

CONSÓRCIOS PÚBLICOS MUNICIPAIS E O DEBATE RELATIVO À AGENDA URBANA NO BRASIL



**CONSÓRCIOS PÚBLICOS MUNICIPAIS
E O DEBATE RELATIVO À AGENDA
URBANA NO BRASIL**



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

Luciana Mendes Santos Servo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Fernando Gaiger Silveira

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Luseni Maria Cordeiro de Aquino

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Roberto Amitrano

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Aristides Monteiro Neto

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Fernanda De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Carlos Henrique Leite Corseuil

Diretor de Estudos Internacionais

Fábio Vêras Soares

Chefe de Gabinete

Alexandre dos Santos Cunha

Coordenadora-Geral de Imprensa e Comunicação Social

Gisele Amaral

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

CONSÓRCIOS PÚBLICOS MUNICIPAIS E O DEBATE RELATIVO À AGENDA URBANA NO BRASIL



Rio de Janeiro, 2024

EQUIPE TÉCNICA

Lizandro Lui

Bolsista do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Coordenação de Estudos em Desenvolvimento Urbano da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Codur/Dirur/Ipea); doutor em sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); e professor da Fundação Getúlio Vargas (FGV) – Brasília. *E-mail*: lizandrolui@gmail.com.

Cleandro Henrique Krause

Técnico de planejamento e pesquisa na 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*: cleandro.krause@ipea.gov.br.

Marco Aurélio Costa

Técnico de planejamento e pesquisa na Dirur/Ipea; coordenador nacional do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia em Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial (INCT/INPuT); e doutor em planejamento urbano e regional pelo Ippur/UFRJ. *E-mail*: marco.costa@ipea.gov.br.

Carlos Henrique C. Ferreira Jr.

Bolsista do PNPd na Dirur/Ipea; e doutor em planejamento urbano e regional pelo Ippur/UFRJ. *E-mail*: ferreira.carloshc@gmail.com.

Como citar:

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Consórcios públicos municipais e o debate relativo à agenda urbana no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2024. 44 p. DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/RI-CPMDRAUB>

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e ePUB (livros e periódicos). Acesso: <https://repositorio.ipea.gov.br/>

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.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	6
1 INTRODUÇÃO	7
2 OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS NO BRASIL: FORMAÇÃO E DESENVOLVIMENTO.....	8
2.1 O surgimento dos consórcios públicos no Brasil	10
2.2 Descrição geral dos consórcios no Brasil: evolução temporal, áreas de atuação e características dos municípios consorciados	12
2.3 Evolução temporal dos consórcios por área temática	20
3 <i>POLICIES DETERMINE POLITICS? COMO AS POLÍTICAS PÚBLICAS DEFINEM A AÇÃO DOS CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS</i>	23
3.1 A trajetória institucional importa?	24
3.2 Instituições como orientadoras do processo de construção das políticas públicas.....	25
3.3 Arenas de políticas públicas – meio ambiente, saneamento, agricultura e saúde.....	27
4 OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS E A PNDU.....	35
4.1 Definição do quadro	35
REFERÊNCIAS.....	39

APRESENTAÇÃO

Este *Relatório Institucional* situa-se no âmbito do projeto de apoio à formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) e tem por objetivo contextualizar os temas associados ao desafio de construir um novo pacto urbano no país. Um amplo conjunto de *Notas Técnicas*, seminários e discussões foram realizados ao longo dos últimos dois anos, numa parceria entre o Ipea e o MDR. Este relatório discute os consórcios públicos intermunicipais e o seu potencial para a promoção das políticas de desenvolvimento urbano.

A análise textual do tema, em que se estabelece o encadeamento para a formulação da PNDU, demonstra o seguinte:

- 1) A União possui um papel importante na definição de instrumentos de coordenação e financiamento de um amplo conjunto de políticas públicas. Argumenta-se que essa lógica se mantém quando se pensa em política urbana.
- 2) Assume-se que a trajetória institucional das políticas públicas importa para pensarmos na construção de novas estratégias de enfrentamento de problemas sociais. As iniciativas voltadas à construção de uma agenda urbana sempre foram desenvolvidas de forma fragmentada no âmbito do poder público federal e essa lógica se repete nos entes subnacionais, aumentando a desigualdade interfederativa. Nesse caso, esforços são necessários para reverter esse processo e criar mecanismos de coordenação.
- 3) O governo federal vem, há décadas, criando arranjos institucionais conhecidos como sistemas nacionais de políticas públicas (tais como saúde, educação e segurança pública). Argumenta-se que um arranjo semelhante seja necessário para compreendermos qual será a participação dos consórcios intermunicipais no processo de desenvolvimento da política urbana.
- 4) A capilaridade dos consórcios pode ser um importante recurso para a realização de fóruns, debates e a promoção do engajamento dos entes locais à pauta proposta pela União no que tange ao desenvolvimento urbano.
- 5) Os consórcios intermunicipais são eminentemente entes de articulação dos interesses regionais. Contudo, a distribuição dessas organizações é desigual no território brasileiro.
- 6) Consórcios públicos são uma solução institucional e administrativa para o exercício de competências comuns em recortes territoriais com a presença de funções públicas de interesse coletivo coincidentes com o interesse local.
- 7) A PNDU em alinhamento ao sistema de planejamento e ordenamento territorial delineado na Constituição Federal (CF) pode assumir papel indutor no estabelecimento de parâmetros para consórcios públicos com vistas à administração de políticas públicas em escalas que fogem às capacidades e ao âmbito territorial dos municípios isoladamente.
- 8) A versatilidade do formato institucional dos consórcios públicos permite a sua adoção para diferentes setores e programas de políticas públicas desde soluções de gestão compartilhada (tributária, seleção e capacitação de pessoal, planejamento, entre outros) à administração de políticas em funções públicas de interesse comum (sistema de transporte, saneamento ambiental, infraestrutura, habitação, entre outros).
- 9) Dificuldades na cultura política de concertação entre governos e a ausência de instâncias de governança locais com mecanismos legais de compromisso entre as partes, sobretudo de municípios-satélites dos polos das regiões geográficas, inclusive metropolitanos, geram contingências para a instituição e eficácia dos consórcios.

- 10) A PNDU pode atuar em conjunto com as associações de municípios para a criação de fóruns de discussão sobre o aperfeiçoamento institucional e de governança dos consórcios e para a sua promoção nos municípios como solução de otimização de resultados de políticas de desenvolvimento urbano.

1 INTRODUÇÃO

A promulgação da Lei dos Consórcios, em 2005, fez com que o tema fosse alçado de forma bastante forte à agenda de estudos sobre políticas públicas no Brasil. Desde então, muitos estudos foram feitos acerca do tema. A maior parte dos estudos voltados à temática versa a respeito de políticas de saúde, meio ambiente e saneamento básico (Lui, Schabach e Nora, 2020). Contudo, as potencialidades dessas organizações para a implementação de políticas públicas urbanas ainda precisam ser exploradas. Este *Relatório Institucional* tem por objetivo discutir de que modo os consórcios podem dialogar com a proposta da PNDU, com a Agenda 2030 e com a Carta Brasileira para Cidades Inteligentes a fim de desenvolver políticas públicas em âmbito local.

O argumento desenvolvido orienta-se a partir das teses que defendem o papel do legado institucional para compreender como operam as políticas públicas. Em relação à tarefa de explicar por que instituições mudam, muitos estudiosos reconhecem o papel dos choques exógenos, do mimetismo institucional e da trajetória da política como determinante para uma reconfiguração institucional (Frizo e Nierdele, 2019). No entanto, a literatura negligencia a importância das mudanças baseadas em desenvolvimentos endógenos que frequentemente crescem de forma incremental ao longo do tempo (Hall, 2009).

Em um mundo esterilizado, o desdobramento dos desenhos dos objetivos, instrumentos e formas de governança de uma política pública seria feito desde a sua concepção. No entanto, isso quase nunca acontece na vida real. Em vez disso, os objetivos e os instrumentos da política tendem a mudar com o tempo, com base nas escolhas anteriores. Como resultado, os projetos de políticas muitas vezes se desenvolvem inadvertidamente em arranjos abaixo do ideal, comprometendo assim sua eficácia (Rayner, Howlett e Wellstead, 2017). No desenho da política, três conceitos são fundamentais para a análise – coerência, consistência e calibração. Os objetivos das políticas são considerados coerentes se eles se conectam às mesmas intenções de políticas inteiras e podem ser perseguidos ao mesmo tempo sem problemas (Kern e Howlett, 2009). Os instrumentos são considerados consistentes caso se apoiem mutuamente e trabalhem juntos para atingir o mesmo objetivo, criando incentivos e desincentivos relacionados (Van Geet, Lenferink e Leendertse, 2019). Por fim, o processo de calibração resulta do monitoramento permanente da coerência e consistência da política. Nesse sentido, a calibração é um processo que ajusta as metas e os instrumentos ao longo do tempo. A calibração é necessária porque a política muda a realidade social, resolve os problemas originais, coleta aprendizado sobre o processo e formula novos objetivos.

A análise dos consórcios e a discussão sobre o seu potencial para o desenvolvimento de políticas urbanas vai se desenvolver a partir do pressuposto anunciado. Defende-se que é preciso compreender o padrão de ação dos consórcios públicos a fim de discutir suas potencialidades em uma nova seara de política pública. Parte-se do princípio de que as políticas públicas são reconhecidas como instrumentos sociais importantes para o enfrentamento dos problemas públicos e para a promoção do desenvolvimento (Lima, Aguiar e Lui, 2021). Nesse ponto, tal visão se coaduna com a definição de políticas públicas que as concebe enquanto iniciativas voltadas à transformação de uma realidade social percebida

como problemática. Por conseguinte, assume-se que as políticas públicas têm potencial para provocar mudanças sociais. Contudo, a ideia de que as realidades sociais precisam ser percebidas como problemáticas e merecedoras de ação exige um olhar para os fatores cognitivos que permeiam o processo de produção das políticas públicas. Em outras palavras, para que os consórcios intermunicipais sejam organizações relevantes para a promoção e para o desenvolvimento de uma PNDU é preciso que os atores locais que coordenam as múltiplas associações entendam o urbano como uma questão a ser resolvida.

Este texto está dividido em partes. No primeiro momento, faremos um resgate histórico do consorciamento no Brasil e, em sequência, apresentaremos dados relativos ao cenário do consorciamento no Brasil. Em seguida, articularemos uma interpretação de como os consórcios operam, dando ênfase para a forma como a União e as grandes políticas nacionais atuam e como elas impactam o modo como os consórcios constroem sua agenda de trabalho. Por fim, discutiremos de que maneira os consórcios podem contribuir com a implementação da PNDU.

2 OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS NO BRASIL: FORMAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

Este texto tem como objetivo fazer um resgate histórico das discussões sobre o tema dos consórcios intermunicipais. Para isso, buscaremos situá-los no contexto político e institucional originado após a década de 1980 no país e debateremos as principais questões e conceitos levantados pelos estudiosos do assunto. Além disso, apresentaremos os dados referentes ao consorciamento disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Nesse sentido, nosso objetivo é demonstrar como se distribuem os consórcios no país e de que forma cada grande região se insere nesse contexto nacional.

Os municípios buscam fornecer serviços públicos locais de maneira econômica. É amplamente reconhecido que muitos serviços realizados por governos locais em consorciamento estão sujeitos a retornos de escala (Lago-Peñas e Martínez-Vazquez, 2013; Niaounakis e Blank, 2017). Uma abordagem bastante discutida no contexto nacional e internacional argumenta que uma via para efetuar economias de escala é por meio da fusão de municípios (Drew, Kortt e Dollery, 2016). Países como Austrália e Holanda estão entre aqueles que viram uma redução substancial no número de municípios desde a década de 1990. No entanto, a consolidação dos municípios está sujeita a várias desvantagens e não foram encontradas evidências de que após a fusão desses tenha havido substancial economia de escala ou redução de custos (Allers e Geertsema, 2016; Drew, Kortt e Dollery, 2016). Em relação ao ganho de economia de escala a partir do consorciamento, alguns estudos apontam que há ganhos significativos, enquanto outros não chegam a tal evidência conclusiva (Aldag e Warner, 2018; Ferraresi, Migali e Rizzo, 2018; Luca e Modrego, 2021; Soukopová e Vaceková, 2018).

Esses achados reiteram a importância de pensar em formas de alcançar economias de escala e eficiência administrativa nos governos locais. No Brasil, a discussão sobre a extinção e fusão de municípios é um tema recorrente nos meios de comunicação e em alguns organismos federais.

Contudo, as experiências internacionais que executaram projetos desse tipo não alcançam os resultados esperados. Dado esse cenário composto por conflitos, considera-se necessário explorar de que modo a realidade brasileira de consorciamento municipal para a

provisão de serviços públicos pode contribuir para uma melhora da gestão pública e com a implementação da PNDU de forma específica.

A temática da cooperação e coordenação interfederativas na implementação de políticas públicas tem permeado o debate contemporâneo sobre o federalismo e é vital para compreendermos como a PNDU pode se inserir no contexto brasileiro. Além da clássica tríade União, estados e municípios, novos arranjos institucionais, como comitês, conselhos, comissões e consórcios, passaram a ser importantes espaços onde as políticas públicas são discutidas e estruturadas (Gomide e Pires, 2014). Conforme afirmam Grin e Abrucio (2017) e Abrucio e Sano (2011), conhecer o sistema federativo é vital para compreender as relações entre as esferas de poder e como elas descentralizam competências e recursos. Grin e Abrucio (2017) mobilizam a tese de Paul Pierson (1995) de que “no federalismo, dada a divisão de poderes entre os entes, as iniciativas políticas são altamente interdependentes, mas são, de forma frequente, modestamente coordenadas” (Pierson, 1995, p. 451) para refletir sobre como operam as formas de cooperação e coordenação em sistemas federativos. Nesse sentido, assume-se aqui os dois seguintes pressupostos interconectados: de que em um sistema federativo há espaço para iniciativas dos entes subnacionais, dada a sua autonomia política, e que, por conseguinte, é recomendável que as ações dos agentes políticos que representam aqueles estejam em algum grau de consonância entre si. A coordenação que Pierson (1995) aponta como deficitária nos sistemas federativos descende justamente da falta de coesão entre as iniciativas dos entes federados, que se utilizam da prerrogativa da autonomia para executar ações de interesse próprio sem observar como esses esforços se coadunam uns com os outros.

Conforme apontam Segatto e Abrucio (2016), uma das questões mais importantes no debate sobre o federalismo refere-se à compatibilidade entre a diversidade, característica do federalismo, e a garantia de políticas sociais universais típicas de países que possuem direitos garantidos, tais como o acesso à saúde, educação e assistência social. Nesse sentido, todos os cidadãos de uma dada nação devem ter acesso a um conjunto de serviços de modo uniforme, independentemente de qual ente federado está operando a política. Segundo os autores, a análise das políticas sociais em sistemas federativos mostra que a coordenação do governo federal tem capacidade de reduzir a heterogeneidade na implementação feita pelos governos subnacionais. Em relação aos estudos sobre coordenação federativa, os pesquisadores destacam elementos como a distribuição de recursos, o estabelecimento de padrões básicos e a regulamentação nacional, os quais garantem homogeneidade na entrega de serviços públicos entre as diferentes regiões (Arretche, 2004; Abrucio, 2005; Lotta, Gonçalves e Bitelman, 2014; Couto e Bellon, 2018).

Além disso, é conveniente ressaltar que, historicamente, os estudos sobre coordenação federativa deram mais atenção ao papel do governo federal enquanto indutor das relações intergovernamentais, deixando de lado a atribuição dos outros entes federados. Desse modo, a contribuição oferecida pelos estudos sobre consórcios públicos à literatura especializada orienta-se pela iniciativa de mostrar como os entes locais conseguem se organizar e construir um arranjo minimamente coerente que lhes permite buscar benefícios coletivos.

Nessa seara reside uma importante dimensão para pensar a PNDU, que pode definir o sucesso da política no campo das relações com consórcios públicos. É preciso considerar que os arranjos intermunicipais são frutos da autonomia conquistada pelos municípios brasileiros ao longo das últimas décadas. A agenda do desenvolvimento urbano está presente nos municípios, contudo, dada a natureza da política, ainda está

muito atrelada às demandas locais e ainda pouco alinhada a um desenho mais abrangente formulado pela União. Obviamente, desde a promulgação da Política Nacional de Saneamento Básico, da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) e do próprio Estatuto da Cidade, existem algumas diretrizes nacionais que estabelecem instrumentos comuns de gestão urbana. Todavia, essas políticas não foram capazes de criar um conjunto uniforme de produtos e serviços a nível nacional e tampouco reduzir as desigualdades sociais no que concerne ao acesso ao direito à cidade. Da mesma forma, não apresentam força suficiente para orientar as ações dos agentes políticos subnacionais em prol do tema em questão. Nesse sentido, considera-se que o desenho vigente das políticas urbanas ainda é fragmentado. Entendemos desenho como os elementos que correspondem à estrutura lógica das políticas públicas, tais como problemas e objetivos, instrumentos de implementação, beneficiários e regras de inclusão ou exclusão, sistema de governança, racionalidades e construções sociais (Lima, Aguiar e Lui, 2021). Para que a PNDU consiga se articular com os consórcios intermunicipais a fim de produzir um conjunto encadeado de normas, bens e serviços com os municípios, é preciso criar instrumentos capazes de garantir essa vinculação ao longo do tempo.

Da mesma forma, é necessário criar espaços institucionais de diálogo e apresentação das potencialidades da PNDU a fim de que esses entes e seus representantes políticos se sintam convidados a se engajar nessa política proposta pela União. É preciso lembrar sempre que os consórcios, ao contrário dos municípios, constroem sua agenda de trabalho a partir do que os prefeitos dos municípios-membros decidirem, ou seja, essas organizações não têm quaisquer obrigações legais de implementar quaisquer políticas públicas (como saúde, educação, disposição dos resíduos sólidos, regulação do perímetro urbano, entre outros), diferentemente dos entes municipais. Os consórcios são pessoas jurídicas de direito público ou privado e não entes federados. Nesse sentido, são constituídos para o exercício de competências ou obrigações dos entes que os compõem. Assim, para que os consórcios venham a colaborar com a PNDU, é necessário que haja diálogo, coordenação e incentivos financeiros para tal.

