

Henrichs, Joanni Aparecida

**Working Paper**

## Cooperação interfederativa: Aspectos limitantes à efetividade dos consórcios públicos

Texto para Discussão, No. 2831

**Provided in Cooperation with:**

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

*Suggested Citation:* Henrichs, Joanni Aparecida (2023) : Cooperação interfederativa: Aspectos limitantes à efetividade dos consórcios públicos, Texto para Discussão, No. 2831, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília, <https://doi.org/10.38116/td2831>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/284887>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



<https://creativecommons.org/licenses/by/2.5/br/>

TEXTO PARA DISCUSSÃO

2831

COOPERAÇÃO INTERFEDERATIVA:  
ASPECTOS LIMITANTES À EFETIVIDADE  
DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS

JOANNI APARECIDA HENRICHS



NAÇÕES UNIDAS

CEPAL



**COOPERAÇÃO INTERFEDERATIVA:  
ASPECTOS LIMITANTES À EFETIVIDADE  
DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS**

**JOANNI APARECIDA HENRICHS<sup>1</sup>**

---

1. Mestra em planejamento e governança pública pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR); pós-graduada em direito administrativo e em direito público; integrante do Grupo de Estudos e Pesquisas em Governos Locais (GEPGL) da Universidade de Brasília (UnB); advogada; e consultora no âmbito do Programa Executivo de Cooperação entre a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).  
*E-mail:* <jo.henrichs@gmail.com>.

**Governo Federal**

**Ministério do Planejamento e Orçamento**

**Ministra** Simone Nassar Tebet

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

**Presidenta (substituta)**  
LUCIANA MENDES SANTOS SERVO

**Diretor de Desenvolvimento Institucional (substituto)**  
SÉRGIO VINÍCIUS MARQUES DO VAL CÔRTEZ

**Diretor de Estudos e Políticas do Estado,  
das Instituições e da Democracia (substituto)**  
BERNARDO ABREU DE MEDEIROS

**Diretor de Estudos e Políticas  
Macroeconômicas (substituto)**  
FRANCISCO EDUARDO DE LUNA ALMEIDA SANTOS

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais,  
Urbanas e Ambientais (substituto)**  
BOLÍVAR PÊGO FILHO

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação,  
Regulação e Infraestrutura (substituto)**  
EDISON BENEDITO DA SILVA FILHO

**Diretora de Estudos e Políticas Sociais (substituta)**  
ANA LUIZA MACHADO DE CODES

**Diretor de Estudos Internacionais (substituto)**  
FERNANDO JOSÉ DA SILVA PAIVA RIBEIRO

**Coordenador-Geral de Imprensa e Comunicação Social**  
JOÃO CLÁUDIO GARCIA RODRIGUES LIMA

**OUVIDORIA:** <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>  
**URL:** <http://www.ipea.gov.br>

## Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2023

© Nações Unidas 2023

LC/BRS/TS.2023/1

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.  
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).  
Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento e da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) ou as dos países que representa.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Os Estados-membros das Nações Unidas e suas instituições governamentais podem reproduzir este estudo sem autorização prévia. É solicitado, apenas, que mencionem a fonte e informem à CEPAL sobre essa reprodução.

Este estudo foi elaborado no âmbito do Programa Executivo de Cooperação entre a CEPAL e o Ipea.

JEL: G38; H41; H77; R11; R58.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2831>

# SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO.....	6
2 METODOLOGIA .....	10
3 CONSÓRCIO PÚBLICO .....	12
4 HIPÓTESES LIMITANTES À EFETIVIDADE DA COOPERAÇÃO POR MEIO DE CONSÓRCIOS PÚBLICOS .....	16
5 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	21
6 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES .....	45
REFERÊNCIAS.....	52

## SINOPSE

Os desafios impostos a partir do desenho peculiar da Federação brasileira não são triviais. A dinâmica de repartição de competências e recursos financeiros vigente expõe a necessidade de remodelagem e afinamento das relações intergovernamentais por meio de processos de coordenação e cooperação a fim de minimizar as assimetrias. É neste contexto que os consórcios públicos vêm se sobressaindo no cenário federativo, diante da possibilidade de responder a determinadas competências a partir do ganho de escala, aprimoramento técnico e racionalização do gasto público. Embora tenham sido formalizadas diversas entidades desse gênero no país, remanesce a percepção de que os resultados obtidos por esses arranjos ainda são incipientes. Assim, o objetivo do estudo é diagnosticar quais as limitações existentes na implementação de iniciativas associativas entre os entes federados por meio de consórcios públicos, a fim de propor recomendações para aprimorar os laços cooperativos em prol de resultados mais efetivos às demandas de interesse público. A partir da pesquisa junto a múltiplos atores políticos e institucionais situados em variados níveis, foram identificados dezenove problemas, que se relacionam com os aspectos político-institucional, financiamento e técnico-operacional.

**Palavras-chave:** federalismo; cooperação; consórcio público.

## ABSTRACT

The current dynamics of sharing competences and financial resources exposes the need to remodel and refine intergovernmental relations through processes of coordination and cooperation in order to minimize asymmetries. It is in this context that public consortia have been standing out in the federative scenario, given the possibility of responding to certain competences from the gain of scale, technical improvement and rationalization of public spending. Although several entities of this kind have been formalized in the country, the perception remains that the results obtained by these arrangements are still incipient. Thus, the objective of the study is to diagnose the existing limitations in the implementation of associative initiatives between federated entities through public consortia, in order to propose recommendations to improve cooperative ties in favor of more effective results to the demands of public interest. From the research with multiple political and institutional actors located at different levels, nineteen problems were identified, which are related to political-institutional, financing and technical-operational aspects.

**Keywords:** federalism; cooperation; public consortium.

## 1 INTRODUÇÃO

O pacto federativo brasileiro é um dos mais complexos entre as federações. Uma combinação entre os opostos modelos americano e alemão, acrescida de características próprias, resultou em uma estrutura antagônica que termina por reverberar no engessamento da atuação política e técnica dos entes federados.

O surgimento da Federação brasileira resulta de um movimento em que o poder, até então concentrado numa estrutura de Estado unitário, é distribuído para os demais entes recém-criados, daí porque se convencionou referir que aqui o federalismo é segregado. Essa dinâmica repercute no que se presencia até os tempos atuais: a exacerbada concentração de poder, sobretudo no aspecto financeiro, pela União.

Além disso, fugindo à tradição dualista, a atual organização político-administrativa do Brasil compreende a presença da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, inaugurando uma estrutura tripartite de poder em que o município é alçado à condição de ente federativo autônomo. Tem-se aí o segundo traço marcante do contexto nacional.

Como bem anota Giffoni (2010), "ambas características divergem com os poucos pontos em comum que o federalismo clássico americano e o federalismo alemão de 1919 possuem: são bipartites e derivados de um processo de agregação".

Não bastasse isso, o regime de competências absorveu influências tanto do modelo americano quanto do alemão, sabidamente distintos em suas dinâmicas. Dos Estados Unidos emprestou a técnica de competência residual dos estados-membros (ou seja, reserva-se a estes entes as competências que não lhes sejam vedadas pela Constituição), a dinâmica de execução direta das competências (o ente que legisla a matéria também a executa) e o dualismo rígido (eis que há no texto constitucional competências que são indelegáveis). Já do arquétipo alemão, concomitantemente, se vale da execução indireta de competências (quando o ente federativo competente para legislar não é o que executará o comando legal) e a possibilidade de delegação das competências. Essa envergadura complexa e paradoxal é causa de uma série de descompassos que terminam por enfraquecer o pacto federativo (Giffoni, 2010; Abrucio e Sano, 2013).

Entre tantas, uma importante debilidade é a ausência de definição precisa dos afazeres constitucionais, sobretudo, os de ordem administrativa. A tendência em fundar o viés cooperativo ficou estampada nos arts. 23, 24 e 241 da Constituição Federal (CF) que estabelecem, respectivamente, as competências administrativas comuns, as competências legislativas concorrentes e a possibilidade de realizar a gestão associada de serviços públicos por meio de consórcio público ou convênio de cooperação.

No entanto, a efetividade da cooperação é dificultada pela falta de critérios que estabeleçam o que cabe a cada um dos entes nessa dinâmica. O que se verifica na prática atual é um movimento pendular que transita em dois extremos: ou a política pública acaba por ser negligenciada na medida em que nenhum ente capitaneia o planejamento, o financiamento e a implementação; ou determinado ente assume individualmente que a incumbência e a implementação são precárias por carência política, técnica ou financeira. Nessa última hipótese, também é comum a ocorrência do comportamento *free rider*, ou seja, quando um ente deixa de prover (ou o faz em menor escala) um serviço público, na medida em que se aproveita de benefícios proporcionados por outro ente.

Mesmo em iniciativas que visam à cooperação em políticas públicas objeto de responsabilidade comum, como é o caso da constituição de consórcios públicos, verifica-se que a falta de engajamento e coordenação entre os níveis federativos impacta negativamente os resultados. Adiante, no tópico em que se apresentam hipóteses limitantes à efetividade do federalismo cooperativo por meio de consórcios, é possível verificar uma série de estudos e pesquisas que apontam a descontinuidade, os comportamentos *free rider*, a sobreposição de iniciativas e os vácuos na cobertura de serviços.

A solução recorrente apontada na doutrina para esse descompasso seria a regulamentação precisa do art. 23 da CF estabelecendo de maneira clara qual a atribuição efetiva de cada ente e fixando balizas de como a cooperação deve se encaminhar (Gadelha, 2017; CNM, 2018). No entanto, em se tratando da realidade brasileira, nada é singelo. Segue atual a ponderação de Rezende (1995, p. 15-16) no sentido de que, embora se possa considerar que a definição das competências concorreria também para equalizar a repartição de recursos, a indefinição resulta da impossibilidade de se detalhar tal mister diante das disparidades econômicas, sociais, financeiras e gerenciais do país. Para o autor, “qualquer tentativa de um padrão uniforme a respeito carecerá de realismo”.

Outro ponto sensível na dinâmica federativa diz respeito à ascensão dos municípios à condição de ente federado. Nessa perspectiva os municípios assumiram a execução de políticas públicas que antes ficavam ao encargo da União ou dos estados, anunciando-lhes dois desafios: assegurar as condições mínimas de bem-estar social à população e promover o desenvolvimento econômico a partir das ações locais (Abrucio e Couto, 1996).

Entretanto, contrariando a premissa básica de um adequado federalismo fiscal em que “todos disponham de uma capacidade de financiamento compatível com as respectivas responsabilidades” (Rezende, 2010, p. 71), no cenário brasileiro a repartição de receitas não acompanhou de maneira equivalente as responsabilidades inerentes à descentralização política. A União seguiu – e segue – detentora da parcela mais expressiva do volume tributário, ocasionando a fragilização

da capacidade de formulação e implementação de políticas públicas no âmbito local e regional, agravando a desigualdade.<sup>1</sup>

Tomando em conta o nível local, também é possível considerar que a heterogeneidade financeira dos municípios nasceu junto com a CF de 1988, ao convalidar a existência, bem como novas criações, de milhares de municípios sem que fossem realizados prévios estudos de viabilidade, requisito que só foi inserido a partir da Emenda Constitucional (EC) nº 15/1996. Se de um lado a fragmentação territorial possibilita a aproximação da população à estrutura de poder, não é incomum se deparar com uma gama de pequenos municípios com desfalecido potencial de arrecadação própria, dependentes de transferências voluntárias, reduzindo à mingua qualquer capacidade de investimento e melhoramento de suas competências (Henrichs, Cavalcante e Nascimento, 2014).

A intensa e mal planejada fragmentação territorial, aliada ao desequilíbrio no que concerne à assunção de responsabilidades e baixa capacidade de financiamento, opera outro efeito sensível ao federalismo brasileiro assinalado por Linhares *et al.* (2017): a falta de escala para execução de políticas públicas e para o provimento de serviços públicos impulsionou os municípios a se associarem na busca da redução de custos operacionais nas atividades pelas quais se tornaram responsáveis após 1988, explicando o crescimento dos arranjos de consórcios públicos desde a década de 1980.

Sugere-se, assim, que os vínculos cooperativos, ao invés de se estabelecerem por uma ação coordenada inerente ao objetivo federativo, acaba por acontecerem forçosamente por conta da fragilidade e desorientação do pacto.

Como visto, não são poucos nem triviais os desafios postos a partir do desenho peculiar da Federação brasileira. A dinâmica não ideal de repartição de competências e recursos então vigente expõe a necessidade de remodelagem e afinamento das relações intergovernamentais por meio de processos de coordenação e cooperação a fim de minimizar as assimetrias.

---

1. Considerando a partilha em transferências constitucionais, a Confederação Nacional de Municípios (CNM, 2018, p. 34-35) reafirma a disparidade fiscal ao apontar que: "A União detém algo próximo a 60% da arrecadação nacional de tributos, os estados, 23%, e os municípios, 17%. A União ainda reparte com os municípios, na modalidade de transferências legais fundo a fundo ou transferências voluntárias, um percentual anual próximo a 5% de sua receita disponível. A soma dessas duas modalidades de transferências indica que os municípios detêm não mais que 22% da arrecadação tributária do país para executarem as principais demandas da população".

É com esse pano de fundo que os consórcios públicos vêm se sobressaindo, especialmente os intermunicipais, diante da capacidade que possuem de responder a determinadas competências a partir de aprimoramento técnico e otimização do gasto público, uma vez que se cria uma nova pessoa jurídica, equiparada a uma autarquia, que passa a atuar em nome dos entes federativos consorciados no limite das delegações recebidas por meio de contrato.

Muito embora os consórcios públicos tenham tomado assento constitucional apenas em 1998 e regulamentados no plano infraconstitucional em 2005 e 2007, o Observatório Municipalista de Consórcios Públicos da Confederação Nacional de Municípios (CNM) indica que há registro da existência desse tipo de arranjo desde idos da década de 1970. Atualmente, também segundo estudo técnico da CNM (2021), o Brasil conta com pelo menos 601 consórcios públicos que abrangem 4.723 municípios, ou seja, uma expressiva participação de quase 85% desses entes federativos.

Não obstante tenham sido formalizadas diversas entidades deste gênero no país, remanesce a percepção de que não existem evidências concretas dos resultados obtidos e do reflexo na melhoria dos serviços públicos prestados à população. Em face disso, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), vinculada às Nações Unidas, e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) estabeleceram programa de cooperação com o objetivo de diagnosticar as razões do baixo desempenho do federalismo cooperativo no Brasil mediante consórcios públicos, a fim de apontar um caminho possível no aprimoramento das estruturas de governança em prol do desenvolvimento regional. Nesse contexto, este estudo apresenta os principais resultados da consultoria prestada junto ao citado programa de cooperação.

Frente ao exposto, o trabalho se estrutura, em seis seções, sendo a primeira delas esta introdução em que se sintetiza o contexto e os desafios do federalismo cooperativo brasileiro. A segunda seção apresenta os aspectos metodológicos para indicar o caminho percorrido pela pesquisa. Já a terceira busca traçar um conceito sobre consórcio público, enquanto a quarta seção se incube de revisar a literatura acerca das hipóteses limitantes à efetividade da cooperação por meio de consórcios públicos. A quinta seção se dedica à análise e à discussão dos resultados decorrentes do recorte prático e, para melhor organização das informações, divide-se em duas subseções a fim de descrever, de um lado, os fatores detectados que influenciam a cooperação consorciada e, de outro, os principais problemas identificados para seu avanço. A partir do diagnóstico, a sexta seção abriga as conclusões e as recomendações para que a cooperação entre os entes federativos possa ser aperfeiçoada e, por fim, as referências que embasaram a pesquisa.

## 2 METODOLOGIA

A problemática central repousa em diagnosticar quais as limitações existentes na implementação de iniciativas associativas entre os entes federativos por meio de consórcios públicos. A resposta para essa inquietação demandou observar o comportamento de múltiplos atores políticos e institucionais situados em variados níveis.

Objetivou-se explorar como a cooperação consorciada vem se comportando e os reflexos que tem produzido na gestão associada de serviços públicos; descrever os problemas identificados na relação cooperativa, para, então, enunciar possíveis explicações e recomendações almejadas por este estudo. Para tanto, adotou-se o método empírico de estudos de casos.

A amostra da pesquisa foi segmentada em três escalas. A primeira delas representa as associações e as entidades congêneres representativas de consórcios públicos; a segunda compreende os governos estaduais; e a terceira representa a arguição junto a consórcios públicos. Os critérios de escolha se encontram resumidos no quadro 1.

