

Título do capítulo	CAPÍTULO 8 CONSÓRCIOS PÚBLICOS E ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS: O POTENCIAL DO ASSOCIATIVISMO MUNICIPAL PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA AGENDA URBANA NO PAÍS
Autor(es)	Lizandro Lui Carlos Henrique C. Ferreira Jr.
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350585cap8

Título do livro	Desafios do financiamento urbano e da governança interfederativa
Organizadores(as)	Marco Aurélio Costa
Volume	2
Série	Diálogos para uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2023
Edição	1a
ISBN	9786556350585
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350585

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2023

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesso: <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.

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

CONSÓRCIOS PÚBLICOS E ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS: O POTENCIAL DO ASSOCIATIVISMO MUNICIPAL PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA AGENDA URBANA NO PAÍS

Lizandro Lui¹
Carlos Henrique C. Ferreira Jr.²

1 INTRODUÇÃO

As demandas por políticas urbanas cresceram ao longo das últimas décadas no Brasil. Atualmente, debate-se a respeito da construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) e seu potencial para construir uma agenda de políticas voltada ao aprimoramento das cidades brasileiras, com atenção especial às demandas propostas pela Agenda 2030 e pelo conceito de cidades inteligentes. O objetivo deste texto é discutir de que forma os consórcios intermunicipais e as associações de municípios podem contribuir para a implementação das políticas urbanas.

Este capítulo, para além desta introdução, divide-se em três seções. Na primeira, busca-se sintetizar a literatura sobre consórcios públicos no Brasil e, na seguinte, sobre as associações de municípios. Por fim, na última seção, o objetivo é argumentar a respeito das potencialidades dessas entidades para o desenvolvimento das políticas de desenvolvimento urbano no Brasil.

2 CONSÓRCIOS PÚBLICOS: TRAJETÓRIA E INOVAÇÃO PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CF/1988), um paradoxo impera sobre o federalismo brasileiro. De forma original nas Federações, os municípios se transformaram em entes autônomos e, associado a esse processo, um conjunto de direitos sociais foi instituído, e grande parte da responsabilidade

1. Pesquisador bolsista do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Coordenação de Estudos em Desenvolvimento Urbano (Codur) na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea); e doutor em sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). *E-mail*: <lizandrolui@gmail.com>.

2. Pesquisador bolsista do PNPD na Codur/Dirur/Ipea; e doutor em planejamento urbano e regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (Ippur/UFRJ). *E-mail*: <ferreira.carloshc@gmail.com>.

por sua implementação ficou a cargo desses entes federados. Contudo, inúmeros percalços surgiram com o passar do tempo, alguns deles decorrentes da excessiva fragmentação da Federação (Arretche, 2012; Grin e Abrucio, 2018), formada, hoje, por 5.570 municípios, dos quais 68% têm menos de 20 mil habitantes (IBGE, 2015). Nesse sentido, a literatura aponta que a maioria dos municípios não dispõe das condições necessárias para implementar de forma eficiente e efetiva todas as políticas que estão sob sua incumbência (Arretche, 2012; Grin e Abrucio, 2018).

A temática da cooperação entre os entes federados surgiu na década de 1990, em decorrência da constatação de que, sozinhos, os municípios não seriam capazes de entregar à população uma parcela significativa dos serviços aos quais ela tem direito (Segatto e Abrucio, 2016). Como forma de remediar tal dificuldade, entendeu-se que seria preciso desenvolver um conjunto de inovações na administração pública. A primeira inovação seria a criação dos chamados sistemas nacionais de políticas públicas, ou seja, arranjos institucionais coordenados de forma a financiar e definir os macroparâmetros para a sua implementação, com potencial para induzir agendas, disseminar capacidades institucionais e gerar certa convergência nos padrões de provisão no nível subnacional (Bichir, Simoni Junior e Pereira, 2020). Além disso, propôs-se a criação de um ambiente propício à cooperação entre os entes federados, dado que estes, apesar de autônomos, são também interdependentes.

Dentro desse escopo, houve a criação e a disseminação de práticas de consorciamento intermunicipal institucionalizada por meio da promulgação da Lei nº 11.107, de 2005, conhecida como a Lei dos Consórcios Públicos (Abrucio, Filippim e Dieguez, 2013). Essas organizações surgem, portanto, como uma resposta a um amplo conjunto de demandas dos municípios, entre as quais, a escassez de oferta de serviços em saúde. Elas funcionam como um instrumento de agregação de interesses e de aglutinação de esforços dos municípios de dada região para resolver demandas comuns.

Os consórcios públicos tiveram, historicamente, uma maior aderência às políticas de saúde. Isso se deu pelo fato de que o próprio Ministério da Saúde estipulou uma sistemática de atuação em que restavam claras quais eram as diretrizes a serem seguidas e quais os serviços que cada ente federado deveria prestar. Dada a importância que o direito à saúde possui na sociedade brasileira e sua alta sensibilidade eleitoral, os municípios passaram a constituir consórcios públicos para dar conta de implementar o direito à saúde previsto pela CF/1988 e financiado fortemente pelo governo federal.

A seguir, discutiremos as principais características do sistema de saúde no Brasil e de que modo os consórcios foram capturados por essa política. Ressalta-se

que os consórcios são estruturas criadas pelos municípios para dar conta de demandas que estes precisam gerenciar, mas que, sozinhos, enfrentam dificuldades por razões técnicas, financeiras etc. Nesse sentido, os consórcios intermunicipais não são fruto de voluntarismo pessoal ou de capital social (oriundo de uma suposta cultura de cooperação). Outrossim, os consórcios são estruturas institucionais criadas pelos atores políticos para lidar com a ação coletiva que, sozinhos, seriam incapazes. Nesse sentido, as demandas gerenciadas pelos consórcios são oriundas dos municípios e, de acordo com a literatura, consistem na prestação de serviços gerenciais tal como compra de medicamentos, organização da coleta de resíduos sólidos etc. (Lui, Schabbach e Nora, 2020). Após a explanação de como os consórcios atuam conforme o arranjo institucional imposto pelo Ministério da Saúde, restará claro que para atrair os consórcios para dentro da pauta urbana será necessário um esforço em construir um sistema nacional de políticas públicas com claras diretrizes em relação aos objetivos, ao financiamento e aos instrumentos de gestão.