2.1 O surgimento dos consórcios públicos no Brasil

Este texto não tem a pretensão de resgatar toda a história de criação dos consórcios públicos no Brasil ou mesmo recuperar o debate sobre o federalismo brasileiro desde os tempos das capitâneas hereditárias, dado que esse assunto já é muito bem documentado na literatura (Leal, 1948; Abrucio, 1998, 2005; Almeida, 2005; Strelec, 2011; Abrucio, Franzese e Sano, 2013). Interessa aqui compreender os pontos nevrálgicos apontados como importantes para observarmos a trajetória dos consórcios no país. Entre eles está a questão da coordenação e cooperação entre os municípios que compõem tais arranjos e os meandros da sua conformação institucional.

Os consórcios já existem há muitos anos no Brasil, e inúmeras pesquisas foram realizadas enfocando o seu funcionamento. Conforme Strelec (2011), consórcios surgem como uma forma de inovação institucional para a gestão municipal e intermunicipal e como instrumentos de planejamento regional para uma possível solução de problemas comuns. Na visão de Dias (2006), a ideia de consorciamento não é recente no Brasil, uma vez que, desde 1891, na Constituição do Estado de São Paulo, a instituição de consórcios entre as municipalidades já estava prevista, necessitando, porém, de autorização legislativa estadual. Segundo a autora, com a CF/1937, o consorciamento entrou para o regramento jurídico nacional, o que formalizou tal modelo de arranjo e, a partir desse momento, os municípios poderiam, em princípio, se associar para a administração de serviços públicos comuns.

Todavia, como afirma a mesma autora, dado que os entes locais não possuíam autonomia administrativa – durante o Estado Novo –, os respectivos arranjos precisavam ser reconhecidos pelas esferas estaduais.

As Constituições Federais de 1934 e 1946 dispuseram sobre a possibilidade de avanços administrativos entre os diferentes entes federativos (estados e União) e com os municípios. A figura jurídica adotada era a dos convênios (Durão, 2007). Ressalte-se a experiência da criação do próprio IBGE como órgão de administração colegiada com representação paritária dos estados, da União e dos municípios. Essa forma de organização foi possível graças aos convênios voluntários firmados com todos os municípios do país, o que inclusive permitiu a instalação de agências censitárias em todos eles (Cabral e Dezouart, 2010). O acerto desse arranjo ficou expresso nos resultados do censo de 1950, ainda hoje considerado exemplar e cujo processo serviu de base para a construção da *expertise* do IBGE.

Strelec (2011) e Strelec, Costa e Calderon (2018) destacam que, apesar da antiga previsão legal, foi apenas na década de 1980 que o consorciamento entre os entes locais passou a se tornar uma ferramenta de gestão pública viável. Antes disso, as experiências existentes eram descritas pela literatura como escassas. Essas experiências pioneiras, sob o rótulo de consórcios, foram resultados de esforços de aperfeiçoamento das relações interfederativas.

Ressalte-se que a CF/1967-1969 incorporou alguns mecanismos e aperfeiçoamentos de instrumentos jurídicos discutidos no período democrático anterior (1946-1964), como a previsão das regiões metropolitanas. Nesse sentido, observa-se que a ideia de consórcios com base territorial para o exercício de competências comuns em razão da integração em escala local ou intra-regional já havia sido proposta em 1957, no substitutivo da proposta de lei relativa à operação do município no mesmo ano. O artigo 23 do referido projeto dispõe sobre a formação de

consórcios de municípios, visando favorecer a solução conjunta de problemas que afetam os interesses dos municípios pertencentes a uma região determinada, bem como (...) estabelecer um sistema de cooperação técnico-administrativa entre esses municípios e entre os consórcios municipais e os órgãos de administração federal e estadual, que precisam atuar mediante descentralização regional ou sub-regional, segundo um planejamento prévio e em harmonia com as administrações locais (Teixeira de Freitas, 1957, p. 14).

O projeto prossegue com disposições acerca da organização, regras para formação e reconhecimento dos consórcios, inclusive com mínimos e máximos de área e prazos para revisão bem como a preservação da autonomia dos municípios consorciados. Isso indica que, no momento da formação dos primeiros consórcios, já existia um acúmulo de informações e experimentações de soluções organizacionais compatíveis com as condicionantes jurídico-políticas.

Os consórcios firmaram-se, ao longo da década de 2000, como mecanismos relevantes para a gestão municipal da saúde no Brasil. Tal difusão se deve à busca por melhor desempenho no exercício de competências propiciado aos seus participantes, entre eles: ganhos de escala na compra de medicamentos, maior racionalidade aos processos e despesas e realização de projetos regionais conjuntos. Esses requisitos seriam impraticáveis de forma isolada pelos municípios (Lui, Lima e Aguiar, 2022).

A partir de 2005, os consórcios públicos no Brasil passaram a contar com uma legislação específica (Brasil, 2005), orientando de forma mais clara a atividade dessas organizações

(Abrucio, Filippim e Dieguez, 2013). O estudo de Strelec (2011) analisa o impacto desse instrumento normativo para a gestão dos consórcios e para as relações intermunicipais. Segundo os autores, antes da existência da lei, as iniciativas careciam de regulação e segurança jurídica, o que favorecia a emergência de conflitos entre os entes federados, principalmente no que concerne aos custos financeiros e ao uso dos benefícios advindos dos consórcios.

Do ponto de vista jurídico-administrativo, os consórcios públicos são definidos como: negócios jurídicos de direito público, plurilaterais, cujo objeto é a cooperação mútua entre os pactuantes. São de direito público por forma ou designação normativa (voltados para entes públicos e/ou inscritos no rol de pessoas jurídicas de direito público); e plurilaterais, pois é condição de existência a participação de mais de um ente federativo. Diferentemente dos contratos, nos consórcios inexistem a contraposição de obrigações, seu objeto é a cooperação dos participantes e admite vários objetivos (Carvalho Filho, 2018). A inexistência da contraposição de obrigações é expressa no § 3º da Lei nº 11.107, que estabelece como nulas as cláusulas que prevejam contribuições financeiras ou econômicas determinadas para o consórcio. Isso não implica que os consorciados e o consórcio não possam estabelecer obrigações. A diferença é que as obrigações não são condição para a participação no consórcio e não são contraídas entre os consorciados mutuamente, mas representam obrigações destes com o próprio consórcio. Essa diferença reforça a autonomia dos consorciados e viabiliza o consórcio como espaço de governança.

Atualmente, a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic), realizada pelo IBGE, mapeia quais municípios participam de consórcios no Brasil e suas respectivas áreas de atuação. Publicada desde 1999 a cada dois anos, em quatro de suas edições, a referida pesquisa perguntou aos municípios sobre a temática dos consórcios. Para a composição dos gráficos expostos na sequência, consideramos os consórcios intermunicipais.

2.2 Descrição geral dos consórcios no Brasil: evolução temporal, áreas de atuação e características dos municípios consorciados

Identifica-se no gráfico 1 que o percentual de municípios consorciados já era relativamente elevado no ano de 2005, ano em que a Lei dos Consórcios foi aprovada no Brasil. Naquele ano, 45% dos municípios já estavam consorciados. Em 2011, esse índice passou para 52% e, em 2015, ficou em 64%. O último dado da pesquisa Munic/IBGE mostra que esse valor pouco se alterou na segunda metade da década de 2010, dado que, em 2019, 69% dos municípios estavam consorciados.

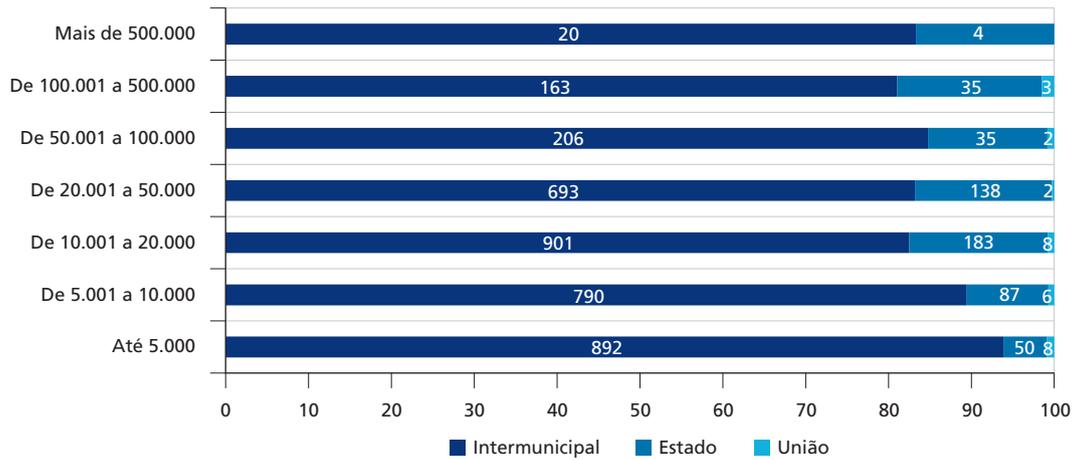


Fonte: IBGE/Munic, 2005, 2011, 2015 e 2019.
Elaboração dos autores.

Em relação à distribuição dos consórcios por tamanho dos municípios, identifica-se que a maioria dos consórcios intermunicipais é composta por municípios abaixo de 20 mil habitantes, ou seja, municípios de pequeno porte. Esse dado era extremamente previsível, dado que a maior parte dos municípios brasileiros se encontra nessa faixa populacional.

Da mesma forma, é importante considerar a presença de consórcios que têm participação dos estados e da União. Nesse caso, a Lei dos Consórcios deixa claro que os municípios podem se consorciar com os seus respectivos estados e com a União. Em tais circunstâncias, tem-se os consórcios verticais, em que os entes federal e estadual se associam aos subnacionais.

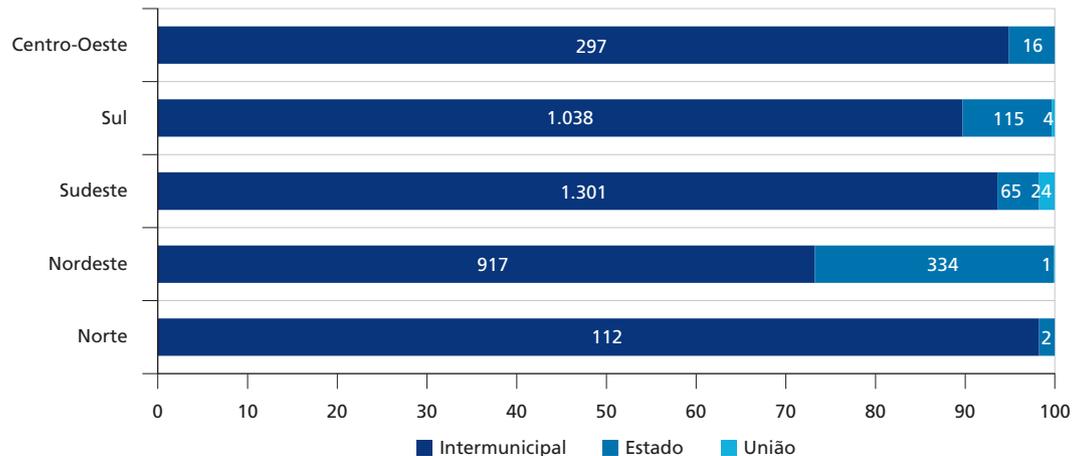
GRÁFICO 2
Número de consórcios existentes no Brasil, por tamanho do município e esfera da federação, Brasil (2019)



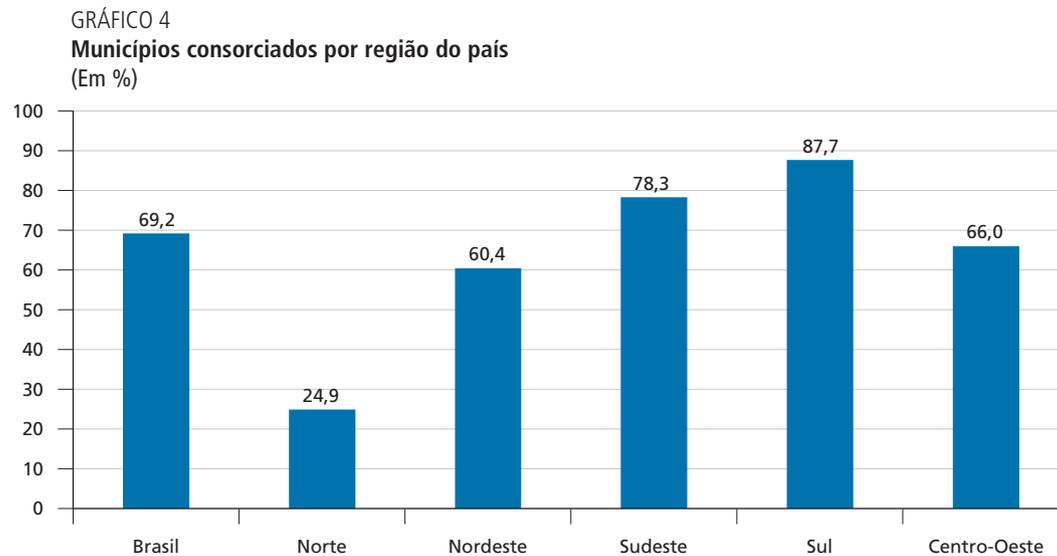
Fonte: Munic/IBGE, 2019.

Os gráficos adiante apontam que os municípios das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste são os que mais estão consorciados. Também é interessante observar que, enquanto a região Norte possui poucos municípios com consórcios que envolvem o governo estadual ou com a União, regiões como Nordeste, Sudeste e Sul destacam-se nesse quesito.

GRÁFICO 3
Distribuição dos consórcios públicos de acordo com o grau de articulação interfederativa, por município, estado e União



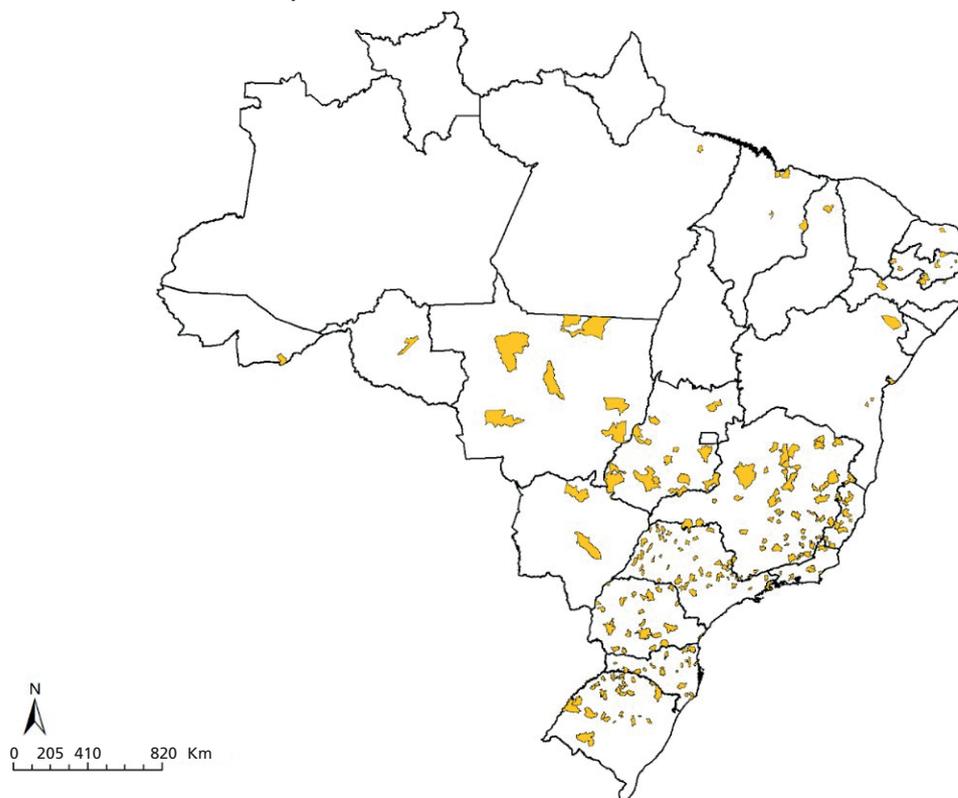
Fonte: Munic/IBGE, 2021.
 Elaboração dos autores.



Fonte: Munic/IBGE, 2021.
Elaboração dos autores.

Conforme apontado, a Lei de Consórcios Públicos foi um marco no país. No ano de 2005, quando a lei foi promulgada, 2.615 municípios, ou 47% do total, já estavam consorciados. Identifica-se pelo mapa 1 que, nesse ano, os consórcios se concentravam principalmente nos estados de Minas Gerais, Goiás, São Paulo, Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Nas regiões Nordeste e Norte os consórcios ainda estavam pouco presentes.