### QUADRO 1

#### Critérios de eleição da amostra da pesquisa

Crítérios	Entidade/governo
Entidades representativas de consórcios públicos	
Por representarem um conjunto de consórcios, permitiu-se a exploração prévia do tema com a posterior confirmação quando das entrevistas perante consórcios específicos (terceira escala). Além disso, a escuta dessas entidades proporcionou ganho de escala para análise.	Associação dos Consórcios e Associações Intermunicipais de Saúde do Paraná (Acispar). Disponível em: < <a href="http://www.acispar.org.br">www.acispar.org.br</a> >.
	Colegiado de Secretários Executivos dos Consórcios Intermunicipais de Saúde de Minas Gerais (Cosecs). Disponível em: < <a href="http://www.cosecsmg.org.br">www.cosecsmg.org.br</a> >.
	Federação Catarinense de Municípios, Associações de Municípios e Consórcios de Santa Catarina (Fecam). Disponível em: < <a href="http://www.fecam.org.br">www.fecam.org.br</a> >.
	Federação dos Consórcios Públicos do Estado da Bahia (FecBahia). Disponível em: < <a href="http://www.fecbahia.org">www.fecbahia.org</a> >.
	Rede Nacional de Consórcios Públicos (RNCP). Disponível em: < <a href="http://www.rnpc.org.br">www.rnpc.org.br</a> >.

(Continua)

## TEXTO para DISCUSSÃO

(Continuação)

Critérios	Entidade/governo
Governos estaduais	
Distribuição geográfica e acessibilidade de representantes dispostos a cooperar com o trabalho. O objetivo inicial era entrevistar representantes de ao menos um estado de cada região, mas, por incompatibilidade de agendas, não foi possível estabelecer a participação da região Centro-Oeste.	Ceará (Nordeste).
	Bahia (Nordeste).
	Pará (Norte).
	Minas Gerais (Sudeste).
	Paraná (Sul).
Consórcios públicos	
Também em atenção ao critério espacial, optou-se pela escolha de dois consórcios públicos de cada região do país com o objetivo de atribuir diversidade geográfica. Outro critério foi mesclar experiências que indicavam ser exitosas (a fim de conhecer o percurso, os ajustes e as recomendações necessárias para se alcançar efetividade nas ações propostas) e outras em que se verificaram, de antemão, possíveis debilidades na condução do arranjo (com o objetivo de rastrear os fatores limitantes do avanço da experiência).	Consórcio Público de Manejo dos Resíduos Sólidos e Águas Pluviais das Região Integrada do Distrito Federal e Goiás (Corsap).
	Consórcio Público de Desenvolvimento do Vale do Ivinhema (Codevale). Disponível em: < <a href="http://www.codevale.com.br">www.codevale.com.br</a> >.
	Consórcio Público de Manejo dos Resíduos Sólidos da Região Metropolitana B (CPMRS/RMB). Disponível em: < <a href="http://www.cpmrsmb.ce.gov.br">www.cpmrsmb.ce.gov.br</a> >.
	Consortio de Saúde da Região do Metro Recôncavo Norte (CSRMRN).
	Consórcio Público Intermunicipal de Saúde do Araguaia e Tocantins (Cisat). Disponível em: < <a href="http://www.cisat.org.br">www.cisat.org.br</a> >.
	Consórcio Intermunicipal de Saneamento da Região Central de Rondônia (Cisan Central). Disponível em: < <a href="http://www.cisancentral.ro.gov.br">www.cisancentral.ro.gov.br</a> >.
	Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento das Bacias dos Rios Piracicaba, Capivari e Jundiá (Ares-PCJ). Disponível em: < <a href="http://www.arespcj.com.br">www.arespcj.com.br</a> >.
	Consórcio Intermunicipal Multifinalitário do Baixo Jequitinhonha (Cimbaje). Disponível em: < <a href="http://www.cimbaje.mg.gov.br">www.cimbaje.mg.gov.br</a> >.
	Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF). Disponível em: < <a href="http://www.cifronteira.com.br">www.cifronteira.com.br</a> >.
	Consórcio Intermunicipal de Saúde da Grande Florianópolis (Cis Granfpolis).  Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal dos Municípios do Alto Jacuí e Alto da Serra do Botucaraí (Comaja). Disponível em: < <a href="http://www.comaja.com.br">www.comaja.com.br</a> >.

Elaboração da autora.

As evidências relevantes para a pesquisa foram apoiadas em pesquisa bibliográfica, documental e de campo. O primeiro instrumento se aplicou a artigos científicos veiculados em repositórios eletrônicos. O exame documental consistiu na análise de normas, estatutos, atas e demais documentos relacionados aos consórcios públicos disponibilizados via *internet*. Já a pesquisa de campo aconteceu a partir do emprego de entrevistas em profundidade por meio de roteiro semiestruturado. Ressalta-se que se priorizou a aplicação das entrevistas junto às pessoas que exerciam cargos de cunho técnico a fim de compreender com melhor profundidade a dinâmica de cada entidade.

Devido às restrições relacionadas à pandemia da covid-19, as entrevistas foram realizadas, entre o período de abril e maio de 2021, por meio da plataforma eletrônica Skype. Cada entrevista foi precedida da contextualização a respeito do objetivo, sendo solicitada autorização para gravá-la a fim de garantir a fidedignidade dos dados no momento da análise.

Por fim, a metodologia qualitativa de análise de conteúdo foi empregada para o exame dos dados coletados. As entrevistas foram transcritas a fim de abranger e organizar aspectos relevantes. Em seguida se procedeu a “leitura flutuante” do material em que se permitiu fluir impressões acerca do conteúdo (Campos, 2004). Com foco em responder o problema central da pesquisa (quais as limitações existentes na implementação de iniciativas associativas entre os entes federativos por meio de consórcios públicos), como unidades de análise, além da atenção para palavras-chave, tais como “problema”, “desafio”, “dificuldade”, adotou-se a análise temática atenta às sentenças e frases compartilhadas pelos entrevistados correlacionadas com o enfoque do trabalho, o que permitiu alcançar a sistematização dos principais aspectos limitantes identificados na cooperação, os quais, por sua vez, foram subdivididos em três escalas: político-institucional, financiamento e técnico-operacional.

### 3 CONSÓRCIO PÚBLICO

Entre os objetivos da EC nº 19/1998, conhecida como a Reforma Administrativa do Estado Brasileiro, estava o de viabilizar o federalismo cooperativo. Tal desiderato foi concretizado no texto constitucional no art. 241 com a seguinte redação:

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos (Brasil, 1988).

Assim, o ordenamento jurídico, antes carente de instrumentos que assegurassem estabilidade e segurança jurídica às iniciativas de cooperação entre os entes federados, passou a contar com a figura dos consórcios públicos e dos convênios de cooperação, a partir dos quais é possível avançar em questões de interesse comum, notadamente, a gestão associada de serviços públicos.

Entretanto, o art. 241, por si só, não repercutiu efeitos concretos naqueles consórcios administrativos já existentes e nos que vieram a se constituir nos primeiros anos seguintes. Isso porque a regulamentação do dispositivo constitucional só aconteceu em 2005, por meio da Lei nº 11.107, que dispôs sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e, em 2007, com o Decreto nº 6.017, ambos de iniciativa do presidente da República, consolidando, finalmente, a base legal mínima para trazer respaldo jurídico-institucional à organização dos consórcios.

Outro traço marcante do art. 241 da CF é a voluntariedade, ou seja, o laço cooperativo porventura estabelecido por meio de consórcio público ou convênio de cooperação, é uma manifestação de vontade, não há imposição ou exigência de que se estabeleça, preservando, dessa maneira, a autonomia dos entes federados.

No que concerne à abrangência do conceito de gestão associada de serviços públicos, é um equívoco pensar que todas as relações de inter-relacionamento federativo se esgotam no escopo do art. 241 da CF, pois os instrumentos ali previstos são uns dos diversos desdobramentos do federalismo cooperativo (Probst, 2018, p. 154). Além disso, em vista do conceito delineado no art. 2º, inciso IX, do Decreto nº 6.017/2007, é possível concluir que a gestão associada de serviços públicos – contemplada no planejamento, prestação, regulação e fiscalização – pode vir ou não acompanhada da transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos, a depender da deliberação e consenso alcançado entre os entes federados envolvidos no consórcio público ou no convênio de cooperação.

Outra questão importante, também considerada por Probst (2018), é a de que, embora não sejam expressão única do aperfeiçoamento do federalismo cooperativo, por conta do delineamento do art. 241 da CF, o consórcio público e o convênio de cooperação são os únicos instrumentos hábeis para implementar a gestão associada de serviços públicos, ainda que não se limitem a tal finalidade, eis que podem absorver, dentro dos limites constitucionais e legais, outras incumbências de interesse comum entre os entes federativos.

### 3.1 Delimitando o conceito

O contorno do conceito do que seja um consórcio público recebeu assento no Decreto nº 6.017/2007 que o definiu como sendo:

pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei nº 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos (Brasil, 2007).

Verifica-se, então, que o consórcio resulta em pessoa jurídica distinta dos seus entes consorciados, com capacidade de assumir direitos e obrigações em nome próprio a fim de realizar os objetivos de interesse comum, cuja formação só pode acontecer entre os entes federados (União, estados, Distrito Federal e municípios), ou seja, não se admite a participação de entidades da administração indireta, do terceiro setor ou do setor privado.

A formação do consórcio pode ser horizontal, isto é, entre entes federados do mesmo nível (intermunicipal ou interestadual) ou vertical, quando, por exemplo, o consórcio conta com municípios e estado(s) como consorciados. Para a participação da União, a Lei nº 11.107/2005 condicionou que também façam parte todos os estados em cujos territórios estejam situados os municípios consorciados, logo, é inviável a constituição de um consórcio apenas entre os municípios e a União.

Outro desdobramento do conceito, em alinhamento ao que previu o art. 6º da Lei nº 11.107/2005, faz alusão à natureza jurídica do consórcio que será de direito público, no caso de constituir associação pública, mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções; ou de direito privado, mediante o atendimento dos requisitos da legislação civil. A legislação de regência trouxe previsão de que, independente da natureza jurídica adotada, qualquer consórcio deverá observar as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, celebração de contratos, prestação de contas (observância às normas de contabilidade pública) e admissão de pessoal (realização de concurso público).

Ainda no que se refere à personalidade jurídica, a Lei nº 11.107/2005, ao alterar a redação do art. 41, inciso IV, do Código Civil, equiparou o consórcio público a uma autarquia. A opção se torna explícita no Decreto nº 6.017/2007, ao conceituar que o consórcio público constituído como associação pública possui natureza autárquica (art. 2º, inciso I).

No que concerne às finalidades inerentes ao consórcio, a primeira delas é aquela assentada na CF: a implementação da gestão associada de serviços públicos, mas não é a única. A Lei Federal nº 11.107/2005, no art. 2º, previu que “os objetivos dos consórcios públicos serão determinados pelos entes da Federação que se consorciarem, observados os limites constitucionais” (Brasil, 2005) e, em complemento, o Decreto nº 6.017/2007, no art. 3º, apresentou rol não exaustivo de objetivos que podem ser estabelecidos quando da constituição do consórcio. O rol confirma que a gestão associada de serviços públicos é uma das possibilidades ao lado de tantas outras<sup>2</sup> que podem ser implementadas sempre que houver interesse comum e não extrapole as competências constitucionais dos entes consorciados.

Verifica-se que, a depender do que for entabulado no protocolo de intenções, no caso de prestação de serviço público, o consórcio poderá prestá-lo por conta própria, hipótese na qual celebra, mediante dispensa de licitação, contrato de programa para com seus consorciados; ou, desde que autorizado, poderá outorgar concessão e permissão de obra ou serviço público, circunstância na qual adota a posição de poder concedente; ou, ainda, funcionar apenas como gerenciador da ação a exemplo da gestão do credenciamento de serviços de saúde de média e alta complexidade ou, ainda, da realização de licitação compartilhada que resultará na celebração de contratos específicos entre os entes consorciados e o vencedor da licitação.

O que está vedado aos consórcios, por força do que dispõe o art. 13, § 3º da Lei nº 11.107/2005, é que lhe seja atribuído em contrato de programa o exercício dos poderes de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços por ele próprio prestados.

As demais previsões ilustrativas arroladas no decreto revelam que, para além do exercício de atividades-fim, é possível operacionalizar atividades-meio, tais como apoio técnico-operacional, compartilhamento de bens e pessoal, realização de licitação compartilhada em benefício dos consorciados conforme previsto no art. 19 do Decreto nº 6.017/2007.

---

2. Estão arrolados no citado art. 3º do Decreto nº 6.017/2007: a prestação de serviços, a execução de obras e o fornecimento de bens à administração direta ou indireta dos entes consorciados; o compartilhamento ou o uso em comum de instrumentos e equipamentos; a produção de informações ou de estudos técnicos; a instituição e o funcionamento de escolas de governo ou de estabelecimentos congêneres; a promoção do uso racional dos recursos naturais e a proteção do meio ambiente; o exercício de funções no sistema de gerenciamento de recursos hídricos que lhe tenham sido delegadas ou autorizadas; o apoio e o fomento do intercâmbio de experiências e de informações entre os entes consorciados; a gestão e a proteção de patrimônio urbanístico, paisagístico ou turístico comum; o planejamento, a gestão e a administração dos serviços e recursos da previdência social dos servidores de qualquer dos entes da Federação que integram o consórcio; o fornecimento de assistência técnica, extensão, treinamento, pesquisa e desenvolvimento urbano, rural e agrário; as ações e políticas de desenvolvimento urbano, socioeconômico local e regional; e o exercício de competências pertencentes aos entes da Federação nos termos de autorização ou delegação.

Outro aspecto importante de se ter em conta é que o consórcio público não detém competências originárias, pois o escopo da sua atuação – que deve estar claramente expresso no protocolo de intenções e em seu estatuto – decorre da competência dos seus entes consorciados que, por ato voluntário e consentido, delegam à nova pessoa jurídica a sua implementação. Assertiva, nesse sentido, a posição de Marques Neto (2005, p. 17) a respeito da possibilidade de “no exercício de sua autonomia, um ente deslocar o exercício de suas competências para outro ente, sem, contudo, delas renunciar”. Assim sendo, quando um ente federado delega alguma finalidade atrelada a sua competência ao consórcio, ele não está renunciado, mas apenas pactuando que, pelo tempo que for estabelecido, ponderando os potenciais ganhos de escala, aprimoramento técnico e racionalização do gasto público, o consórcio irá executar, em nome de seus integrantes, a incumbência.

No que se refere ao financiamento, a Lei nº 11.107/2005 estabeleceu meios e instrumentos pelos quais o consórcio público pode custear sua estrutura e a execução das finalidades a si atribuídas, são eles: contrato de rateio;<sup>3</sup> contrato de programa;<sup>4</sup> auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos do governo; pactuação de convênio administrativo; contratação de operações de crédito nos termos da Resolução nº 15/2018 do Senado; e emissão de documentos de cobrança e arrecadação de tarifas e outros preços públicos pela prestação de serviços ou pelo uso ou outorga de uso de bens públicos por eles administrados.

Por fim, a depender da decisão política dos entes federados envolvidos, o consórcio público pode adotar uma única finalidade ou várias ao mesmo. Em qualquer das circunstâncias é importante que haja um adequado planejamento técnico-financeiro e organização interna para que as finalidades sejam conduzidas com primor técnico e eficiência.

#### **4 HIPÓTESES LIMITANTES À EFETIVIDADE DA COOPERAÇÃO POR MEIO DE CONSÓRCIOS PÚBLICOS**

Em aspecto geral, parece haver alinhamento entre os estudiosos do federalismo de que um dos grandes desafios deste modelo decorre da descentralização de competências, especialmente em relação àquelas que guardam traço comum, dado o efeito que causam na arena política, fiscal

3. É o instrumento pelo qual os entes consorciados se comprometem a transferir recursos financeiros para a realização das despesas do consórcio. Base legal: arts. 8º e §1º a 5º da Lei nº 11.107/2005 e arts. 13 a 17 e art. 26, §1º do Decreto nº 6.017/2007.