A partir da década de 1990, a provisão do acesso universal aos serviços de saúde passou a ser um desafio compartilhado por todos os entes da Federação, isto é, União, estados e municípios (Lui, Schabbach e Nora, 2020). Todavia, a maioria dos municípios, especialmente os de menor porte, vive em situação de precariedade técnica, financeira e administrativa, com escassa capacidade de atender às demandas de saúde da população, principalmente no que tange ao acesso aos serviços de média e alta densidades tecnológicas (Medeiros *et al.*, 2017). Tendo em vista essa realidade, o Ministério da Saúde realizou, sobretudo a partir dos anos 1990, um conjunto de esforços para consolidar o processo de regionalização das políticas de saúde (Medeiros *et al.*, 2017). A ideia era fomentar a criação e a consolidação de instâncias regionalizadas de gestão do sistema de saúde, como as coordenadorias intergestoras regionais, as regiões de saúde, a Programação Pactuada e Integrada (PPI) e os contratos organizativos de ação pública (Lui, Schabbach e Nora, 2020).

Apesar da Lei Orgânica da Saúde, de 1990, já indicar a gestão consorciada e regional, os esforços mais concretos para uma organização regional de oferta e demanda dos serviços de saúde ocorreram somente a partir da década de 2000, em especial após o Pacto de Gestão celebrado em 2006 (Machado, 2009). O Decreto nº 7.508, de 28 de junho de 2011, orienta a constituição de redes regionalizadas e define as regiões de saúde como espaços para a integração dos serviços e, principalmente, para a organização da oferta e da demanda dos serviços de saúde (Brasil, 2011). O decreto define ainda o papel das Comissões Intergestores Regionais (CIRs), organizadas pelas secretarias estaduais de saúde como instâncias de articulação dos gestores municipais que devem propor de maneira coordenada a distribuição dos serviços e dos trabalhadores da saúde, visando garantir amplo

acesso aos diferentes níveis de atenção e possibilitando a equidade e a integralidade mediante a gestão do cuidado (Santos e Giovanella, 2014).

O processo de regionalização deve ser compreendido, portanto, como um modo de organização das ações e dos serviços de saúde em uma região cujo objetivo é assegurar a integralidade da atenção, propiciar a racionalidade dos gastos, bem como a equidade e a otimização dos recursos (Morais e Chaves, 2016). Nessa discussão, inclui-se a temática da cooperação interfederativa, visto que, para que exista uma organização da oferta e da demanda dos serviços de saúde entre os municípios de uma dada região, é necessária a criação de uma estrutura institucional que garanta a concertação dos interesses, a distribuição equitativa dos recursos financeiros e a atenuação dos conflitos entre os entes.

A partir da década de 1990, os Consórcios Intermunicipais de Saúde (CIS) passam a ser considerados uma forma de organização regional das demandas e dos serviços a partir de uma ideia de cooperação intermunicipal (Morais e Chaves, 2016). Abrangendo diversos municípios de uma mesma região, os CIS organizam a demanda por consultas especializadas e serviços de média e alta complexidades, beneficiando, sobretudo, os municípios de menor porte (Silva *et al.*, 2017). Além disso, esses consórcios: i) possibilitam a redução no preço dos medicamentos, comprando em grande escala e incrementando o poder de barganha (Amaral e Blatt, 2011; Ferraes e Cordoni Junior, 2007); ii) contribuem para o acesso aos serviços de média complexidade (Nicoletto, Cordoni Junior e Costa, 2005; Silva *et al.*, 2017); iii) facilitam o desenvolvimento de ações que envolvam cooperação intergovernamental (Rocha, 2016); e iv) promovem a satisfação dos usuários, graças à ampliação do acesso aos serviços (Muller e Greco, 2010).

Os consórcios intermunicipais são um mecanismo de cooperação que extrapola os limites territoriais e administrativos dos municípios, e sua formação é uma escolha autônoma (Abrucio, Filippim e Dieguez, 2013). Os municípios não são obrigados a respeitar as divisões territoriais preexistentes ou qualquer outra divisão político-institucional, como as regiões metropolitanas, as regiões de saúde e as coordenadorias regionais de saúde, instituídas pelos governos estaduais. O argumento para isso repousa na ideia de que é necessário haver um sistema que permita iniciativas autônomas de cooperação subnacional e, ao mesmo tempo, uma coordenação uniforme que gerencie os recursos, as demandas e as esferas de gestão envolvidas na implementação das políticas (Grin e Abrucio, 2018; Segatto e Abrucio, 2016).

Esse debate é particularmente interessante na medida em que a autonomia municipal pode criar, em nível estadual, um sistema altamente heterogêneo, com sobreposições (no caso de municípios que participam de mais de um consórcio) e vazios assistenciais (no caso de regiões onde não existem consórcios). Assim,

ganha destaque o conceito de cooperação vertical como forma de garantir um sistema coordenado em nível estadual (Julião e Olivieri, 2020). Nesse caso, a autonomia dos municípios para se consorciarem é conciliada com o papel ativo do governo estadual para coordenar o processo de regionalização da saúde e organizar as instâncias decisórias dos consórcios com as coordenadorias regionais de saúde.

Os consórcios firmaram-se, ao longo da década de 2000, como mecanismos relevantes para a gestão municipal da saúde no Brasil: em 2015, 50% dos municípios participavam de consórcios de saúde (IBGE, 2015). Tal difusão se deve aos resultados funcionais propiciados aos seus participantes, entre eles, os ganhos de escala na compra de medicamentos, a maior racionalidade em processos e despesas e a realização de projetos regionais conjuntos. Isso seria impraticável se os municípios atuassem isoladamente (Flexa e Barbastefano, 2020).