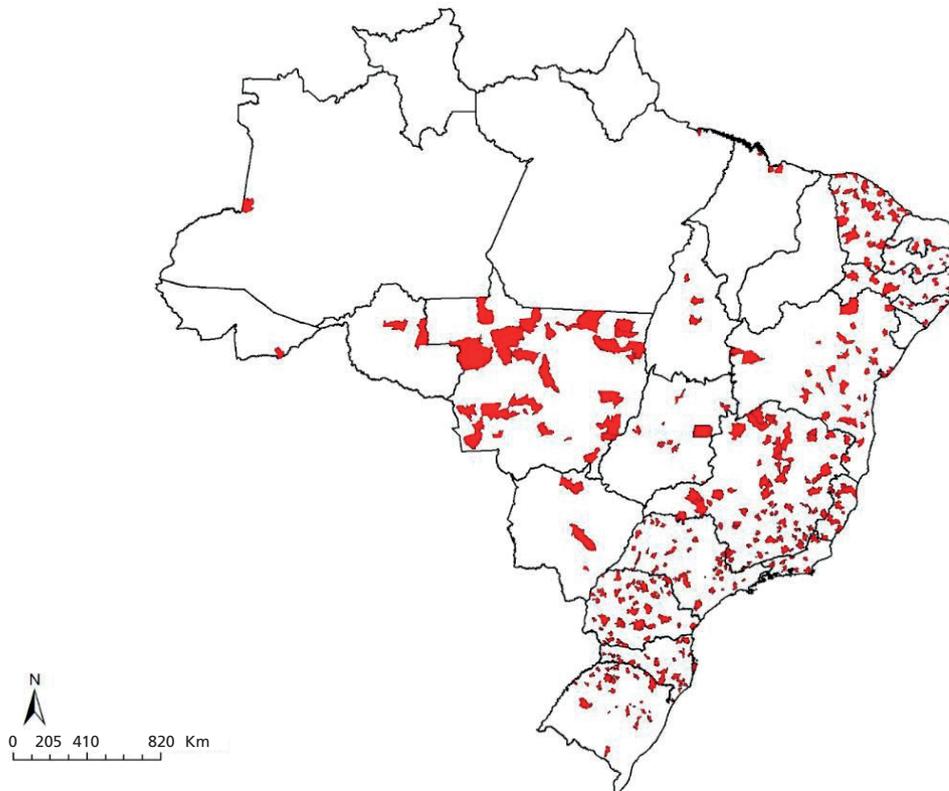
MAPA 1
Sedes dos consórcios públicos (2005)



Fonte: Munic/IBGE, 2021.

O mapa 2 apresenta as sedes dos consórcios no ano de 2017. Identifica-se nesse período que o consorciamento passou a ser uma prática muito presente também nos municípios dos estados da região Nordeste – com destaque para Ceará, Pernambuco e Bahia.

MAPA 2
Sede dos consórcios públicos (2017)

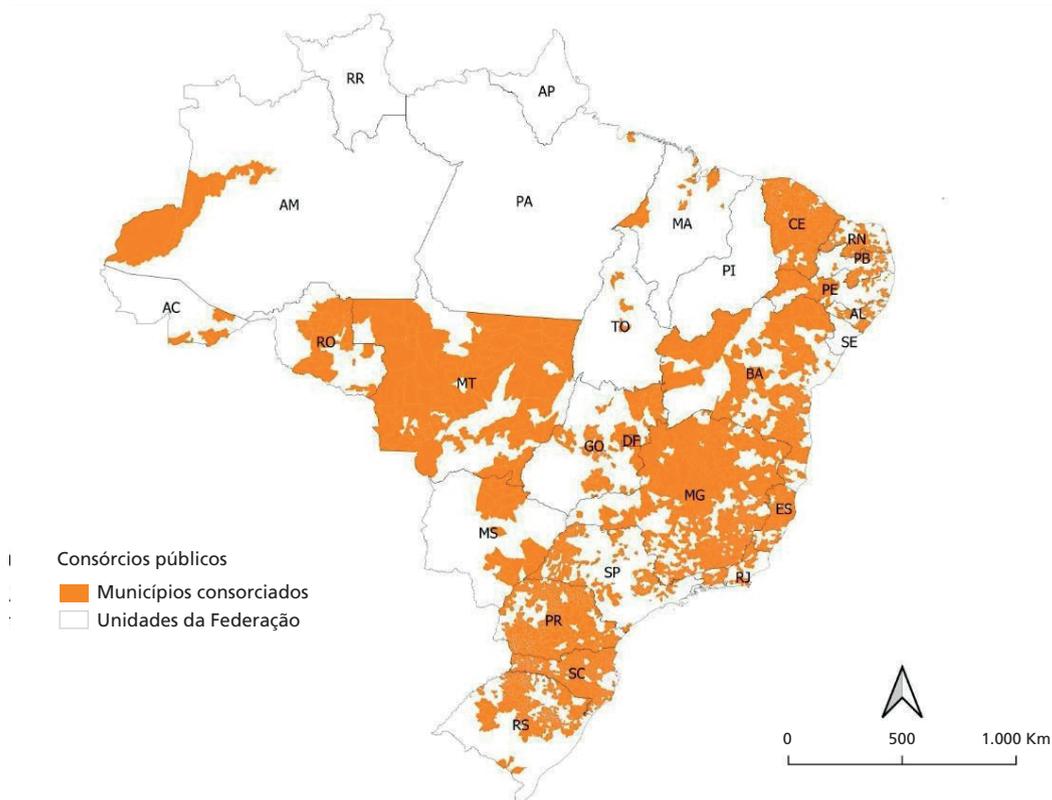


Fonte: Munic/IBGE, 2021; Rais/Ministério do Trabalho e Emprego, 2021.

O mapa 3 mostra todos os municípios consorciados no país. A literatura já vinha destacando, há décadas, a presença dessas organizações nas regiões Sul e Sudeste. Contudo, nos últimos anos, essa situação mudou substancialmente nas regiões Nordeste e Centro-Oeste. Identifica-se que o estado do Ceará conta com uma visível cobertura de consórcios. Além disso, estados como Bahia, Pernambuco, Alagoas, Paraíba e Rio Grande do Norte também apresentam uma cobertura de consórcios considerável. Esse dado demonstra como a prática da articulação intermunicipal cresceu na região Nordeste na última década. Vale destacar os estados do Piauí, Pará, Roraima, Tocantins, Maranhão e Amapá, por ainda revelarem incipientes resultados nessa temática.

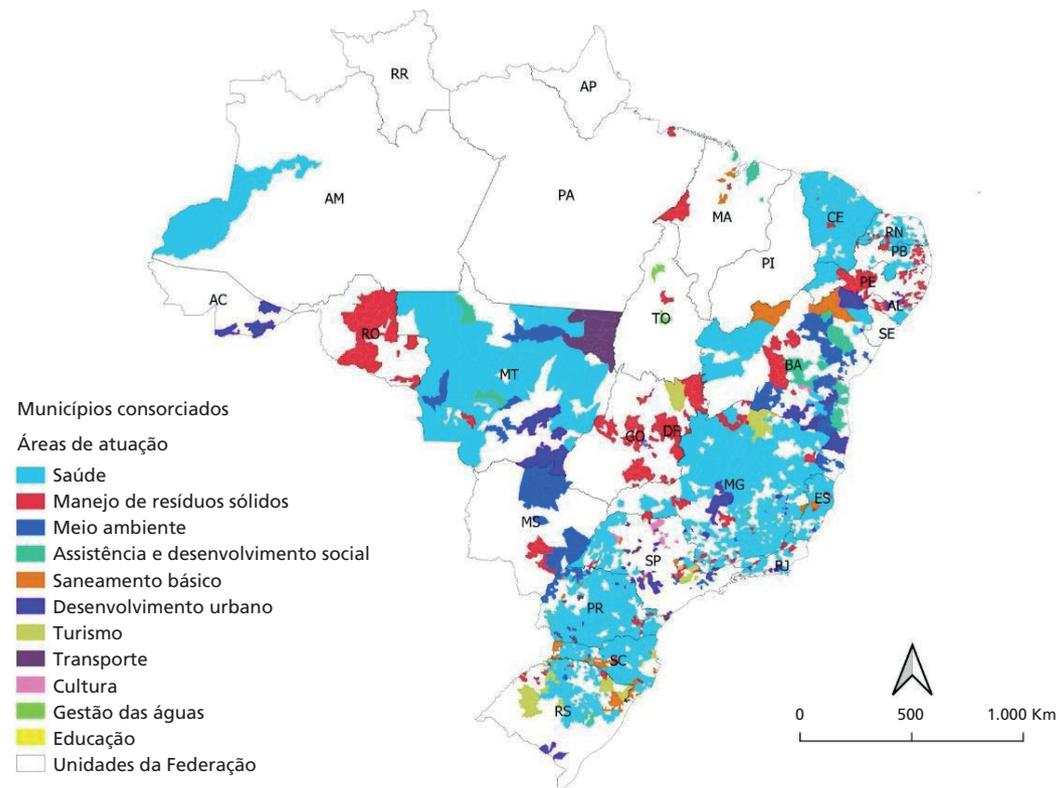
Em relação à área de atuação dos consórcios, identifica-se que eles ainda estão bastante concentrados na área da saúde. Contudo, é preciso apontar que a maior parte dos consórcios brasileiros opera em mais de um setor, sendo a saúde um dos principais campos. Isso permite pensar na atuação dos consórcios para a implementação das políticas urbanas no Brasil. O mapa 4 foi construído com base na principal atividade exercida pelo consórcio, conforme apontado na pesquisa Munic de 2017.

MAPA 3
Distribuição nacional dos consórcios públicos (2017)



Fonte: Munic/IBGE, 2021.

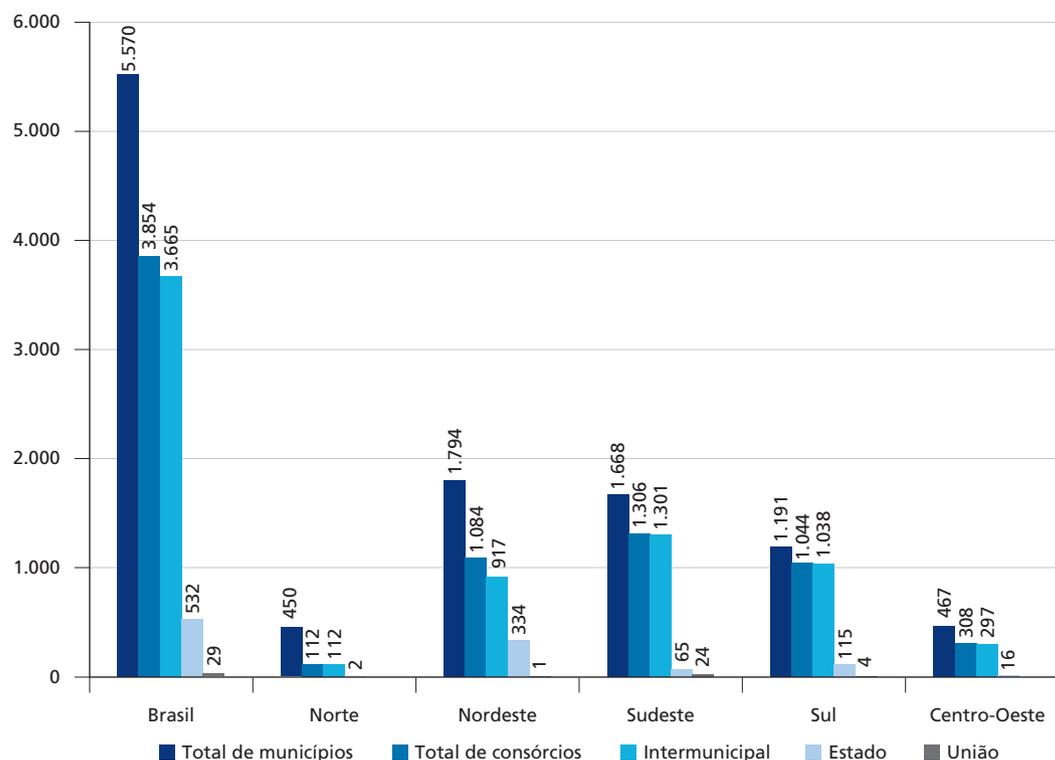
MAPA 4
Distribuição dos consórcios públicos por área de atuação (2017)



Fonte: Munic/IBGE, 2017.

O gráfico 5 apresenta, de forma comparada, o número de consórcios por região do país. Em relação à histórica concentração de consórcios nas regiões Sul e Sudeste, observa-se que a região Nordeste reúne um número considerável de consórcios em seu território. Já a região Centro-Oeste, conforme apontam os mapas expostos e o gráfico abaixo, apresenta um conjunto de consórcios. A região Norte, por sua vez, segue concentrando poucas organizações desse tipo.

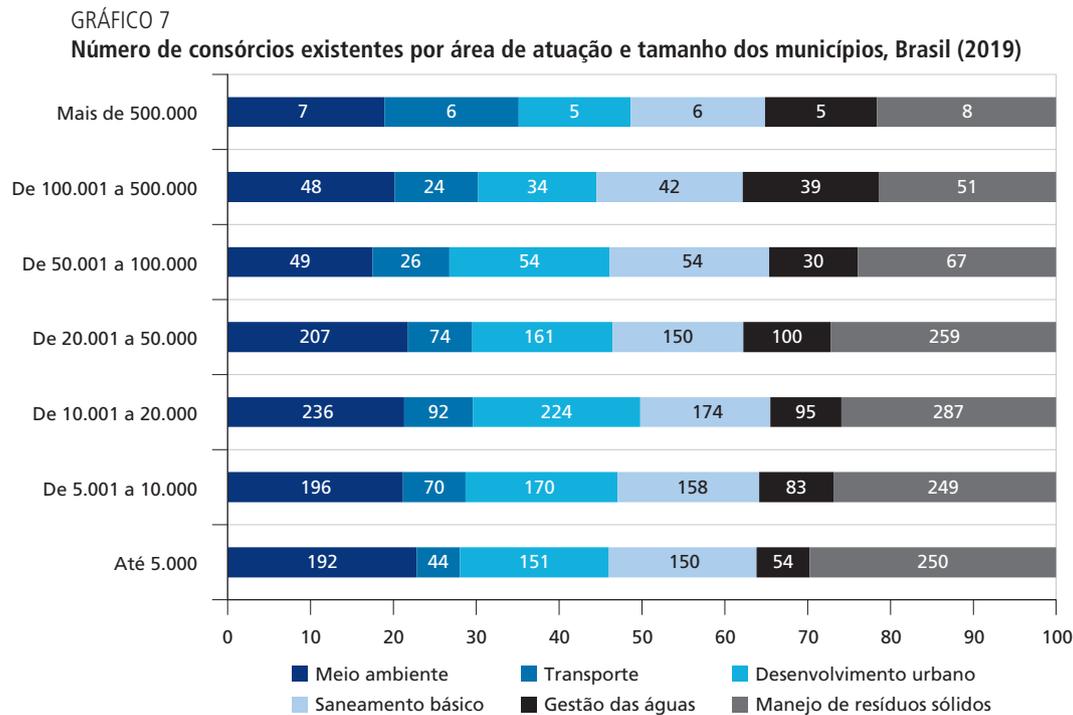
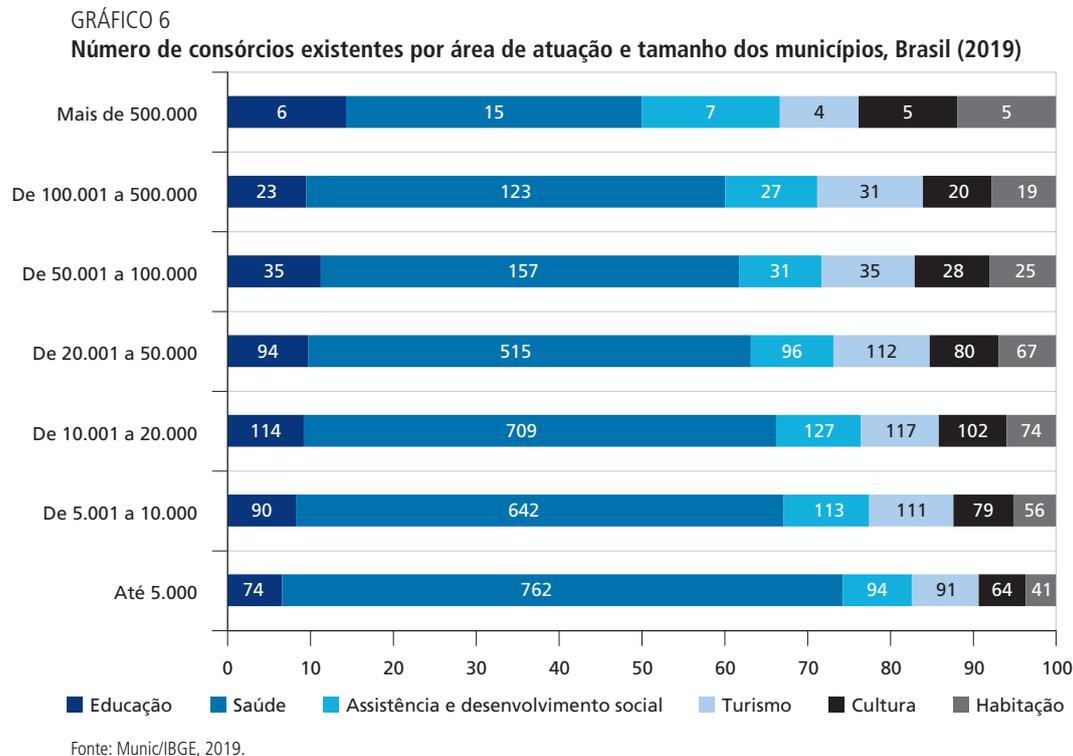
GRÁFICO 5
Número de consórcios existentes por região, Brasil (2019)



Fonte: Munic/IBGE, 2019.