4. Instrumento pelo qual são constituídas e reguladas as obrigações que um ente da Federação tenha para com o consórcio público. Base legal: art. 2º, § 1º, III e art. 13 da Lei nº 11.107/2005 e arts. 30 a 35 do Decreto nº 6.017/2017.

e institucional, exigindo uma coordenação eficiente no relacionamento entre as esferas para se alcançar resultados satisfatórios (Aalberts, 2002; Bercovici, 2002; Hooghe e Marks, 2003; Abrucio, 2005; Egler, Gusmão e Santos, 2013; Spink, 2012).

A possibilidade de deslocar a implementação de competências comuns (inclusive comportando a gestão de serviços públicos) para outro núcleo jurídico compartilhado – o consórcio público – adiciona-se mais uma camada de complexidade ao jogo federativo, potencializando o dilema da coordenação.

Ao rever a literatura com foco na experiência dos consórcios públicos, verifica-se que Abrucio e Sano (2013, p. 178-180) sintetizaram com maestria uma série de dificuldades que resultam em “problemas e obstáculos ao melhor andamento das formas de consorciamento”, conforme resumido a seguir.

- 1) Persistência de comportamento individualista e competitivo por muitos municípios.
- 2) Baixo capital social e gestão pública pouco qualificada nos menores municípios. A respeito dessa questão, os autores indicam que, de certa forma, também funciona como um “convite” ao associativismo, mas depende de incentivos externos e da presença de liderança que proponha e fomente a iniciativa, sem o que o impulso não se concretiza.
- 3) Fatores político-eleitorais que tornam instável a permanência do consorciamento intermunicipal.
- 4) Comportamento centralizador de determinados estados-membro que agem no sentido de “controlar” os municípios, o que levaria ao baixo interesse de apoiar o desenvolvimento autônomo de cooperação intermunicipal.
- 5) Em municípios de médio e grande porte, no relacionamento estabelecido com o governo estadual, a competitividade eleitoral aumenta o custo das barganhas federativas para instituir arranjo cooperativo.
- 6) A rigidez das normas de direito administrativo e as interpretações dos tribunais de contas desestimulam e engessam a capacidade dos governos subnacionais de inovar para buscar soluções e formatos de consorciamento que sejam efetivos às questões locais. Ressaltam os autores que o controle precisa ser realizado, mas não de forma homogeneizada a ponto de se opor ao desempenho das políticas.
- 7) Ausência de estímulos e indução consistentes, já que a maioria dos governos estaduais não possuem políticas regionais coesas e articuladas com os municípios, visando impulsionar políticas de interesse comum, respeitando a autonomia dos governos locais.

- 8) Ausência de uma política nacional para guiar e apoiar de maneira planejada e articulada o associativismo territorial.
- 9) Ausência de instrumentos técnicos adequados que orientem e sustentem a implementação do consorciamento (corpo técnico capacitado que dê amparo ao processo, baseado na avaliação de indicadores e resultados), o que leva a descontinuidade ou o desenvolvimento deficitário de muitas experiências.
- 10) Carência de instrumentos que proporcionem envolvimento participativo da sociedade civil no processo de associativismo cooperativo territorial.

Grin e Abrucio (2016), visando traçar um panorama da cooperação intermunicipal no Brasil, além de ratificarem os fatores anteriormente citados, destacam o emprego de instrumentos de planejamento, monitoramento e avaliação como um grande desafio à implantação e gestão de consórcios públicos, enfatizando a carência local de corpo técnico apto para elaboração de projetos e diagnósticos de escopo regional. Debilidade de mesma ordem foi observada por Dallabrida e Zimmermann (2009) ao constatarem que nos consórcios pesquisados não havia o emprego de planejamentos estratégicos de médio e longo prazo, impactando de modo determinante no resultado da gestão.

A carência de pessoal técnico qualificado e estável para conduzir o consórcio também já era apontado por Lima (2000) ao descrever a situação dos consórcios de saúde no Brasil, com enfoque na distribuição e organização. A mesma autora ainda indicou a necessidade de constante coalização política sob pena de desestabilização do consórcio.

Outra conclusão alcançada por Lima (2000) foi no sentido de que o surgimento de consórcios, invariavelmente, não deriva de uma política de estímulo dos governos federal e estadual, mas da necessidade de os municípios terem de lidar com a ineficácia e ineficiência na implantação de políticas por essas esferas e cita como exemplo a implantação heterogênea e assimétrica do Sistema Único de Saúde (SUS), que exigiu dos municípios, desde o início, a busca por pactos horizontais de cooperação para dar conta da demanda.

Tomando em conta a interface com os governos federal e estaduais, outros estudos também apontaram debilidades a este respeito. Ribeiro e Costa (2000) concluíram que, apesar de os governos dos estados oferecerem incentivos aos consórcios intermunicipais, eles são pontuais, sem adoção de uma política de estado constante que assegure sustentabilidade ao incentivo. A variação política do governo afeta e descontinua a condução da estratégia de suporte. Também ilustraram a existência de conflito de territorialidade por falta de coordenação entre o governo do

estado e os consórcios de saúde, sendo comum haver a sobreposição do território atendido pelo consórcio e pela secretaria estadual.

A sobreposição de ações por falta de coordenação entre estados e municípios também foi observada por Segatto e Abrucio (2016, p. 427) no que se refere à política de educação e reforçam o necessário papel coordenador dos governos estaduais.

Em sentido similar, Diniz Filho (2006) ressalta que a indução do governo estadual existe para o impulso inicial de constituição do consórcio público, mas é frequentemente descontinuada ao longo do processo, de modo que a manutenção do arranjo vai depender da coesão, confiança e engajamento dos atores locais. O autor também indicou como fator prejudicial o comportamento político autocentrado dos gestores dos entes consorciados que, nos consórcios pesquisados, seguiram buscando conexão com outras esferas federativas de maneira isolada, tornando a integração fictícia.

O comportamento político-partidário nocivo às iniciativas também foi observado por Henrichs e Meza (2017), cuja pesquisa indicou o aspecto partidário-ideológico dos prefeitos como um impasse a ser superado tanto no ato de constituir quanto na manutenção do consórcio.

No aspecto do financiamento, Lui e Schabbach (2020), guiados pelo objetivo de investigar de que forma os consórcios públicos intermunicipais estabelecem convênios com órgãos centrais de governo (a União e os estados), observaram que há uma forte heterogeneidade na pactuação de transferências voluntárias.

Em estudo com abordagem similar, focado nos convênios celebrados entre os consórcios intermunicipais de saúde (CIS) e a União, Lui, Schabbach e Nora (2020, p. 5073) observam que os consórcios "ainda atuam de forma autônoma e desconectada de outras instâncias de gestão, tais como as coordenadorias regionais de saúde, o que pode provocar descompassos e sobreposições de atividades", corroborando, assim, com Grin e Abrucio (2017) e Segatto e Abrucio (2016) quanto à necessidade de se construir "um sistema coordenado e cooperativo de produção de políticas públicas no Brasil".

Outro aspecto frequentemente apontado na literatura como um obstáculo ao êxito do consorciamento é o comportamento *free rider*, isto é, entes que se beneficiam da ação conjunta sem a contrapartida equivalente. Segundo se verifica dos estudos de Ribeiro e Costa (2000), Teixeira, Mc Dowell e Bugarin (2002; 2003) e Laczynski e Teixeira (2011), este comportamento foi apontado em duas ordens: atraso ou ausência de pagamento do rateio devido e contribuição

alguém ao custo da ação devido ausência de homogeneidade entre os participantes (porte populacional e capacidade financeira).

Fernandes *et al.* (2020), em estudo que buscou analisar os fatores que influenciam o processo de tomada de decisão de governos municipais brasileiros sobre a participação em consórcios para a prestação de serviços de coleta e tratamento de resíduos sólidos, chamaram a atenção ao fato de que a homogeneidade ou a heterogeneidade dos entes participantes produzem impactos que podem refletir desde a decisão de constituição do consórcio até a sua manutenção. Neste viés, ponderaram ser maior a probabilidade de que municípios menores “cooperem para alcançar escalas econômicas ótimas”, enquanto que os governos locais maiores, por contarem com melhor capacidade financeira e técnica, possivelmente terão menor interesse em celebrar acordos de cooperação.

A consideração da distribuição de custos e benefícios no âmbito dos consórcios públicos também foi avaliada por Machado e Andrade (2014). Calcados no dilema da ação coletiva, os autores analisaram consórcios em três setores – desenvolvimento socioeconômico, saneamento e saúde – e verificaram que os arranjos de distribuição de custos e benefícios, embora presentes nos consórcios pesquisados, não eram uniformes, variando conforme o setor de atuação.

Por fim, outro aspecto recorrente nos estudos foi a ausência de arenas adequadas de discussão, sobretudo, considerando a participação da sociedade civil, tida como um fator prejudicial ao melhoramento e à legitimação das ações conduzidas pelos consórcios públicos (Neves e Ribeiro, 2006; Dallabrida e Zimmermann, 2009; Filippim, Moreira e Cetolin, 2018; Lui e Schabbach, 2020).

Sem qualquer pretensão de haver esgotado as hipóteses limitantes à efetividade do consórcio público no Brasil, o breve panorama, além de validar os apontamentos de Abrucio e Sano (2013) como uma baliza congruente e atual a guiar este estudo, nota-se que, em linhas gerais, três grandes questões são recorrentes na academia, conforme descrito a seguir.

- 1) Debilidade ou ausência de um sistema de coordenação entre União, estados, municípios e consórcios públicos que orquestre o encaminhamento das políticas públicas no território, resultando, quando não na descontinuidade da iniciativa, na sobreposição de ações (fator que desprestigia o gasto público racional, empobrece a qualidade da entrega e cria gargalos na cobertura da ação em todo o território).
- 2) Ausência de corpo técnico qualificado, sobretudo, apto a gerir instrumentos de planejamento estratégico, monitoramento das ações que se propõe atuar.

- 3) Heterogeneidade dos entes consorciados que, somado a débeis mecanismos de equivalência entre custos e benefícios, fomentam o comportamento *free rider* o que, por conseguinte, sobrecarrega e limita a sustentabilidade do consórcio e de suas entregas.

## 5 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A seguir serão relatados os principais resultados das entrevistas, sendo importante ressaltar que os apontamentos, para além dos relatos dos entrevistados, se baseiam também em informações e documentos dispostos nos *sites* das associações, dos consórcios e dos governos estaduais destacados na amostra desta pesquisa.

### 5.1 Fatores que influenciam a cooperação consorciada

O consorciamento público no Brasil assume um contorno flexível, adaptável às necessidades locais e regionais. Tanto é assim que a amostra de consórcios estudada, mesmo se resumindo a uma fração das centenas de consórcios em atividade que se tem notícia, apontou para a diversidade quanto ao número de entes consorciados, porte populacional, formato (finalitários ou multifinalitários) e diferentes estratégias para condução das finalidades eleitas, desde a maneira de execução até o financiamento.

Para além da maleabilidade, a pesquisa apontou para a existência de quatro aspectos que influenciam a cooperação consorciada, sendo eles: i) política pública; ii) político; iii) financiamento; e iv) territorial, os quais se encontram sistematizados no quadro 2.

#### QUADRO 2

##### Fatores que influenciam a cooperação consorciada

Aspecto	Fator de indução
Política pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diretrizes nacionais das políticas públicas.</li> <li>• Elevado custo para execução (pessoal e infraestrutura).</li> <li>• Pressão exercida pela sociedade civil e/ou pelos órgãos de controle para cumprimento de prazos e competências.</li> </ul>
Político	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vontade política.</li> <li>• Fomento por parte dos governos federal e estadual.</li> <li>• <i>Advocacy</i> das associações representativas de municípios.</li> <li>• Liderança política.</li> </ul>

(Continua)

(Continuação)

Aspecto	Fator de indução
Financiamento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Escassez de recursos por parte dos entes subnacionais.</li> <li>• Normas prevendo prioridade para o repasse de recursos para os consórcios públicos.</li> <li>• Programas instituídos nas esferas federal ou estadual que vinculam o repasse de bens ou recursos para a sua execução.</li> </ul>
Territorial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proximidade geográfica.</li> <li>• Identidade de problemas.</li> </ul>

Elaboração da autora.

Em suma, as entrevistas contribuíram para reafirmar o que já era apontado pela literatura especializada no tema, no sentido de que a lógica das políticas públicas, a presença de pactos políticos e liderança, a indução e o fomento técnico e financeiro por parte de associações de municípios (*advocacy*) e de governos federal e estadual, bem como a identidade territorial, são aspectos que influenciam no contorno e no direcionamento assumido por cada consórcio público.

### 5.1.1 Política pública

No que se refere ao primeiro aspecto (política pública), as diretrizes nacionais que desenham as políticas públicas impactam tanto no processo decisório de participar de um consórcio público quanto na formatação da entidade. Abrucio e Sano (2013, p. 180-182) já anotaram que a lógica das políticas públicas ao demandarem a construção de uma governança sistêmica favorece a prática do consorciamento.

Mesmo a despeito do fenômeno da descentralização política, fiscal e administrativa inaugurado pela CF/1988, coube à União estabelecer as diretrizes nacionais a respeito de políticas setoriais que são competências comuns de todos os entes federados sem, no entanto, haver correspondente reflexo às peculiaridades regionais e alocação de recursos. Somado a isso, a intensa fragmentação territorial brasileira, que levou a existência majoritária de municípios de pequeno porte, ocasiona a falta de escala para execução, circunstâncias que, combinadas, levaram ao associativismo municipal na busca por escala e redução de custos operacionais.

A fim de exemplificar se toma como alicerce as duas áreas de atuação mais replicadas por meio de consórcios<sup>5</sup> e que são finalidade de grande parte da amostra dessa pesquisa: saúde e saneamento básico com enfoque na gestão de resíduos sólidos.

5. Dados do Observatório Municipalista de Consórcios Públicos da CNM. Disponível em: <[www.consorcios.cnm.org.br](http://www.consorcios.cnm.org.br)>.

**TEXTO para DISCUSSÃO**

A edição da Lei Federal nº 8.080/1990, disciplinando a política de saúde por meio de um sistema unificado de competência e financiamento tripartite com ênfase na municipalização do serviço, reverberou, desde o início da década de 1990, na criação de dezenas de consórcios intermunicipais.

No caso da saúde a prestação do serviço tem custo elevado para manter tanto a estrutura de pessoal quanto a infraestrutura. Além disso, conforme apontaram as entrevistas, há um profundo vazio assistencial por parte da União e dos estados na prestação dos serviços relacionados à média e à alta complexidade que, em tese, lhe caberiam.

Essa omissão federal e estadual, aliada à pressão social, constrange os municípios a prestarem, para além da atenção básica, também esses serviços com elevado aporte de recursos próprios e encontraram meios de fazê-lo por meio da gestão consorciada.

Indo para o outro exemplo, o levantamento normativo combinado com o cruzamento de dados disponível no Observatório Municipalista de Consórcios Públicos da CNM, também indicou que a publicação das normas estabelecendo as políticas nacionais de saneamento básico (2007) e de resíduos sólidos (2010) implicou a movimentação para constituição de consórcios nessas áreas. Novamente o alto custo para implementação e manutenção das soluções para disposição final adequada de resíduos sólidos, além da necessidade de escala, são fatores que influenciam as iniciativas.

Para além disso, entretanto, as entrevistas com gestores ligados a consórcios que atuam nesse segmento revelaram outro fator externo atrelado à política: a pressão exercida pelos órgãos de controle, sobretudo, os ministérios públicos estaduais. Destacaram que foi a partir da proposição de ações cíveis e criminais para responsabilização pessoal dos gestores públicos locais, decorrentes do descumprimento dos prazos para solução do passivo ambiental estabelecidos na legislação federal, que houve a mobilização para buscar a solução consorciada, indicando que o avanço na implementação da política não está, necessariamente, na vocação do gestor para solucionar a questão ambiental.

Disso se evidencia que, em algumas ocasiões, o desenho em si da política, embora impulse o encaminhamento pela via cooperativa, não é suficiente para resultar em ação prática, eis que a decisão por implementá-la depende, ainda, de fatores externos, no caso da saúde, a pressão social; no caso dos resíduos sólidos, a pressão dos órgãos de controle.

### 5.1.2 Político

O segundo aspecto inerente à prática do consorciamento público está no viés político, na medida em que a decisão por se consorciar e se manter consorciado depende de vontade política. Observou-se que as ações de fomento por parte dos governos federal e estadual podem ser determinantes para a organização espaço-territorial para a distribuição e o bom andamento das iniciativas. Exemplo disso é a ordenada organização dos consórcios de saúde nos estados do Ceará, Minas Gerais e Paraná.