A partir de 2005, os consórcios públicos passaram a contar com uma legislação específica (Brasil, 2005), com orientações mais claras sobre a atividade dessas organizações (Abrucio, Filippim e Dieguez, 2013). O estudo de Strelec (2011) analisa o impacto desse instrumento normativo na gestão dos consórcios e nas relações intermunicipais. Segundo o autor, antes da lei, os consórcios careciam de regulação e segurança jurídica, o que favorecia a emergência de conflitos, principalmente no que concerne aos custos financeiros e ao uso dos benefícios. Poucos estudos, porém, investigam de que forma os atores inseridos na gestão dos consórcios entendem a organização social e o seu papel na gestão municipal (Flexa e Barbastefano, 2020). Alguns estudos utilizam metodologias quantitativas para investigar, a partir do conceito de ação coletiva institucional, quais seriam os indicadores que contribuem para a decisão de os municípios se consorciarem (Fernandes *et al.*, 2020). Contudo, é necessário compreender os processos de gestão dos consórcios públicos, principalmente no que diz respeito à sua dinâmica organizacional e à inserção na esfera local.

Há evidências de que os consórcios de saúde, por incluírem diversos municípios dentro de uma mesma região, organizam a demanda por consultas especializadas e por serviços de média e alta complexidade, beneficiando, sobretudo, os municípios de menor porte (Silva *et al.*, 2017). Outros trabalhos enfatizam: i) como essas organizações possibilitam a economia na compra de medicamentos (Amaral e Blatt, 2011; Ferraes e Cordoni Junior, 2007); ii) de que forma contribuem com o acesso aos serviços de média complexidade (Domingos, Ferraz e Carvalho, 2019; Silva *et al.*, 2017); iii) como os governos estaduais interagem com os consórcios (Julião e Olivieri, 2020); iv) qual a satisfação dos usuários dos serviços de saúde (Muller e Greco, 2010); v) o potencial dos consórcios para a construção de respostas a desastres (Saito *et al.*, 2021); e, por fim, vi) qual a

percepção dos gestores que compõem o consórcio sobre os problemas de saúde ambiental (Morais e Chaves, 2016).

Identifica-se, nesse sentido, que os consórcios foram catalisados pela lógica pragmática previamente imposta pelo Ministério da Saúde, qual seja: cabe aos municípios, independentemente do tamanho, implementar os serviços de atenção básica, Programa Saúde da Família, assistência odontológica, farmacêutica, entre outros. Em contrapartida, cabe aos municípios que ocupam uma posição de referência regional cuidar das demandas relativas à média e alta complexidade. Nesse sentido, de forma sintética e reducionista, todos os municípios sabem o que devem fazer, é estipulado constitucionalmente o mínimo que precisam investir em saúde, e, nos casos em que a demanda extrapola as suas capacidades, onde recorrer. Os consórcios, nesse sentido, são acionados para dar conta das demandas que os municípios sozinhos não conseguem implementar e resolver os problemas compartilhados por todos. Essa clareza precisa estar presente na política de desenvolvimento urbano para que, primeiramente, os municípios entendam o que deve ser feito e, caso necessitem dos consórcios, também reste claro qual demanda deve ser cumprida. Não cabe à União pautar a ação dos consórcios, quem faz isso são os municípios. O que pode ser feito, a exemplo da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), é criar instrumentos que incentivem os municípios a utilizar os consórcios, por meio de regras impostas aos repasses voluntários de recursos.

3 AS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS

As associações de municípios são entidades jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, com duração indeterminada e estatuto próprio, aprovado em assembleia geral. Busca-se compreender como as associações de municípios podem representar um canal de cooperação intermunicipal e colaborar com a PNDU. Conforme aponta Abrucio (1998), o Brasil adotou há mais de um século o sistema federativo de governo, e desde a CF/1988 a Federação conta com três entes autônomos (União, estados e municípios) que se tornaram responsáveis pela implementação de um largo conjunto de políticas públicas. Conforme o autor, esse arranjo político possibilitaria, em um primeiro momento, a descentralização do poder político, em contraponto à extrema concentração decisória na União durante a ditadura militar.

No que concerne à reflexão sobre as associações, em 2010, um estudo sobre o associativismo territorial brasileiro constatou a existência de 262 associações de municípios no Brasil. Em nível nacional, destacam-se a Associação Brasileira de Municípios (ABM), criada em 1946, a Confederação Nacional de Municípios (CNM), fundada em 1981, e a Frente Nacional de Prefeitos (FNP), constituída em 1989.

Mello (1997) destaca que o associativismo municipal não é uma exclusividade do Brasil, mas sim uma prática adotada em vários países, com os objetivos de promover o fortalecimento dos municípios como nível de governo e de facilitar a prestação de certos serviços públicos, mediante a criação de escalas populacional, financeira, econômica e técnica, sem as quais seria inviável a prestação desses serviços em padrões adequados, no caso de pequenos municípios. Conforme aponta Mello (1997), ao longo da história brasileira houve movimentos de valorização do poder local. O autor destaca a Constituição de 1934, que fortaleceu significativamente a posição do município no sistema governamental brasileiro, explicitando, ao contrário das constituições anteriores (1824 e 1891), a autonomia do município e, assim, diminuindo profundamente a manipulação dos governos municipais pelos estaduais. Contudo, Mello (1997) destaca que sua pouca duração, com a implantação do Estado Novo e do centralismo que o caracterizava, não diminuiu, entretanto, a preocupação com a falta de autonomia municipal. O autor também indica que, no final da primeira metade do século XX, um intenso movimento em prol dos governos locais havia se formado não apenas no Brasil, mas também em caráter internacional. Mello (1997) também relata que, na época, um grupo de municipalistas foi designado pela Comissão Pan-Americana de Cooperação Intermunicipal para estruturar e implantar a ABM, que foi solenemente instalada no Ministério da Fazenda em 15 de março de 1946.