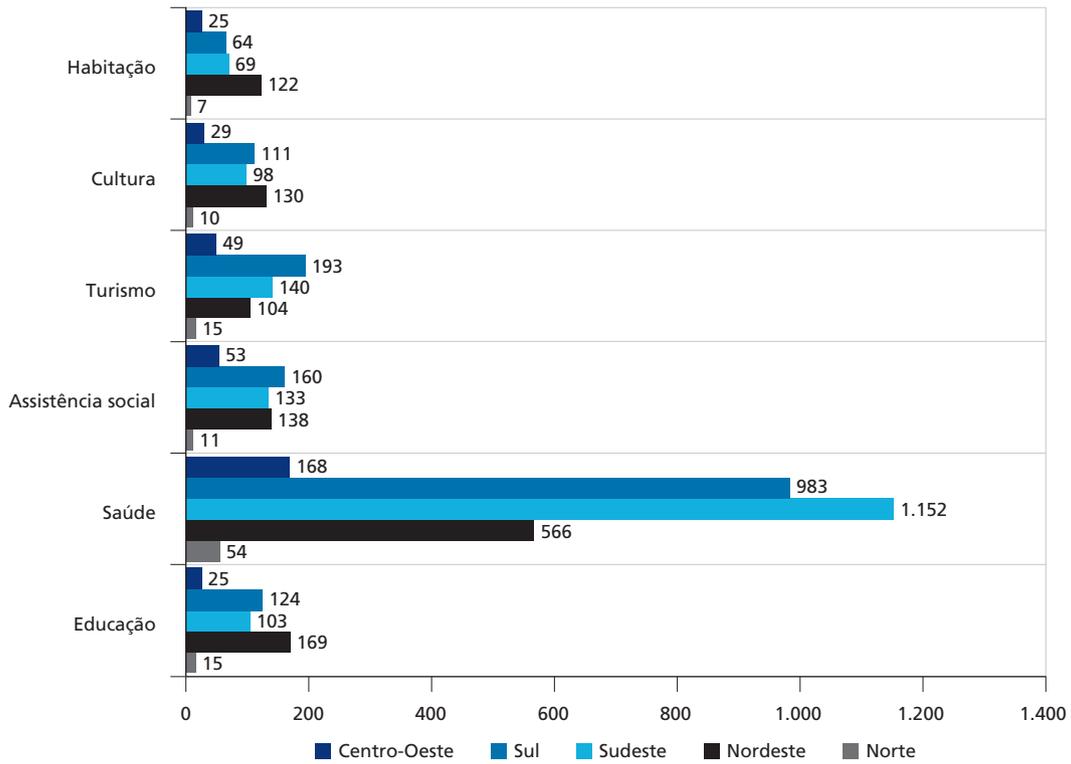
É também interessante observar a presença dos consórcios verticais, ou seja, aqueles em que os governos estaduais participam. Segundo apontado no estudo de Julião e Olivieri (2020), o papel dos estados na condução dos consórcios de saúde tem sido crescente. A inserção desses entes federados no desenvolvimento das atividades dos municípios é, principalmente, no intuito de coordenar as iniciativas realizadas, a fim de evitar sobreposição de atividades e vazios assistenciais na prestação de serviços de saúde. Assim, entende-se que os consórcios verticais são formados por entes governamentais de esferas diferentes. Segundo as autoras, o Ceará foi o primeiro estado a adotar consórcios verticais de saúde logo após a aprovação da Lei dos Consórcios, Lei nº 11.107, de 2005, que permitiu a formação de consórcios entre estados e municípios (Julião e Olivieri, 2020). Conforme destacado, outras mudanças que a Lei dos Consórcios trouxe foram maior segurança jurídica para o arranjo e a institucionalização da responsabilidade solidária entre os entes.

O gráfico 6 aponta que a área da saúde segue sendo soberana na temática de atuação dos consórcios. Contudo, outras áreas vêm apresentando crescimento.



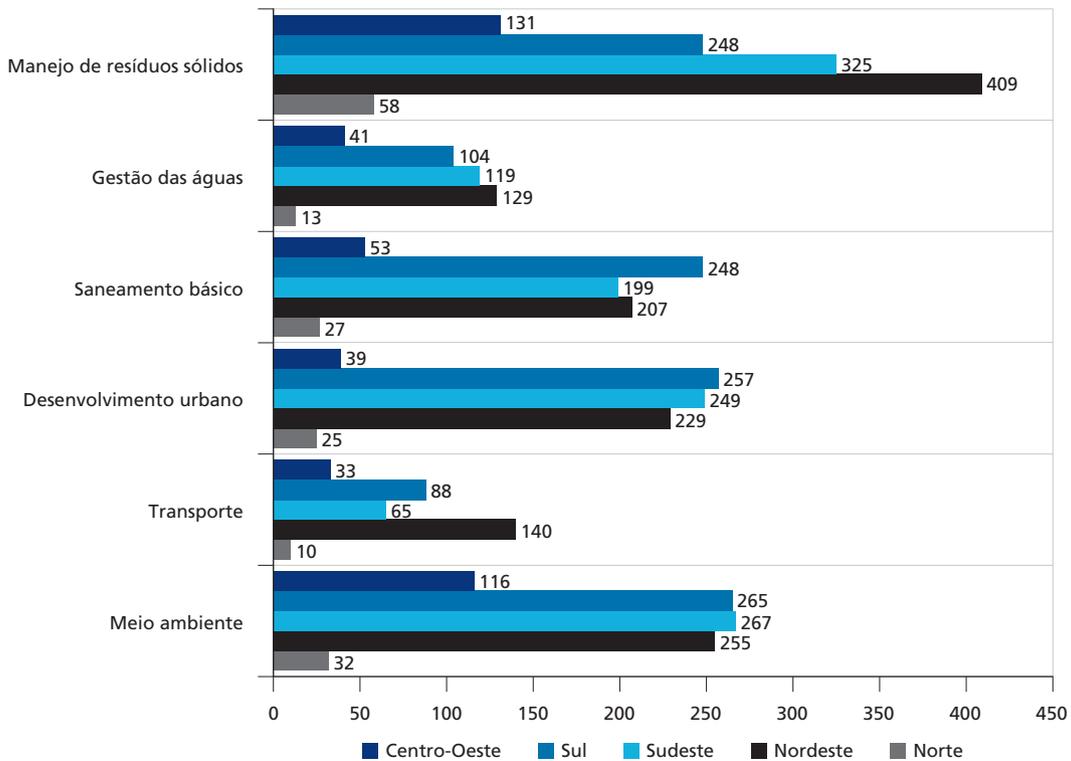
Os gráficos 8 e 9 mostram que a região Sul ainda permanece como a maior concentradora de consórcios na área da saúde. Em relação às outras áreas de atuação, identifica-se uma distribuição mais equilibrada entre as regiões. As áreas de manejo de resíduos sólidos, desenvolvimento urbano e meio ambiente também apresentam uma tímida participação.

GRÁFICO 8
Número de consórcios existentes por área de atuação e região do país, Brasil (2019)



Fonte: Munic/IBGE, 2019.

GRÁFICO 9
Número de consórcios existentes por área de atuação e região do país, Brasil (2019)



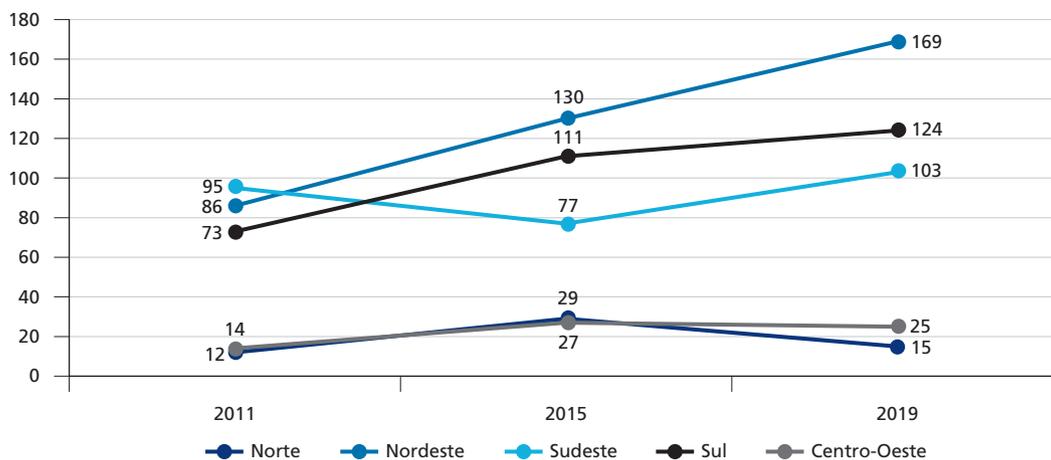
Fonte: Munic/IBGE, 2019.

2.3 Evolução temporal dos consórcios por área temática

A série de gráficos a seguir apresenta dados relativos ao crescimento do número de consórcios por área temática na última década. É importante apontar que os crescimentos mais exponenciais se concentram nas regiões Nordeste e Centro-Oeste. As regiões Sul e Sudeste já vinham de um número elevado de consórcios antes de 2011. A região Norte, por sua vez, segue com um baixo número de municípios consorciados, para todas as áreas.

GRÁFICO 10

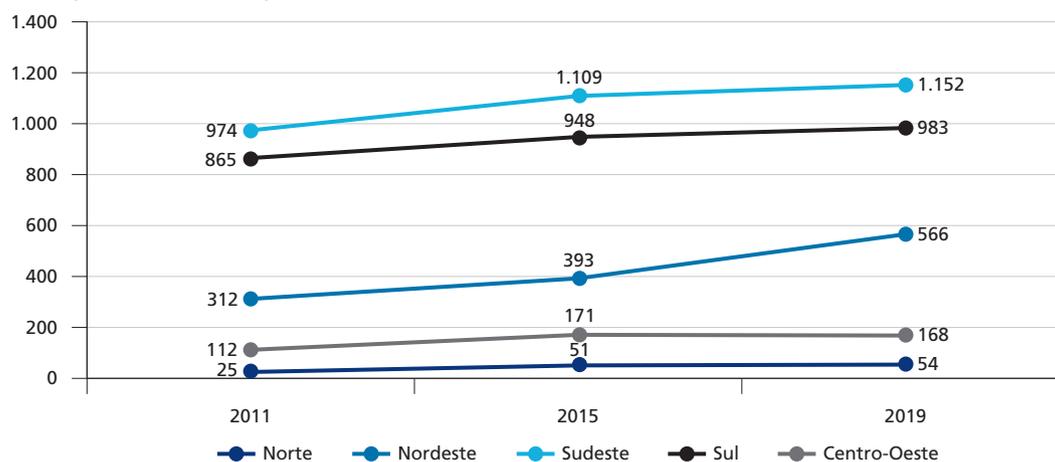
Evolução temporal do número de consórcios intermunicipais de educação por região, Brasil (2011, 2015 e 2019)



Fonte: Munic/IBGE, 2019.

GRÁFICO 11

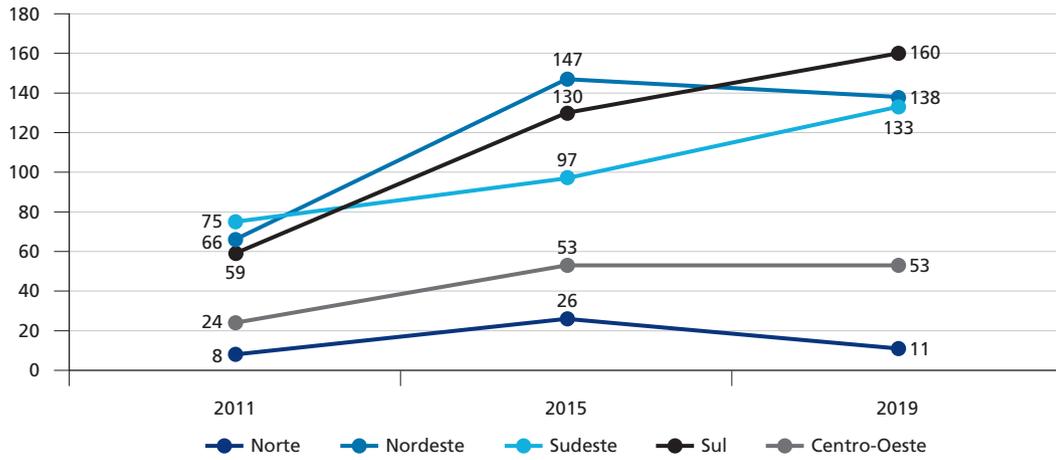
Evolução temporal do número de consórcios intermunicipais de saúde por região, Brasil (2011, 2015 e 2019)



Fonte: Munic/IBGE, 2019.

GRÁFICO 12

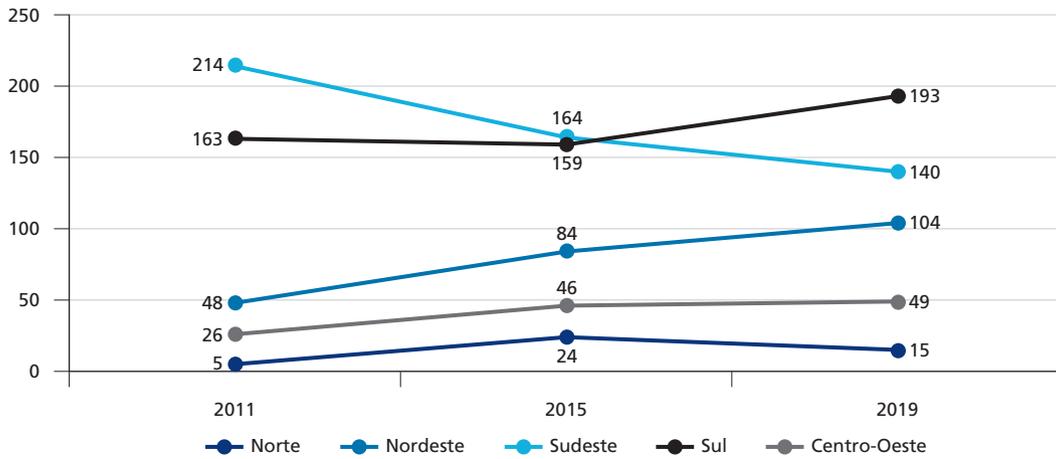
Evolução temporal do número de consórcios intermunicipais de assistência e desenvolvimento social por região, Brasil (2011, 2015 e 2019)



Fonte: Munic/IBGE, 2019.

GRÁFICO 13

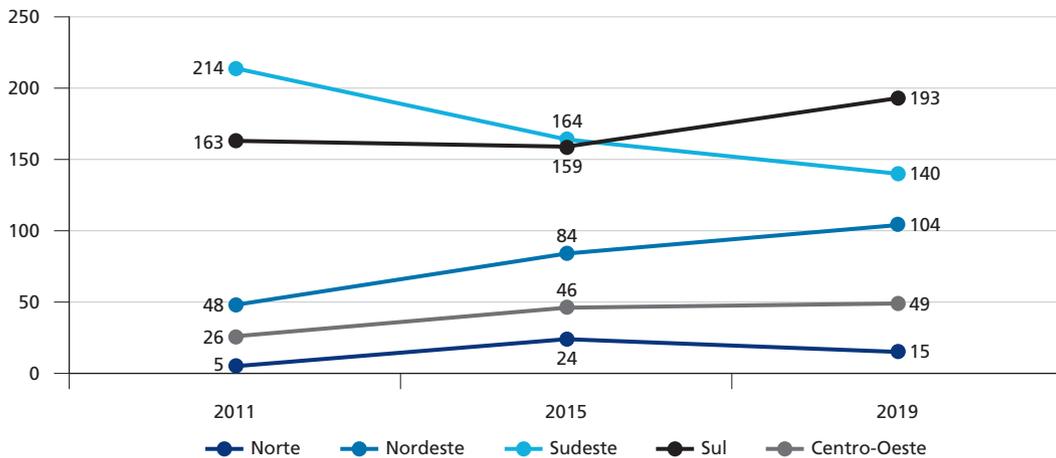
Evolução temporal do número de consórcios intermunicipais de turismo por região, Brasil (2011, 2015 e 2019)



Fonte: Munic/IBGE, 2019.

GRÁFICO 14

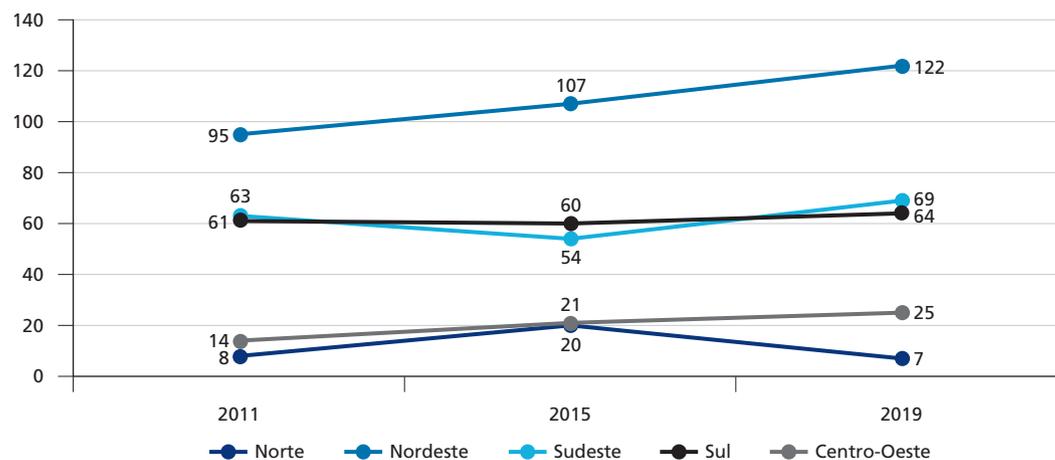
Evolução temporal do número de consórcios intermunicipais de cultura por região, Brasil (2011, 2015 e 2019)



Fonte: Munic/IBGE, 2019.