As entrevistas também apontaram o protagonismo das associações de municípios no processo de formação e manutenção dos consórcios públicos objeto de análise, corroborando ao que já foi apurado por Abrucio, Filippim e Dieguez (2013, p. 1543) no estudo em que se observou a atuação da Fecam e se concluiu que essas associações municipalistas têm potencial de induzir “a cooperação de forma mais duradoura e com maior sustentação técnica”.

Outro viés político determinante apontado pelas entrevistas foi a figura do líder político – nomeado por Abrucio e Sano (2013) de empreendedor de políticas territoriais – para o bom encaminhamento da criação e da continuidade dos arranjos consorciais.

### 5.1.3 Financiamento

Já o terceiro aspecto (financiamento) tem implicação em ao menos três sentidos. O primeiro é justamente a escassez de recursos por parte dos entes subnacionais para implementação de políticas públicas estruturais que envolvam alto custo de manutenção e infraestrutura o que induz o consorciamento para redução de custos, circunstância que está intimamente relacionada ao desequilíbrio do pacto federativo fiscal.

O segundo sentido é a existência de normas que preveem prioridade para o repasse de recursos para os consórcios públicos, fator que pode incentivar a reunião de entes com vistas a angariar repasses voluntários, muito embora não estabeleçam fonte de receita específica e garantida.

Já o terceiro sentido se relaciona com programas instituídos nas esferas federal ou estadual que vinculam o repasse de bens ou recursos para execução de determinada ação via consórcio. Um exemplo claro é o projeto Recuperar, relatado pelo entrevistado vinculado ao Colegiado de Consórcios Públicos de Santa Catarina (CCP/SC), em que o estado de Santa Catarina vinculou o repasse de recursos aos consórcios que se comprometessem a executar a recuperação e a manutenção de rodovias estaduais. Conforme foi relatado, inicialmente poucos consórcios

existentes reuniam condições de assumir tal finalidade, mas diante do anúncio de transferência “carimbada” de recursos, mesmo que para atender a uma responsabilidade de competência do próprio estado, houve grande mobilização dos municípios para criar ou alterar as finalidades de consórcios já existentes sem maiores planejamentos.

Outra proposta semelhante foi relatada por Cruz e Batista (2019, p. 173) em que o governo de São Paulo, a partir de 2000 e por meio do programa Pró-Estrada, induziu a formação de consórcios para distribuição de patrulhas mecanizadas para conservação de estradas vicinais, mas os autores verificaram que a maioria dos 64 consórcios extintos ou inativos do estado atuavam no segmento de infraestrutura.

Situação similar também foi atestada pelo entrevistado do Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF) ao assinalar não ser incomum receber repasse da União ou do estado para, por exemplo, construir uma creche quando a necessidade era a reforma de um estabelecimento de saúde ou receber um ônibus, mas não ter condições de financiar a manutenção do transporte.

A evidência indica que conduzir a formação de consórcio baseado em proposta de financiamento sazonal por entes federados não consorciados, desvinculado de adequado planejamento estratégico, embora comum, pode resultar na insolvência da entidade (Cruz e Batista, 2019). De igual modo, revela que a promessa de cofinanciamento pelos níveis federal e estadual exerce forte influência na conformação dos arranjos consorciais e é recepcionada alheia a maiores análises no que concerne à sustentabilidade da estrutura em longo prazo, reflexo de um federalismo fiscal deficitário (entrevistado vinculado ao CCP/SC e ao CIF).

#### 5.1.4 Identidade territorial

O quarto aspecto está relacionado com a identidade territorial, na medida em que a proximidade física ao mesmo tempo que intensifica a identidade de problemas – nomeada tragédia dos comuns por Abrucio e Sano (2016) –, potencializa solucioná-los de maneira conjunta. Os consórcios integrantes da amostra do estudo guardam o traço da proximidade geográfica como um facilitador do arranjo.

### 5.2 Os principais aspectos limitantes identificados na cooperação por meio de consórcios públicos

O objetivo central do trabalho está em identificar os aspectos limitantes à efetividade dos consórcios. Antes de esquematizar os problemas identificados pela pesquisa, importa contextualizar

três questões que não foram especificamente citadas, mas concluídas a partir das entrevistas e da análise dos sites dos consórcios públicos e associações representativas destas entidades e que esboçam a parte inicial da resposta que se pretende apresentar com este estudo. São elas:

- deficiência na transparência;
- ausência de métodos ou indicadores para monitoramento e avaliação das ações; e
- inexistência de um banco de dados oficial que reúna as informações dos consórcios em atividade.

Quando questionados se, de maneira geral, os consórcios públicos têm apresentado resultados satisfatórios em relação aos objetivos para os quais foram criados, os entrevistados foram unânimes em afirmar que sim. Apesar de adversidades pontuais, as associações representativas de consórcios mantêm a convicção de que os consórcios associados vêm desempenhando adequadamente seus papéis; os governos estaduais comungam da percepção de que os consórcios estão promovendo a alteração da realidade regional e otimizando o desempenho dos municípios em suas competências; e representantes dos consórcios públicos da amostra também asseguraram que as ações desempenhadas por eles vertem resultados e propiciam aos municípios consorciados concretizar ações que não seriam encaminhadas individualmente.

Visando aprofundar o conteúdo das entrevistas para corroborar ou, eventualmente, contrapor as assertivas de que os consórcios vêm logrando êxito em executar a gestão associada de serviços públicos para as quais foram criados, partiu-se para a análise das informações dispostas nos *sites* das associações de consórcios e dos consórcios públicos.

Com exceção do Corsap e do Consórcio Intermunicipal de Saúde da Grande Florianópolis (Cis-Granfpolis), experiências que previamente se sabia descontinuadas, os demais consórcios objeto da amostra possuem *site* de onde foi possível aferir, primordialmente a partir de notícias, que ações relacionadas com as suas áreas de atuação estão sendo concretizadas.

No entanto, o que se percebe, de maneira geral, é que ainda há uma grande precariedade na cultura de transparência dos consórcios. Dos dez consórcios com *sites* se tomou como satisfatórios em termos de informações apenas os sítios eletrônicos do Consórcio Intermunicipal de Saúde da Associação dos Municípios da Região Carbonífera (Cisamrec) e da Ares-PCJ, de onde foi possível acessar relatórios de gestão, fiscalização, monitoramento e desempenho que permitem aferir de maneira clara e objetiva a atuação técnica e financeira.

Os demais, embora sugiram ações concretas, são escassos em divulgar dados técnicos e financeiros que permitam avaliar adequadamente o desempenho do consórcio. De maneira geral,

os portais da transparência, quando existentes, são incompletos. Com isso, verifica-se a omissão, pela maior parte dos consórcios, em cumprir as exigências legais de transparência e acesso à informação disciplinadas na Lei Complementar nº 131/2009, na Lei nº 12.527/2011 e na Portaria nº 274/2016 da Secretaria do Tesouro Nacional.

A debilidade em relação à transparência já foi apontada pela CNM ao constatar que dos 491 consórcios identificados no país, 210, ou seja, quase a metade, sequer possuíam *site* (Henrichs, 2018). Este problema foi recentemente reafirmado no relatório elaborado pela Pezco Economics, em 2020, vinculado ao projeto Intergov, em que se atestou que a “publicação de documentos/contratos não acontece” e os “websites são defasados ou incompletos”, indicando a necessidade de melhoria dos instrumentos de transparência.

A persistência em se desatender as balizas legais de transparência que exigem a divulgação, em tempo real, de uma série de informações, mesmo passados mais de quinze anos da edição da Lei nº 11.107/2005, revela que a atuação do controle interno e ainda é deficiente.

Atrelado tanto à deficiência quanto à transparência está o segundo aspecto limitante identificado: a ausência de métodos ou indicadores para avaliação das ações dos consórcios públicos.

Os entrevistados foram questionados a respeito da existência de algum mecanismo de avaliação e monitoramento das ações e resultados e de algum indicador ou outro parâmetro que permitisse comparar e avaliar a capacidade de implementação de políticas públicas pelos municípios isoladamente e após a participação em consórcio público. Majoritariamente as respostas foram em sentido negativo.

No âmbito dos estados pesquisados, via de regra, também é precária – quando não inexistente – a presença de mecanismo ou indicadores desenvolvidos para a avaliação e o monitoramento do desempenho da atuação dos consórcios sediados em cada território. Até onde a pesquisa alcançou, Bahia, Minas Gerais e Paraná possuem mapeados de maneira segura apenas os consórcios de saúde. Em relação aos demais consórcios, que atuam em finalidades que não a saúde, a pesquisa não retornou informações sobre a existência de um mapeamento detalhado e, tampouco, acompanhamento e avaliação mínima do desempenho dos consórcios pelos estados. Em suma, o mapeamento sobre quem são e o que fazem os consórcios públicos no âmbito de cada estado é algo bastante débil e fragmentado, de modo que a existência de parâmetros de monitoramento e avaliação do desempenho dessas entidades resta, *grosso modo*, prejudicada.

De igual maneira, a União e outros órgãos não dispõem de um monitoramento sistematizado a respeito dos consórcios públicos brasileiros, sendo que as bases de dados existentes são fragmentadas e apresentam informações muitas vezes conflitantes, conforme assinalaram Mendes *et al.* (2022).

Conforme citado, o problema já foi notado pela literatura. Grin e Abrucio (2016), por exemplo, avaliaram que o emprego de instrumentos de planejamento, monitoramento e avaliação se coloca como um grande desafio à implantação e à gestão de consórcios públicos.

Em vista do exposto, acredita-se que a percepção de os consórcios públicos não desempenham satisfatoriamente encontra justificativa nos problemas supracitados, na medida em que a precariedade, quando não a ausência, de mecanismos de monitoramento e avaliação de desempenho, aliada ao baixo índice de cumprimento às exigências legais de transparência e a inexistência de um cadastro nacional sistematizando as informações dos consórcios públicos brasileiros, impede de conhecer adequadamente as iniciativas em curso e o resultado que elas apresentam para as gestões municipais.

Em complemento aos desafios já anunciados, passa-se à análise daqueles que foram citados pelos entrevistados. O quadro 3 resume a indicação de dezenove problemas, sendo que cinco se relacionam com o aspecto político-institucional, oito com financiamento e seis de cunho técnico-operacional.

### QUADRO 3

#### Principais problemas dos consórcios públicos segundo os entrevistados

Aspecto	Problema	Consequência	Citado por
Político-institucional	Desconhecimento ou pouca compreensão por parte de agentes públicos, em todos os níveis governamentais, sobre o que é o consórcio público e qual o seu papel estratégico no ambiente federativo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Baixo engajamento com as iniciativas do consórcio.</li> <li>Carência de figuras de liderança.</li> <li>Atraso ou descontinuidade de ações.</li> <li>Extenuante processo de sensibilização para reconhecimento da finalidade e importância do consórcio.</li> <li>Ausência de uniformidade nas orientações por parte dos órgãos de controle.</li> </ul>	Acispar Cosecs CCP/SC Estado Bahia Estado Minas Gerais Estado Paraná CPMRS/RMB CSRMRN Cisat Cisan Central CIF Cisanrec Cis-Granópolis Comaja

(Continua)

## TEXTO para DISCUSSÃO

(Continuação)

Aspecto	Problema	Consequência	Citado por
Político-institucional	Ausência de institucionalização do tema de consórcio público no âmbito dos governos federal e estaduais.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordenação inadequada ou inexistente.</li> <li>• Planejamento territorial ineficiente ou inexistente, impactando na cobertura dos serviços.</li> <li>• Debilidade nas ações de apoio técnico e financeiro.</li> <li>• Contribui para o desconhecimento, por parte dos agentes públicos, sobre o que é o consórcio público e qual o seu papel estratégico na gestão pública.</li> </ul>	Acispar CCP/SC Estado Minas Gerais Estado Paraná Estado Pará Codevale Cisan Central Comaja
	Personalização do tema no âmbito dos governos federal, estadual, municipal e dos órgãos de controle.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Poucas pessoas dentro da estrutura de governo se envolvem com o assunto.</li> <li>• Aposentadoria, exoneração ou mudança de função prejudica ou arrefece a estratégia de atuação junto ao tema.</li> <li>• Descontinuidade da coordenação.</li> </ul>	Estado Bahia Estado Paraná Estado Pará
	Alternância dos representantes políticos dos entes consorciados.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atraso ou descontinuidade de ações.</li> <li>• Extenuante processo de sensibilização para reconhecimento da finalidade e importância do consórcio.</li> <li>• Modificação da equipe técnica atrelada a interesses político-partidários.</li> </ul>	Acispar FecBahia Estado Minas Gerais Estado Paraná Cisan Central CIF Comaja
	Individualismo pautado em interesses político-partidários.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resistência de participar de um consórcio público ou da associação representativa.</li> <li>• Fragilidade do princípio da solidariedade cooperativa.</li> <li>• Disputa interna que pode desestabilizar a sustentabilidade do consórcio.</li> <li>• Defecção.</li> </ul>	Cosecs CCP/SC FecBahia Estado Bahia CIF Cis-Granópolis
Financiamento	Financiamento insuficiente por parte dos governos federal e estadual no custeio das ações de saúde de média e alta complexidade operadas por meio de consórcios intermunicipais.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• O desequilíbrio do financiamento tripartite onera as finanças municipais.</li> <li>• Impacta a quantidade e a qualidade dos serviços prestados.</li> <li>• Impacta a sustentabilidade e a continuidade do consórcio.</li> </ul>	Acispar Cosecs CCP/SC RNCP Estado Paraná CISAT Cimbaje Cisamrec Comaja

(Continua)

(Continuação)

Aspecto	Problema	Consequência	Citado por
Financiamento	Defasagem dos valores pactuados para repasses SUS e Samu.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Para conseguir contratar os consórcios acabam por estabelecer tabelas paralelas condizentes com a dinâmica de mercado em que precisam complementar com recursos próprios dos municípios.</li> <li>Onera as finanças municipais.</li> <li>Impacta a quantidade e a qualidade dos serviços prestados.</li> </ul>	Acispar Cosecs CCP/SC RNCP Estado Paraná Cisamrec
	A dinâmica legal de financiamento para custeio das ações de saúde, fundo a fundo, não considera o consórcio público.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Impede os CIS de receberem financiamento de custeio diretamente.</li> </ul>	CCP/SC Cosecs Codevale Cisamrec Comaja
	Ausência de reconhecimento, pelo Ministério da Saúde, da produção ambulatorial realizada pelos consórcios intermunicipais de saúde.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gera a falsa impressão de que os CIS não entregam demandas satisfatoriamente.</li> <li>Dificuldade de criar uma série histórica comprobatória da produção dos consórcios intermunicipais de saúde.</li> <li>Impacta sobremaneira o financiamento das políticas de saúde.</li> </ul>	Cosecs CCP/SC RNCP Cimbaje
	Editais prevendo transferências voluntárias que não são elaborados considerando a especificidades dos consórcios públicos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Inviabiliza a apresentação de proposta/projeto ou, quando possível, o valor destinado não atende à demanda do consórcio.</li> </ul>	Cisan Central Comaja
	Para contratação de operações de créditos, ausência de adequação de regras, fluxos e linhas de financiamento pelas instituições financeiras.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Impede os consórcios de acessar recursos onerosos como alternativa para investimentos de alto custo.</li> </ul>	Cisan Central
	Resistência dos prefeitos em instituir a cobrança pela prestação de determinados serviços públicos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Impede o consórcio de alcançar outras fontes de custeio – para além do rateio e de ocasionais transferências voluntárias – para se manter sustentável.</li> </ul>	CPMRS/RMB
	Escassez de recursos próprios dos municípios para transferir ao consórcio a fim de efetuar investimentos de grande porte e/ou atraso no repasse do rateio pelos entes consorciados.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Atraso ou descontinuidade de ações.</li> <li>Afeta a sustentabilidade do consórcio.</li> </ul>	FecBahia Estado Ceará Corsap

(Continua)

## TEXTO para DISCUSSÃO

(Continuação)

Aspecto	Problema	Consequência	Citado por
Técnico-operacional	Debilidade do planejamento estratégico.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mensuração equivocada dos recursos necessários para manter a estrutura e custear os serviços.</li> <li>• Impacto na previsão orçamentária municipal (fonte da receita).</li> <li>• Previsão de ações sem viabilidade técnica de execução.</li> <li>• Malformação da equipe técnica mínima necessária.</li> <li>• Necessidade constante de alterar o contrato de consórcio.</li> </ul>	CCP/SC Estado Ceará Estado Paraná
	Ausência de equipe técnica qualificada e em quantitativo suficiente.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Atraso ou descontinuidade de ações.</li> <li>• Baixa qualidade do serviço prestado.</li> </ul>	Cosecs CCP/SC FecBahia Estado Ceará Estado Minas Gerais Corsap CPMRS/RMB CIF Cisamrec
	Ausência de interlocução ou relacionamento precário entre os prefeitos/equipe do município e a equipe do consórcio.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Baixo envolvimento e aderência às ações do consórcio.</li> <li>• Atraso ou descontinuidade de ações.</li> </ul>	Estado Ceará Corsap CPMRS/RMB CIF
	Necessidade de nova ratificação pelos poderes legislativos de todos os entes consorciados a cada alteração do contrato de consórcio.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Processo burocrático e moroso.</li> <li>• A depender do número de entes consorciados pode atrasar ou descontinuar ações planejadas.</li> </ul>	Acispar CCP/SC
	Ausência de um sistema unificado para envio das informações dos consórcios públicos ao governo federal.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existência de bases de dados díspares com dados conflitantes.</li> <li>• Burocracia desnecessária que impõe realimentar constantemente sistemas que não se interligam entre si.</li> <li>• Perda de oportunidades de acessar recursos em razão da burocracia e complexidade da forma de gerir a informação atualmente posta na esfera federal.</li> <li>• Impacto negativo no planejamento e financiamento de políticas públicas.</li> </ul>	RNCP

(Continua)

(Continuação)

Aspecto	Problema	Consequência	Citado por
Técnico-operacional	Falta de uniformidade no entendimento de aspectos legais, contábeis, orçamentários, financeiros e patrimoniais pelos tribunais de contas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gera insegurança jurídica.</li> <li>• Desestimula e engessa a busca por soluções inovadoras que se adéquem à realidade local.</li> <li>• Não há uniformidade nos procedimentos adotados pelos consórcios.</li> </ul>	CCP/SC Codevale Cisan Central Comaja

Elaboração da autora.