Conforme aponta Mello (1997), sob a direção de Rafael da Silva Xavier, que foi secretário-geral do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e, depois, superintendente-geral da Fundação Getúlio Vargas (FGV), foi lançada, em todo o país, a campanha municipalista, voltada, principalmente, para o restabelecimento da autonomia municipal e para o fortalecimento dos governos municipais na Constituição de 1946. Isso efetivamente ocorreu, ampliando, ainda mais, a autonomia municipal e suas fontes de receita. Trabalho semelhante foi realizado também, com bastante êxito, em diversas constituintes (assembleias) estaduais. Em 1950, a ABM começou a realizar, a cada dois anos, congressos nacionais de municípios. Durante o segundo, ocorrido no município de São Vicente, São Paulo, em 1952, foi criado o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibam) como órgão técnico da ABM, voltado para as atividades de treinamento e assistência técnica aos governos municipais (Mello, 1997, p. 57).

Conforme destaca Nonato (2019), as associações de municípios brasileiras desempenham uma função de destaque, sendo instrumento essencial para o desenvolvimento regional e o fortalecimento da autonomia política, administrativa e financeira dos governos municipais. Contudo, o autor reforça a tese já referendada na literatura que discute consórcios (Grin e Segatto, 2021; Lui, Schabbach e Nora, 2020) de que esse tipo de organização intermunicipal (seja ela associação de municípios ou consórcios) é fruto de imperativos situacionais decorrentes da

situação vivida pelos municípios brasileiros. Conforme já apontado, os municípios passaram a cumprir um papel de destaque na implementação de um amplo conjunto de políticas públicas, sem, contudo, possuir capacidade técnica, financeira e administrativa para tal. Assim, esse tipo de organização é criado com o intuito de prestar algum tipo de assistência técnica, política ou operacional aos municípios. Um outro ponto importante é que a agenda desse tipo de organização é pautada a partir da deliberação dos prefeitos participantes e do que estes entendem como estratégico dentro de um contexto social específico. Esse dado é bastante pertinente nesta discussão, visto que a chave para que as associações de municípios se engajem na política de desenvolvimento urbano é que o entendimento dos prefeitos que as compõem seja direcionado para tal. Afinal, uma associação responde aos imperativos situacionais enfrentados pelos municípios. Para que elas se mobilizem em torno da política urbana, é preciso que, antes, isso seja uma questão importante para os prefeitos.

Após análise da trajetória das associações de municípios no Brasil, percebe-se que elas obedecem a uma lógica intrinsecamente *path dependence*, ou seja, seu desenvolvimento reflete o jogo de forças institucionais entre a União e os entes subnacionais.

Conforme Azevedo (2004), a trajetória altamente centralizadora da União começa a mudar a partir da redemocratização e da reorganização do modelo federativo brasileiro. Conforme o autor, as constituições anteriores, ao tratarem da autonomia municipal, dirigiam-se não aos municípios, mas aos estados. Nesse sentido, a autonomia dos municípios ficava refém dos interesses de outro ente federado e competia aos estados a criação de municípios e a elaboração da lei orgânica dos municípios que se localizassem em seus territórios. A primeira importante inovação nesse campo que ocorreu antes de 1988 deu-se no estado do Rio Grande do Sul, onde cada município tinha a possibilidade de regulamentar seu próprio funcionamento e de se associar com outros, se assim quisesse. Conforme o autor, a inovação trazida pela assembleia legislativa permitiu aos municípios a autorregulação. Em outros casos, conforme Azevedo (2004), Paraná e Bahia permitiram apenas que suas respectivas capitais tivessem autonomia administrativa, não estendendo esse direito aos demais municípios.

Observa-se que há uma certa divergência na literatura sobre a data de criação das primeiras organizações desse tipo no país. Conforme apontam Dias e Marques (2003), em estudo efetuado pelo Ibam, em 1978, as associações de municípios em Santa Catarina eram tidas como as mais antigas do país, com exceção apenas para uma associação de municípios fundada no Rio Grande do Sul, em 1960 – Associação dos Municípios do Vale do Rio dos Sinos (AMVRS), com sede em Novo Hamburgo. Segundo as autoras, duas outras associações de municípios daquele estado da Federação foram fundadas em 1961, mesmo ano de fundação da primeira associação em Santa Catarina – a Associação dos Municípios do Meio

Oeste Catarinense (AMMOC). De qualquer forma, o fato é que esse tipo de organização surgiu no Sul do país, antes da redemocratização.

Segundo Dias e Marques (2003), a criação dessas associações no estado catarinense deve-se, sobretudo, ao pioneirismo e à iniciativa dos prefeitos do meio oeste catarinense na década de 1960. As autoras também destacam que se pode observar dois agrupamentos de municípios – um ocupando o meio oeste catarinense e o outro como uma mancha contígua seguindo na direção leste, cobrindo o Alto Vale do Itajaí. Nesse sentido, fica implícito que tais atores políticos tinham um entendimento comum de região e da necessidade de estabelecer uma estrutura institucional que garantisse o diálogo e a concertação. A ideia de criação de mais associações, conforme as autoras, foi se difundindo ao longo daquela década. Também é possível identificar quais municípios podem migrar de uma associação para outra, de acordo com seus interesses. Conforme apontam, em 1966, com a criação da Associação dos Municípios do Planalto Norte Catarinense (Ampla), essa mancha contígua alastrara-se na direção do norte e pela primeira vez ocorre desligamento de municípios de uma associação para integrar outra em fase de formação. Trata-se da transferência dos municípios de Irineópolis, Matos Costa e Porto União para a Ampla (Dias e Marques, 2003, p. 34).

O estudo de Dias e Marques (2003) mostra que, rapidamente, as associações se difundiram por todo o território catarinense ao longo da década de 1960. Segundo as autoras:

em fevereiro de 1968, com a criação da Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina (Amosc), a configuração regional das AMs [associações municipais] alcançava a divisa do estado com a Argentina. Em agosto do mesmo ano, com a criação da Associação dos Municípios da Região Serrana (Amures) e da Associação dos Municípios do Nordeste de Santa Catarina (Amunesc), esse formato organizacional atingia o Planalto de Lages e a porção nordeste do estado. Os municípios situados próximos ao litoral, de Piçarras, ao norte, até o extremo sul, não estavam ainda agrupados em AM. Além disso, até agosto de 1968, ainda não havia acontecido nenhum desdobramento em novas associações (Dias e Marques, 2003, p. 34).