GRÁFICO 15

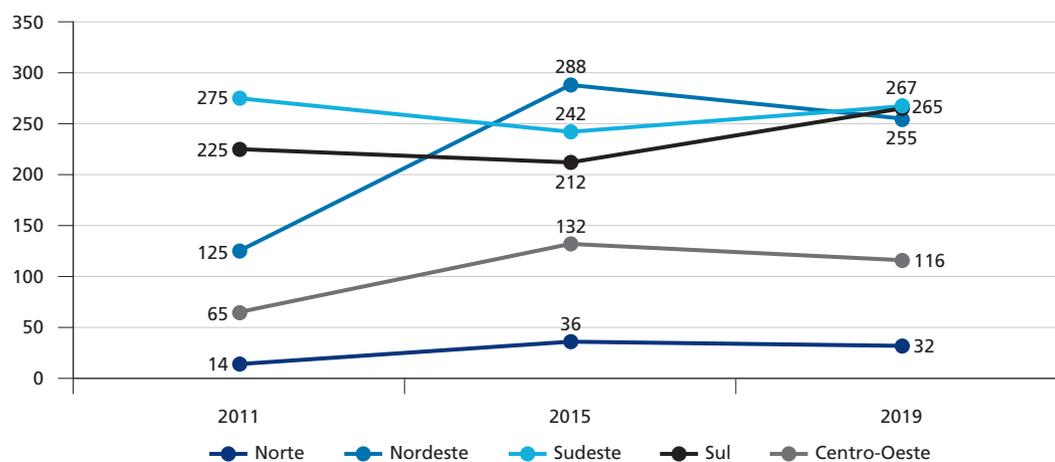
Evolução temporal do número de consórcios intermunicipais de habitação por região, Brasil (2011, 2015 e 2019)



Fonte: Munic/IBGE, 2019.

GRÁFICO 16

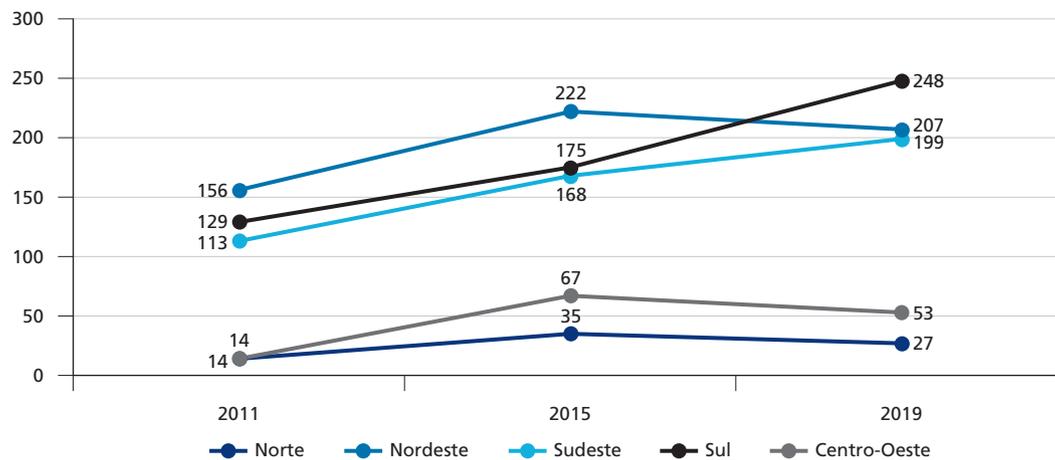
Evolução temporal do número de consórcios intermunicipais de meio ambiente por região, Brasil (2011, 2015 e 2019)



Fonte: Munic/IBGE, 2019.

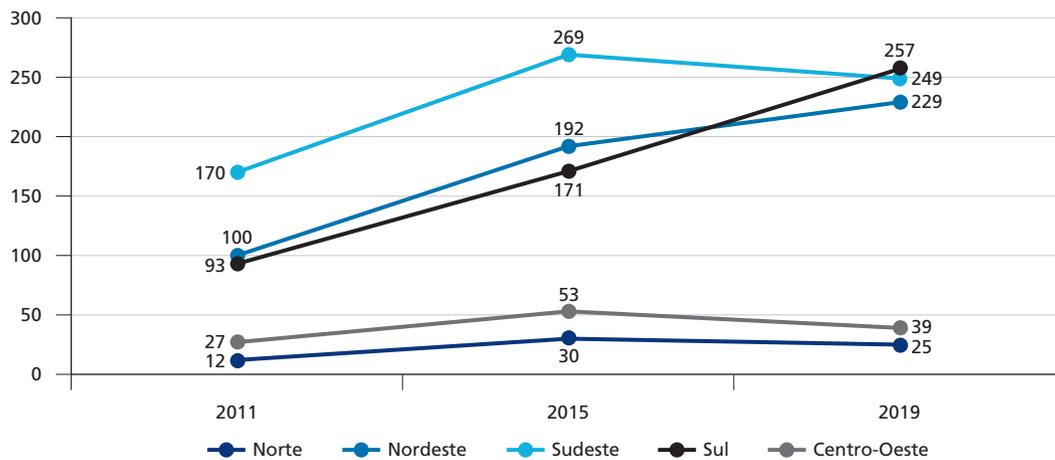
GRÁFICO 17

Evolução temporal do número de consórcios intermunicipais de saneamento básico por região, Brasil (2011, 2015 e 2019)



Fonte: Munic/IBGE, 2019.

GRÁFICO 18
Evolução temporal do número de consórcios intermunicipais de desenvolvimento urbano por região, Brasil (2011, 2015 e 2019)



Fonte: Munic/IBGE, 2019.

3 POLICIES DETERMINE POLITICS? COMO AS POLÍTICAS PÚBLICAS DEFINEM A AÇÃO DOS CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS

Esta discussão busca apresentar de que maneira as trajetórias institucionais das políticas públicas, entendidas aqui como o seu conteúdo, instrumentos de implementação e modos de governança, afetam a forma como os consórcios intermunicipais desenvolvem suas ações. Para isso, analisou-se o conteúdo dos convênios celebrados entre os consórcios e a União nas áreas de saúde, meio ambiente, resíduos sólidos, saneamento básico, desenvolvimento rural e agricultura, disponíveis no Portal da Transparência de Recursos Federais da União (Brasil, 2018), no período de 1996 a 2018. Procurou-se identificar as principais áreas de atuação dos consórcios e o tipo de atividades que realizam e dar ênfase para as estruturas de regulação existentes em cada área de políticas públicas. Constatou-se que, apesar de representarem uma inovação na maneira como os municípios realizam a gestão das políticas públicas, as atividades desenvolvidas pelos consórcios reiteram o papel centralizador da União.

Posteriormente a essa discussão, pretende-se discutir de que modo o desenvolvimento urbano, defendido pela PNDU, pode também ser área de atuação dos consórcios.

Desde a década de 1990, os consórcios públicos têm chamado a atenção dos pesquisadores pela forma potencialmente inovadora de articulação dos entes municipais no Brasil. A partir de então, um amplo conjunto de estudos sobre o tema foi desenvolvido, principalmente investigando o impacto dessas organizações para a economia dos municípios (Amaral e Blatt, 2011; Botti *et al.*, 2013), a contribuição dos consórcios para o processo de regionalização da saúde (Morais e Chaves, 2016) e, mais recentemente, a inserção dessas organizações na área da educação (Grin e Segatto, 2021) e manejo dos resíduos sólidos (Fernandes *et al.*, 2020).

Nesse sentido, os consórcios sempre foram tratados como uma inovação no federalismo brasileiro (Abrucio, Filippim e Dieguez, 2013; Fernandes *et al.*, 2020), principalmente porque se contrapõem à lógica centralizadora da União (Arretche, 2010) e constroem um conjunto de iniciativas de forma autônoma e atrelada às demandas regionais. O objetivo desta subseção é observar como as regras do jogo institucional, dispostas no desenho de um conjunto de políticas nacionais, influenciam a forma como os consórcios públicos

desenvolvem as políticas públicas. Para isso, serão analisados os convênios estabelecidos por essas organizações com o governo federal.

As diversas correntes da teoria institucional privilegiaram, desde a década de 1980, um olhar para o modo como as instituições contribuem para a reprodução de práticas sociais, modelam formas de engajamento político e importam para a tomada de decisão dos formuladores de políticas públicas. Nesse sentido, a definição clássica do papel das instituições no jogo político se concentra, principalmente, em sua função para a redução das incertezas e dos custos de transação (North, 1991). No campo das políticas públicas, o uso da teoria institucional para explicar o processo de mudança ou de manutenção de uma política pública é vasto, passando pela área da saúde (Immergut, 1996; Cortes, 1998; Duarte *et al.*, 2015), pelas políticas monetárias (Jantalia, 2017) até a estruturação de políticas de certificação de produtos orgânicos (Frizo e Niederle, 2019; Niederle, Dorville e Lemeilleur, 2021), entre outros campos. A ideia de fundo, baseada na proposição de Lowi (1972), é de que as trajetórias institucionais de desenvolvimento das políticas públicas importam para a compreensão de como os atores políticos se mobilizam.

Nesse sentido, a reflexão que anima este estudo é compreender de que forma as trajetórias institucionais, tidas aqui como o conteúdo das políticas públicas, afetam a maneira como os consórcios intermunicipais desenvolvem suas políticas.

3.1 A trajetória institucional importa?

A autonomia municipal é uma questão pertinente quando se observa a dinâmica do federalismo brasileiro. Os municípios possuem autonomia política para eleger seus representantes locais de forma independente das vontades dos governadores estaduais ou de qualquer outra força política externa. Contudo, em relação à autonomia para executar seus projetos e desenvolver suas políticas, os municípios são altamente dependentes da União, tanto em matéria financeira quanto legislativa (Arretche, 2012; Frey *et al.*, 2017). Todas as políticas de maior impacto e relevância social (saúde, educação, gestão do espaço urbano, meio ambiente, saneamento e assistência social) são definidas pela União em termos de conteúdo, objetivos e critérios, cabendo aos municípios unicamente a tarefa de implementá-las. Identificamos que essa lógica perdura quando observamos os consórcios públicos. A forma como municípios coordenam-se e associam-se para prestar serviços públicos é inovadora, contudo, no que diz respeito ao conteúdo do que é realizado, a análise adotada aponta que há pouca inovação. Na verdade, o que se identifica é uma tentativa dos consórcios em auxiliar os municípios a se adequarem às normativas federais e implementarem os direitos sociais estipulados a nível da União. Ou seja, os consórcios atuam de modo mais reativo do que proativo. Primeiramente, os municípios são colocados em uma situação enquanto provedores de direitos sociais e políticas públicas e, na sequência, os consórcios são acionados pelos municípios para auxiliá-los.

Ao analisar o conteúdo dos convênios, voltamos novamente aos argumentos propostos por Grin (2014) e Lima *et al.* (2020) sobre o fato de que, a partir da CF/1988, os municípios brasileiros passaram a assumir cada vez mais responsabilidades e funções, sem necessariamente possuírem a capacidade técnica e os recursos para exercê-las. Os consórcios públicos intermunicipais começaram a atuar em um conjunto de áreas de políticas públicas, para além da saúde, na qual eram tradicionalmente situados (Lima, 2000; Amaral e Blatt, 2011). Assim, essas organizações passaram a desenvolver ações em outras áreas, como gestão de políticas de meio ambiente, de resíduos sólidos, de saneamento básico e de agricultura.

Desse modo, a partir dos dados apresentados, observamos que os consórcios seriam uma ferramenta para propiciar aos municípios brasileiros o acesso a um conjunto de produtos e serviços. Os convênios analisados são um importante indicativo de que esses consórcios, ao longo das últimas décadas, já possuem uma estrutura institucional que lhes permite articular os interesses locais em torno de pautas específicas e buscar os recursos para implementar suas políticas.

Do ponto de vista da coordenação federativa, identifica-se que os consórcios públicos se constituem enquanto instâncias regionais que articulam os interesses locais e conciliam esforços para a busca de recursos, tendo em vista a implementação de políticas públicas. O desenho do estudo, a partir de um recorte transversal, possibilitou identificar as principais temáticas de atuação dos consórcios por meio dos convênios realizados entre estes e a União. Conforme apontam Segatto e Abrucio (2016), historicamente os estudos sobre coordenação federativa no Brasil deram mais atenção ao modo como a esfera federal induz o processo de desenvolvimento das políticas públicas com os demais entes federados. Na esteira deste entendimento, neste trabalho investigamos como os entes subnacionais operam a implementação de políticas públicas. Ainda há uma longa agenda de pesquisa pela frente, como explorar mais a relação entre os consórcios e os governos estaduais (Julião e Olivieri, 2020).

Segundo Julião e Olivieri (2020), a territorialidade torna-se relevante para a análise de cooperação entre estados e municípios. A sobreposição geográfica entre o desenho institucional dos consórcios e o das regiões de saúde permitiu aproveitar os laços existentes entre os municípios e facilitou a análise da capacidade instalada em cada região, além de facilitar a relação dos consórcios com as redes de saúde. Nesse sentido, aproveitando essa tese para refletir sobre a PNDU, não é interessante conceber novos consórcios especificamente voltados para as políticas urbanas, mas sim construir as relações institucionais a partir das estruturas já estabelecidas, considerando o aprendizado organizacional prévio. Segundo as autoras, quando a dinâmica territorial está atrelada ao desenho regional, torna-se mais ágil o processo de implementação e gestão da política.

Constatamos que os consórcios públicos orientam as suas atividades de acordo com as regras do jogo das respectivas arenas de políticas públicas em que se inserem. Desse modo, o conceito de *policy arenas*, proposto por Lowi (1972) e trabalhado por Frey *et al.* (2017), mostrou-se útil para a análise. A partir da discussão sobre a situação dos municípios no jogo federativo, conseguimos identificar que os consórcios atuam no sentido de contribuir com a amenização das fragilidades técnicas e institucionais dos municípios, dando a eles condições de acesso a produtos e serviços. Além disso, do ponto de vista da consolidação de um modo de governança regional de políticas públicas, os consórcios públicos apresentam-se como boas ferramentas – tanto na parte da articulação política com os entes centrais quanto para a implementação de políticas públicas.

3.2 Instituições como orientadoras do processo de construção das políticas públicas

A literatura aponta que os consórcios públicos são espaços institucionais criados com o objetivo de auxiliar o município a ter acesso a um conjunto de produtos e serviços que, isoladamente, não teria como conseguir (Strelec, 2011; Abrucio, Filippim e Dieguez, 2013; Machado e Andrade, 2014; Rocha, 2016). Essas organizações, quando estabelecidas, decidem em que área vão atuar e se inserem em arenas de políticas públicas específicas.

Ao longo das décadas de 1950 e 1960, a ciência política tradicional entendeu as políticas públicas (lidas como *policy*) como um produto das dinâmicas de enfrentamento, disputa de poder e concertação de interesses entre os atores políticos (*politics*) em um ambiente institucional previamente existente (*polity*). Assim, *polity* era entendida como o cenário institucional relativamente constante e *politics* sendo a variável independente, com as políticas públicas em si sendo tidas como um mero resultado da soma de forças dos atores nos campos de ação. Theodore Lowi (1972) subverte essa lógica ao afirmar que as “*policies determine politics*”, ou seja, que as políticas públicas vigentes são relevantes e alteram a forma como instituições e atores políticos (*polity e politics*) agem. A premissa empregada pelo autor foi utilizada em estudos posteriores, a partir de uma abordagem institucional que observa a importância da trajetória construída pelas políticas públicas para a tomada de decisão dos atores na contemporaneidade (Frey *et al.*, 2017).

Assim, argumenta-se que os consórcios operam em arenas que já possuem regras do jogo definidas por meio dos marcos regulatórios oriundos das políticas públicas nacionais. Desse modo, o desenvolvimento de ações por estes consórcios está condicionado ao desenho institucional de cada campo de política pública em que se inserem. Reforçamos esse argumento, dado que a ideia central é promover a discussão dos consórcios em diálogo com a PNDU.

Além disso, apenas uma análise transversal dos consórcios públicos poderia permitir uma discussão à luz da teoria de Lowi (1972), tendo em vista o fato de que seria necessário analisar vários consórcios públicos simultaneamente. Dessa forma, analisar os convênios celebrados por estes com a União ao longo do período de 1996-2018, como proposto na sequência, permitirá a observação da atuação de um conjunto variado de consórcios públicos em uma série de *policy arenas*.

O recorte teórico e metodológico utilizado nesta subseção parte das constatações de Arretche (2012) e de Lotta, Gonçalves e Bitelman (2014) relativas à condução de uma variedade de políticas públicas – saúde, educação, meio ambiente, saneamento básico, cultura, combate à pobreza, entre outras – ao longo das últimas décadas. As autoras apontam que, mesmo passadas décadas de descentralização, existe ainda uma forte presença do âmbito federal na condução das políticas públicas nos governos locais. Em todas as áreas de políticas públicas analisadas pelas autoras, foi identificada a importância do papel do governo central na proposição, normatização, financiamento, indução e coordenação das políticas e programas. Desse modo, podemos afirmar que, mesmo após a descentralização, a União continua sendo o ente que concentra a maior parte dos recursos arrecadados e pauta grande parcela da agenda das políticas públicas no Brasil.

As *policy arenas* evidenciadas neste estudo são compostas por um conjunto de regras institucionais que produzem um efeito importante no desenho federativo. Em outras palavras, nas áreas de meio ambiente, saúde, saneamento básico e agricultura, o ente municipal passou a ser o principal ator responsável pelo processo de implementação das respectivas políticas sem, contudo, possuir as capacidades técnicas e administrativas necessárias. Corroboramos a tese de Arretche (2012), que argumenta que o federalismo brasileiro apresenta como característica uma concentração de autoridade regulatória na União, cabendo aos municípios (e aos consórcios intermunicipais, por extensão) a implementação das políticas.

3.3 Arenas de políticas públicas – meio ambiente, saneamento, agricultura e saúde

3.3.1 Meio ambiente

Desde a década de 1970, no Brasil, existe uma preocupação em consolidar um arcabouço institucional na área do meio ambiente. Segundo Leme (2010), em 1974 é criada, no âmbito da União, a Secretaria Especial do Meio Ambiente, que, em 1992, foi elevada à condição de ministério. Além disso, data de 1981 a criação do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama).