### 5.2.1 Problemas associados ao aspecto político-institucional

O problema que encontrou maior convergência entre os entrevistados se relaciona com o desconhecimento ou a pouca compreensão sobre o que é o consórcio público e qual o seu papel estratégico no ambiente federativo.

Conforme relataram os entrevistados, a falta de conhecimento é generalizada e alcança todos os níveis governamentais, circunstância que implica reduzir o engajamento com as iniciativas em curso e arrefecer possíveis novos ajustes cooperativos.

Relatou-se não ser incomum se deparar com agentes políticos ou servidores públicos vinculados a órgãos técnicos ou de controle que interpretam o consórcio como “mais uma despesa”, “cabide de emprego” ou, então, que surge para solapar as competências municipais. Ignoram seu papel estratégico em interligar os interesses federativos e conferir base institucional segura para traçar direitos e obrigações aos pactos que visam encaminhar conjuntamente ações que exigem escala e escapam aos limites territoriais de um único ente.

A carência de entendimento quanto a sua importância afasta potenciais figuras de liderança para capitanear o processo de consorciamento e seus encaminhamentos, além de impor às equipes técnicas dos consórcios já existentes constante – e extenuante – processo de sensibilização para reconhecimento da finalidade, o que termina por retardar ou descontinuar ações planejadas e em curso.

A falta de um debate consistente e esclarecedor sobre o papel dos consórcios no federalismo brasileiro também repercute em uma base legal que dá margem para interpretações dúbias e orientações conflitantes de cunho jurídico, contábil, orçamentário, financeiro e patrimonial que alimentam o ciclo de desinformação.

**TEXTO para DISCUSSÃO**

Tal problema está intimamente correlacionado a outro bastante citado pelos entrevistados que é a ausência de institucionalização do tema de consórcio público no âmbito dos governos federal e estaduais.

Houve harmonia nos depoimentos quanto à percepção de que a cooperação ainda é tratada como uma política de governo, ou seja, depende do conhecimento e da vocação do mandatário político eleito em fomentar e ativar a coordenação para as ações consorciadas.

No âmbito dos estados pesquisados, com exceção do Pará, o viés mais avançado da cooperação está para a política de saúde, cujas secretarias estaduais contam com núcleos específicos para acompanhar o tema, mas, salvo Minas Gerais, não há nas estruturas organizacionais um órgão específico para tratar e coordenar de maneira ampla as ações de associativismo territorial via consórcio. Tanto é assim que nenhum dos estados pesquisados possui uma base dados oficial que permita conhecer quem são todos os consórcios sediados em cada Unidade da Federação (UF).

Mesmo no caso de Minas Gerais, que conta com a Diretoria de Planejamento Territorial, Consórcios e Associativismo Municipal vinculada à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, o entrevistado relatou dificuldades em se estabelecer uma coordenação adequada e que as políticas de incentivo ainda oscilam muito devido à influência política.

Abrucio e Sano (2013) já anotaram que a maioria dos governos estaduais são marcados pela ausência de estímulos e indução consistentes para com o consorciamento público e, via de regra, não possuem políticas regionais coesas e articuladas com os municípios. Em sentido convergente, Ribeiro e Costa (2000) avaliaram que quando acontece algum incentivo, eles são pontuais, sem adoção de uma política de estado constante que assegure continuidade.

A consequência da falta de uma política de estado institucionalizada sobre o tema, com assento nas estruturas organizacionais dos governos federal e estaduais, além de contribuir para aprofundar o problema da falta de entendimento sobre o papel do consórcio público, é a inexistência ou a ineficiência da coordenação que reverbera num planejamento territorial ineficiente que prejudica a implementação das políticas públicas, sendo comum a existência, de um lado, de vácuos assistenciais e, de outro, de sobreposição de iniciativas em detrimento de um gasto público racional.

Segundo informaram as entrevistas, com exceção da experiência da Bahia com os consórcios de saúde, do Ceará com os consórcios de resíduos sólidos (e como também se sabe, com os de saúde) e, em alguma medida, a do Paraná também com os consórcios de saúde, as demais experiências visitadas nasceram a partir da iniciativa local, do impulso de associações de municípios

e de lideranças locais e, por assim ser, foram se multiplicando sem acompanhar um desenho territorial pautado em uma política de regionalização ordenada.

Esse impulso de baixo para cima (*bottom-up*), que leva em consideração os sujeitos e a realidade local como parte fundamental do processo, confirma a capacidade que os consórcios públicos têm de reordenar a implementação de políticas públicas a partir da base, o que é positivo e desejável. Entretanto, não se pode perder de vista o viés cooperativo que assume o federalismo brasileiro em que importantes políticas públicas são de responsabilidade comum e cujo financiamento ainda é fortemente dependente do governo central, logo, a ausência da participação da União e dos estados na coordenação desse modelo de gestão que avança a passos largos, é prejudicial na medida em que as necessidades de apoio técnico e financeiro são negligenciadas na agenda federal e estadual.

O limbo institucional arrasta outro problema que é a personalização do tema. Poucas pessoas dentro das estruturas de governo acabam se envolvendo com o assunto de modo que qualquer alteração no quadro de pessoal (aposentadoria, exoneração etc.) resulta na descontinuidade ou mudança de condução da estratégia de gestão que, por óbvio, impacta em alguma medida os consórcios públicos em atividade. Essa instabilidade em relação à equipe técnica é nociva para a evolução do tema e parece só encontrar solução mediante a estruturação de uma política de estado em todos os níveis governamentais em que se assegure ambiente institucional apropriado.

Um ambiente institucional adequado também parece ser o caminho para transpor outro problema histórico que é a predominância de comportamentos individualistas de viés político-partidário. Como bem já observaram Abrucio e Sano (2013, p. 178) “persiste em muitos municípios um comportamento individualista, que se expressa por vezes de forma autarquizada, noutras de maneira competitiva, ou então pelo 'efeito carona', aproveitando-se da aliança de outros entes para ter benefícios sem sofrer com os custos da cooperação”.

A alternância dos representantes políticos dos entes consorciados foi largamente citada e tem potencial de redundar na troca intempestiva da equipe técnica e, por conseguinte, em atraso ou descontinuidade de ações. Ocorre que se trata de uma consequência inerente ao arcabouço democrático e, portanto, um processo natural que não há como dispor. Logo, é preciso encontrar meios de atenuar esse reflexo e um deles é a necessidade de se manter um corpo técnico sólido e qualificado, sendo que a realização de concurso público parece ser a maneira mais eficiente para impedir interferências de cunho eleitoral e, para os cargos em comissão, sobretudo para o de secretário/diretor-executivo, é imprescindível buscar e manter um perfil técnico-político. Dos consórcios entrevistados, aqueles que disseram sofrer pouca ou nenhuma influência dessa alternância política são os mesmos que contam com equipes técnicas concursadas e cujo secretário/diretor-executivo se encontra na posição há muito tempo.

Outra forma de neutralizar o problema é a aproximação da equipe do consórcio com a dos municípios consorciados, especialmente com a participação do secretariado e prefeito(a), por intermédio de uma rotina de visitas técnicas periódicas para apresentar o consórcio, seus resultados em favor do município e as ações em curso e planejadas. Essa prática de engajamento é executada pelo Consórcio Cisan Central e vem repercutindo positivamente.

### 5.2.2 Problemas associados ao aspecto do financiamento

Dos oito problemas relacionados ao financiamento, quatro deles dizem respeito à área da saúde, por isso vale apresentar breve contexto dos níveis de atenção que compõe o SUS.

Como a atuação dos consórcios de saúde está focada na operacionalização das demandas de média e alta complexidade, convém destacar a dinâmica de financiamento neste segmento.

Atualmente os recursos de custeio do nível federal, destinados às ações e aos serviços de saúde de média e alta complexidade ambulatorial e hospitalar, estão atualmente organizados em dois componentes: i) Limite Financeiro da Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar (Teto MAC) que inclui os incentivos de custeio e é transferido de forma regular e automática aos fundos de saúde dos estados, Distrito Federal e municípios; e ii) Fundo de Ações Estratégicas e Compensação (F), cuja finalidade é financiar procedimentos e políticas consideradas estratégicas, bem como novos procedimentos incorporados à tabela do SUS. Conforme informa o *site* do Ministério da Saúde, os recursos financeiros são transferidos após a apuração da produção dos estabelecimentos de saúde registrada pelos respectivos gestores nos sistemas de informação ambulatorial e hospitalar.

No que se refere aos limites, o teto financeiro federal dos estados contém os tetos financeiros de todos os municípios, habilitados ou não em qualquer uma das formas de gestão. As formas de gestão definem se o município recebe os recursos financeiros federais, pactuados no Programa de Pactuação Integrada (PPI), diretamente no Fundo Municipal de Saúde (FMS), oferta e contratualiza os serviços de saúde em seu território (comando único) ou se os recursos financeiros federais são transferidos para o Fundo Estadual de Saúde que se responsabiliza pela oferta e contratualização dos serviços no município.

Em tese, esse complexo enredo, à luz do princípio da regionalização, deveria corresponder à demanda dos serviços de média e alta complexidade para cobertura de seus custos.

Entretanto, conforme apontado nas entrevistas, o financiamento por parte dos governos federal e estadual no custeio não corresponde à necessidade, resultando em sobrecarga para os municípios que se veem obrigados a complementar despesas com recursos próprios.

A título exemplificativo, no estado do Paraná, a entrevistada desta UF compartilhou que a proporção do financiamento está, em média, 80% para os municípios, 10% para o estado e 10% para a União.

Ilustração mais concreta se dá a partir dos dados compartilhados pelo CCP/SC em que se apresenta a posição de cada um dos CIS catarinenses em 2020. A tabela 1 indica a quantidade de procedimentos registrados pelos consórcios, os recursos SUS recebidos por meio do FMS e os valores que precisaram ser complementados com recursos próprios dos municípios consorciados para garantir a continuidade da prestação do serviço. Verifica-se que há casos em que foi preciso complementar quase 60% em relação ao valor recebido via SUS, sendo a média móvel de 35%.

**TABELA 1**

**Valores do SUS recebidos pelos CIS de Santa Catarina e valores complementados com recursos próprios dos municípios (2020)**

Consórcio	População	Número de municípios consorciados	Quantidade de procedimentos	Valor SUS FMS (R\$)	Valor do complemento de recursos próprios (R\$)	Valor total (R\$)	Valor SUS (%)
Cisamarp	351.083	26	139.552	3.218.377,99	3.680.901,52	<b>6.899.279,51</b>	47
Cisamauc	149.482	15	46.507	727.769,45	1.566.162,34	<b>2.293.931,79</b>	32
Cisamavi	300.397	28	41.685	1.874.738,78	1.328.507,12	<b>3.203.245,90</b>	59
Cisameosc	170.931	19	50.100	1.144.635,51	2.712.084,29	<b>3.856.719,80</b>	30
Cisamerios	101.969	16	40.766	2.450.388,35	1.681.835,12	<b>4.132.223,47</b>	59
Cisamfri	731.766	11	44.812	646.172,78	5.009.406,94	<b>5.655.579,72</b>	11
Cisamosc	588.227	52	395.304	7.512.253,91	15.020.132,07	<b>22.532.385,98</b>	33
Cisamrec	519.996	18	126.537	3.400.295,74	8.872.551,02	<b>12.272.846,76</b>	28
Cisamurc	241.228	10	45.015	934.481,34	1.672.787,56	<b>2.607.268,90</b>	36
Cisamurel	371.748	18	62.731	1.645.962,53	1.798.518,81	<b>3.444.481,34</b>	48
Cisamures	364.322	26	49.434	1.615.641,18	1.251.081,51	<b>2.866.722,69</b>	56
Cisamvi	821.159	15	108.128	2.334.920,11	7.359.580,11	<b>9.694.500,22</b>	24
Cisnordeste	1.210.215	17	51.969	2.958.795,29	5.456.688,64	<b>8.415.484,06</b>	35
<b>Total</b>	<b>5.922.523</b>	-	<b>1.202.540</b>	<b>30.464.432,96</b>	<b>57.410.237,05</b>	<b>87.874.670,14</b>	<b>35</b>
	<i>Per capita ano</i>			5,31	10,01	15,32	-
	<i>Per capita mês</i>			0,44	0,83	1,28	-

Fonte: Relatórios dos sistemas dos próprios consórcios colhidos pelo CCP/SC.

**TEXTO para DISCUSSÃO**

A discrepância verificada na tabela 1 também encontra respaldo no outro problema constantemente citado nas entrevistas: a defasagem dos valores pactuados para repasses SUS e Samu que é nociva e desequilibra todo o sistema de saúde e, por evidente, afeta as ações operadas via CIS.

Em relação à defasagem da tabela SUS, em que são estabelecidos procedimentos de média e alta complexidade ambulatorial e hospitalar, em audiência pública realizada em 2019 na Comissão de Seguridade Social e Família da Câmara dos Deputados foi apontado a ausência de reajuste adequado há dezessete anos. Na oportunidade, o presidente do Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass) indicou que, em 2000, o governo federal respondia por 72% dos recursos da saúde pública, cabendo a estados e municípios os 28% restantes, mas que atualmente a proporção inverteu para 42% para a União e 58% para estados e municípios, revelando o que chamou de subfinanciamento, já que a falta de atualização obriga as outras esferas a recorrerem de orçamento próprio para garantir a continuidade dos serviços (Ferreira, 2019).

Para a situação não há outro caminho que não a sequência das discussões a fim de se alcançar a efetiva concretização dos reajustes tão necessários para retomar o equilíbrio do financiamento que, por certo, afeta os consórcios de saúde, sem perder de vistas que as tabelas, em si, são instrumentos de informação e a discussão deve ser mais abrangente envolvendo, além do reajuste, a revisão do formato e a maneira de financiá-las.

Outro problema relacionado à saúde é a dinâmica legal de financiamento para custeio que não considera o consórcio público, o que o impede de receber, diretamente, recursos de custeio para este fim.

Como bem explica a Nota Técnica nº 1/2019 publicada pela Federação Catarinense de Municípios, Associações de Municípios e Consórcios de Santa Catarina (Fecam):

as transferências fundo a fundo caracterizam-se pelo repasse por meio da descentralização de recursos diretamente de fundos da esfera federal para fundos da esfera estadual, municipal e do Distrito Federal. Os consórcios não se enquadram como fundo de saúde, o que obriga a transferência vir do FNS ao FMS do Município-sede do consórcio (extraído do *site* do FNS). O valor máximo dessa transferência (chamado teto do incremento) é definido pela produção própria dos estabelecimentos de saúde (incremento de MAC) sem que esse valor ultrapasse o teto do incremento do município sede do consórcio (Hostins, 2019).