Em relação às razões da associação no estado catarinense, Dias e Marques (2003) apontam que os estatutos analisados manifestam a necessidade sentida pelos prefeitos de integrar os municípios como estratégia para fortalecer a região em relação ao estado e à carência de atendimento, por parte dos governos federal e estadual da época, às necessidades de infraestrutura para o desenvolvimento regional. Ou seja, conforme apontam as autoras, necessidades pragmáticas e um senso de resolução de problemas guiaram os prefeitos para se associarem. As autoras ainda ressaltam que o início dos anos 1960 foi marcado pela profunda insatisfação com a insuficiência de integração rodoviária e de fornecimento de energia elétrica no estado.

Azevedo (2004) aponta que a tradição centralizadora comprometeu a capacidade dos municípios de exercerem sua autonomia, mantendo-se uma mentalidade que transforma o município em mera instância de administração de recursos repassados pela União e pelos estados. O autor é ainda mais crítico quando aponta que tal cultura cria a necessidade de que o município esteja sempre alinhado às políticas dos outros entes da Federação, estabelecendo uma relação de sujeição do município aos Executivos estadual e federal. Contudo, é preciso apontar que os esforços conduzidos por todos os entes federados nas últimas décadas são da criação do que Bichir, Simoni Junior e Pereira (2020) chamam de sistemas de políticas públicas, ou seja, um sistema coordenado entre todos os entes federados para que, de fato, exista cooperação e garantia de autonomia entre tais entes.

Diante dessa tradição centralizadora (Abrucio, 2007; Abrucio *et al.*, 2020; Arretche, 2012; Lui, Schabbach e Nora, 2020) e dos desafios colocados pela CF/1988 (Bichir, Simoni Junior e Pereira, 2020; Contarato, Lima e Leal, 2019; Lima *et al.*, 2020; Lima, Aguiar e Lui, 2021), os municípios buscaram reunir esforços, dividindo experiências e criando modos de cooperação. Uma dessas formas foi a criação de associações municipais e de consórcios públicos.

Um ponto importante nessa discussão é a concentração de recursos na União e os conflitos distributivos entre os entes subnacionais. Isso cria uma situação em que os prefeitos e os governadores precisem ir até a sede do governo federal solicitar e barganhar por recursos, tanto pela via do Executivo quanto pela via do Legislativo, por meio de emendas. A expressão “pires na mão” (Rezende, 1997) é usada para ilustrar esse movimento dos prefeitos indo até Brasília solicitar recursos. Dentro desse debate, a literatura especializada já identifica, há décadas, o viés alocativo dos recursos federais nos entes subnacionais (Baião e Couto, 2017; Meireles, 2019), ou seja, de que o governo federal distribui mais recursos para regiões governadas por aliados e menos para regiões governadas por partidos da oposição no plano nacional. Também é preciso apontar, conforme destaca Meireles (2019), que grande parte dos recursos discricionários no Brasil é distribuída por meio de transferências voluntárias da União (TVU), que são solicitadas pelos governos subnacionais por meio de propostas e planos de investimentos detalhados.

A análise de Dias e Marques (2003), narrando a criação de uma associação no oeste catarinense em 1968, ilustra o argumento proposto pelos autores. Identifica-se que a lógica de ação dos representantes dos entes subnacionais de se deslocarem até a capital federal para buscar recursos para sua região é algo bastante antiga.

Desde a sua criação, a Amosc recebeu incentivo para sua organização e orientação técnica da Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul (Sudesul): o estatuto social da entidade, elaborado sob a orientação daquela

superintendência, foi aprovado pelos prefeitos associados em assembleia geral realizada em 30 de novembro de 1968. Nesta ocasião, foi definida a “realização de viagem em comitiva a Brasília, com o objetivo de reivindicar a imediata implantação da BR-282, no oeste do estado, cujos resultados foram alcançados rapidamente, com o início dos trabalhos” da associação (Dias e Marques, 2003, p. 36).

Dentro desse quadro, um dos possíveis motivos/vantagens relacionadas à adesão de um município a uma associação ou a um consórcio é, necessariamente, a possibilidade de aumentar seu poder de barganha na solicitação de recursos no nível federal. Conforme aponta Azevedo (2004), geralmente a identidade da associação é o critério geográfico. Os objetivos manifestados nos estatutos dessas associações costumam incluir a capacitação técnica de servidores municipais, o compartilhamento de equipamentos e pessoal para redução de custos, a transferência de tecnologia e experiências administrativas, bem como assessoramentos técnicos que visam desde a realização de obras públicas até a estruturação de institutos de previdência dos servidores municipais. Entre os objetivos não manifestos, conforme apontado, pode constar a própria necessidade de articulação política pela busca de recursos em nível federal.

A tese proposta por Lui e Schabbach (2020) relativa ao funcionamento dos consórcios pode ser transposta para pensar as associações de municípios, dado que ambos os tipos de organizações operam sob o mesmo tipo de registro organizacional. Durante uma pesquisa junto aos consórcios do estado do Rio Grande do Sul, Lui e Schabbach (2020) apontaram que é comum observar a narrativa de que os prefeitos que compõem determinada organização se dirigem, de forma conjunta, a Brasília a fim de conseguir recursos para a região de abrangência determinada. Segundo os autores, a pressão política exercida por um conjunto de prefeitos é mais forte do que a realizada por um prefeito individualmente. Desse modo, a organização interna (ou seja, o arranjo institucional) do consórcio criado pelos próprios prefeitos que o compõem permite o desenvolvimento das atividades. Em relação aos conflitos políticos, os autores apontam que todos os secretários-executivos entrevistados enfatizavam que, dentro do consórcio, os prefeitos haviam firmado um acordo informal de não tratar dos conflitos partidários e trabalhar em prol da região.

Do ponto de vista jurídico, Nonato (2019) alerta que as associações de municípios não têm legitimidade processual para representar os municípios em juízo, basicamente em razão do fundamento de que, judicialmente, os municípios devem ser representados exclusivamente por seus respectivos prefeitos ou procuradores, nos termos da legislação processual. Além disso, destaca o autor, as associações de municípios, enquanto pessoas jurídicas de direito privado, não têm legitimidade para, em nome próprio, defender os direitos de pessoas jurídicas

de direito público, já que estas contam com garantias processuais e materiais inderrogáveis, típicas da Fazenda Pública. Contudo, as associações de municípios, tal como compreendidas aqui, figuram mais como instrumentos de aglutinação e representação de interesses políticos de âmbito regional.

Dias e Marques (2003) apontam que a divisão autônoma dos municípios catarinenses ao longo da década de 1960-1970 criou treze associações. Algumas dessas são oriundas de outras maiores, que se desmembraram. As autoras também apontam que a partir dessa organização, Santa Catarina apresentava-se dividida em treze regiões, sendo esta a configuração estabelecida pelo Decreto Estadual nº 844, de 28 de setembro de 1971, para fins de planejamento regional. Nesse caso, percebe-se uma iniciativa de organização do território que partiu do âmbito local para o estadual. Conforme apontam as autoras, verifica-se quanto a regionalização das associações de municípios, tal como se apresentava em 1971, influenciou a regionalização adotada pelo governo estadual. Mesmo que ao longo das décadas subsequentes novas associações tenham surgido, superando o número anterior, a ideia principal aqui é observar como uma iniciativa local foi moldando a organização e o planejamento territorial na esfera estadual.

Em relação à categorização das associações municipais dentro da área do direito, Azevedo (2004) aponta que há um conflito de entendimento em relação ao tema. Segundo o autor, nos estatutos das associações de municípios consta invariavelmente que se trata de pessoas jurídicas de direito privado. Para tanto, é necessário registro de seus atos constitutivos em cartório. Segundo o autor, apesar de serem associações constituídas por pessoas jurídicas de direito público, mantidas por contribuições pecuniárias de origem pública, e voltadas para finalidades públicas, estabelece-se estatutariamente que são pessoas de direito privado, uma vez que não estaria presente o requisito do inciso V, do art. 41 do Código Civil, isto é, a sua criação por lei.

Percebe-se, além disso, que não há uma regra formal que diga que os prefeitos precisam se dirigir conjuntamente a Brasília a fim de fazer pressão política junto aos deputados e ministérios para conseguir recursos. Os prefeitos associados fazem porque reconhecem que essa é uma prática que permitirá à coletividade conseguir recursos em benefício de todos. Nesse sentido, argumentamos aqui que a celebração de convênios entre associações (proponentes) e a União (concedente) depende mais da estrutura institucional dos primeiros e da capacidade dos prefeitos em trabalhar conjuntamente em torno de uma agenda coletiva. Tomando como premissa que eles são atores racionais, que buscam maximizar os seus ganhos e diminuir os seus custos (Olson, 1999), esses prefeitos apenas se esforçarão em prol de um convênio com a União se, internamente à associação, existir uma estrutura institucional que garanta que no futuro esses atores poderão

usufruir dos benefícios coletivos decorrentes do esforço político empreendido (Ostrom, 1990).

4 NOTAS CONCLUSIVAS

Neste capítulo resgatamos a trajetória de formação e algumas características do funcionamento de consórcios públicos e associações municipais. As associações de municípios existem há mais tempo e foram paulatinamente organizadas adotando pelo menos duas estratégias. Uma é voltada para a construção de fóruns nacionais para a promoção dos interesses institucionais dos municípios, tensionando o equilíbrio das relações interfederativas. Esse é o caso da ABM, da CNM e da FNP que, desde a década de 1940, fazem *lobby* pelas prerrogativas e competências municipais, bem como por políticas de alcance nacional que viabilizem a execução de políticas locais. A outra estratégia, verificada inicialmente nos estados da macrorregião Sul, é a constituição de associações de municípios de regiões geográficas específicas para a atuação conjunta do *lobby* municipal por recursos e obras de infraestrutura nas esferas estaduais e federal.

Os consórcios públicos são de institucionalização mais recente, sobretudo a partir dos anos 2000, com o fortalecimento das políticas nacionais de execução local para a atenção básica de saúde. Os consórcios contam com legislação reguladora própria, provendo-os de uma estrutura formal e de parâmetros para a sua constituição e atuação. Eles se diferenciam também pela definição de um objeto (política, serviço público) e de um objetivo (prestação compartilhada) contratualmente estabelecidos, voltados para a administração por meio de pessoa jurídica distinta dos municípios participantes, cujo ganho de escala e eficiência no emprego de recursos são os principais atrativos para os municípios.

Ambas as formas de cooperação municipal guardam em comum o interesse local, mais especificamente o fortalecimento da capacidade de realização de políticas públicas por meio tanto da captação de obras e recursos quanto pela criação e pelo compartilhamento de uma estrutura capaz de administrar projetos e ações. Este é o caso de políticas que individualmente seriam inviáveis para os municípios participantes ou que significam um ônus excessivo para os municípios com maiores capacidades, mas demandados pelos habitantes de outros municípios na mesma região imediata.

Em contrapartida, associações e consórcios assumem um caráter complementar pelas diferenças estruturais intrínsecas. Os consórcios destacam-se como uma solução administrativa para a administração compartilhada de uma ou mais políticas públicas, contando para isso com instrumentos de gestão e mecanismos bem definidos de captação de receitas e recebimento de repasses para a administração de políticas e serviços específicos, geralmente estruturados em sistemas

nacionais. Já as associações são dotadas da flexibilidade para a discussão e construção de ações e estratégias adequadas ao interesse local, funcionando como canais de difusão de informação e troca de experiências.

Para a PNDU, as associações e os consórcios podem funcionar como instâncias complementares. Os consórcios podem ser instrumentalizados para gerir políticas com marcado caráter espacial, em particular para a execução de funções públicas de interesse comum. Inclusive, o Estatuto da Metrópole já o elenca como instrumento adequado para este fim (Brasil, 2015).

Neste sentido, a administração da política de mobilidade urbana metropolitana e dos arranjos populacionais não metropolitanos é uma das políticas de mais evidente aplicação para os consórcios no âmbito da PNDU, com potencial para superar a fragmentação e as ineficiências causadas pela falta de integração entre modais e a sobreposição de sistemas municipais e metropolitanos. Saneamento, disposição de resíduos sólidos, produção habitacional e gestão de parques e áreas de proteção ambiental contíguas são alguns dos outros setores que também podem ser otimizados por meio dos consórcios.

Em compensação, o desenho de soluções para o incentivo ao consorciamento, inclusive os de tipo vertical entre União, estados e municípios, pode valer-se das associações municipais para a criação de um fórum de discussões que auxilie a construção da agenda e a difusão dos instrumentos adequados. Cria-se, assim, uma instância para a formalização da governança interfederativa para além do âmbito da representação política, em particular do Senado Federal, que tem se mostrado insuficiente para administrar as demandas dos mais de 5.500 municípios.

A União, em seu papel de coordenação federal das políticas públicas, pode fomentar a sinergia entre diferentes setores da política urbana promovendo o intercâmbio de soluções conforme as categorias de municípios e a tipologia urbana. Além dos vínculos espaciais evidentes entre os diferentes setores da política urbana, essa instância de governança interfederativa propiciada pelas associações e gerida pelos consórcios favorece a sinergia entre a política produtiva e o desenvolvimento econômico local.

Por meio do estabelecimento de padrões de prestações de serviços construídos no âmbito dos fóruns da governança interfederativa (por exemplo, padrões para veículos e infraestrutura de transporte, acesso a áreas verdes, soluções construtivas para habitação e saneamento etc.), a União pode orientar a política de investimentos para determinadas soluções e setores produtivos que retenham nacional e regionalmente os recursos aplicados, promovendo o desenvolvimento econômico.

Consideramos fundamental o papel da União na criação de incentivos, que podem superar a simples transferência voluntária de recursos, alcançando critérios de eficiência na promoção do desenvolvimento local pela superação das externalidades negativas associadas às deficiências urbanas e pela otimização do gasto público, favorecendo setores e agentes econômicos produtivos com base no impacto na geração de empregos, valor e até receita tributária futura.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os barões da Federação**: os governadores e a redemocratização brasileira. São Paulo: Hucitec, 1998.

_____. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, v. 41, p. 67-86, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122007000700005>.

ABRUCIO, Fernando Luiz *et al.* Combate à covid-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 4, p. 663-677, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220200354>.

ABRUCIO, Fernando Luiz; FILIPPIM, Eliane Salet; DIEGUEZ, Rodrigo Chaloub. Inovação na cooperação intermunicipal no Brasil: a experiência da Federação Catarinense de Municípios (Fecam) na construção de consórcios públicos. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 6, p. 1543-1568, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122013000600010>.

AMARAL, Silvânia Maria Sehnem do; BLATT, Carine Raquel. Consórcio intermunicipal para a aquisição de medicamentos: impacto no desabastecimento e no custo. **Revista de Saúde Pública**, v. 45, n. 4, p. 799-801, 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-89102011005000016>.

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

AZEVEDO, Damião Aleves de. A natureza jurídica das associações de municípios e dos consórcios intermunicipais. **Revista de Direito Administrativo**, v. 238, p. 375-384, 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v238.2004.44088>.

BAIÃO, Alexandre Lima; COUTO, Cláudio Gonçalves. A eficácia do *pork barrel*: a importância de emendas orçamentárias e prefeitos aliados na eleição de deputados. **Opinião Pública**, v. 23, n. 3, 2017.

BICHIR, Renata; SIMONI JUNIOR, Sergio; PEREIRA, Guilherme. Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação: o caso do Sistema Único de Assistência Social (Suas). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 35, n. 102, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/c87HNnL8R5YNM95RpBVP7tN/?lang=pt>. Acesso em: 4 abr. 2022.

BRASIL. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre as normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 7 abr. 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm. Acesso em: 25 mar. 2019.

_____. Decreto nº 7.508, de 28 de junho de 2011. Regulamenta a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre a organização do Sistema Único de Saúde (SUS), o planejamento da saúde, a assistência à saúde e a articulação interfederativa, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 jun. 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7508.htm.

_____. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 13 jan. 2015. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm.

CONTARATO, Priscila Caran; LIMA, Luciana Dias de; LEAL, Rodrigo Mendes. Crise e federalismo: tendências e padrões regionais das receitas e despesas em saúde dos estados brasileiros. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 24, n. 12, p. 4415-4426, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-812320182412.25302019>.

DIAS, Leila Christina Duarte; MARQUES, Valesca Menezes. Associações de municípios em Santa Catarina: da gênese à consolidação. **Geosul**, v. 18, n. 36, p. 29-53, 2003.

DOMINGOS, Carolina Milena; FERRAZ, Edinalva de Moura; CARVALHO, Brígida Gimenez. Governança das ações e serviços de saúde de média complexidade em uma região de saúde. **Saúde em Debate**, v. 43, n. 122, p. 700-711, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-1104201912204>.

FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo *et al.* Uma análise dos consórcios intermunicipais para serviços de tratamento de resíduos sólidos a partir da ação coletiva institucional. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 3, p. 501-523, 2020. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/81511>. Acesso em: 10 set. 2020.

FERRAES, Alide Marina Biehl; CORDONI JUNIOR, Luiz. Consórcio de medicamentos no Paraná: análise de cobertura e custos. **Revista de Administração Pública**, v. 41, n. 3, p. 475-486, 2007. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122007000300005>.

FLEXA, Raquel Gonçalves Coimbra; BARBASTEFANO, Rafael Garcia. Consórcios públicos de saúde: uma revisão da literatura. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 25, n. 1, p. 325-338, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-81232020251.24262019>. Acesso em: 10 set. 2020.

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando. O comitê de articulação federativa no governo Lula: os percalços da cooperação territorial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 33, n. 97, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/339703/2018>. Acesso em: 20 fev. 2020.

GRIN, Eduardo José; SEGATTO, Catarina Ianni. Consórcios intermunicipais ou arranjos de desenvolvimento da educação? Uma análise de duas experiências no federalismo educacional brasileiro. **Revista do Serviço Público**, v. 72, n. 1, p. 101-132, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v72i01.4114>.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa de Informações Básicas Municipais. **Perfil dos municípios brasileiros**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv95942.pdf>.

JULIÃO, Karine Sousa; OLIVIERI, Cecília. Cooperação intergovernamental na política de saúde: a experiência dos consórcios públicos verticais no Ceará, Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 36, n. 3, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0102-311x00037519>.

LIMA, Luciana Leite; AGUIAR, Rafael Barbosa de; LUI, Lizandro. Conectando problemas, soluções e expectativas: mapeando a literatura sobre análise do desenho de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 36, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0103-3352.2021.36.246779>.

LIMA, Luciana Leite *et al.* Plano Plurianual como *proxy* para medir capacidades estatais: um estudo sobre o planejamento governamental nos municípios da região metropolitana de Porto Alegre. **Urbe: Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 12, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.012.e20190147>.

LUI, Lizandro; SCHABBACH, Letícia Maria. Cooperação intergovernamental e consórcios públicos: uma análise da celebração de convênios. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 56, n. 1, p. 13-25, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.4013/csu.2020.56.1.02>.

LUI, Lizandro; SCHABBACH, Letícia Maria; NORA, Carlise Rigon Dalla. Regionalização da saúde e cooperação federativa no Brasil: o papel dos consórcios intermunicipais. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 25, n. 12, p. 5065-5074, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-812320202512.03752019>. Acesso em: 10 set. 2020.

MACHADO, José Angelo. Pacto de gestão na saúde: até onde esperar uma “regionalização solidária e cooperativa?”. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 24, n. 71, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092009000300008>. Acesso em: 14 jul. 2021.

MEDEIROS, Cássia Regina Gotler *et al.* Planejamento regional integrado: a governança em região de pequenos municípios. **Saúde e Sociedade**, v. 26, n. 1, p. 129-140, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/s0104-12902017162817>. Acesso em: 10 set. 2020.

MEIRELES, Fernando. Alinhamento partidário e demanda por transferências federais no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 53, n. 1, p. 173-194, jan. 2019.

MELLO, Diogo Lordello de. Associativismo como instrumento de desenvolvimento dos governos locais: a experiência brasileira e de outros países. **Revista de Administração Pública**, v. 31, n. 6, p. 55-66, 1997.

MORAIS, Vânia Soares; CHAVES, André Preissler Loureiro. Percepção dos gestores municipais de saúde relacionada à saúde ambiental: consórcio intermunicipal de saúde Cerrado Tocantins Araguaia. **Saúde e Sociedade**, v. 25, p. 349-360, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-12902016149984>. Acesso em: 10 set. 2020.

MULLER, Erildo Vicente; GRECO, Marisabel. Avaliação da satisfação dos usuários com os serviços do consórcio intermunicipal de saúde do noroeste do Paraná. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 15, n. 3, p. 925-930, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232010000300036>.

NICOLETTO, Sônia Cristina Stefano; CORDONI JUNIOR, Luiz; COSTA, Nilson do Rosário. Consórcios intermunicipais de saúde: o caso do Paraná, Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 21, n. 1, p. 29-38, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-311X2005000100004>. Acesso em: 10 set. 2020.

NONATO, Paulo Dinarte. **A legitimidade extraordinária das associações de municípios à luz do sistema processual coletivo**. 2019. Monografia (Graduação) – Escola de Direito do Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/28217>.

OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva**: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais. São Paulo: EdUSP, 1999.

OSTROM, Elinor. **Governing the commons**: the evolution of institutions for collective action. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

REZENDE, João Batista de. Descentralização fiscal e gasto público. **Mediações**: Revista de Ciências Sociais, v. 2, n. 2, p. 21-26, 1997. Disponível em: <https://doi.org/10.5433/2176-6665.1997v2n2p21>.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. A cooperação federativa e a política de saúde: o caso dos Consórcios Intermunicipais de Saúde no estado do Paraná. **Cadernos Metrópole**, v. 18, n. 36, p. 377-99, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2016-3604>. Acesso em: 10 set. 2020.

SAITO, Silvia Midori *et al.* Fortalecendo laços: cooperação intermunicipal para redução de risco de desastres. **Urbe**: Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 13, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.013.e20200403>.

SANTOS, Adriano Maia dos; GIOVANELLA, Ligia. Regional governance: strategies and disputes in health region management. **Revista de Saúde Pública**, v. 48, n. 4, p. 622-631, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-8910.2014048005045>. Acesso em: 10 set. 2020.

SEGATTO, Catarina Ianni; ABRUCIO, Fernando Luiz. 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. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782016216522>. Acesso em: 10 set. 2020.

SILVA, Camila Ribeiro *et al.* Dificuldade de acesso a serviços de média complexidade em municípios de pequeno porte: um estudo de caso. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 22, n. 4, p. 1109-1120, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-81232017224.27002016>.

STRELEC, Thamara. **Desafios da adaptação institucional**: um estudo do impacto da Lei de Consórcios Públicos no estado de São Paulo. 2011. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2011. Disponível em: <http://biblioteca.digital.fgv.br/dspace/handle/10438/8395>. Acesso em: 10 set. 2020.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

NEVES, Luiz Antonio; RIBEIRO, José Mendes. Consórcios de saúde: estudo de caso exitoso. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 22, n. 10, p. 2207-2217, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-311X2006001000027>. Acesso em: 10 set. 2020.

SEGATTO, Catarina Ianni; ABRUCIO, Fernando Luiz. Os múltiplos papéis dos governos estaduais na política educacional brasileira: os casos do Ceará, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Pará. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 6, p. 1179-1193, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-761220170047>.