Identifica-se que o processo de descentralização pelo qual o Brasil passou a partir da década de 1980 também teve efeitos sobre a área ambiental. No que concerne à atual implementação de políticas ambientais e do cumprimento das obrigações legais requeridas, Leme (2010) aponta que o município passou a ser o responsável pela implementação de um largo conjunto de políticas ambientais. Assim, ao passo que as leis e normativas ambientais são produzidas em nível federal, a sua implementação passou a ser de responsabilidade municipal. Além disso, o art. 225 da CF/1988 dispõe que todos os cidadãos brasileiros têm direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e preservado. Segundo a autora, o arcabouço legal brasileiro vem buscando descentralizar as ações do poder público, fortalecendo o papel dos municípios na gestão do meio ambiente.

3.3.2 Resíduos sólidos e saneamento básico

Em relação às políticas de resíduos sólidos, é preciso apontar que tanto a Lei nº 11.445 (Brasil, 2007), também conhecida como a Lei de Saneamento Básico, quanto a Lei nº 12.305 (Brasil, 2010), intitulada PNRS, estabelecem que todas as cidades brasileiras devem elaborar os seus respectivos Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB) e seus Planos Municipais de Resíduos Sólidos (PMRS). As duas leis são marcos legais importantes para essa área específica de políticas públicas, e postulam que a confecção dos referidos planos é condição necessária para o município receber os recursos da União a fim de executar ações nessa área. A lei que institui a PNRS (Brasil, 2010) ainda diz que os municípios consorciados terão prioridade para o acesso aos recursos da União para a construção de sistemas de manejo de resíduos sólidos. Desse modo, a própria União desenvolve um mecanismo de indução para a criação dos consórcios no Brasil nessa área, e também estabelece uma obrigação institucional para os municípios brasileiros, a fim de que estes elaborem os referidos planos para essas áreas específicas (Maiello, Britto e Valle, 2018).

É importante ressaltar que a situação dos municípios brasileiros, no que diz respeito ao tratamento de resíduos sólidos, é bastante crítica. Simão *et al.* (2018) apontam que, no ano de 2014, apenas 40,2% dos municípios brasileiros realizavam a prática adequada de disposição de resíduos sólidos urbanos, enquanto os outros 59,8% depositavam o lixo em espaços a céu aberto, em lixões, onde não havia qualquer tipo de manejo adequado. Nesse sentido, para a maioria dos municípios brasileiros, seria inviável construir individualmente um sistema de manejo de resíduos sólidos. Dessa forma, a administração regional, por meio de um consórcio, seria uma alternativa viável para os municípios no que concerne à gestão dos resíduos sólidos.

3.3.3 Agricultura

Em relação à área de agricultura, é importante apresentarmos o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (Suasa), promulgado pelo Decreto nº 5.741 (Brasil, 2006). Tal sistema aponta que é de competência das prefeituras municipais a criação de seus próprios Serviços de Inspeção Municipais (SIMs). Esse sistema de inspeção é responsável por fiscalizar os estabelecimentos que industrializam produtos de origem animal e vegetal (tais como queijos, geleias, doces de frutas, embutidos, ovos, mel, carnes, entre outros). De acordo com Grisa e Schneider (2014), o objetivo de criar o Suasa e o SIM foi agregar valor aos alimentos produzidos pela agricultura familiar e possibilitar que estes fossem comercializados posteriormente.

O Suasa também aponta que as prefeituras devem cumprir um determinado conjunto de requisitos técnicos e estruturais para fazer a fiscalização dos estabelecimentos. A legislação diz ainda que os produtos fiscalizados possuem comercialização restrita no espaço geográfico do órgão fiscalizador, ou seja, um produto fiscalizado pelo município de Campinas (São Paulo), por exemplo, só poderá ser vendido no respectivo território municipal; e um produto fiscalizado por um órgão do governo do estado de Minas Gerais somente pode ser comercializado neste estado. Ademais, a criação de um sistema de inspeção sanitária em um município de pequeno porte é inviável, devido aos custos de sua manutenção (médicos veterinários, laboratório de análises dos materiais, equipamentos, entre outros). Assim, uma das vantagens da inserção dos consórcios intermunicipais nesse campo é que, desse modo, os municípios de menor porte teriam como possuir o SIM se este fosse organizado regionalmente.

3.3.4 Saúde

Desde o início da década de 1990, o Sistema Único de Saúde (SUS) se preocupou, por meio da Lei Orgânica da Saúde, em estabelecer um sistema regionalizado da gestão da oferta e demanda dos serviços de saúde. Os esforços mais concretos em direção a uma organização regional de saúde foram pensados somente a partir da década de 2000, principalmente depois do Pacto de Gestão, no ano de 2006 (Machado, 2009). O Decreto nº 7.508, de 28 de junho de 2011, orienta a formação de redes regionalizadas e define as regiões de saúde como espaços para integração dos serviços e, principalmente, de organização da oferta e da demanda pelos serviços de saúde (Brasil, 2011b). O decreto define ainda o papel das Comissões Intergestores Regionais (CIR), organizadas pelas secretarias estaduais de saúde, como instâncias de articulação dos gestores municipais que devem propor, de maneira coordenada, a distribuição dos serviços e trabalhadores da saúde, visando garantir amplo acesso às ações nos diferentes níveis de atenção, possibilitando a equidade e a integralidade por meio da gestão do cuidado (Santos e Giovanella, 2014).

Dessa forma, o processo de regionalização deve ser compreendido como um modo de organização das ações e dos serviços de saúde em uma região a fim de assegurar a integralidade da atenção, propiciar a racionalidade dos gastos efetuados bem como a otimização dos recursos e a equidade (Morais e Chaves, 2016).

O levantamento apresentado trata-se de uma busca cujas fontes foram documentais e se encontram disponíveis em arquivos públicos. Foram observados e respeitados os aspectos da integridade em pesquisa. Nesse sentido, o levantamento pode ser caracterizado como uma pesquisa qualitativa com coleta de dados do tipo documental (Marconi e Lakatos, 1991).

Essa técnica tem por objetivo compreender as informações contidas nos documentos originais, por intermédio de procedimentos de sistematização e categorização (Bardin, 2011). Para tanto, foram acessados os convênios celebrados entre a União e os consórcios públicos no Brasil, disponíveis no Portal da Transparência da União, no período de 1996 a 2018. Após a coleta das informações organizou-se o material em uma planilha e se examinou o conteúdo das propostas, atentando-se para os objetivos apresentados pelos consórcios para a celebração dos respectivos convênios.

No total, foram celebrados 422 convênios entre a União e os consórcios públicos no período de 1996 a 2018. A partir da coleta dos documentos que compunham os convênios celebrados, realizou-se análise do conteúdo com base na proposta metodológica de Bardin (2011), que destaca a materialidade linguística do texto. Esse tipo de avaliação espera compreender o pensamento dos sujeitos envolvidos no processo que se quer examinar, por meio do conteúdo expresso no texto, em uma concepção mais transparente de linguagem. Os documentos analisados são peças-chave do processo de transferência de recursos, visto que apresentavam os objetivos e justificativas para a celebração de convênios entre os consórcios e a União. O convênio entre a União e o consórcio é uma transferência voluntária de recursos, o que implica necessariamente a existência de uma negociação política entre esses arranjos institucionais e as esferas de governo central.

A partir da análise de conteúdo sobre os consórcios públicos intermunicipais foram elaboradas duas categorias de resultados: i) descrição geral dos convênios celebrados no Brasil; e ii) relação existente entre as políticas públicas nacionais e o conteúdo dos convênios estabelecidos.

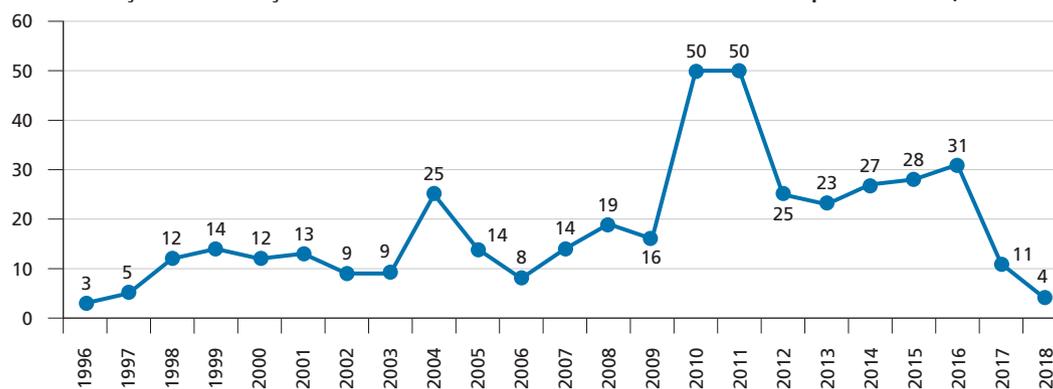
O Portal da Transparência da União oferece detalhes dos convênios estabelecidos entre os consórcios intermunicipais e a União, tais como objetivo, datas, valores e as cidades que são abrangidas pelo consórcio conveniado. A partir dessa análise, foi possível compreender de forma mais aprofundada quais ações são realizadas pelos consórcios no Brasil.

3.3.5 Descrição geral dos convênios celebrados no Brasil

Nessa categoria serão analisados dados atrelados à evolução da celebração de convênio entre União e consórcios intermunicipais no Brasil entre 1996 e 2018, no geral e em relação à área da saúde especificamente.

O gráfico 19 apresenta a distribuição do número de convênios firmados com consórcios intermunicipais de todas as áreas de políticas públicas ao longo do tempo. Verifica-se que o número de convênios estabelecidos entre os consórcios e a União aumentou significativamente, principalmente nos anos de 2010 e 2011. Todavia, houve uma distribuição irregular ao longo da série histórica.

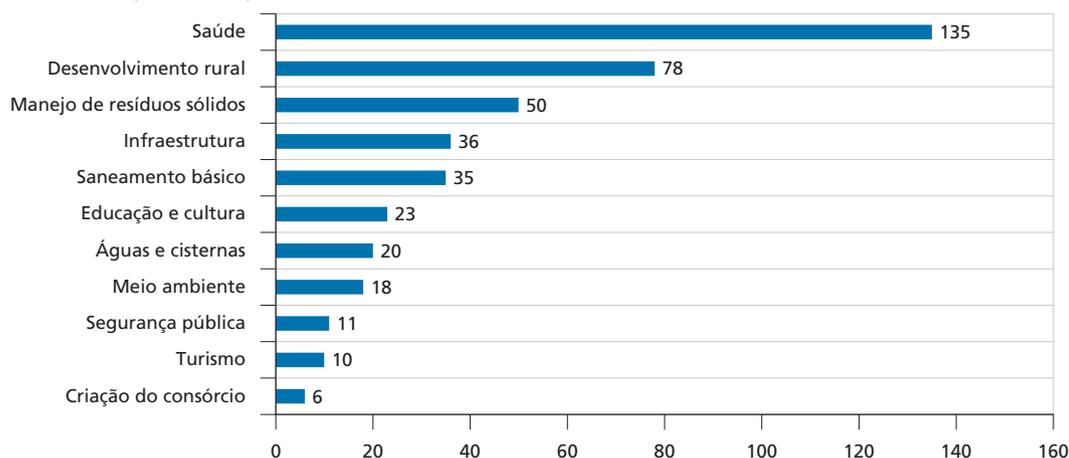
GRÁFICO 19
Evolução da celebração de convênios entre União e consórcios intermunicipais no Brasil (1996-2018)



Fonte: Brasil (2018).
Elaboração dos autores.

O gráfico 20 traz a distribuição percentual dos convênios celebrados entre os consórcios e a União conforme as áreas de políticas públicas. Identifica-se que, dos 422 convênios celebrados no período de 1996 a 2018, a maioria deles, 32%, visavam promover ações na área da saúde, 18% em desenvolvimento rural e 12% na área do manejo de resíduos sólidos.

GRÁFICO 20
Área temática e quantidade de convênios celebrados pelos consórcios com a União, Brasil (1996-2018)



Fonte: Brasil (2018).
Elaboração dos autores.

No tocante à proeminência da área da saúde entre os convênios firmados, Machado e Andrade (2014) e Rocha (2016) apontam que a provisão de serviços de saúde passou, ao longo das últimas décadas, a ser competência municipal e, nesse sentido, a sensibilidade do eleitorado para a qualidade da provisão dos serviços prestados é bastante alta. Segundo os autores, este fato faz com que os prefeitos de uma dada região superem os seus conflitos partidários e busquem alternativas para a resolução das demandas. Assim, os consórcios seriam uma ferramenta para garantir o acesso aos serviços de saúde.

Nesta seção analisam-se os objetivos dos convênios relacionados à área da saúde. Para tanto, foram classificados os tipos de ações que os consórcios pretendiam executar. Verifica-se que 60% dos convênios celebrados ($n = 81$) nessa área tiveram como objetivos a aquisição de equipamentos hospitalares, a melhoria da estrutura física dos serviços de saúde e a compra

de materiais permanentes. Além disso, destaca-se o fato de que 6% ($n = 9$) dos convênios celebrados visavam à construção de estruturas físicas onde funcionariam serviços de saúde e outros 7% buscavam adquirir unidades móveis para os municípios consorciados.

A partir da análise de conteúdo dos convênios, identifica-se que alguns consórcios organizam estruturas próprias de implementação de políticas públicas, ou seja, eles constroem e mantêm serviços de saúde cujo objetivo é fornecer o atendimento direto à população. Por sua vez, identifica-se que outros consórcios atuam de modo a auxiliar os municípios na manutenção dos serviços de saúde (por exemplo, compra de materiais permanentes para os hospitais), tornando-se assim uma estrutura de apoio técnico, operacional e administrativo, sem ter a pretensão de prestar serviços de atendimento direto à população.

Os objetivos dos convênios apresentados pelos consórcios à União revelam um conjunto de fragilidades dos municípios das regiões em que estão inseridos, para os quais os recursos seriam destinados. A partir da análise dos documentos que compõem os convênios celebrados foram identificadas referências ao conceito de regionalização da saúde. De modo ilustrativo, cita-se o convênio celebrado em 2010 por um consórcio situado no sul do Paraná, que conta com vinte municípios consorciados. Os documentos relativos demonstram que o consórcio buscava a construção de um prédio onde funcionaria um centro regional de especialidades médicas e a justificativa para a captação de recursos, descrita no objetivo do convênio, foi precisamente a diminuição das filas dos serviços de saúde localizados na capital, Curitiba, e a criação de um centro regional de referência a fim de regionalizar o atendimento dos serviços de média complexidade.

Da mesma forma, verificou-se que alguns convênios apresentavam, na descrição do objetivo, uma arguição a respeito da importância do investimento para a região. Cita-se aqui o trecho de um convênio estabelecido por um consórcio mineiro no ano de 2012, com a seguinte justificativa:

o objetivo da execução do objeto do convênio visa a compra de equipamentos para criar condições de implantar serviços de saúde para atender a região dos municípios consorciados, cujo benefício é criar condições à população local de ser atendida na própria região, evitando o seu deslocamento para os grandes centros saturados (Brasil, 2018).

Nesse sentido, o documento demonstra uma sensibilidade do consórcio para questões cruciais relacionadas à gestão da oferta para o atendimento da demanda no SUS. Esse dado reforça o argumento de que as políticas conduzidas localmente pelos consórcios dialogam com as demandas (impostas pela União) que os municípios passaram a ter que responder.

Em outro caso, aponta-se um convênio celebrado por um consórcio situado em Rondônia, em 2011, que pretendia captar recursos federais para a aquisição de determinados aparelhos hospitalares (aparelho de radiografia e de mamografia), conforme informações do Portal da Transparência. Além disso, consta nos objetivos do convênio que quem administraria tais equipamentos seria o município de referência da região e não o próprio consórcio. Assim, o consórcio estaria associado aos interesses dos municípios daquele território e seria um facilitador para o acesso aos recursos federais, mas não o prestador do serviço. Em outros casos, os objetivos dos convênios identificados diziam respeito à compra de veículos como ambulâncias e UTI móveis, a fim de equipar os serviços de saúde já existentes nos municípios de referência (Brasil, 2018). Todavia, percebe-se que a concepção de serviço de saúde da maioria dos consórcios está vinculada a um modelo centrado na medicina curativa e hospitalocêntrica (Viana *et al.*, 2018), baseada na produção de atendimento de média e

alta complexidade. Contrariando essa tendência, observa-se que uma minoria dos convênios (seis ao todo) apresentava como proposta a construção de academias de terceira idade, com o objetivo de melhorar a qualidade de vida dos idosos.

Identifica-se que os gestores dos consórcios estão cientes dos efeitos negativos que o processo de descentralização do atendimento à saúde provocou nos municípios brasileiros. Por conta disso, essas organizações propõem ações de regionalização do atendimento à saúde na medida em que apresentam propostas para construir estruturas regionais de provisão de serviços de saúde e para garantir o auxílio financeiro aos municípios de referência das regiões. Contudo, desafios ainda persistem. Vale destacar que não fica claro como tais iniciativas convergem com o trabalho das Comissões Intergestoras Regionais e as diretrizes da Programação Pactuada Integrada situadas em cada estado da federação. Além disso, os consórcios de saúde não contam com instrumentos de participação, dificultando o controle social sobre suas atividades (Flexa e Barbastefano, 2020).

O estudo de Botti *et al.* (2013) chama a atenção para o fato de os consórcios se preocuparem mais com a oferta direta de serviços do que com a construção de um sistema de saúde que busque a integralidade e a coordenação assistencial. Nesse contexto, os autores afirmam que os consórcios conseguem ampliar o acesso aos serviços especializados nas regiões que atuam. Contudo, persistem desafios relativos à construção de um sistema de referência e contrarreferência¹ entre os serviços de saúde. O estudo de Nicoletto, Cordoni Jr. e Costa (2005), realizado em um estado do Sul do Brasil, aponta que a oferta de consultas especializadas pelos consórcios não é suficiente para atender a demanda, bem como existem inúmeras falhas nos seus mecanismos de referência e contrarreferência. Nessa mesma linha, os autores enfatizam que os consórcios têm potencial para ampliar a oferta de serviços, todavia, essas ações precisam ser planejadas e adequadas ao sistema de referência estipulado pelo SUS.