A dificuldade na concretização desses redirecionamentos de recursos federais, além de importar em processo burocrático que impõe a necessidade de celebração de convênio entre o município ou estado com o consórcio, esbarra no fato de que os municípios consorciados, via de regra, não possuem tetos que viabilizem receber recursos significativos que façam jus à atuação regional desenvolvida pelos consórcios. Tem-se, assim, que a atual dinâmica de custeio importa em perda de eficiência, eficácia e efetividade.

Mais uma questão que impacta de maneira importante no planejamento e no financiamento da política de saúde diz respeito a ausência de reconhecimento, pelo Ministério da Saúde, de parte relevante da produção ambulatorial realizada pelos consórcios de saúde.

A pequena amostra deste trabalho já foi suficiente para demonstrar que os consórcios de saúde não atuam todos da mesma maneira. Há aqueles que performam como prestadores direto do serviço ambulatorial e o fazem com pessoal próprio em estabelecimentos públicos, como é o exemplo dos CIS da Bahia e a alguns CIS do Paraná. Já outros, majoritariamente, não são prestadores em si, mas operacionalizam o credenciamento de estabelecimentos e profissionais de saúde que serão quem prestarão o serviço.

Nesse cenário três situações se desdobram. A primeira é quando o consórcio consegue informar a produção, mas não o faz diretamente no Sistema de Informações Ambulatoriais (SIA/SUS) e sim para o município onde o serviço é prestado ou para o estado (a depender de quem é o gestor), logo, essa produção termina por ser computada na série histórica apenas do estado ou então do município onde o serviço é prestado, em prejuízo dos demais municípios que aportam recursos, mas têm suas séries históricas prejudicadas. A segunda, especialmente nos casos de credenciamento de prestadores de serviço, não há como informar a produção nem mesmo para que seja computada pelos municípios ou pelo estado, ou seja, a produção ambulatorial não é reconhecida de nenhuma forma. Uma terceira situação de limbo diz respeito aos procedimentos que são realizados pelos CIS, mas que não existem na relação do SIA/SUS, ou seja, de nenhuma maneira consegue ser informado.

Nota-se, portanto, que há genuína dificuldade em se criar uma série histórica para todos os municípios consorciados em razão da produção realizada por meio de consórcio e isso gera a falsa impressão de que não entregam demandas satisfatoriamente.

A superação dessa barreira, de igual forma, demanda a concertação de arena representativa múltipla para rever a dinâmica de informação da produção ambulatorial, cabendo ao Ministério da Saúde estabelecer diretrizes e protocolos para adequar o sistema a fim de padronizar e cadastrar todos os procedimentos, inclusive aqueles operacionalizados diretamente pelos CIS.

Esse pequeno recorte dos problemas relacionados com a área de saúde já consegue representar com clareza o quão profundo é o problema do financiamento, sobretudo, quando se tem em conta que a figura dos CIS, mesmo prevista na própria lei orgânica da saúde desde a década de 1990 e que há mais de quinze anos é formalmente regulamentada, ainda não foi de fato incorporada nas dinâmicas de financiamento e produção, realidade que precisa ser urgentemente reparada.

Dando sequência aos problemas de viés financeiro citados, as entrevistas apontaram que os editais prevendo transferências voluntárias que não são elaborados considerando a especificidades dos consórcios públicos, o que inviabiliza a apresentação de proposta/projeto ou, quando possível, o valor destinado não atende à demanda regional da entidade.

A circunstância, por certo, demanda maior aprofundamento por outros estudos que tenham por foco analisar o teor dos editais, mas pode encontrar eco nos problemas de ordem político-institucional já citados, especialmente, na precária institucionalização do tema do consórcio público que impede posicioná-lo com o destaque necessário na agenda governamental.

Também foi citado como problema a ausência de adequação de regras, fluxos e linhas de financiamento pelas instituições financeiras a fim de concretizar a realização de operações de créditos pelos consórcios.

Até meados de 2018 os consórcios estavam impedidos de contratar empréstimos, ou seja, recursos onerosos junto a instituições bancárias, devido a ausência de regulamentação do assunto por parte do Senado Federal. A questão foi superada por meio da publicação da Resolução do Senado Federal nº 15/2018, que alterou a Resolução nº 43/2001 para viabilizar mais uma alternativa de financiamento.

Entretanto, a concretização dessa possibilidade, conforme relatado, ainda encontra barreiras decorrentes da ausência de adequação de regras, fluxos e linhas de financiamento pelas instituições financeiras. Para tanto, é necessário que a Coordenação-Geral de Operações de Crédito dos Estados e Municípios (Copem), vinculada à Secretaria do Tesouro Nacional, se mobilize junto às instituições financiadoras para orientar e avançar na superação desta debilidade.

Já para aqueles serviços públicos que podem ser remunerados por meio de taxa ou tarifa, foi citada a resistência dos prefeitos em instituir a cobrança correspondente justificada em razão do custo político que causa.

A título ilustrativo, tomando como exemplo a gestão de resíduos sólidos, o Diagnóstico do Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos de 2019 (Brasil, 2020), apontou que menos da metade dos municípios brasileiros efetua a cobrança pelo manejo de resíduos sólidos.

No caso do estado do Ceará, cujo objeto desta pesquisa focou nas iniciativas de fomento para consórcios públicos atuantes nessa finalidade, pesquisa realizada pela Agência Reguladora do Estado do Ceará (Arce, 2020) constatou que “embora 87 dos 130 municípios pesquisados tenham previsão de cobrança pelos serviços de manejo de resíduos sólidos, em 100% dos casos, a cobrança não é realizada. Por outro lado, em 43 municípios não há ou não foi informada a cobrança”.

Percebe-se que muitos prefeitos se associam em consórcio com a expectativa de angariar apoio financeiro dos governos federal e estadual para a infraestrutura (o que quase nunca acontece devido a crise fiscal generalizada) e que a junção de recursos via rateio será suficiente para manutenção dos serviços, o que tem se mostrado ilusório.

O consórcio precisa buscar alternativas próprias para o autofinanciamento, notadamente, a cobrança pela prestação dos serviços, mas para que isso aconteça depende que ela seja instituída pelos entes consorciados, já que ao consórcio caberia apenas arrecadar e gerir o recurso daí proveniente.

Assim, a institucionalização adequada de política tarifária é primordial para a sustentabilidade dos serviços e deve entrar na agenda dos municípios como prioridade, eis que a ausência de cobrança pode levar ao comprometimento dos serviços e da sustentabilidade do consórcio que recebe a incumbência de geri-lo.

Fechando o rol de problemas associados ao financiamento, a escassez de recursos próprios dos municípios para transferir ao consórcio a fim de efetuar investimentos de grande porte e o atraso no repasse do rateio pelos entes consorciados foram referidos como causa para o atraso ou descontinuidade de iniciativas e a desestabilização do consórcio, mesmo a despeito de a Lei nº 8.429/1992 prever em seu art. 10, inciso XV, que “celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei” pode configurar improbidade administrativa.

No que se refere ao primeiro, a questão encontra respaldo no já citado desajuste do pacto fiscal, a partir do qual os municípios alcançam apenas, aproximadamente, 22% do bolo tributário (CNM, 2018) impactando de maneira importante a capacidade de investimento.

Na experiência alemã, cujo modelo inclusive inspirou em partes o desenho do federalismo brasileiro, a busca pelo equilíbrio fiscal e pela cooperação é um desejo genuíno. Tanto é assim que “o governo federal detém o controle de apenas 40% de todo bolo tributário, cabendo cerca de 60% dos recursos aos dezesseis estados federados e aos cerca de doze mil municípios, de modo a garantir que as decisões sobre o custeio e o investimento das políticas públicas sejam tomadas mais próximas aos cidadãos e comunidades locais” (Carneiro e Hsia, 2019, p. 73).

Além da distribuição desequilibrada de receitas, o primeiro problema desse bloco denuncia que a contrapartida esperada da União e dos estados em relação às competências de implementação comum, especialmente na saúde, não acontece na proporção devida e isso sobrecarrega as finanças municipais que precisam cobrir o vácuo assistencial e de financiamento.

Um terceiro viés é a também já citada debilidade do planejamento. Planeja-se mal, sem prévios estudos de viabilidade financeira e orçamentária, logo, consorcia-se no mais das vezes sem saber quanto vai custar a manutenção da estrutura do consórcio e da finalidade objeto da entidade e se há respaldo no orçamento municipal para fazer frente ao rateio.

A solvência desse problema não é simples e exige a já tão aclamada e debatida reforma tributária que reposicione e majore a arrecadação própria dos municípios, além da revisão dos percentuais de distribuição do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e Fundo de Participação dos Estados (FPE). Ordena, de igual forma, a revisão e o replanejamento do financiamento das políticas públicas setoriais de competência comum a todos os entes federados tomando em conta, de maneira prática, a posição que os consórcios públicos vem ocupando no cenário federativo. Não mesmo relevante, reclama a concretização de planejamento estratégico, apoiado em estudos de viabilidade, para criação e manutenção de consórcios públicos.

No que tange ao descompromisso com o repasse das parcelas de rateio para as quais os entes consorciados estão obrigados, essa questão já foi observada em estudos antecedentes e esta pesquisa confirmou a hipótese do efeito *free rider*. A superação do impasse, que é tão nocivo à sustentabilidade e continuidade do consórcio, passa pela instituição de mecanismos que vinculem o repasse. Os consórcios pesquisados que não sofrem com esse problema têm em comum a vinculação do rateio à autorização de débito automático que acontece em fração do FPM ou do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Em paralelo, se faça uso das prerrogativas previstas na Lei nº 11.107/2005 que garantem a possibilidade de suspensão do ente consorciado até a sua exclusão decorrente da inadimplência.

### 5.2.3 Problemas associados ao aspecto técnico-operacional

Um adequado planejamento estratégico que estabeleça um plano de ação focado em resultados é fundamental para a sustentabilidade e o bom desempenho do consórcio público. O planejamento precisa estar presente desde a constituição da entidade para conduzir com racionalidade a escolha da finalidade, os recursos técnicos e financeiros necessários para implementá-la sempre pautada em prazos e metas.

Mas, conforme citado por parte dos entrevistados, o planejamento estratégico ainda é uma questão sensível, pois grande parte dos consórcios se constituem guiados apenas pela vontade política, sem estudos prévios de viabilidade técnica, orçamentária e financeira, pautada em escolhas genéricas em relação à área de atuação e sem métricas claras a se alcançar.

A ausência ou o mal planejamento refletem na mensuração equivocada dos recursos necessários para manter a estrutura e custear os serviços, impactando na previsão orçamentária dos municípios consorciados; na definição da área de atuação sem um plano de trabalho que avalize o caminho adequado para execução e, no mais das vezes, com equipe técnica com baixa resolutividade e em número insuficiente. Todas essas circunstâncias deságuam na constante necessidade de alterar o contrato de consórcio público implicando alto custo político, atraso ou descontinuidade da ação, já que toda vez é necessário atravessar o processo burocrático de ratificação do documento perante todos os poderes legislativos dos entes consorciados.

Para vencer esse problema é necessário que a criação do consórcio, mais do que pautada em decisão política, seja acompanhada por uma equipe técnica multidisciplinar (integrada por servidores dos próprios entes consorciados) qualificada para opinar em relação aos aspectos técnicos, jurídicos, financeiros, orçamentários e contábeis e que, conjuntamente, elabore um plano de trabalho que preveja meios de avaliação e monitoramento. Após a constituição do consórcio é importante investir na qualificação da equipe técnica para mantê-la atenta ao cumprimento – e se necessário, revisão – do plano de trabalho. Discutir, planejar, monitorar e avaliar constantemente o direcionamento e desempenho do consórcio é primordial para alcançar resultados.

Acontece que dispor de uma equipe técnica qualificada e em número suficiente foi outro problema constantemente citado pelos entrevistados e que converge com as debilidades verificadas em estudos anteriores (Abrucio e Sano, 2013; Grin e Abrucio, 2016; Lima, 2000). Grin e Abrucio inclusive citam especificamente a carência de corpo técnico apto para elaborar projetos e diagnósticos de escopo regional, justificando a persistência das dificuldades relacionadas à falta de planejamento estratégico e de mecanismos de avaliação e monitoramento de resultados.

Para além de eventual escassez de profissionais no mercado de trabalho com conhecimentos técnicos que atendam às demandas específicas dos consórcios, percebeu-se pelas entrevistas que ainda é pouco madura a cultura de contratação nos consórcios. Por lei, estão obrigados a realizar concurso público, mas apenas dois citaram observar essa exigência, os demais contratam via teste seletivo simplificado baseado apenas em análise curricular. Embora seja um critério de seleção, não parece ser suficiente para garantir a especialidade técnica reclamada.

Também se mostra comum a sobreposição de empregos públicos em comissão em relação aos empregos concursados ou selecionados, fator que pode privilegiar indicações de cunho político em detrimento da qualificação técnica e, em razão da natural alternância política já citada no outro bloco, uma equipe formada majoritariamente por empregos de livre nomeação e exoneração tende à instabilidade e, com isso, afetar a continuidade das ações e o desempenho do consórcio.

No que se refere ao quantitativo de pessoal, foi comum o reclame de que as equipes são demasiadamente enxutas sob a justificativa de reduzir custos. Ocorre que, embora o consórcio público muitas vezes nasça da expectativa de diminuir despesas, a redução de custos não pode negligenciar a equipe técnica.

A partir do adequado planejamento, o corpo técnico precisa ser condizente com a finalidade (ou as finalidades) em termos qualitativo e quantitativo, sob pena de afetar a eficiência do consórcio.

Para solver esse problema é importante que o contrato de consórcio público preveja um organograma de pessoal apropriado à finalidade de atuação, em quantitativo mínimo adequado e com remuneração condizente à praticada no mercado, a fim de atrair bons profissionais. Além disso, a realização de concurso público, mais do que cumprir uma exigência legal, pode contribuir na seleção adequada do corpo técnico alijada de influências eleitoreiras. Por fim, que as posições em comissão, de livre nomeação e exoneração, sejam resguardadas para efetivamente os encargos de direção, chefia e assessoramento.

Outro problema relacionado com a estrutura de pessoal é a ausência de interlocução ou relacionamento precário entre os prefeitos e a equipe do consórcio, ocasionando baixo envolvimento e aderência às ações. Devido à agenda atribulada dos prefeitos e da sazonalidade das assembleias do consórcio, torna-se um desafio estabelecer contato, razão pela qual é primordial que cada prefeito designe ao menos um servidor do município para realizar a interlocução e que as assembleias sejam acompanhadas pelas equipes do município que tenham relação com o objeto de atuação do consórcio.

Uma dinâmica positiva e que estreita os laços de interlocução e engajamento é a realização periódica de visitas técnico-institucionais pela equipe do consórcio na sede das prefeituras dos municípios consorciados para apresentar o consórcio e o resultado das ações em curso. Este tipo de iniciativa é uma prática no Consórcio Cisan Central, sobretudo, nos períodos de troca de gestão, oportunidade em que se apresenta as vantagens do consorciamento, os avanços e resultados já alcançados e orientações sobre as atividades disponibilizadas pelo consórcio ao município.

Na sequência dos apontamentos de cunho técnico-operacional, a necessidade de nova ratificação pelos poderes legislativos de todos os entes consorciados a cada alteração do contrato de consórcio também foi citada como um percalço, uma vez que: i) há um custo político no envio desses projetos de lei por cada ente consorciado, pois não é incomum que a oposição majoritária do Poder Legislativo ao chefe do Poder Executivo seja usada como manobra para dificultar ou impedir a aprovação; ii) eventual retardo na análise por parte de um dos poderes legislativos pode impor ônus ao consórcio e todos os demais entes interessados; e iii) os poderes legislativos não possuem um prazo regimental para apreciar e ratificar essas alterações com brevidade.

Proposta de solução à questão já se encontra sob o crivo do Congresso Nacional por meio do Projeto de Lei nº 1.453/2019 (iniciado no Senado e atualmente aguardando apreciação na Câmara de Deputados) que busca modificar o art. 12 e acrescentar o art. 12-A à Lei nº 11.107/2005 para determinar que a alteração do contrato do consórcio público dependerá da aprovação do instrumento pela assembleia geral e da ratificação por lei pela maioria dos entes consorciados, ou seja, flexibiliza a atual previsão que obriga a ratificação por todos os entes consorciados.

