos organizacionais na estrutura do consórcio.

Os resultados da pesquisa realizada por Cruz e Batista (2019) no estado de São Paulo apontou que os consórcios precisam aprimorar seu método de avaliação técnica por meio da composição de equipes de trabalho com agentes públicos e da criação de câmaras técnicas para alcançar maior efetividade dos resultados dos consórcios.

Teixeira (2019) analisou o nível de maturidade da governança pública e a qualidade fiscal nos municípios declarados do consórcio público. Os resultados gerais mostraram que quanto maior a maturidade do Tribunal de Contas, melhor é o resultado fiscal do município integrante.

Bresciani (2011, 2015) discute a evolução de um dos mais antigos consórcios públicos do Brasil, o CIGABC. Nos ensaios, seus estudos mencionam a importância da liderança política nos processos de coordenação dos arranjos federativos e discutem em uma perspectiva histórica os resultados alcançados até a data dos artigos divulgados. Seguindo o caso do CIGABC, muitos outros casos de estudo poderiam ter sido citados como prova de sua contribuição para o fenômeno dos consórcios públicos (ALVARES e BRANCO, 2018; ARCHIPAVAS, 2018; DOIN et al., 2020; FILIPPIM et al., 2018 ; HENRICHS e DE MEZA, 2017; LACZYNSKI e TEIXEIRA, 2011; LEAL et al., 2019; MORAIS e CHAVES, 2016; THESING et al., 2018).

4. Conclusões

Embora substancialmente informativos, os trabalhos citados espelham a realidade do federalismo, isto é, de realidades fragmentadas e soluções exclusivas para cada caso avaliado, com diversos graus de cooperação. Assim, fica evidenciada uma lacuna explicacional, dada pela impossibilidade de comparação direta das políticas públicas geradas pelo mecanismo dos consórcios públicos. Dito de outra forma, as referências revistas não são capazes de oferecer um panorama mais amplo do fenômeno dos consórcios públicos para as políticas públicas, apesar de suas contribuições cirúrgicas e ricas.

Apesar dos esforços dos autores elecados neste estudo, poucos apresentam dados quantitativos, passíveis de generalização e comparação direta. Desta forma, a agenda para enriquecimento da compreensão dos consórcios públicos pode ser melhor direcionada se observada sua utilização como ferramentas promotoras de políticas públicas, compreendendo assim o impacto gerado na administração pública nessas estruturas e na operação direta pelos municípios, seja em abordagens de eficiência de gastos públicos, efetividade de entrega dos serviços públicos, melhorias qualitativas dos serviços prestados, sensibilidade dos cidadãos à política realizada pelo consórcio público, entre outros temas que envolvam a mensuração dos recursos utilizados e dos resultados obtidos.

Referências Bibliográficas

ABRUCIO, F. L. **A coordenação federativa no Brasil**: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. Curitiba: Revista de Sociologia Política, n.24, p. 41-67, 2005.

ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C.; SANO, H. **Coordenação e Cooperação no Federalismo Brasileiro**: Avanços e desafios. In: CUNHA, A.; MEDEIROS, B.A.; AQUINO, L.C. (Org). Estado Instituições e Democracia: República. Brasília: IPEA, v.1, p.177-212, 2010.

ABRUCIO, F. L.; SOARES, M. **Redes Federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

ABRUCIO, F. L.; PEDROTI, P.; PÓ, M. V. **A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas.** In Abrucio, F. L.; Loureiro, M. R.; Pacheco, R. S. (Eds.), *Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI* (pp. 27–71). Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

ALVARES, M. A. A.; BRANCO, M. S. **Captação de recursos via transferências voluntárias** : um olhar para os municípios do Consórcio Intermunicipal da Região Oeste Metropolitana de São Paulo (Cioeste). Brasília: Revista Do Serviço Público, 69(3), 605–630, 2018.

ARCHIPAVAS, J. A. N. **Public action instruments in the Ribeira Valley:** the cases of the CONSAD and the CODIVAR. São Paulo: Cadernos de Gestão Publica e Cidadania, 23(74), 118–142, 2018.

ARRETCHE, M; FONSECA, E. **Health system decentralization in Brazil** (*working-paper*). São Paulo: 2013.

ARRETCHE, M. **Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas.** São Paulo: Revista brasileira de ciências sociais, v. 11, n. 31, p. 44-66, 1996.

ARRETCHE, M. **Relações federativas nas políticas sociais.** Campinas: Educação & Sociedade, 23(80), 25–48, 2002.

ARRETCHE, M.(2004). **Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia.** São Paulo: Em Perspectiva, 18(2), 17–26, 2004.

BRESCIANI, L.P. **Tradição e transição:** o caso do Consórcio Intermunicipal Grande ABC. In *Municípios e estados: experiências com arranjos cooperativos* (Vol. 12, Issue 4, pp. 161–178). São Paulo: Konrad Adenauer, 2011.

BRESCIANI, L.P. **O mapa do caminho: desafios, planejamento e atuação do Consórcio Intermunicipal Grande ABC.** In: *Um olhar territorial para o desenvolvimento: Sudeste* (pp. 390–409). Brasília: BNDES, 2015.

BRETON, Albert. **Supplementary Statement in Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada.** Volume Three. Ottawa, 1985.

- CNM. **Consórcios Públicos Intermunicipais: Uma Alternativa à Gestão Pública**. Confederação Nacional de Municípios. Brasília, 2016.
- CNM. **Observatório dos Consórcios Públicos**. Confederação Nacional de Municípios, 2020. Disponível em: <<https://consorcios.cnm.org.br/>>. Acesso em: 10 ago. 2020.
- CRUZ, M. DO C. M. T.;BATISTA, S. **Municípios em ação: os consórcios paulist**. In Carneiro, J.M.B.; Brito, E. S. (Eds.), **Consórcios Intermunicipais e Políticas Públicas Regionais** (pp. 159–186). São Paulo: Oficina Municipal, 2019.
- DOIN, Tatiana Aparecida Ferreira et al. **Consórcios Intermunicipais para o Desenvolvimento: Determinantes da Cooperação entre os Municípios Baianos**. **Administração Pública e Gestão Social**, 2019.
- DUNLEAVY, Patrick; HOOD, Christopher. From old public administration to new public management. **Public money & management**, v. 14, n. 3, p. 9-16, 1994.
- ELAZAR DANIEL, J. **Federalism and the way to peace**. Institute of intergovernmental Relations, Queen's University Kingston Ontario, Canada, 1994.
- FRANZESE, C. **Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas**. Tese de Doutorado. São Paulo, 2010.
- GARSON, Sol. **Regiões metropolitanas: por que não cooperam?**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2009.
- GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. **Um panorama sobre a cooperação intermunicipal no Brasil: avanços e desafios para gerar cidades mais sustentáveis**. XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago: [s.n.]. 2016.
- GRODZINS, M. **The American system: A new view of government in the United States**. Transaction Publishers, 1966.
- HAMILTON, A.; MADISON, J.; JAY, J. **O federalista**. Tradução de Heitor Almeida Herrera. Brasília: Universidade de Brasília, 1984 (1788).

HENRICHES, J. A.; DE MEZA, M. L. F. G. **Governança multinível para o desenvolvimento regional**: Um estudo de caso do Consórcio Intermunicipal da Fronteira. *Urbe*, 9(1), 124–138, 2017.

INTERGOV. **Webinar do projeto INTERGOV**. Programa de cooperação entre o Ministério da Economia e Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas para estudos sobre 'Arranjos Cooperativos Intergovernamentais'. Projeto INTERGOV, 2020. Disponível em: <<https://www.youtube.com/channel/UCV-EpT1FfmZrUSgcfO6Nt0Q>>. Acesso em: 10 ago. 2020.

JUNQUEIRA, A. T.M. **Consórcio Intermunicipal, um instrumento de ação**. *Revista Cepam*, v. 1, n. 2, 1990.

KINCAID, J. **From cooperative to coercive federalism**. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, v. 509, n. 1, p. 139-152, 1990.

KLINK, J. **Novas governanças para as áreas metropolitanas**. O panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro. *Cadernos Metr pole*, 11(22), 415–433, 2009.

LACZYNSKI, Patricia; TEIXEIRA, Marco AC. Os limites de um consórcio intermunicipal em condi es assimétricas de poder: o caso do Cinpra no Maranhão. **Cadernos Adenauer**, p. 141-160, 2012.

LEAL, Eliane Maria Medeiros et al. Razões para a expansão de consórcios intermunicipais de saúde em Pernambuco: percep o dos gestores estaduais. **Saúde e Sociedade**, v. 28, p. 128-142, 2019.

DE MORAIS, V nia Soares; CHAVES, André Preissler Loureiro. Percep o dos gestores municipais de saúde relacionada à saúde ambiental: consórcio intermunicipal de saúde Cerrado Tocantins Araguaia. **Saúde e Sociedade**, v. 25, p. 349-360, 2016.

OCKÉ-REIS, C. O.; RIBEIRO, J. A. C.; PIOLA, S. F. **Financiamento das Políticas Sociais nos anos 1990**: O Caso do Ministério da Saúde. IPEA, 2001.

- PROBST, M. F. **A gestão associada de serviços públicos no sistema constitucional tributário**: a instituição, fiscalização e cobrança de taxa no âmbito dos consórcios públicos. Tese de Doutorado, UFSC, 2018
- SCHULTZE, R-O. **Federal Reform in Germany – Another Failed Attempt**. Ottawa: Forum of Federations, Federations 4(3): p. 11–13, 2005.
- SPINK, P. K. (2011). **Cooperação e Governança Interjurisdicional : In Municípios e estados**: experiências com arranjos cooperativos (Issue January 2011, pp. 13–29). Konrad Adenauer, 2011.
- STRELEC, Thamara; FONSECA, Francisco. Alcances e Limites da Lei dos Consórcios Públicos–um balanço da experiência consorciativa no estado de São Paulo. **Municípios e estados: experiências com arranjos cooperativos. Cadernos Adenauer**, v. 4, p. 145-140, 2012.
- STURM, R. **The Adventure of Divergence**: An Inquiry into the Preconditions for Institutional Diversity and Political Innovation after Political Decentralization. Em: GREER, S. L. Territory, Democracy and Justice. [S.l.]: Palgrave Macmillan Ltd., p. 139-156, 2006.
- TEIXEIRA, A. F. **Resultado fiscal dos municípios participantes de consórcios**: uma análise sobre a influência da governança nas cortes de contas. Tese de Doutorado, UNB, 2019.
- THESING, N. J.; ALLEBRANDT, S. L.; NUSKE, M. A.; GESSI, N. L. **Organização Intermunicipal** : estudo de caso do Consórcio Público de Saúde na Região Fronteira Noroeste do Rio Grande do Sul. *Redes*, 23(3), 188–205, 2018.
- TIEBOUT, Charles M. **Exports and regional economic growth**. *Journal of political economy*, v. 64, n. 2, p. 160-164, 1956.
- WATTS, R. L. **The Canadian Experience with Asymmetrical Federalism**. Em: AGRANOFF, R. Accomodating Diversity: Asymmetry in Federal States. Baden-Baden: Nomos, 1999.
- WATTS, R. **Origins of cooperative and competitive federalism**. In: GREER, S. L. Territory, Democracy and Justice - Regionalism and Federalism in Western democracies. Nova York: Palgrave Macmillan, p. 201-223, 2006.