Por fim, observa-se tanto a partir da literatura quanto a partir da análise dos convênios firmados que as atividades desenvolvidas pelos consórcios públicos intermunicipais dialogam diretamente com o processo de regionalização existente desde a década de 1990. O argumento posto é de que as ações dos consórcios no campo da saúde obedecem às diretrizes outrora firmadas pelo SUS. Assim, identifica-se que os consórcios agem em um contexto institucional já estabelecido. Essa lógica já é bastante recorrente na ciência política contemporânea, mais especificamente na corrente denominada neoinstitucionalismo (Hall, 2009).

3.3.6 Convênios na área de meio ambiente, saneamento básico e resíduos sólidos

Identificamos que há um conjunto amplo de atividades que os consórcios públicos intermunicipais realizam na área de meio ambiente, saneamento básico e gestão de resíduos sólidos, e que, para isso, celebraram convênios com a União para captar recursos. A partir da análise de conteúdo das propostas que embasaram os convênios entre consórcios e União, os respectivos objetivos foram organizados nas seguintes áreas: construção de aterro sanitário e usina de reciclagem; elaboração do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos; elaboração do Plano de Saneamento Básico; recuperação de bacia hidrográfica; cadastramento de usuários de recursos hídricos; implantação do sistema de resíduos sólidos; educação ambiental; ação de controle da qualidade da água e execução da política de resíduos sólidos e saneamento.

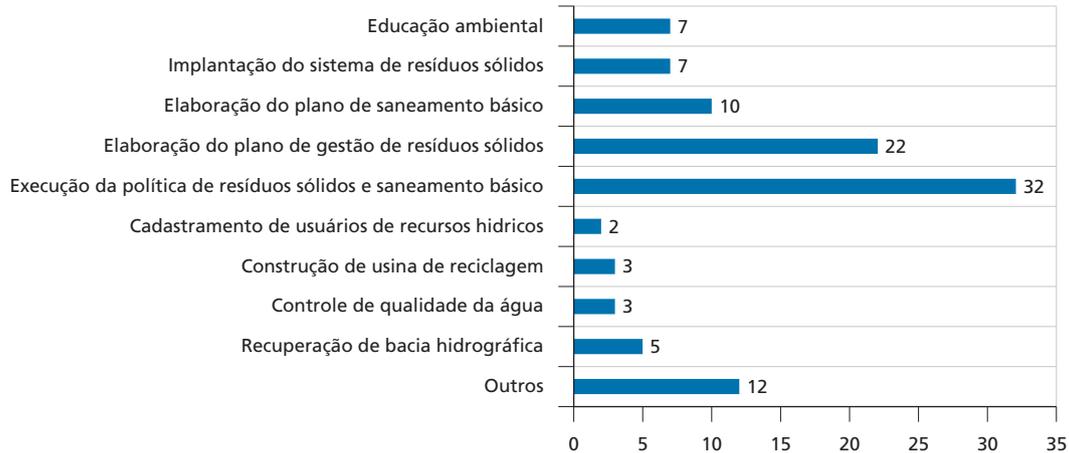
1. O sistema de referência e contrarreferência caracteriza-se por uma tentativa de organizar os serviços de forma a possibilitar o acesso pelas pessoas que procuram os serviços de saúde. De acordo com tal sistema, o usuário atendido na unidade básica, quando necessário, é "referenciado" (encaminhado) para uma unidade de maior complexidade, a fim de receber o atendimento de que necessita. Quando finalizado o atendimento dessa necessidade especializada, este deve ser "contrarreferenciado", ou seja, o profissional deve encaminhar o usuário para a unidade de origem para que a continuidade do atendimento seja feita (Alves *et al.*, 2015; Brasil, 2011a).

No gráfico 21 observamos a frequência dos 83 objetivos identificados.

GRÁFICO 21

Objetivos dos convênios relacionados às áreas de meio ambiente, gestão de resíduos sólidos e saneamento básico, celebrados entre os consórcios e a União, por tipo, Brasil (1996-2018)

(Em números absolutos)



Fonte: Brasil (2018).

No que concerne aos dados analisados, identificamos que a elaboração dos Planos Municipais de Saneamento Básico e dos Planos Municipais de Resíduos Sólidos estão entre as principais atividades realizadas pelos consórcios, totalizando 32 objetivos (31% do total). Como foi apontado, a Política Nacional de Saneamento Básico e a PNRS estabelecem que os municípios devem desenvolver os referidos planos municipais. Sem a elaboração desses, não há como o ente municipal acessar os recursos da União para a implementação das referidas políticas. Todavia, a confecção de planos municipais, tanto de resíduos sólidos quanto de saneamento básico, exige um conjunto de capacidades técnicas (tais como a contratação de geógrafos, biólogos, ambientalistas e engenheiros) que os municípios, em sua maioria, não possuem. Assim, a partir do convênio, o consórcio teria recursos para contratar os profissionais adequados para a elaboração dos referidos planos municipais. Desse modo, os consórcios constituem-se como entes que possibilitam que esses planos sejam produzidos e ofertados para os municípios consorciados.

No caso da gestão de resíduos sólidos, em específico, a vinculação do município a um consórcio é ainda mais importante, porque a política nacional determina que os consórcios tenham prioridade ao acesso de recursos públicos da União. Dessa forma, a União, por meio da PNRS, fortalece a gestão integrada dos resíduos e propõe medidas de incentivos para a formação dessas organizações. Maiello, Britto e Valle (2018) questionam, observando o conjunto de exigências que a PNRS faz para os municípios brasileiros, qual seria a capacidade desses entes de atenderem às determinações da Lei Nacional. Os autores ainda apontam que muitos municípios brasileiros encontram dificuldades quase insolúveis de planejar e promover isoladamente a implementação da política. Por isso, torna-se necessária a gestão regionalizada, para a superação das deficiências estruturais, a redução dos custos no sistema de coleta e tratamento e a obtenção de ganhos de escala.

A partir da análise qualitativa do conteúdo dos convênios estabelecidos com a União, foi possível identificar que alguns consórcios visam estabelecer uma gestão integrada de resíduos sólidos, ou seja, propõem que membros do consórcio trabalhem conjuntamente em nível regional com essa política. Constatamos que importante parcela dos convênios celebrados

na área do meio ambiente, gestão de resíduos sólidos e saneamento básico firmados no período de 1996-2018 tinham como objetivo a execução da política de resíduos sólidos e saneamento básico e o financiamento das ações voltadas à construção de aterros sanitários ou usinas de reciclagem pelos próprios consórcios. Neste caso, além de elaborar os planos de resíduos sólidos, um conjunto de consórcios apresenta-se como executor da política pública, organizando recursos e demandas no território. Desse modo, em paralelo às atividades de planejamento, observa-se que em uma parcela dos convênios celebrados propõe-se a execução de atividades, ou seja, alguns consórcios implementam ações relacionadas à reciclagem e à gestão de resíduos sólidos, prestando diretamente os serviços concernentes.

Na análise dos projetos submetidos, observamos um caso que ilustra a importância do consórcio enquanto uma organização que permite aos municípios consorciados acessarem um conjunto de benefícios. O Consórcio Intermunicipal da Serra Catarinense, sediado em Lages (Santa Catarina), conseguiu firmar dezesseis convênios com a União entre os anos de 2010 e 2011. As propostas submetidas buscavam realizar a implantação e melhoria no sistema de esgotamento sanitário nos municípios da região serrana de Santa Catarina, atendendo a cidades com menos de 50 mil habitantes que possuíam projetos neste âmbito. É interessante identificar que, em todas as dezesseis propostas, o objetivo e a justificativa eram iguais, salvo o nome do município que receberia o recurso. Nesse caso, o consórcio submeteu um projeto para cada município consorciado, cujo valor do convênio variou entre R\$ 432.552,63 e R\$ 2.200.000,00. Assim, o consórcio conseguiu recursos para que os municípios implantassem os sistemas de esgotamento sanitário em seus territórios, demonstrando o potencial de articulação política dos municípios para obter recursos. Identifica-se, desse modo, que o consórcio atua como um mediador político, uma vez que aglutina os interesses dos prefeitos com vistas à captação de recursos – tais como emendas parlamentares e fundos específicos dos ministérios.

Em relação ao ano de estabelecimento dos convênios na área de meio ambiente, saneamento básico e gestão de resíduos sólidos, identificamos que a instituição da PNRS, aprovada em 2010, produziu um efeito imediato e pontual no aumento da celebração de convênios entre consórcios públicos e a União. Verifica-se que o número de convênios dobrou no ano da aprovação da lei e foi duplicado novamente no ano seguinte. Contudo, a tendência de aumento não é identificada nos anos seguintes e o pico de aumento é restrito ao ano da promulgação da lei e o posterior.

Nesse sentido, percebe-se, nessa arena de políticas, um mecanismo de indução da União para a criação dos consórcios, visto que estes são prioritários para a captação de recursos destinados à gestão de resíduos sólidos, conforme propõe a lei. Desse modo, identifica-se que, enquanto a Lei dos Consórcios Públicos, aprovada em 2005, não impactou o aumento da celebração dos convênios na área do meio ambiente, gestão de resíduos sólidos e saneamento básico no Brasil, a PNRS criou um mecanismo de *enforcement* para o estabelecimento de convênios com a União via consórcios. Ou seja, dado o fato de que teriam prioridade no acesso aos recursos, se consorciados, vários municípios aproveitaram essa oportunidade de atuar de forma consorciada nessa área de política pública.

3.3.7 Desenvolvimento rural

Identificamos que 18% dos convênios celebrados pelos consórcios com a União visavam estabelecer políticas de desenvolvimento rural, especialmente na área de agricultura. Observa-se que muitos convênios dessa área tinham como objetivo adequar os municípios

ao Suasa. Nesse caso, os consórcios tinham como meta buscar financiamento para equipar os profissionais que trabalham com vigilância sanitária a inspecionar os produtos de origem animal e vegetal nos municípios consorciados. Portanto, assim como na área do meio ambiente, saneamento básico e resíduos sólidos, os consórcios estão preocupados em adequar os municípios às legislações federais vigentes.

A partir da análise de conteúdo de 38 convênios celebrados de 1996 a 2018 entre consórcios intermunicipais e a União, que tinham como intuito realizar políticas na área da agricultura, identificou-se que sua finalidade era promover a comercialização dos projetos oriundos da agricultura, em alguns casos oferecendo apoio logístico ou promovendo o estabelecimento de feiras para comercialização (Lui e Schabbach, 2020). Também se encontravam, entre os objetivos dos convênios, a construção de uma estrutura de fiscalização dos produtos e incentivo aos produtores para que sigam as normativas de vigilância sanitária. Além disso, dezenove convênios apresentavam como objetivo fornecer assistência técnica e serviços de inspeção sanitária para os empreendimentos que fabricavam produtos de origem animal.

Em todos esses dezenove casos, no corpo do texto dos projetos enviados pelos consórcios à União como justificativa para a captação dos recursos, identifica-se a preocupação de adequar os municípios abrangidos pelos consórcios às normativas legais que instituem o Suasa. Desse modo, os consórcios propunham ações no sentido de criar uma equipe regional para a fiscalização dos produtos de origem vegetal ou animal, bem como providenciar a estrutura técnica e operacional para o trabalho de fiscalização.

De forma ilustrativa, podemos citar o caso do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Microrregião da Serra Geral de Minas Gerais, que celebrou, em 2015, um convênio com o Ministério do Desenvolvimento Agrário visando:

sanar a falta de padrão entre as diversas agroindústrias (...) o que dificulta a identificação de alguns dos produtos de nossa região e a sua aceitação, inclusive pelo mercado institucional [com vista à] (...) certificação da produção da agroindústria familiar para acabar com o comércio clandestino, principalmente do queijo mineiro (Brasil, 2018).

Dessa forma, o convênio estabelecido propôs-se a estruturar uma Coordenadoria Regional de Inspeção Sanitária do referido consórcio, com o aporte de veículos, material de laboratório e outros equipamentos para a atuação de uma equipe de profissionais.

4 OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS E A PNDU

Neste item exploram-se, não exaustivamente, as interseções entre os consórcios públicos e a PNDU. Impõe-se uma abordagem normativa por se tratarem, respectivamente, de instituto jurídico de cooperação mútua entre entes público-estatais e de uma política de Estado.

4.1 Definição do quadro

4.1.1 Coordenação de competências e política urbana

A CF estabelece conjuntos de competências legislativas concorrentes e executivas comuns, além de competências privativas da União e dos municípios, restando aos estados legislar concorrentemente sobre as competências que não forem privativas dos dois primeiros. Esse regime permite a ocorrência de sobreposições ou conflitos positivos de competência. A solução dessas sobreposições se dá pelas regras dos quatro parágrafos do art. 24 da CF. Segundo essas

disposições, a União legisla sobre normas gerais e os estados legislam em caráter complementar. Na ausência de normas gerais da União, os estados exercem competência plena e, caso venha a existir uma norma nacional superveniente, esta suspenderá a eficácia da norma estadual.

Aos municípios, pelo art. 30, cabe legislar sobre assuntos de interesse local. A inexistência de um critério objetivo, além dos limites territoriais dos municípios, para determinar os assuntos de interesse local, abriu um campo para conflitos de competência. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e os intérpretes do direito têm resolvido esses conflitos por meio de uma interpretação integradora e sistêmica da CF (Rabello, 2016).

Essa abordagem sistêmica significa que a fixação do interesse local se dá caso a caso. Particularmente, em matéria de política urbana, as normas gerais e abstratas que impõem obrigações e/ou restrições de direitos a pessoas (direito urbanístico em sentido estrito) são matérias de lei primária, portanto, prevalecendo a competência da União conforme as regras do art. 24. Também seguem essa lógica as diretrizes técnicas que pautam a política urbana de ordenamento territorial e as matérias e assuntos de interesse da legislação urbanística, regulamentadas, por exemplo, no Estatuto da Cidade. Já as normas de ordenação territorial, aplicadas a determinado local, de pouca generalidade e abstração, são as normas exclusivas da competência municipal, nos termos do art. 30 – I da CF (Rabello, 2016).

Essa solução para os conflitos de competência preserva as autonomias municipais (política, financeira e administrativa) ao mesmo tempo em que harmoniza o exercício de competências materiais entre os diferentes entes da federação.

4.1.2 Prática político-administrativa dos municípios e a contratualização

O princípio da legalidade obriga a administração pública a organizar-se somente nas formas previstas em lei. Entretanto, a própria administração pública tem adotado, mediante lei, modos mais flexíveis de organização, assumindo características da esfera privada. Essas maneiras seguem o esteio da reforma gerencial do Estado dos anos 1990, como na privatização de serviços públicos apontada por Fonseca (2023).

Tais mudanças implicam na adoção de uma percepção dos entes estatais como agentes singulares, dotados de uma autonomia expressa por meio de seus representantes políticos. Na administração, impera o interesse público expresso em lei, mediante a vontade política manifesta por meio do Legislativo e do chefe do Executivo eleitos. Contudo, em defesa da autonomia municipal observa-se o exercício da discricionariedade – oportunidade e conveniência de agir – pelos agentes políticos como se houvesse uma “autonomia da vontade municipal”. A autonomia da vontade é um princípio da esfera do direito privado e implica na liberdade de contratar entre as partes, a qualquer tempo e em quaisquer condições – desde que lícitas (Diniz, 2011, p. 40).

A aplicação de princípios contratuais nas relações entre entes do mesmo nível federativo não é nova, ao menos para municípios. Hely Lopes Meirelles (2006) descreve como os municípios foram tratados como corporações administrativas locais de cidadãos, mediante as quais expressavam sua vontade. Neste sentido, os municípios seriam a formalização jurídica de uma máquina administrativa capaz de executar obras e serviços sob sua alçada a mando dos agentes políticos eleitos para operá-la.

Foge a esta nota recuperar a transformação da natureza jurídica dos municípios, contudo, os governos municipais ao se afastarem das políticas e programas de Estado em

prol da persecução de interesses político-eleitorais mais imediatos, terminam por tratar a administração local como mera máquina burocrática de contratação de obras e serviços à semelhança de uma corporação sem vínculos estatais determinantes.

Ressalte-se que essa constatação não é extraída da interpretação da norma. Constitucionalmente, os municípios são entes federativos, dotados de competências legislativas e executivas plenas e, portanto, capazes de, institucionalmente, discutir e estabelecer políticas próprias, refletindo o interesse público representado nelas.

Essa atitude dos agentes políticos sobre a natureza dos municípios implicou em uma série de conflitos político-jurídicos nos últimos trinta anos, na medida em que se consolidaram as instituições criadas pela CF/1988. São exemplos desses conflitos as ações de inconstitucionalidade que questionam a criação de regiões metropolitanas e a participação de municípios nelas. Como visto acima, as competências executivas comuns devem ser coordenadas. A União e os estados também são esferas legítimas de expressão do interesse público e podem, dentro dos limites de competência, estabelecer princípios e diretrizes que condicionem a atuação dos municípios.

Uma vez resolvida a constitucionalidade das figuras região metropolitana, aglomeração urbana e microrregião, apontou-se a necessidade de uma regulamentação dessas mesmas figuras compatível com a autonomia preconizada para cada ente federativo, mas também integradora das competências de cada um. A regulamentação deu-se por meio dos Estatutos da Cidade e da MetrÓpole. A partir dos dois estatutos é possível estabelecer o quadro institucional no qual a PNDU pode atuar e a interseção com a figura dos consórcios públicos.

Do ponto de vista da articulação política, portanto, da coordenação do interesse público manifesto nas diferentes esferas federativas, previu-se as estruturas de governança interfederativa, mais uma vez, reforçando a singularidade dos municípios, considerando que, na esfera administrativa, as relações entre partes do Estado, ainda que sem hierarquia, pautam-se pelo imperativo do interesse público organizado por meio do regime de competências.