Outra questão suscitada foi a ausência de um sistema unificado para envio das informações dos consórcios públicos ao governo federal. Segundo os entrevistados, as bases de dados atualmente existentes no plano federal não se comunicam entre si e, por consequência, apresentam dados conflitantes e sem critérios padronizados, o que impede até mesmo de conhecer, com segurança, quem são os consórcios públicos brasileiros.

Considerando a proporção que os consórcios públicos estão tomando no ambiente federativo, assumindo cada vez mais a gestão associada de políticas públicas setoriais de relevo, é preocupante concluir que o governo federal não possui um sistema de informações unificado e que reúna com precisão os dados de todos os consórcios públicos existentes no país. O desconhecimento a esse respeito provoca um vácuo imensurável no planejamento de políticas públicas e no financiamento.

Além disso, num plano mais pontual e individual, a ausência de um sistema unificado impõe burocracia desnecessária, à medida que os consórcios, para poder acessar oportunidades de repasses, precisam realimentar constantemente sistemas que não se interligam entre si.

Assim sendo, como critério para o pleno e apropriado exercício do papel de coordenação, é primordial que o governo federal desenvolva e implante uma base de dados para cadastro unificado das informações de todos os consórcios públicos em atividade.

Por fim, fechando o rol de problemas de cunho técnico-operacional, a falta de uniformidade no entendimento de aspectos legais, contábeis, orçamentários, financeiros e patrimoniais pelos tribunais de contas foi recorrentemente citada, eis que gera insegurança jurídica, engessa a possibilidade de inovação para buscar soluções mais efetivas à realidade local e pode implicar responsabilização pessoal dos gestores, fator que desestimula que bons líderes políticos queiram assumir a presidência do consórcio.

Os entrevistados citaram como exemplos os entendimentos disformes relacionados ao tratamento do limite de gasto com pessoal contratado pelo consórcio em relação aos entes consorciados, aproveitamento das despesas com saúde e educação para fins de contabilização dos índices de investimento mínimos, tratamento contábil e financeiro das gratificações e adicionais concedidos a servidores cedidos ao consórcio pelos entes consorciados, entre tantos outros aspectos específicos da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

Em razão do problema relacionado com a deficiência crônica de transparência pelos consórcios públicos, o que termina por estabelecer parâmetros de avaliação e monitoramento de suas ações, também é importante que a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (Atricon) e o Instituto Rui Barbosa (IRB) orientem os órgãos de controle a capacitar e, por conseguinte, exigir que os consórcios públicos cumpram as disposições de transparência contidas na Lei Complementar nº 131/2009, na Lei nº 12.527/2011 e na Portaria nº 274/2016 da Secretaria do Tesouro Nacional.

## 6 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Considerando os problemas que foram identificados neste trabalho, é possível verificar que há afinada convergência com as hipóteses limitantes já identificadas pela literatura e que foram ilustradas na seção quatro. Aquelas conclusões alcançadas em diferentes períodos e vieses de análise seguem atuais, o que reforça a necessidade de se avançar na pauta.

Verificou-se que a atuação dos governos estaduais para indução é bastante pontual e setORIZADA, sem maior estruturação de uma agenda de estado e carente de uma institucionalização robusta e madura, indicando o baixo desempenho do papel de coordenação que se espera deste nível federativo.

Embora não tenham sido aplicadas entrevistas junto a setores do governo federal, as entrevistas revelaram a mesma pontualidade e a baixa capacidade de coordenação no plano federal, cujo governo se encontra centrado em, basicamente, formar arcabouço normativo, mas estagnou em desempenhar o papel de coordenar e fomentar, conjuntamente com os estados e por meio de ações concretas, o avanço ordenado do associativismo territorial em prol da implementação mais eficiente das competências que são comuns a todos os entes. Acolhe a colocação de Brito (2019, p. 19) ao alertar que não basta a existência de legislação, “é preciso que existam instrumentos subnacionais, políticas e programas que induzam e incentivem à cooperação intermunicipal em consórcios intermunicipais”.

Como bem demonstraram as entrevistas, o protagonismo tanto para a indução quanto para a manutenção dos consórcios está para os próprios municípios e associações de municípios, por intermédio de lideranças locais, sendo que a ativação da participação do estado ou da União, quando acontece, via de regra, também é provocada pelos governos locais. Essa evidência empírica corrobora o que já anotaram Mendes, Vasconcellos e Nascimento (2018, p. 82):

enquanto os municípios revelam a importância desse instrumento como facilitador da cooperação e da coordenação da ação pública local, os estados e a União não se mostram, ainda, inteiramente convencidos ou envolvidos com o papel estratégico desse mecanismo, do ponto de vista da ação pública na organização territorial estadual, regional e nacional.

Igualmente pertinente, a conclusão de Brito (2019, p. 16) ilustra o que se passa atualmente no Brasil:

quando estados e União se eximem do desgaste político da coordenação, são as lideranças locais que precisam vencer os empecilhos das eventuais diferenças ideológicas e políticas para que consigam construir uma nova rede de colaboração, devidamente institucionalizada e legalmente embasada no formato de consórcio intermunicipal.

Nesse contexto, o que se espera da União e por parte de alguns estados para promover ativamente a cooperação federativa, é que assumam, de fato, seus papéis de coordenação e compartilhamento efetivo das responsabilidades que lhes são comuns por meio de respaldo técnico e financeiro aos municípios e aos consórcios intermunicipais. Para isso se faz necessário, antes de tudo, que o tema ganhe assento em suas respectivas estruturas organizacionais por meio da criação de órgão, com pessoal qualificado no assunto, para iniciar as articulações tanto internas, para interligar as diversas pastas dada a intersetorialidade que os consórcios assumem, quanto externas, para estabelecer relacionamento com os próprios consórcios.

Para tanto, se mostra imprescindível a elaboração de planejamento estratégico de longo prazo que permita avaliar e mensurar a atuação dos consórcios e o impacto na gestão de políticas públicas. A implantação de um sistema de informações integrado que identifique todos os consórcios públicos é fundamental para o planejamento e irá possibilitar a inserção territorial nas decisões de investimento da União e dos estados nas regiões, além de promover a articulação intersetorial, orientar a definição de políticas e diretrizes de ordenação e desenvolvimento do território, estabelecer prioridades em face das carências de serviços públicos, articulação do planejamento setorial, localização dos conflitos e associação de oportunidades.

Constatou-se também que, embora tenha se verificado que o tema de consórcio público esteja largamente presente nas normas federais e estaduais, o que contribuiu para a estabilização dos arranjos, não há uma arena institucionalizada de nível nacional, cujos encaminhamentos se desdobrem para os níveis regionais, que permita legitimar e avançar na discussão de como encaminhar, de um lado, a resolução dos problemas registrados e, de outro, promover adaptações e melhoramentos que propiciem a efetividade da instrumentalização de políticas públicas (planejamento, fiscalização, regulação e execução) por meio de consórcios.

Ao pesquisar experiências de cooperação internacional, Strelec (2019, p. 59-60) aponta para a importância que essas arenas coletivas assumem. Ao rememorar a estrutura federativa da Alemanha, para além do desenho constitucional, compartilhou que a coexistência de pactos se legitima como instâncias de coordenação e cooperação a partir da atuação de conselhos e conferências que se encarregam de discutir as pautas prioritárias e setoriais:

coexistir na Federação alemã a figura de outras formas de acordos intermunicipais, como consórcios e multiconsórcios, que se encarregam de assumir de forma compartilhada a gestão dos serviços públicos, com uma espécie de escala gradual de responsabilidade entre os entes federativos, respeitando o alcance, o custo e a capacidade de cada um desses institutos assumir os serviços públicos.

Embora essas instâncias de coordenação e cooperação não estejam inscritas na lei básica alemã, elas encontram legitimidade política e sustentação na força e eficácia do conselho federal, que representa os estados e não a população dos *Landers*, garantindo, por intermédio da realização de conferências de chefes de governo e dos *Landers*, a prioridade das agendas nacionais e setoriais a serem discutidas e operacionalizadas, para assim, serem atribuídas aos *Landers* de maneira articulada e coordenada.

Também no caso dos Estados Unidos a autora cita que para “estimular relações intergovernamentais mais cooperativas entre os governos locais” o governo federal lança mão da “formação de órgãos regionais, para assumir a coordenação de ações que afetavam as cidades, a exemplo dos conselhos de governo e organizações de planejamento metropolitano” (Strelec, 2019, p. 58). A experiência da União Europeia também é citada, cuja diversidade resulta na opção de “ao invés de serem criadas novas entidades ou se substituírem as existentes, estabelecem-se laços mais ou menos institucionalizados entre as entidades públicas, seja por intermédio de projetos, comitês, forças-tarefa ou integração de gestores” (Strelec, 2019, p. 62).

A experiência internacional reforça, portanto, talvez a mais importante reflexão derivada deste trabalho: a urgência em se constituir um fórum permanente de articulação interfederativa, integrado por representantes dos três níveis federativos, dos consórcios públicos, dos poderes legislativos e dos órgãos de controle, que funcione como um foro nacional, com posterior derivação no âmbito de cada estado, para discussão, negociação e deliberação das ações cooperativas desempenhadas por meio de consórcios públicos.

Nesse espaço privilegiado de governança é desejável que se constituam comissões temáticas para cada política pública setorial operada por meio de consórcio público, para discutir a pactuação consensual de aspectos operacionais, financeiros e administrativos, bem como de diretrizes que estabeleçam os compromissos e as responsabilidades no alcance dos objetivos institucionais.

A solvência dos problemas que afligem a cooperação intergovernamental instrumentalizada por consórcio público depende do amadurecimento institucional e de uma arena de governança múltipla para qualificado debate, daí o porquê da urgência de se consolidar um ambiente consensual de deliberação.

Além disso, resgatando o que foi revisado na literatura, verifica-se que permanecem atuais os desafios da coordenação apontados por Abrucio (2005, p. 63-64), os quais demandam iniciativas no sentido de: i) reformular o sistema tributário; ii) fortalecer mecanismos nacionais

## TEXTO para DISCUSSÃO

e avaliação de políticas públicas; iii) reformular as capacidades administrativas de estados e municípios; iv) estabelecer redes e interconexos de longo prazo entre os níveis federal, estadual e municipal para planejamento de políticas públicas; v) remodelar a ordem regulatória e coordenadora das principais políticas públicas; vi) aprimorar as políticas nacionais de transferência de renda, vinculando e controlando mais o repasse de recursos a políticas de capacitação para a cidadania plena; vii) adotar políticas de desenvolvimento que reduzam as disparidades regionais; e viii) fortalecer os fóruns federativos de discussão e negociação entre os níveis de governo.

É possível concluir, portanto, que parte importante dos aspectos limitantes à efetividade dos consórcios públicos encontra explicação na insuficiente coordenação (estrutura institucional) e cooperação (relacionamento) entre as instituições governamentais, seja no sentido horizontal (setores de um mesmo nível de governo) ou vertical (entre os diferentes níveis de governo), dada a carência de uma arena de deliberação consensual que viabilize amadurecer os tantos desdobramentos que o assunto reclama, eis que a ausência de um diálogo federativo cadenciado – e institucionalizado – funciona como uma condição impeditiva do reconhecimento e elucidação dos problemas identificados.

Nesse viés, buscando contribuir com o tema, o quadro 4 apresenta as recomendações, dirigidas às instâncias governamentais e aos órgãos de controle, que podem favorecer a gestão consorciada no país.

### QUADRO 4

#### Recomendações que podem favorecer a gestão consorciada no Brasil

Para o governo federal	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Coordenar, por meio do Departamento de Aperfeiçoamento do Pacto Federativo, a instituição de um fórum permanente de articulação interfederativa, integrado por representantes de todos os níveis federativos, dos consórcios públicos, das associações representativas de municípios e consórcios, dos poderes legislativos e dos órgãos de controle, que funcione como um foro nacional consensual, com posterior derivação no âmbito de cada estado, para discussão, negociação e deliberação das ações cooperativas desempenhadas por meio de consórcios públicos.</li> <li>2) Criar ou designar órgão, dentro da estrutura de governo, com pessoal qualificado e especializado no tema, para tratar pontualmente do assunto de consórcios públicos e que tenha por atribuição estabelecer a interlocução entre as pastas governamentais dada a intersectorialidade dos assuntos agasalhados pelos consórcios.</li> <li>3) Instituir o Sistema Nacional de Informações e Indicadores de Consórcios Públicos a fim de mapear os consórcios públicos brasileiros e estabelecer parâmetros para coleta de informações que permita avaliar o desempenho dessas entidades.</li> </ol>
------------------------	---

(Continua)

(Continuação)

Para o governo federal	<ol style="list-style-type: none"> <li>4) Constituir grupo de trabalho para aprimorar a dinâmica de transferência voluntárias por meio de editais que se adéquem, em termos técnicos e em volume de recursos, às necessidades regionais dos consórcios.</li> <li>5) Constituir grupo de trabalho no âmbito do Ministério da Saúde, com interlocução com as associações representativas de municípios e consórcios públicos, os estados e os respectivos órgãos colegiados, para discutir a incorporação do consórcio público como um agente efetivo da SUS, mediante propostas de ajustes legislativos e de procedimentos, a fim de superar os entraves relacionados ao financiamento nesse setor.</li> </ol>
Para os governos estaduais	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Criar ou designar na estrutura organizacional órgão de suporte técnico-operacional, com equipe qualificada, com interface com cada secretaria a depender da área de atuação, para prover assessoria técnica, contábil, jurídica e operacional em favor dos consórcios instituídos em seu território.</li> <li>2) Investir em diagnósticos e planejamento territorial com o objetivo de orientar e subsidiar a constituição ordenada de consórcios com vistas à racional cobertura de atuação, evitando, com isso, sobreposição ou vácuos assistenciais.</li> <li>3) Ser interlocutor ativo junto ao governo federal no sentido de captar investimentos em favor dos consórcios públicos, bem como instituir linhas de incentivo financeiro próprias para apoiar investimentos de infraestrutura para consórcios.</li> <li>4) Colaborar com o governo federal para alimentação do Sistema Nacional de Informações e Indicadores de Consórcios Públicos.</li> </ol>
Para os consórcios públicos	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Investir em planejamento estratégico, mediante processo dinâmico e interativo, pautado em estudos de viabilidade técnica e financeira, para determinar os objetivos, as estratégias, as ações, os prazos e as metas.</li> <li>2) Definir claramente o escopo de atuação do consórcio, priorizando o foco de atuação no âmbito da prestação regionalizada de serviços e outras iniciativas de gestão e coordenação.</li> <li>3) Estabelecer indicadores e metas que possibilitem monitorar e avaliar periodicamente os resultados do consórcio com a devida publicação das informações correspondentes.</li> <li>4) Aprimorar os sites e portais da transparência em cumprimento a todas as exigências da Lei Complementar nº 131/2009, da Lei nº 12.527/2011 e da Portaria nº 274/2016 da Secretaria do Tesouro Nacional.</li> <li>5) Estruturar de equipes técnicas qualificadas e em quantidade adequada para organização das ações do consórcio, a fim de minimizar eventuais interferências político-partidárias na gestão.</li> <li>6) Investir continuamente na capacitação da equipe técnica com ênfase nas especialidades de atuação do consórcio, no planejamento estratégico e no desenvolvimento de mecanismos de avaliação e monitoramento.</li> <li>7) Pactuar com os entes consorciados e instituição financeira autorização para débito automático em favor do consórcio das parcelas correspondentes ao rateio a fim de evitar inadimplência.</li> <li>8) Estabelecer rotinas de visitas técnicas periódicas nas prefeituras dos municípios consorciados para informar quem é o consórcio, apresentar quais as ações estão sendo implementadas/planejadas, bem como resultados em favor dos municípios, com o objetivo de estreitar vínculos, sensibilizar e motivar a sustentabilidade do consórcio.</li> </ol>

(Continua)

## TEXTO para DISCUSSÃO

(Continuação)

Para os municípios	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Preparar ambiência, notadamente com ampla comunicação e estudos prévios, para a instituir política tarifária para cobrança pela prestação dos serviços públicos, tais como o de manejo de resíduos sólidos.</li> <li>2) Destacar servidor ou equipe técnica da prefeitura para realizar a interlocução com o consórcio público a fim de aproximar os interesses institucionais e otimizar as iniciativas em curso.</li> <li>3) Realizar os devidos ajustes fiscais para garantir dotação orçamentária suficiente para honrar o compromisso financeiro assumido com o consórcio, comprometendo-se a realizar o pagamento na data aprazada, preferencialmente, mediante autorização para débito automático da parcela de rateio definida em contrato.</li> <li>4) Participar, por meio do prefeito e equipe de apoio, ativamente das assembleias e de outros atos assemelhados convocados pelo consórcio, respaldando com rapidez as demandas e os encaminhamentos necessários ao bom desempenho da entidade.</li> </ol>
Para os órgãos de controle externo (tribunais de contas)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Emitir, de forma conjunta, orientação uniforme sobre entendimentos relacionados a aspectos jurídicos, financeiros, contábeis, orçamentários e patrimoniais da gestão dos consórcios públicos.</li> <li>2) Emitir, de forma conjunta, orientação padronizada no sentido de orientar os consórcios públicos quanto aos requisitos para envio de suas prestações de contas.</li> <li>3) Instituir um banco de dados interligado para colher informações de ordem financeira, patrimonial e orçamentária de todos os consórcios públicos brasileiros a fim de favorecer o aprofundamento do debate institucional para avançar no desenvolvimento indicadores e outros mecanismos de avaliação e monitoramento de desempenho.</li> <li>4) Desenvolver e instituir sistemas de envio de prestações de contas uniformes e padronizados.</li> <li>5) Capacitar e, por conseguinte, exigir dos consórcios públicos o cumprimento das disposições de transparência contidas na Lei Complementar nº 131/2009, na Lei nº 12.527/2011 e na Portaria nº 274/2016 da Secretaria do Tesouro Nacional.</li> <li>6) Incluir em suas escolas de gestão cursos para capacitação das equipes dos consórcios públicos.</li> </ol>

Elaboração da autora.

Mesmo a despeito das limitações ainda vigentes na condução do federalismo cooperativo, como bem definiu Brito (2019, p. 15):

os consórcios intermunicipais são redes que representam a complexidade regional e, em muitos casos, acabam se colocando como respostas e como estratégias de coordenação onde a estrutura federativa não foi eficaz o bastante para viabilizar a coordenação e o diálogo entre um grupo de prefeituras. Os consórcios intermunicipais se tornam instâncias que, em um bom nível de maturidade institucional, acabam atuando como organizadores das contribuições oriundas de vários atores e de vários processos que circundam a ação de um grupo de prefeituras.

Ousa-se dizer que os consórcios públicos são a expressão máxima da governança diante do emaranhado de relações em diversos níveis que vão se acomodando e se entrelaçando na sua ambiência institucional. Mais do que expressão de cooperação por meio da gestão associada de serviços públicos, se houver um adequado “nível de maturidade institucional”, funcionam como o principal instrumento de articulação e coordenação de ações públicas de alcance regional, que se encontra entremeado entre o nível local e o estadual/federal, com vocação para eliminar ações repetitivas e garantir o uso eficiente de recursos escassos em resposta ao histórico desequilíbrio do pacto federativo (Brito, 2019).

Por fim, ciente da complexidade e dos infinitos desdobramentos que o assunto assume, este estudo se constitui com um singelo recorte do panorama geral do consorciamento público brasileiro que, nem de longe, esgota o tema. De todas as possíveis abordagens, sugere-se como oportunidade para estudos vindouros a elaboração de diagnósticos setoriais para aprofundar, com a riqueza de detalhes que o tema reclama, a dinâmica, os problemas e as potencialidades dos consórcios públicos e das relações intergovernamentais por área de atuação a fim de contribuir no debate público para avançar no aprimoramento do ciclo de estruturação de políticas públicas (agenda, formulação, implementação e avaliação) e da repactuação fiscal, considerando, de fato, o arranjo cooperativo consorcial e seu papel estratégico no ambiente federativo que vem sinalizando ser o caminho para corresponder à expectativa constitucional de que os entes federados cooperem e atuem em sincronismo e equidade nas competências que lhes são comuns.

## REFERÊNCIAS

- AALBERTS, T. E. **Multilevel governance and the future of sovereignty**: a constructivist perspective. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam, Dec. 2002. p. 1-23.
- ABRUCIO, L. F. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 41-67, jun. 2005.
- ABRUCIO, F. L.; COUTO, C. G. A redefinição do papel do Estado no âmbito local. **Revista São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 10, n. 3, p. 40-47, jul./set. 1996.
- ABRUCIO, F. L.; FILIPPIM, E. S.; DIEGUEZ, R. C. Inovação na cooperação intermunicipal no Brasil: a experiência da Federação Catarinense de Municípios (Fecam) na construção de consórcios públicos. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 6, p. 1543-1568, nov./dez. 2013.
- ABRUCIO, F. L.; SANO, H. **Associativismo intergovernamental**: experiências brasileiras. Brasília: IFCI, 2013.

ARCE – AGÊNCIA REGULADORA DO ESTADO DO CEARÁ. **Consortiamento para a gestão de resíduos sólidos no estado do Ceará**. Fortaleza: Arce, 2020.

BERCOVICI, G. A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro. **Revista de Direito Sanitário**, v. 3, n. 1, p. 13-27, mar. 2002.

BRASIL. Constituição de 1988, de 5 de outubro de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1988.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 6 abr. 2005.

\_\_\_\_\_. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 17 jan. 2007.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Saneamento – SNS. **Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: diagnóstico do manejo de resíduos sólidos urbanos – 2019**. Brasília: SNS/MDR, 2020.

BRITO, E. Consórcios intermunicipais no federalismo brasileiro: coordenação, colaboração e nova governança pública. In: CARNEIRO, J. M. B.; BRITO, E. S. (Org.). **Consórcios intermunicipais e políticas públicas regionais**. São Paulo: Oficina Municipal, 2019. p. 11-22.

CAMPOS, C. J. G. Método de análise de conteúdo: ferramenta para a análise de dados qualitativos no campo da saúde. **Revista Brasileira de Enfermeira**, Brasília, v. 57, n. 5, p. 611-614, set./out. 2004.

CARNEIRO, J. M. B.; HSIA, P. M. Consórcios intermunicipais e câmaras técnicas: da municipalização à regionalização da educação. In: CARNEIRO, J. M. B.; BRITO, E. S. (Org.). **Consórcios intermunicipais e políticas públicas regionais**. São Paulo: Oficina Municipal, 2019. p. 71-92.

CNM – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Compromissos com o Brasil – governança, estado eficiente e federalismo**. Brasília: CNM, 2018.

\_\_\_\_\_. **Mapeamento dos consórcios públicos brasileiros 2021**. Brasília: CNM, 2021. Disponível em: <[https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Mapeamento-dos-consorcios-publicos-brasileiros-2021\\_07.10.2021.pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Mapeamento-dos-consorcios-publicos-brasileiros-2021_07.10.2021.pdf)>. Acesso em: 22 jul. 2022.

\_\_\_\_\_. **Observatório municipalista de consórcios públicos**. Disponível em: <[www.consorcios.cnm.org.br](http://www.consorcios.cnm.org.br)>.

CONASS – CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE SAÚDE. **Assistência de média e alta complexidade**. Brasília: Conass, 2007.

CRUZ, M. C. M. T.; BATISTA, S. Municípios em ação: os consórcios paulistas. In: CARNEIRO, J. M. B.; BRITO, E. S. (Org.). **Consórcios intermunicipais e políticas públicas regionais**. São Paulo: Oficina Municipal, 2019. p. 159-185.

DALLABRIDA, V. R.; ZIMERMANN, V. J. Descentralização na gestão pública e estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento: o papel dos consórcios intermunicipais. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, v. 5, n. 3, p. 3-28, set./dez. 2009.

DINIZ FILHO, P. R. **Federalismo, indução estadual e cooperação intermunicipal: a experiência de dois Consórcios Intermunicipais de Saúde de Minas Gerais**. 2006. 196 f. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006.

EGLER, C. A. G.; GUSMÃO, P. P.; SANTOS, B. B. M. Governança e desenvolvimento territorial: uma visão a partir da zona costeira do sudeste brasileiro. In: ENCONTROS NACIONAIS DA ANPUR, 15., 2013. **Anais...** [s.l.]: Anpur, 2013.

FECAM – FEDERAÇÃO CATARINENSE DE MUNICÍPIOS, ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS E CONSÓRCIOS DE SANTA CATARINA. **Nota Técnica nº 01/2019 – CCP/CS**. Dispõe sobre o financiamento de ações e serviços de saúde via emendas: consórcios de saúde. Florianópolis: Fecam, 2019.

FERNANDES, A. S. A. *et al.* Uma análise dos consórcios intermunicipais para serviços de tratamento de resíduos sólidos a partir da ação coletiva institucional. **Revista de Administração Pública**, São Paulo, v. 54, n. 3, p. 501-523, maio/jun. 2020.

FERREIRA, C. Debatedores reclamam de defasagem nos valores da tabela do SUS. **Agência Câmara de Notícias**, 23 abr. 2019. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/noticias/556048-debatedores-reclamam-de-defasagem-nos-valores-da-tabela-do-sus/>>. Acesso em: 25 jun. 2021.

FILIPPIM, E. S.; MOREIRA, E. A.; CETOLIN, S. F. Consórcios públicos e desenvolvimento: o caso do Consórcio Intermunicipal de Saúde do Oeste de Santa Catarina. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 23, n. 3, p. 165-187, set. 2018.

GADELHA, S. R. B. **Introdução ao federalismo e ao federalismo fiscal no Brasil: o caso brasileiro**. Brasília: Enap, 2017.

GIFFONI, L. F. **O federalismo e o pêndulo de repartição de competências na Constituição de 1988**. 2010. 29 f. Artigo científico (Pós-Graduação) – Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

GRIN, E. J.; ABRUCIO, F. L. Um panorama sobre a cooperação intermunicipal no Brasil: avanços e desafios para gerar cidades mais sustentáveis. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 21., 2016, Santiago, Chile. **Anais...** Santiago: [s.n.], nov. 2016.

\_\_\_\_\_. Quando "feds" e "locals" não falam a mesma língua: uma análise sobre dissonâncias na cooperação federativa. **Cad EBAPEBR**, v. 15, n. 3, p. 694-719, 2017.

HENRICHES, J. A. **Mapeamento dos consórcios públicos brasileiros**. Brasília: CNM, 2018. Disponível em: <<https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Mapeamento%20dos%20cons%C3%B3rcios%20p%C3%BAblicos%20brasileiros.pdf>>. Acesso em: 22 jul. 2022.

HENRICHES, J. A.; CAVALCANTE, J. P. S.; NASCIMENTO, D. E. A criação de municípios no Estado do Paraná na década de 1990 sob o viés do IDH-M: uma análise exploratória. *In*: SEMINÁRIO NACIONAL DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO (SNPD), 2., 2014, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: Udesc, 2014.

HENRICHES, J. A.; MEZA, M. L. F. G. Governança multinível para o desenvolvimento regional: um estudo de caso do Consórcio Intermunicipal da Fronteira. **Urbe: Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 9, n. 1, p. 124-138, jan./abr. 2017.

HOOGE, L.; MARKS G. Unravelling the central state, but how? Types of multi-level governance. **American Political Science Review**, v. 97, n. 2, p. 233-243, May 2003.

HOSTINS, C. **Dispõe sobre o financiamento de ações e serviços de saúde via emendas: consórcios de saúde**. Florianópolis: Fecam, 2010. (Nota Técnica, n. 1).

LACZYNSKI, P.; TEIXEIRA, M. A. C. **Os limites de um consórcio intermunicipal em condições assimétricas de poder: o caso do Cinpra no Maranhão**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2012.

LIMA, A. P. G. Os consórcios intermunicipais de saúde e o Sistema Único de Saúde. **Caderno de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 4, p. 985-996, out./dez. 2000.

LINHARES, P. T. F. S. *et al.* Transformações na Federação brasileira: o consórcio intermunicipal no Brasil do início do século XXI. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 12, jul./dez. 2017.

LUI, L.; SCHABBACH, L. M. Cooperação intergovernamental e consórcios públicos: uma análise da celebração de convênios. **Ciências Sociais Unisinos**, São Leopoldo, v. 56, n. 1, p. 13-25, jan./abr. 2020.

LUI, L.; SCHABBACH, L. M.; NORA, C. R. D. Regionalização da saúde e cooperação federativa no Brasil: o papel dos consórcios intermunicipais. **Revista de Ciência e Saúde Coletiva**, v. 25, n. 12, p. 5065-5074, 2020.

MACHADO, J. A.; ANDRADE, M. L. C. Cooperação intergovernamental, consórcios públicos e sistemas de distribuição de custos e benefícios. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 3, p. 695-720, jun. 2014.

MARQUES NETO, F. A. Os consórcios públicos. **Revista Eletrônica de Direito do Estado**, Salvador, jul./ago./set. 2005.

MENDES, C. C.; VASCONCELLOS, R. R.; NACIMENTO, I. F. Consórcios públicos: arranjo federativo e desenvolvimento regional. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, n. 19, p. 79-82, jul./dez. 2018.

MENDES, C. C. *et al.* **Consórcios públicos interfederativos no Brasil**: descrição das principais fontes de informação e resultados preliminares. Brasília, Ipea, 2022. (Nota Técnica, n. 31).

NEVES, L. A.; RIBEIRO, J. M. Consórcios de saúde: estudo de caso exitoso. **Caderno de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 10, p. 2207-2217, out. 2006.

PEZCO ECONOMICS. **Arranjos cooperativos intergovernamentais** – Projeto Intergov. Brasília: Ministério da Economia, 2020.

PROBST, M. F. **A gestão associada de serviços públicos no sistema constitucional tributário**: a instituição, fiscalização e cobrança de taxa no âmbito dos consórcios público. 2018. 423 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2018.

REZENDE, F. Federalismo fiscal no Brasil. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 15, n. 3, p. 5-17, jul./set. 1995.

\_\_\_\_\_. Federalismo fiscal: em busca de um novo modelo. *In*: OLIVEIRA, R. P.; SANTANA, W. (Org.). **Educação e federalismo no Brasil**: combater as desigualdades, garantir a diversidade. Brasília: Unesco, 2010. p. 71-88.

RIBEIRO, J. M.; COSTA, N. R. Regionalização da assistência à saúde no Brasil: os consórcios municipais no Sistema Único de Saúde (SUS). **Revista de Planejamento e Políticas Públicas**, n. 22, p. 173-220, dez. 2000.

SEGATTO, C. I.; ABRUCIO, F. L. A cooperação em uma Federação heterogênea: o regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. **Revista Brasileira de Educação**, v. 21, n. 65, p. 411-429, 2016.

SILVEIRA, D. T.; CÓRDOVA, F. P. Unidade 2 – a pesquisa científica. *In*: GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. (Org.). **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: UFRGS, 2009.

SPINK, P. **Cooperação e governança interjurisdicional**: conceitos e discussão. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2012.

STRELEC, T. Para além da experiência brasileira: experiências internacionais de cooperação intergovernamental. *In*: CARNEIRO, J. M. B.; BRITO, E. S. (Org.). **Consórcios intermunicipais e políticas públicas regionais**. São Paulo: Oficina Municipal, 2019. p. 55-69.

TEIXEIRA, L.; MAC DOWELL, M. C.; BUGARIN, M. **Incentivos em consórcios intermunicipais de saúde**: uma abordagem da teoria de contratos. Brasília: Ipea, 2002. (Texto para Discussão, n. 894).

\_\_\_\_\_. Consórcios intermunicipais de saúde: uma análise à luz da teoria dos jogos. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 1, p. 253-281, jan./mar. 2003.

# Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

## EDITORIAL

### Coordenação

Aeromilson Trajano de Mesquita

### Assistentes da Coordenação

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

### Supervisão

Aline Cristine Torres da Silva Martins

### Revisão

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Elaine Oliveira Couto

Lis Silva Hall

Luciana Bastos Dias

Rebeca Raimundo Cardoso dos Santos

Vivian Barros Volotão Santos

Débora Mello Lopes (estagiária)

Maria Eduarda Mendes Laguardia (estagiária)

### Editores

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Mayana Mendes de Mattos

Mayara Barros da Mota

### Capa

Aline Cristine Torres da Silva Martins

### Projeto Gráfico

Aline Cristine Torres da Silva Martins

*The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.*

## **Missão do Ipea**

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.



**CEPAL**

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO  
PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