4.1.3 Os consórcios como instrumento do sistema de planejamento territorial na PNDU

A CF/1988 consolidou o planejamento como instrumento privilegiado de atuação da administração brasileira. Delineou-se um sistema público praticamente para cada direito social ou prestação devida pelo Estado, dos quais o primeiro a ser institucionalizado foi o SUS e que veio a servir de modelo para os demais, como o Sistema Único de Assistência Social (Suas), o Sistema Único de Segurança Pública e o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). O principal componente desses sistemas é ou são o(s) dispositivo(s) de articulação do exercício das competências de cada ente federativo.

Além dos já institucionalizados em lei própria e nomeados, a CF/1988 delineia um sistema de ordenamento territorial, expresso por meio dos dispositivos e instrumentos de planejamento territorial do qual faz parte a PNDU (Rabello, 2016, p. 488). Para esse sistema, identificamos, pelo menos, um dispositivo de articulação do exercício de competências dos entes federativos, os consórcios públicos.

Os consórcios são divisados como uma solução administrativa e de gestão para a articulação dos municípios, constitucionalmente obrigados a considerarem, no seu planejamento, a respectiva inserção no território articulando suas respectivas autonomias político-administrativas.

A Lei de Consórcios Públicos (nº 11.107/2007) decorre diretamente da competência legislativa da União sobre normas de direito civil, normas gerais de licitação e contratação para as administrações da União, estados, Distrito Federal e municípios, no caso, envolvendo as formas de articulação do exercício das competências (executivas) comuns.

A previsão para atuação dos consórcios no sistema de ordenamento territorial decorre dos artigos 182 e 25, §3º da CF/1988, que tratam, respectivamente, da política de desenvolvimento urbano e da criação de entidades territoriais para a organização, planejamento e execução das funções públicas de interesse comum. Os artigos, como já mencionado, foram regulamentados no Estatuto da Cidade e no Estatuto da Metrópole. O primeiro (art. 4º) dispõe que é instrumento da política urbana, além do planejamento municipal, o planejamento integrado das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões e os planos nacionais e estaduais de ordenação do território. O segundo e mais recente, Estatuto da Metrópole, estabelece expressamente (art. 9º – VI) os consórcios públicos como um instrumento do desenvolvimento urbano integrado.

Na ausência de experiências com modelos funcionais de institucionalização dos órgãos de gestão plena das regiões metropolitanas, nos moldes do Estatuto da Metrópole, os consórcios públicos têm potencial de viabilizar a administração coordenada das funções públicas de interesse comum (FPIC), em particular, nos setores que já contam com modelos relativamente exitosos, como saneamento e saúde.

Por sua vez, políticas urbanas imbricadas na escala metropolitana, como os pares mobilidade e transportes, moradia e habitação, meio ambiente e áreas de lazer, podem ter, nos consórcios, uma solução para o planejamento integrado que demandam.

Observe-se que o funcionamento dos consórcios não se limita à gestão e operação de serviços públicos de forma conjunta. Nos termos dos §§ 2º e 3º da Lei nº 11.107, abrangem todas as atividades típicas da administração, como planejar, outorgar, conceder, autorizar e estipular termos e condições. A União também está autorizada (art. 14) a celebrar convênios diretamente com os consórcios como medida para viabilizar a execução de políticas públicas em escalas adequadas, inclusive, verificando as condições legais do consórcio, independentemente dos entes integrantes.

Essas características permitem, por exemplo, que a União contrate com consórcios de mobilidade e transportes metropolitanos para a execução de programas e sistemas de transportes cujas contrapartidas, quando previstas, sejam inexequíveis para municípios metropolitanos, se tomados isoladamente, pela ausência de capacidade técnica e/ou financeira.

Compreende-se que estas características por si não são suficientes para contornar a cultura político-institucional pouco cooperativa entre os municípios, sobretudo, nas relações entre municípios-polo de regiões metropolitanas e seus vizinhos. Um conjunto complementar de políticas e medidas de incentivo por parte dos estados e da União pode se fazer necessário para estimular a formação dos consórcios. Neste mesmo sentido, a PNDU pode realizar programas de diagnóstico de capacidades institucionais dos municípios metropolitanos e das aglomerações urbanas, além de estabelecer estratégias de ação, como financiamento de capacitação institucional para o consorciamento, parcerias com entidades de pesquisa e planejamento para a assessoria ao desenvolvimento urbano integrado para consórcios, identificação de cadeias produtivas locais e nacionais beneficiárias do ganho de escala com a execução consorciada, entre outras.

REFERÊNCIAS

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

_____. 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. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100005>.

ABRUCIO, Fernando Luiz; SANO, Hironobu. **Associativismo intergovernamental**: experiências brasileiras. Brasília: Editora IABS, 2011. v. 8.

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**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 6, p. 1543-1568, dez. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122013000600010>.

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele; SANO, Hironobu. Trajetória recente da cooperação e coordenação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. *In*: CARDOSO JR., José Celso; BERCOVICI, Gilberto. (Org.). **República, democracia e desenvolvimento**: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo. Brasília: Ipea, 2013.

ALDAG, Austin; WARNER, Mildred. Cooperation, not cost savings: explaining duration of shared service agreements. **Local Government Studies**, London, v. 44, n. 3, p. 350-370, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/03003930.2017.1411810>.

ALLERS, Maarten; GEERTSEMA, Bieuwe. The effects of local government amalgamation on public spending, taxation, and service levels: evidence from 15 years of municipal consolidation. **Journal of Regional Science**, v. 56, n. 4, p. 659-682, Sept. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/jors.12268>.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a federação? **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p. 29-40, 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000100004>.

ALVES, Maria Luiza de Faria *et al.* Rede de referência e contrarreferência para o atendimento de urgências em um município do interior de Minas Gerais-Brasil. **Revista Médica de Minas Gerais**, Belo Horizonte, v. 25, n. 4, p. 469-475, 2015.

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**, Tubarão, v. 45, n. 4, p. 799-801, ago. 2011. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-89102011005000016>.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, jun. 2004. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-88392004000200003>.

_____. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos? **Dados**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0011-52582010000300003>.

_____. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2012. *E-book*.

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

BOTTI, Cristina Santos *et al.* Regionalização dos Serviços de Saúde em Mato Grosso: um estudo de caso da implantação do Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região do Teles Pires, no período de 2000 a 2008. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, v. 22, n. 3, p. 491-500, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.5123/S1679-49742013000300014>.

BRASIL. 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**, 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 5.741, de 30 de março de 2006. Regulamenta os arts. 27-A, 28-A e 29-A da Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, organiza o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, p. 82, 31 mar. 2006.

_____. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.666, de 21 de junho de 1993, e 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; e revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978. **Diário Oficial da União**, 8 jan. 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm.

_____. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 3 ago. 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/%5C_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm.

_____. Conselho Nacional de Secretários da Saúde. **Atenção primária e promoção da saúde**. 1. ed. Brasília: Conass, 2011a. v. 8. (Coleção Progestores: para entender a gestão do SUS).

_____. 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**, 29 jun. 2011b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7508.htm.

_____. Controladoria-Geral da União. **Portal da Transparência da União**. Brasília: CGU, 2018. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>. Acesso em: 11 set. 2018.

CABRAL, Ligia Maria; DEZOUZART, Elizabeth. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *In*: ABREU, Alzira Alves de. *et al.* (Coord.). **Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro – pós-1930**. Rio de Janeiro: CPDOC, 2010. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbetetematico/fundacao-instituto-brasileiro-de-geografia-e-estatistica-ibge>.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

CORTES, Soraya Maria Vargas. Conselhos Municipais de Saúde: a possibilidade dos usuários. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 3, 1998.

COUTO, Cláudio Gonçalves; BELLON, Gabriel Luan Absher. Imitação ou coerção? Constituições estaduais e centralização federativa no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 2, p. 321-344, 2018.

DIAS, Solange Gonçalves. **Possibilidades jurídico-institucionais dos consórcios públicos**. 2006. Tese (Doutorado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro: teoria geral do direito civil**. 28 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

DREW, Joseph; KORTT, Michael A.; DOLLERY, Brian. Did the big stick work? An empirical assessment of scale economies and the Queensland forced amalgamation program. **Local Government Studies**, v. 42, n. 1, p. 1-14, 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/03003930.2013.874341>.

DUARTE, Ligia Schiavon *et al.* Regionalização da saúde no Brasil: uma perspectiva de análise. **Saúde e Sociedade**, v. 24, n. 2, p. 472-485, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-12902015000200007>.

DURÃO, Pedro. **Convênios e consórcios públicos**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2007.

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**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 3, p. 501-523, maio/jun. 2020.

FERRARESI, Massimiliano; MIGALI, Giuseppe; RIZZO, Leonzio. Does intermunicipal cooperation promote efficiency gains? Evidence from Italian municipal unions. **Journal of Regional Science**, v. 58, n. 5, p. 1017-1044, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/jors.12388>.

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

FONSECA, Francisco. A contínua reforma neoliberal do Estado no Brasil: esvaziamento, terceirização e privatização da esfera pública. **Estudos de Administração e Sociedade**, v. 8, n. 1, p. 4-13, 2023.

FREY, Klaus *et al.* Políticas públicas em perspectiva comparada: proposta de um framework para a análise de experiências locais. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 68, n. 1, p. 9-36, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v68i1.1767>.

FRIZO, Pedro Gonçalves Afonso; NIEDERLE, Paulo André. Por que deixamos de fazer o que sempre fizemos? Instituições, existencialismo e ação coletiva transformadora na teoria dos Campos de Ação Estratégica. **Revista Brasileira de Sociologia**, Porto Alegre, v. 7, n. 16, p. 29-49, maio/ago. 2019.

GOMIDE, Alexandre; PIRES, Roberto Rocha. **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014.

GRIN, Eduardo José. Trajetória e avaliação dos programas federais brasileiros voltados a promover a eficiência administrativa e fiscal dos municípios. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 2, p. 459-480, abr. 2014.

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. Quando “feds” e “locals” não falam a mesma língua: uma análise sobre dissonâncias na cooperação federativa. **Cadernos Ebape.BR**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 3, p. 694-719, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1679-395164940>.

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**, Brasília, v. 72, n. 1, p. 101-132, 2021. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/4114/2964>.

GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 52, supl. 1, p. 125-146, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-20032014000600007>.

HALL, Peter A. Historical institutionalism in rationalist and sociological perspective. *In*: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (Ed.) **Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power**. Cambridge: Cambridge University, 2009. p. 204-224.

IMMERGUT, Ellen. As regras do jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, p. 139-166, 1996.

JANTALIA, Fabiano. A construção da identidade institucional da regulação bancária brasileira: uma análise à luz da teoria do path dependence. **RDA – Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 276, p. 47-75, set./dez. 2017. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/72992/71618>. Acesso em: 18 jul. 2021.

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

KERN, Florian; HOWLETT, Michael. Implementing transition management as policy reforms: a case study of the Dutch energy sector. **Policy Sciences**, v. 42, p. 391-408, 2009.

LAGO-PENAS, Santiago; MARTINEZ-VAZQUEZ, Jorge. **The challenge of local government size: theoretical perspectives, international experience and policy reform**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2013.

LEAL, Vitor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1948. *E-book*.

LEME, Taciana Neto. Os municípios e a Política Nacional do Meio Ambiente. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 35, jul./dez. 2010. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/196>. Acesso em: 23 jul. 2021.

LIMA, Ana Paula Gil de. Os consórcios intermunicipais de saúde e o Sistema Único de Saúde. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 16, p. 985-996, 2000.

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**, Curitiba, v. 12, p. 1-16, 2020.

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, p. 1-41, 2021.

LOTTA, Gabriela Spanghero; GONÇALVES, Renata; BITELMAN, Marina Farkas. A coordenação federativa de políticas públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 19, n. 64, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/cgpc.v19n64.5817>. Acesso em: 25 out. 2018.

LOWI, Theodore. Four systems of policy, politics, and choice. **Public Administration Review**, Washington, D. C., v. 32, n. 4, p. 298-310, 1972. Disponível em: <https://doi.org/10.2307/974990>.

LUCA, Davide; MODREGO, Felix. Stronger together? Assessing the causal effect of intermunicipal cooperation on the efficiency of small Italian municipalities. **Journal of Regional Science**, v. 61, n. 1, 2021. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/jors.12509>. Acesso em: 23 jul. 2021.

LUI, Lizandro; SCHABBACH, Letícia Maria; NORA, Carlise Rigon Dalla. Health regionalization and federative cooperation in Brazil: the role of inter-municipal consortium. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 12, p. 5065-5074, dez. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-812320202512.03752019>.

LUI, Lizandro; SCHABBACH, Letícia Maria. Federalismo e policy arenas: uma análise a partir da atuação dos consórcios no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 55, jul./set. 2020, p. 167-190, 2020.

LUI, Lizandro; LIMA, Luciana Leite; AGUIAR, Rafael Barbosa de. Avanços e desafios na cooperação interfederativa: uma análise dos consórcios intermunicipais de saúde do Estado do Rio Grande do Sul. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 41, n. 1, p. 145-162, jan./abr. 2022.

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

MACHADO, José Ângelo; ANDRADE, Marta Leone Costa. 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. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-76121626>.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (Ed.) **Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power**. Cambridge: Cambridge University, 2009. p. 204-224.

MAIELLO, Antonella; BRITTO, Ana Lucia Nogueira de Paiva; VALLE, Tatiana Freitas. Implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 1, p. 24-51, jan./fev. 2018.

MARCONI, Marina; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1991.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2006.

MORAIS, Vânia Soares de; CHAVES, André Preissler Loureiro. Percepção dos gestores municipais de saúde relacionada à saúde ambiental: consórcio intermunicipal de saúde Cerrado Tocantins Araguaia. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 25, n. 2, p. 349-360, abr./jun. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-12902016149984>.

NIAOUNAKIS, Thomas; BLANK, Jos. Inter-municipal cooperation, economies of scale and cost efficiency: an application of stochastic frontier analysis to Dutch municipal tax departments. **Local Government Studies**, London, v. 43, n. 4, p. 533-554, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/03003930.2017.1322958>.

NICOLETTO, Sônia Cristina Stefano; CORDONI JR., Luiz; COSTA, Nilson do Rosário. Consórcios Intermunicipais de Saúde: o caso do Paraná, Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, p. 29-38, fev. 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-311X2005000100004>.

NIEDERLE, Paulo; DORVILLE, Claire; LEMEILLEUR, Sylvaine. Diferenciação institucional na certificação de produtos orgânicos: uma comparação dos Organismos Participativos de Avaliação da Conformidade no estado do Rio Grande do Sul. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, Brasília, v. 59, n. 2, p. e224827, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1806-9479.2021.224827>. Acesso em: 18 jul. 2021.

NORTH, Douglass. Institutions. **Journal of Economic Perspectives**, Nashville, v. 5, n. 1, p. 97-112, 1991. Disponível em: <https://doi.org/10.1257/jep.5.1.97>.

PIERSON, Paul. Fragmented Welfare States: federal institutions and the development of social policy. **Governance**, v. 8, n. 4, p. 449-478, Oct. 1995. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.1995.tb00223.x>. Acesso em: 13 ago. 2019.

RABELLO, Sonia. Regulação do território e da propriedade imobiliária urbana: evolução conceitual no direito brasileiro. *In*: FERRARI, Sergio; MENDONÇA, José Vicente (Org.). **Direito em público: homenagem ao professor Paulo Braga Galvão**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016. p. 481-500.

RAYNER, Jeremy; HOWLETT, Michael; WELLSTEAD, Adam. Policy mixes and their alignment over time: patching and stretching in the oil sands reclamation regime in Alberta, Canada. **Environmental Policy and Governance**, v. 27, n. 5, p. 472-483, 2017.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. A cooperação federativa e a política de saúde: o caso dos Consórcios Intermunicipais de Saúde no estado do Paraná. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 18, n. 36, p. 377-399, jul./dez. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2236-9996.2016-3604>.

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

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.

SIMÃO, Nathalia Machado *et al.* A Política Nacional de Resíduos Sólidos e a estratégia de formação dos Consórcios Públicos Intermunicipais. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 21, n. 2, p. 892-913, 2018.

SOUKOPOVÁ, Jana; VACEKOVÁ, Gabriela. Internal factors of intermunicipal cooperation: what matters most and why? **Local Government Studies**, London, v. 44, n. 1, p. 105-126, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/03003930.2017.1395739>.

STRELEC, Thamara Caroline. **Desafios da adaptação institucional**: um estudo do impacto da “Lei de Consórcios Públicos” no estado de São Paulo. 2011. 201 f. Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2011. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/8395>. Acesso em: 10 set. 2018.

STRELEC, Thamara Caroline; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira; CALDERON, Raquel Gallego. Consórcio de educação de Barcelona: evidências de gestão compartilhada de serviços educativos via consórcios públicos. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**, v. 34, n. 3, p. 689-710, set./dez. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.21573/vol34n32018.80404>.

TEIXEIRA DE FREITAS, Mario Augusto. Lei Pró-Município. **Revista Brasileira dos Municípios**, São Paulo, v. 10, n. 37-38, p. 14-27, jan./jun. 1957.

VAN GEET, Marijn Thomas; LENFERINK, Sander; LEENDERTSE, Wim. Policy design dynamics: fitting goals and instruments in transport infrastructure planning in the Netherlands. **Policy Design and Practice**, v. 2, n. 4, p. 324-358, 2019.

VIANA, Ana Luiza d'Ávila *et al.* Regionalização e Redes de Saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 6, p. 1791-1798, jun. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/1413-81232018236.05502018>.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

Assessoria de Imprensa e Comunicação

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

Crislayne Andrade de Araújo

Elaine Oliveira Couto

Luciana Bastos Dias

Rebeca Raimundo Cardoso dos Santos

Vivian Barros Volotão Santos

Deborah Baldino Marte (estagiária)

Luíza Cardoso Mendes Velasco (estagiária)

Editoração

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Camila Guimarães Simas

Leonardo Simão Lago Alvite

Mayara Barros da Mota

Capa

Andrey Tomimatsu

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

*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.

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO