



Universidade de Brasília (UnB)

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas

(FACE)

Departamento de Administração (CCA)

Curso de Especialização em Orçamento e Governança em Gestão de Riscos

Daniel d'Assis Ribeiro

FEDERALISMO E MECANISMOS DE GOVERNABILIDADE:

Uma Análise Sobre a Contribuição dos Consórcios Intermunicipais no Desenvolvimento de Políticas Públicas

Brasília - DF

2024

Professora Doutora Márcia Abrahão Moura
Reitora da Universidade de Brasília

Professor Doutor Enrique Huelva Unternbäumen
Vice-Reitor da Universidade de Brasília

Professor Doutor Lucio Remuzat Rennó Junior
Decano de Pós-Graduação

Professor Doutor José Márcio Carvalho
Diretor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas
Públicas

Professor Doutor Rodrigo Rezende Ferreira
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuarias

Professora Doutora Letícia Lopes Leite
Coordenadora-Geral UAB

Professora Doutora Mayla Cristina Costa Maroni Saraiva
Coordenadora do Curso de Especialização em Orçamento e Governança em Gestão de Riscos

Daniel d'Assis Ribeiro

FEDERALISMO E MECANISMOS DE GOVERNABILIDADE:
Uma Análise Sobre a Contribuição dos Consórcios Intermunicipais no Desenvolvimento de
Políticas Públicas

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo)
apresentado ao Departamento de
Administração e Atuariais da Faculdade de
Economia, Administração, Contabilidade e
Gestão de Políticas Públicas como requisito
parcial à obtenção do grau de Especialista
em Orçamento e Gestão de Riscos

Orientador: Prof. Dr. Edmilson Soares Campos

Brasília - DF

2024

df d'Assis Ribeiro, Daniel
FEDERALISMO E MECANISMOS DE GOVERNABILIDADE: Uma Análise
Sobre a Contribuição dos Consórcios Intermunicipais no
Desenvolvimento de Políticas Públicas / Daniel d'Assis
Ribeiro; orientador Edmilson Soares Campos. -- Brasília,
2024.

30 p.

Monografia (Especialização - Especialização em Orçamento
e Governança em Gestão de Riscos) -- Universidade de
Brasília, 2024.

1. Consórcio Intermunicipal. 2. Desenvolvimento Regional.
3. Federalismo. I. Soares Campos, Edmilson, orient. II.
Titulo.

Daniel d'Assis Ribeiro

FEDERALISMO E MECANISMOS DE GOVERNABILIDADE:
Uma Análise Sobre a Contribuição dos Consórcios Intermunicipais no Desenvolvimento de
Políticas Públicas

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo)
apresentado ao Departamento de
Administração e Atuariais da Faculdade de
Economia, Administração, Contabilidade e
Gestão de Políticas Públicas como requisito
parcial à obtenção do grau de Especialista
em Orçamento e Gestão de Riscos.

Data de aprovação: 11/07/2024.

Prof. Dr. Edmilson Soares Campos
Orientador

Prof. Prof. Lucas Machado
Professor - Examinador

AGRADECIMENTOS

A Deus! À família, grande apoiadora e incetivadora dos progressos em todos os campos da vida. À Universidade Aberta do Brasil e Universidade de Brasília que me proporcionaram este conteúdo de imenso valor, com especial agradecimento ao Professor Edmilson Soares Campos pelo cuidado e atenção neste trabalho final.

“Não existe o Estado mínimo nem o Estado máximo, existe o Estado necessário.”
Professor José Walter Bautista Vidal

RESUMO

Desde do estabelecimento do pacto federativo, a organização do território, apresenta diversos desafios a respeito do desenvolvimento regional em seus diversos aspectos, de modo que o presente artigo propõem analisar essa perspectiva a partir do estudo dos Consórcios Municipais como potencial de contribuir com os municípios, promovendo a possibilidade de arranjos institucionais e federativos capazes de proporcionar a soma de esforços para melhor atender as demandas regionais e de representação frente aos demais entes, como oportunidade de avanços no desenvolvimento de políticas públicas e aprimoramento da gestão. O presente trabalho utilizará o método da revisão bibliográfica e da análise documental com o fim de demonstrar uma visão atual sobre o estabelecimento dos consórcios como instância de interlocução entre os municípios, atendimento às demandas locais e como o consorciamento se apresenta como uma solução federativa para os desafios ao desenvolvimento regional nas políticas públicas e em consequência o desenvolvimento nacional. Os resultados do estudo demonstram a expressiva presença de municípios consorciados, em especial na região sul e sudeste, como esses têm auxiliado no atendimento às demandas locais e regionais e possuem potencial de desenvolvimento de políticas públicas.

Palavras-chave: Federalismo; Desenvolvimento Regional; Consórcio Intermunicipal.

ABSTRACT

Since the establishment of the federal pact, the organization of the territory presents various challenges regarding regional development in its different aspects. This article proposes to analyze this perspective through the study of Municipal Consortia as a potential means to assist municipalities, promoting the possibility of institutional and federal arrangements capable of pooling efforts to better meet regional demands and represent municipalities to other entities. It sees this as an opportunity for advancements in the development of public policies and the improvement of management. This work will utilize the method of bibliographic review and document analysis to provide a current view on the establishment of consortia as an instance of dialogue between municipalities, addressing local demands, and how consortia present themselves as a federal solution to the challenges of regional development in public policies and, consequently, national development. The results of the study demonstrate the significant presence of consortium municipalities, especially in the southern and southeastern regions, how they have been helping to meet local and regional demands, and their potential for developing public policies.

Keywords: Federalism; Intermunicipal; Regional Development; Consortium.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	12
2. REFERENCIAL TEÓRICO	14
2.1. Federalismo	15
2.2. Federalismo no Brasil	16
2.3. Governabilidade e organização federativa	18
2.4. Consórcios intermunicipais e novos pactos	18
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	20
4. RESULTADOS E ANÁLISES	22
4.1. Distribuição dos Consórcios no território	22
4.2. Atendimento às demandas locais	23
4.3. Aprimoramento de Políticas Públicas	26
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	27
6. REFERÊNCIAS	29

1. INTRODUÇÃO

O Brasil é um país de dimensões continentais, tendo em sua organização político-administrativa a adoção da federação como instrumento de gestão de seu território e de seu povo.

O governo central e os subnacionais, nos quais se configuram, União, Estados e Municípios, estabelecem uma estrutura na qual atendem ao pacto social estabelecido pela Constituição e os objetivos da mesma.

Com seus 26 Estados, mais o Distrito Federal, e exatos 5570 municípios, segundo o IBGE (2024), a pluralidade do seu povo, perspectivas econômicas, e características geopolíticas são as mais diversas, trazendo importantes desafios para a melhor condução das pautas que guiam o atendimento por parte da organização pública à população.

Evidentemente, que dentro de uma estrutura na qual os recursos são limitados, e levando-se em consideração que a democracia representativa é a formatação de participação das decisões do Governo Central, que concentra a maior parte dos recursos arrecadados pela contribuição individual de cada cidadão por meio dos impostos, há uma concorrência para que as necessidades locais sejam atendidas.

Neste sentido, existe uma espécie de disputa, tanto na arena política e econômica, quanto na arena social e midiática, para que exista uma priorização de pautas do financiamento público, que será destinado à execução das mesmas ganhando quem tiver mais força de convencimento.

Desta forma, para além das figuras políticas institucionais, Vereadores, Prefeitos, Deputados, Senadores e do próprio Presidente, surgem outras formas de organização e mesmo entidades, que passam a fazer parte dessa negociação, ao que se destacam os Consórcios Públicos Intermunicipais.

Estima-se, segundo Jesus e Júnior (2021), que 69,5% das cidades dependem de transferências intergovernamentais, dentre elas o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), para fechar suas contas.

Desta forma, os desafios dos municípios na busca de soluções para as demandas locais, desde o planejamento, acompanhamento e execução de políticas públicas e todo o complexo burocrático e de financiamento que esses estão envolvidos, tornaram a busca pela cooperação algo imprescindível.

Assim, o arranjo institucional dos Consórcios Intermunicipais, consolidados especialmente após a promulgação da Constituição de 1988, passou a exemplificar uma

demonstração da busca dos entes federativos, em especial os municípios, por instrumentos inovadores na formação de uma instância intermediária dentro do contexto federativo.

Esses Consórcios, então, têm se transformado em um espaço institucional para o debate de pautas locais, fomentando a necessidade dos atendimentos no âmbito das políticas públicas.

Da mesma forma, têm se transformado em uma organização federativa para a execução em conjunto de ações em várias frentes da gestão pública, com a utilização de recursos em grupo, de acordo com as características territoriais, econômicas e até mesmo culturais, o que significa mais uma forma de uma pactuação e de cooperação.

Neste sentido, a presente pesquisa vai procurar responder: qual a relação consórcios municipais, governabilidade e gestão de riscos em políticas públicas integradas?

Com presente trabalho se pretende analisar como nos Consórcios Municipais têm auxiliado na gestão municipal e promoção de arranjos institucionais federativos capazes de proporcionar a soma de esforços para melhor atender as demandas regionais e de representação frente aos demais entes, promovendo avanços no desenvolvimento de políticas públicas e aprimorando a gestão.

A partir do objetivo geral proposto por essa pesquisa, é importante verificar e analisar os seguintes objetivos específicos:

- 1- Analisar os consórcios intermunicipais, sob a visão federativa, como instância de interlocução entre entes municipais.
- 2- Verificar a presença de instrumentos de governabilidade capazes de promover iniciativas que atendam às demandas locais.
- 3- Avaliar como os consórcios têm colaborado para o aprimoramento das políticas públicas nos municípios consorciados.

Como estratégia científica será realizado uma revisão bibliográfica, buscando apresentar o fenômeno dos consórcios públicos até a regulamentação dos consórcios (Lei nº 11.107/2005) e, a partir desta fundamentação, realizar uma análise documental a partir dos dados disponíveis no Observatório dos Consórcios Públicos, vinculado à Confederação Nacional dos Municípios, identificando e analisando os aspectos necessários para a presente pesquisa.

A presente pesquisa é relevante em virtude dos desafios que pautam o aprimoramento da administração pública, especialmente no que condiz à gestão de riscos nos municípios, seja em relação à inovação e a necessidade de avanços institucionais, seja na proposta de desenvolvimento e divulgação de mecanismos capazes de promoverem o desenvolvimento da gestão e execução de políticas públicas.

Assim, a necessidade de atendimento às demandas locais e da busca incessante por projetos, programas e acompanhamento de ações dos governos, que são importantes para a governabilidade local, potencializados pela cooperação entre os entes federativos, demonstrando a importância do debate sobre os consórcios públicos.

Ao abordar este tema, será desdobrado uma análise sobre a estrutura do Estado, permitindo a reflexão sobre o debate, por vezes acalorado, de opiniões divergentes, que marcam a contemporaneidade, como marcaram a história, de uma temática que ainda não é conclusiva.

A relevância também se destaca pelos novos arranjos após a redemocratização, no qual muitos municípios foram criados, e como os mesmos possuem grandes desafios na capacidade de realizarem políticas públicas por conta própria.

Neste sentido, o debate sobre o avanço do cumprimento de pautas públicas e até mesmo obrigações constitucionais, proporciona um espaço para o estudo sobre os arranjos democráticos e institucionais, fomentando o debate sobre como proporcionar maior eficiência ao desenvolvimento nacional.

Na busca deste aprimoramento da gestão, o tema consórcios públicos surge como uma ferramenta importante, pois tratará sobre o fortalecimento institucional dos municípios por intermédio destes arranjos federativos.

O artigo será estruturado em 6 partes, sendo a primeira esta introdução onde é apresentada uma breve contextualização sobre o tema. Em seguida tem-se o referencial teórico com as principais teorias e legislações que embasam a pesquisa.

Posteriormente a metodologia delineará as etapas de estruturação científica da pesquisa e após a análise de resultados, apresentando os dados e os conteúdos relacionados respondendo os objetivos da pesquisa.

Por fim, apresenta-se as considerações sobre o todo o estudo que foi apresentado, bem como as reflexões que foram alcançadas após a pesquisa, e, por fim as referências bibliográficas que pautaram todo o percurso.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Para melhor destacar os princípios que vão reger o referencial teórico, serão apresentados os conteúdos e teorias que embasaram a construção do que o artigo espera alcançar, abordando-se as temáticas do Federalismo, Governabilidade e Consórcios Públicos.

2.1. Federalismo

A proposta de analisar o federalismo, como ponto inicial do estudo sobre os consórcios, envolve o debate sobre o território, políticas de articulação entre entes e destes com os demais, de acordo com os conteúdos pertinentes à matéria.

É preciso considerar, contudo, que segundo Souza (2008), que o debate sobre o federalismo é complexo, pois para além de ser considerado uma forma superior de governo, possui uma característica que o aproxima do sistema de crenças e ideologias.

A autora pondera que a teorização, dessa forma de organização, surge após a sua implementação nas 13 colônias americanas, mesmo que essa forma de divisão territorial de autoridade não pertença à teoria do federalismo em si.

Ela considera que há diversos conteúdos que estão presentes na construção da teoria federativa, tais como a democracia constitucional e descentralizada, destacando, em síntese, a não restrição do Federalismo a um sistema de divisão de autoridade.

Colaborando com esta perspectiva democrática, Baquero (2008), discorre que é possível compreender que na federação há uma mutabilidade e mesmo uma instabilidade, uma vez que a teoria democrática em si, apresenta várias questões para a manutenção de sua existência, que se não atendidas podem gerar retrocessos.

Nessa mesma linha, Rodden (2005) afirma que esse é um processo dinâmico, que trata de uma institucionalização onde há a distribuição e redistribuição de autoridade com o estabelecimento de acordos com obrigações mútuas e cooperadas, realizadas através de negociações entre as partes. Por sua vez Prates (2012) destaca a proposta de unir aquilo que é diverso em uma unidade, em forças que serão conflitantes, mas que esse tensionamento é parte desta soberania compartilhada, destacando ainda, que a federação terá, em certos aspectos, elementos que apresentaram as características de centralização e descentralização.

2.2. Federação no Brasil

A instituição da organização federativa na América do Norte promove segundo Lewandowski (2009), aspirações nos movimentos políticos em terras brasileiras e desencadeia a publicação do Manifesto Republicano de 1870 e o Catecismo Republicano de 1885, quando o Brasil, ainda na condição de Império, já apresentava movimentos que mais tarde se desencadeariam na Proclamação da República, em 1889.

Analisando este momento histórico, Carvalho (2009) afirma que o federalismo fez parte da agenda central do movimento republicano, indicando a descentralização do Estado Unitário, gerando desta forma uma coesão nacional com uma autonomia regional.

Esses ideais republicanos e federativos, tiveram seu ápice com a proclamação de República em 15 de novembro de 1889, com a publicação do decreto número um.

Ainda segundo Carvalho (2009), com a república, os debates na Assembleia Constituinte ganharam força, ficando adstrito a definição do tipo de característica que a Federação iria possuir, chegando mesmo a ameaçar a integridade da União.

Contudo, com a proclamação da Constituição de 1891, o modelo foi adotado nos moldes que é conhecido até hoje, porém com a perspectiva de reconhecimento de apenas dois entes, a União e os Estados. Brasil (1891)

É importante destacar que os municípios não figuravam de forma literal na composição federativa até a Constituição de 1988, apesar de possuírem, segundo Lewandowski (2009), uma autonomia política e administrativa resultante das características continentais do território brasileiro que antecede a república, no qual os municípios eram conhecidos como comunas.

O autor ainda pontua sobre um movimento intitulado de “pendular”, que em vários momentos marcou a história brasileira. Essa perspectiva se tratava da autonomia das decisões, que ora era subtraída dos entes, em movimento de centralização de poder no Governo Central, para novamente ser realizado um outro movimento de descentralização, o que gerou o fortalecimento de uma defesa de crítica sobre o equilíbrio na Federação.

Para melhor compreender este movimento, salienta-se a análise de Lopreato (2022), organizado em três importantes etapas do federalismo brasileiro e suas características de centralização e descentralização:

Quadro 1 - 3 (três) Fase da Federação Brasileira

1981 à 1964	<ul style="list-style-type: none"> - Autonomia tributária, de defesa, econômica e de política local dos Governos Subnacionais, caracterizando uma descentralização de poder. - As negociações partiram do governo central em busca de recursos com os governos estaduais. - Subordinação dos municípios ao Estado. - Enfraquecimento das oligarquias subnacionais, crescimento do poder de regulação nacional focada no desenvolvimento econômico. - Desafios no campo político e democrático, com ações intervencionistas do Governo Central, marcada por um autoritarismo, porém com interlocução com os interesses regionais. - Aumento do poder da União nas negociações, mas sem centralização dos recursos fiscais. - Retorno das eleições diretas e da força política dos governadores. - Aumento da participação tributária dos Estados. - Expansão da valorização do Legislativo - Maior autonomia dos Municípios
1964 à 1988	<ul style="list-style-type: none"> - São estabelecidas novas dinâmicas ao processo federativo, com perda de autonomia tributária, de políticas públicas e investimento dos governos subnacionais em favor do poder federal. - Alteração do regime político com definição, a partir do Governo Central de Governadores e Prefeitos. - Centralização dos recursos tributários. - Controle da dívida pública pelo Banco Central. - Dependência orçamentária dos Estados e Municípios. - Criação do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e Municípios (FPM).
1988 até Hoje	<ul style="list-style-type: none"> - Aumento do poder de barganha dos governadores eleitos pelo voto direto. - Aumento da Centralização de decisões na União, - Elevação das transferências tributárias aos governos subnacionais, com uma nova formatação da partilha. - Acirramento da crise fiscal. - Desencadeamento da guerra fiscal. - Aumento dos gastos sociais. - Descentralização dos gastos de saúde e educação com regulação federal - Novas relações com o governo central na condução das políticas públicas. - Descentralização das políticas públicas - transferência da relevância dos estados na federação para os municípios.

Fonte: Adaptado pelo autor a partir de Lopreato (2022)

O quadro apresenta as principais características de cada fase da federação, demonstrando, em forma de síntese, a representação do movimento pendular, centralização e descentralização, permitindo também compreender as demais variações que acompanharam esses períodos.

Adentrando o período recente, a fim de analisá-lo mais detidamente, Pequeno (2023) destaca que a constituição de 1988 marca uma fragilidade da União perante os demais governos, e que a partir de influências econômicas, estabelece-se relações intergovernamentais distintas no que trata as condições econômicas, fiscais, sociais, administrativas, dando uma nova forma de configuração da federação.

Destaca-se ainda o fortalecimento da representatividade dos Municípios como entes federativos, o que desencadeou na Assembleia nacional constituinte o registro literal de um pacto federativo no qual os municípios são reconhecidos como entes integrantes da federação,

algo único e inovador perante as experiências jurídicas internacionais. “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal” (BRASIL, 1988).

2.3. Governabilidade e organização federativa

É importante associar a busca pelo estabelecimento federativo com a busca por instrumentos de governabilidade, o que segundo Abrucio (2022) é um mecanismo que visa corresponder questões territoriais complexas como a brasileira, formada por um território continental e multicultural.

Assim, ele ainda destaca que a resposta a esses aspectos fez com que fosse efetiva a adoção do federalismo como instrumento de organização, promovendo a democracia e combatendo as desigualdades regionais.

Desta forma o conceito de Fiori (1995) para governabilidade, "condições sistêmicas de exercício eficiente do poder" e "boa maneira de gerir os recursos públicos" colabora para que se possa compreender essa busca por uma gestão capaz de manter a integridade dos territórios e atender as demandas da população, a fim de administrá-las, e como a federação buscou cumprir este papel.

Essa compreensão a respeito da melhor interação com os territórios, apresentado pelos autores, promove a possibilidade de uma análise dos sistemas que são formados com o fim de atingir os meios necessários para que a governabilidade possa se tornar mais eficiente.

Desta forma, na perspectiva de organização de território, desta vez como uma maior flexibilidade, os consórcios se tornam uma ferramenta importante, o que segundo Pequeno (2003), passam a ser uma opção para uma melhor abrangência de ações governamentais pelo estabelecimento de capacidade técnica e política que estabelecem novas formas de gestão nos territórios.

2.4. Consórcios intermunicipais e novos pactos

Destacando os consórcio como modelo de organização permite o estabelecimento da cooperação de vários governos regionais, Guimarães (2010), afirma com determinada autonomia, e que se relaciona de forma mais próxima às necessidades sociais, de territórios e povos, otimizando o atendimento de políticas públicas, os por meio de ações cooperadas.

De forma genérica, os Consórcios Intermunicipais são permitidos no ordenamento jurídico brasileiro desde a constituição de 1937, no seu artigo 29, no qual já era permitido um agrupamento de municípios para a exploração de serviços públicos comuns. Brasil (1937).

Contudo, somente depois da redemocratização é que há o grande crescimento destas entidades públicas frente a fragilidade apresentada por Pequeno (2023) e um novo aumento de centralização de poder pela União, destacado por Lopreato (2022), os municípios passam a viver um novo estágio de desafios em sua governabilidade.

Desde de então, a perspectiva deste agrupamento vem se aprimorando, e ganhando espaço próprio na forma de integração entre os entes federativos, tendo como ápice regulamentação legal (Lei nº 11.107/2005), que rege essa forma de articulação optativa entre entes e nessa mesma perspectiva, de organização federativa.

Apresentando normas de execução da legislação dos consórcios (Decreto-Lei 6.017/2007), demonstra as finalidades da cooperação federativa para a execução de políticas públicas, demonstrando de forma literal a capacidade dos entes de legitimar novos arranjos e os regramentos mais detalhados.

Analisando a experiência dos consórcios intermunicipais, De Macedo e Pequeno (2020), destacam que a cooperação entre os entes federativos é uma estratégia que promove uma potencialização de articulação governamental, racionalização de recursos e maior eficiência das políticas públicas, ou seja, aumento da governabilidade.

Ainda segundo os autores, essa legitimação de uma nova personalidade jurídica dentro do contexto federativo, principalmente no contexto dos municípios, dependentes dos mecanismos de transferências constitucionais, como o Fundo de Participação dos Municípios, amplia a capacidade de ação e gestão nos territórios e permitem novas formas de compartilharem responsabilidades e promovam o desenvolvimento regional, pela melhor aplicação dos recursos públicos.

Em complementação, Prates (2012) destaca que, em virtude da questão econômica que gera a fragilidade dos entes municipais, faz com que estes busquem as práticas de consorciamento intermunicipal, de modo a responder às necessidades locais perante o Governo Central

Ainda segundo o autor, o consorciamento permite que o investimento e o custeio realizados pelos municípios participantes para executar as mesmas políticas públicas, que fariam de forma isolada, são menores.

Há que se considerar ainda, de acordo com Prates (2012), no âmbito das articulações junto aos governos estaduais e ao governo federal, entidades da sociedade, empresas ou

agências estatais, os consórcios têm melhores condições de negociação fortalecendo a autonomia regional.

Essa estrutura é uma nova perspectiva para o arranjo federativo, que com o progresso da Administração Pública, estabelece novos caminhos para um Federalismo de cooperação, com novas formatações de territórios, não mais estabelecidas apenas pelo poder político, mas por uma necessidade econômica, social, institucional, territorial e até mesmo cultural.

Neste arranjo os entes se unem com a preocupação de atingir seus objetivos constitucionais e tem na identidade de cada região, a valorização de pautas que realmente condizem às suas necessidades.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A partir da revisão bibliográfica, que segundo de Luneta e Guerra (2023), consiste na realização de uma revisão dos estudos realizados sobre o tema que proposto, e que foi realizado na primeira parte deste trabalho, buscou-se verificar os fundamentos necessários para a formação do marco teórico, no qual Sampieri; Collado e Lucio (2013) destacam que são um conjunto de conhecimentos que se inter-relacionam, a fim de explicar e prever fenômenos.

A pesquisa foi realizada utilizando consultas aos acervos da Fundação João Pinheiro, Escola Nacional de Administração Pública, Revistas Acadêmicas e através do Google Acadêmico.

Neste sentido, analisou-se o tema federalismo, através dos estudos realizados por Souza (2008), com a contribuição de Baquero (2008), Rodden (2005) e Prates (2012).

Esse exame buscou demonstrar a importância da organização territorial e como essa estabelece conexão com as diversas perspectivas que envolvem os participantes de uma federação em busca de ações cooperadas.

A partir deste estudo, o recorte foi feito na federação brasileira, na qual o artigo apresenta um contexto histórico, realizado por Lewandowski (2009), Carvalho (2009) e Lopreato (2022), para que a pesquisa pudesse trazer demais características que envolvem a organização territorial e suas mudanças através do tempo de acordo com a contribuição de Pequeno (2023), com enfoque contemporâneo.

Cumprindo esse entendimento, foi possível abordar e realizar a conexão com a busca de governabilidade e organização territorial, e tanto Abrucio (2022) e Fiori (1995), são destacados para contextualizar esse ponto de análise.

Encerrando a revisão bibliográfica, é destacado o enfoque nos consórcios intermunicipais, como essa ferramenta que proporciona novas experiências na organização federativa entre os entes, fazendo uma conexão com autores já citados, De Macedo e Pequeno (2020) e com legislações pertinentes.

Assim, segundo Sampieri; Collado e Lucio (2013), cumpre-se o desenvolvimento, no qual cabe ao pesquisador apresentar a ordem de evolução destes conteúdos, a fim de demonstrar a conexão com o trabalho que está sendo proposto e a motivação para realização desse.

Neste sentido, a perspectiva dos fundamentos bibliográficos apresentados, procuraram demonstrar um fenômeno, que se apresenta com a perspectiva da divisão territorial e de demandas sociais, através de uma proposta organizacional de federação, para que, deste modo, possa relacioná-lo com proposta de formação de consórcios.

Dentro da proposta do trabalho, também será realizada uma análise documental a partir dos dados disponíveis no Observatório dos Consórcios Públicos, em especial no Estudo técnico intitulado - Mapeamento dos consórcios públicos brasileiros 2023, realizado pela Confederação Nacional dos Municípios.

Apesar de a pesquisa documental ser semelhante à bibliográfica, segundo De Luneta e Guerra (2005), é importante ressaltar que se trata de materiais que não tiveram o enfoque acadêmico, de modo que transportá-los à uma pesquisa, com o enfoque teórico, proporciona uma qualificação a partir do conteúdo científico.

Assim, com o resultado da coleta de dados, realizado pelo Observatório Municipalista de Consórcios Públicos, ligado à Confederação Nacional dos Municípios, junto a uma análise teórica, se alcançará o suporte necessário para atingir os objetivos do trabalho.

Os dados que serão apresentados são resultado de consulta direta aos Consórcios, e de cruzamento de dados do Sistema de Informações sobre Requisitos Fiscais (Cauc) e da Redesim. O estudo ainda informa que foi solicitado aos Tribunais de Contas Estaduais, Municipais, do Distrito Federal e o Tribunal de Contas da União o compartilhamento do nome e do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) dos consórcios públicos que prestam contas ao Tribunal. (CNM, 2023)

Todos os dados referenciados na pesquisa serão referenciados na análise promovendo a validação científica a partir de estudos já realizados a fim de comprovar e justificar os resultados encontrados.

4. ANÁLISES E RESULTADO

4.1 - Distribuição dos Consórcios no território.

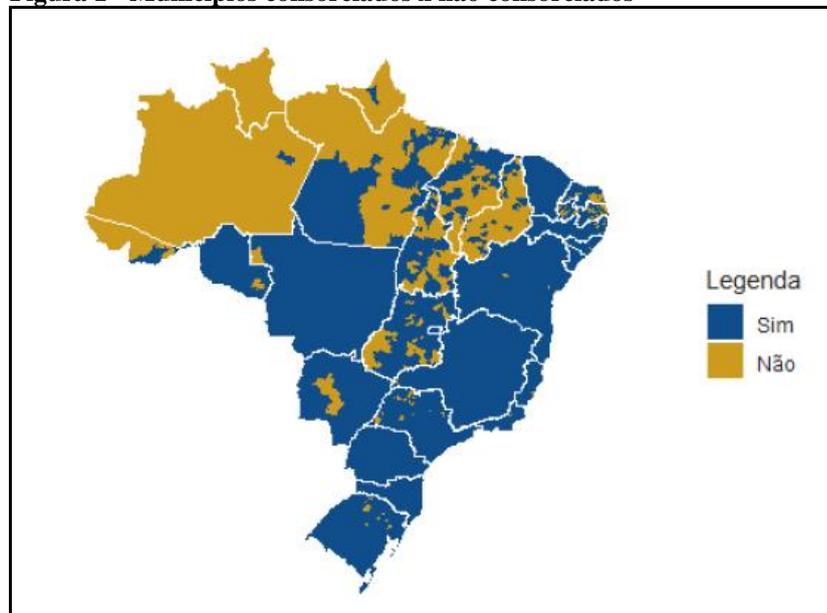
Buscando responder aos objetivos específicos da presente pesquisa, no que tange ao estabelecimento dos consórcios como instância de interlocução entre os municípios, a análise do estudo técnico apresentado pelo Mapa dos Consórcios, CNM (2023), demonstra que há uma adesão massiva à cooperação intermunicipal em âmbito nacional.

O primeiro dado importante para este estudo está no número de consórcios que o mapeamento apontou, demonstrando que o Brasil tem, até o fechamento da pesquisa em 2023, possui 723 consórcios públicos, sendo que 85,9%, ou seja, 4.783, dos municípios participam pelo menos de um consórcio. (CNM, 2023).

Este primeiro dado demonstra como os municípios têm recorrido a essa metodologia de cooperação entre os entes federativos, e como a experiência tem um significativo número de participantes. Apenas 14,1% dos municípios brasileiros não utilizam este instrumento.

A distribuição geográfica abaixo demonstra a presença dos consórcios no território nacional:

Figura 1 - Municípios consorciados x não consorciados



Fonte: Extraído (CMN, 2023)

É importante destacar como a presença dos municípios consorciados estão principalmente na região sul, que percentualmente é a que tem o maior número de cidades que participam de pelo menos um consórcio, com quanto a região Norte possui o menor número.

O destaque é o Estado de Roraima, no qual, nenhum dos 15 municípios estabeleceu essa ferramenta de cooperação.

Buscando compreender essa realidade apresentada, na qual as regiões Norte e Nordeste possuem essa característica de baixo investimento na estruturação de consórcios, César (2021) destaca que os municípios destas regiões são as que têm menores índices socioeconômicos, e onde há, proporcionalmente, menos municípios realizando ações cooperadas, em detrimento aos municípios do Sul e Sudeste.

Para explicar esse fenômeno, Pequeno (2023), afirma que existe uma questão histórica na formação dos Consórcios. Segundo ela, a experiência de cooperação já era algo muito presente na região Sul e Sudeste.

Esse número expressivo no arranjo federativo, segundo a análise de Vaz (1997) apud Prates (2012) acontece em virtude do aumento capacidade dos entes municipais da execução de políticas públicas pela disponibilidade financeira em virtude da união de vários entes, bem como o uso compartilhado de recurso escassos, que são os maquinários e equipamentos públicos.

Neste sentido, é possível verificar que os arranjos federativos proporcionados pelos consórcios, são uma ferramenta no qual os municípios promovem uma interlocução entre os territórios e recursos.

4.2. Atendimento às demandas locais

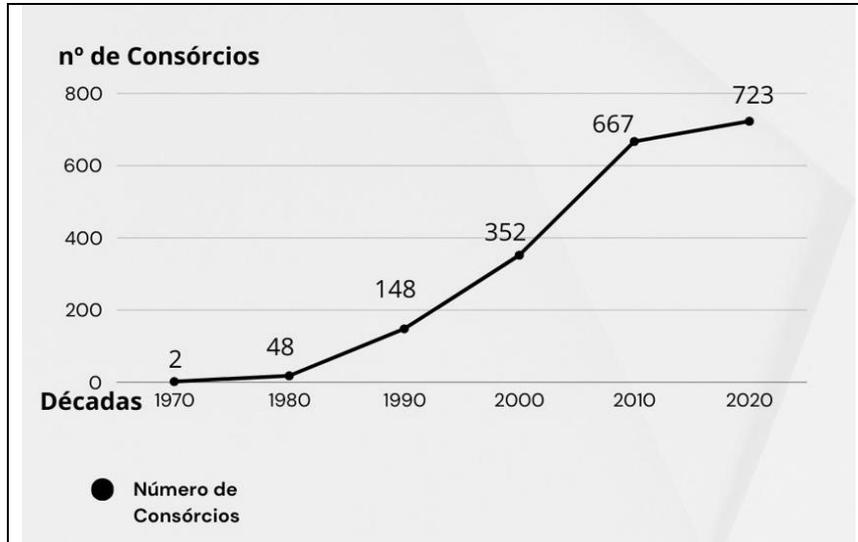
Para o segundo objetivo, a ser destacado, é preciso retomar o conceito já apontado anteriormente, de um território com dimensões continentais e de características diversas, e necessidade de atender as demandas locais.

Neste sentido, o crescimento dos consórcios, como nova modalidade de organização federativa, passa a representar também essa busca por iniciativas, principalmente pelos motivos da fragilidade apontados Prates (2012) e pelas novas perspectivas pós redemocratização destacadas por Lopreato (2022), com uma forte centralização de recursos na União.

Essa metodologia de trabalho em conjunto entre os entes federados, passa a ter então a adesão de vários municípios, indicando que a experiência exitosa do modelo de consorciamento, passou a fomentar novos arranjos federativos, com mais expressivo crescimento a partir da redemocratização, em virtude dos desafios que foram estabelecidos pela nova pactuação na distribuição de recursos.

O gráfico a seguir representa o crescimento consolidado dos consórcios década a década.

Gráfico 1 - Número de consórcios consolidados no final de cada década



Fonte: CNM (2023) - Adaptado pelo o autor

Ao analisar essa perspectiva, a partir dos dados constantes do Mapa dos Consórcios CNM (2023), é possível visualizar como a adesão ao modelo de consorciamento tem crescido no decorrer das décadas.

Ainda nessa perspectiva, o quadro abaixo permite verificar, os dados descritivos de áreas de atuação dos consórcios e seu quantitativo, e como os municípios, na busca de atender às suas demandas públicas, passam a estabelecer a cooperação nas diversas áreas, com iniciativas que visam atender as políticas locais.

Quadro 2 - Áreas de atuação dos consórcios x quantidade

ÁREAS PREVISTAS	QTD.	ÁREAS PREVISTAS	QTD.
Saúde	337	Licitação Compartilhada	98
Saneamento	271	Assistência Social	93
Meio Ambiente	225	Mobilidade	91
Cultura	200	Habitação	77
Infraestrutura	183	Infraestrutura Asfáltica	72
Agricultura	181	Trânsito	71
Desenvolvimento Regional	151	Defesa Civil	69
Educação	137	Esportes	69
Turismo	137	Tecnologia	59
Elaboração De Projetos	133	Segurança Pública	45
Iluminação Pública	120	Escola De Governo	38
Planejamento Urbano	112	Previdência	32
Desenvolvimento Econômico	102	Municípios Inteligentes	22

Fonte: CNM (2023)

O destaque dos dados coletados, demonstra como a ação conjunta para tratar sobre as questões de Saúde, Saneamento e Meio Ambiente e o que evidencia os maiores desafios dos municípios na busca de encontrar uma melhor eficiência nestas áreas.

Realizando a conexão com as análises realizadas por Prates (2012), confirma-se que a busca dos municípios pela aplicação de recursos em áreas onde as receitas são escassas e bastante comprometidas, promovem iniciativas de consorciamento.

O autor ainda destaca que esses arranjos são, inclusive, incentivados por estruturas responsáveis pelas políticas em âmbito nacional, como é o caso do Ministério da Saúde, que fomenta fortemente a criação dessa cooperação.

É importante ressaltar ainda que um município pode participar de vários consórcios, visando, exatamente, essa racionalização dos usos dos recursos, o que é demonstrado pelos dados a seguir:

Quadro 3 - Quantidade de municípios x Participação em Consórcio

QUANTIDADE DE CONSÓRCIOS	QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS	%
1 Consórcio	1.167	24,40%
2 Consórcio	1.377	28,80%
3 Consórcio	984	20,60%
4 Consórcio	690	14,40%
5 Consórcio	355	7,40%
6 Consórcio	148	3,10%
7 Consórcio	43	0,90%
8 Consórcio	13	0,30%
9 Consórcio	5	0,10%

Fonte: CNM (2023) - Adaptado pelo autor

Os dados do quadro confirmam a busca por mecanismos de atendimento às demandas locais, já que, dos 4.783 municípios que já estão em um consórcio, 75,6% deles fazem parte de 2 ou mais entidades jurídicas, e para além dessa característica, o consórcio ao qual o município participa pode ser multifinalitário, ou seja, tratar de várias políticas públicas.

Neste ponto, é importante destacar que há uma perspectiva positiva dos Estados e da União para criação de consórcios, o que, de acordo com César (2021), dá-se pelo reconhecimento dos desafios e a busca do equilíbrio entre as relações intergovernamentais.

Também, de acordo com esse pensamento, a afirmação de que “a consolidação das experiências de consorciamento no Brasil, se deve muito mais a incentivos governamentais do que em decorrência de mecanismos de cooperação federativa clássica” (PRATES, 2012), o que demonstra a lógica do pensamento federativo de cooperação (RODDEN, 2005).

Assim, é possível confirmar, de forma positiva, a estratégia de atendimento às demandas locais a partir da organização dos municípios em consórcios.

4.3. Aprimoramento de Políticas Públicas

O terceiro objetivo da pesquisa trata sobre a questão do aprimoramento de políticas públicas a partir do consorciamento entre entes municipais.

A gestão pública, por natureza, desenvolve suas atividades com o objetivo ao atendimento às responsabilidades que a ela são imputadas por lei, e nesta pauta, como já foi demonstrado, há o estabelecimento de novos arranjos, a fim viabilizar as estruturas/serviços necessários a esse fim.

Neste sentido, Farah (1999) apud Silveira e Philippi (2008), apresenta compreensão de que esse movimento de formação de consórcios desencadeia a construção de uma nova Governança Pública, em virtude desse se tornar um instrumento de sinergia na busca de soluções aos desafios institucionais, com as relações e negociações entre os integrantes da ação cooperada e os demais entes.

Destaca-se o ganho de eficiência no uso dos recursos públicos por meio dos Consórcios Intermunicipais, o que de acordo com Cruz (2001) e Rodriguez (2005) apud Silveira e Philippi (2008), acontece pelo planejamento de estratégias que tratam dos problemas locais e regionais, e promoção de ações em escala, que proporcionam o uso eficaz de recursos financeiros, humanos e tecnológicos, sendo uma estratégia no uso dos recursos públicos e com isso, a efetividade das mesmas.

Desta forma, observando-se a busca histórica por uma organização de território, através do debate federativo, e uma busca por governança em uma diversidade multifatorial, os consórcios se apresentam como um instrumento eficaz de desenvolvimento da coisa pública.

Sob a ótica das políticas públicas, Pequeno (2023) destaca que os consórcios são instrumentos que potencializam as entregas públicas nos municípios, seja pelo fator da articulação intergovernamental, seja pela viabilização de políticas regionais.

A análise realizada pela CNM (2023) também destaca que o trabalho consorciado pode ser uma estratégia para o desenvolvimento do planejamento e direcionamento de recursos e execução de ações em todos os âmbitos das obrigações estatal, o que justifica o crescimento e o grande número de arranjos consorciados hoje no país.

Em síntese, demonstrando esse potencial, Grin (2019), apresenta um resumo sobre os

principais objetivos dos consórcios, o que permite compreender os avanços no aprimoramento das políticas públicas.

Quadro 4 – Objetivos dos consórcios

1. Aumento na capacidade de realização (localidades podem ampliar o atendimento aos cidadãos e o alcance das políticas públicas ao disporem de mais recursos e apoio coletivo).
2. Economia de escala/maior eficiência do uso dos recursos (consórcios compartilham recursos como máquinas de terraplanagem a unidades de saúde ou disposição de resíduos sólidos).
3. Realização de ações inacessíveis a uma única prefeitura com a articulação de esforços conjuntos, como é o caso da aquisição de equipamentos de alto custo, bacias hidrográficas e o desenho de políticas públicas de âmbito regional na área de desenvolvimento econômico local.
4. Aumento do poder de diálogo, pressão e negociação dos municípios (um consórcio intermunicipal pode melhorar os termos da negociação dos municípios junto aos governos estadual e federal, ou junto a entidades da sociedade, o que fortalece a autonomia municipal).
5. Governança/aumento da transparência das decisões públicas, pois envolve vários atores, o que torna mais visível e exige discussões mais aprofundadas em cada município e em termos regionais. Isso possibilita ampliar a fiscalização da sociedade sobre a ação dos governos.
6. Aprendizado e Inovação: meio para gerar soluções para problemas comuns, construir redes, dividir recursos e harmonizar serviços horizontalmente com outros níveis de governo.
7. Sustentabilidade político-institucional, técnico-operacional e financeira.

Fonte: Grin (2019)

O quadro acima apresenta um resumo que permite aferir pontos que já foram abordados no decorrer da pesquisa, mas para cumprir esse objetivo, reúnem as informações que permitem compreender como o potencial para o aprimoramento das iniciativas governamentais estão presentes e podem prover avanços institucionais relevantes.

Assim, e a partir de todo o estudo que foi realizado, é possível afirmar o potencial de aprimoramento das políticas públicas está presente, porém, da mesma forma que acontecem na gestão em todos os entes federados, o sucesso ou não, o aprimoramento ou não dessas políticas, dependem da boa gestão, com a participação de todos os integrantes do consórcio, desde o estabelecimento de sua estrutura, até mesmo na condução de todas as suas responsabilidades.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente artigo buscou investigar as relações entre os entes federativos a partir da formulação de novos pactos que se estabelecem através dos consórcios intermunicipais, realizando uma abordagem histórica das formulações de relações entre os territórios e o

amadurecimento das perspectivas institucionais para o estabelecimento de novas formas de interações regionais.

Os resultados dos estudos e das análises, em uma abordagem teórica e documental, demonstram as evidências de uma potencialização do cumprimento das responsabilidades constitucionais dos entes municipais pelo modelo de gestão que os consórcios proporcionam, fazendo com que haja uma racionalização do uso dos recursos públicos, principalmente no cenário de desafios em relação a dependência do Fundo de Participação dos Municípios.

E possível compreender como essa interlocução entre os municípios de forma consorciada, proporciona uma maior capacidade de articulação com os demais integrantes da federação, Estado e União, e como estes também são incentivadores para a expansão deste modelo de gestão nos territórios, por proporcionar uma capacidade de melhor tratar os desafios regionais, que são diversos, em um país de dimensões continentais.

Nessa expansão de capacidade nos municípios, compreende-se que os gestores municipais atingem o objetivo de atendimento às demandas locais e com isso atendem os compromissos para os quais foram eleitos, aumentando desta forma a capacidade de governabilidade pela melhor efetividade do uso dos recursos disponíveis no que se refere ao atendimento das necessidades de atendimento das políticas públicas que são de responsabilidade dos consórcios.

Evidentemente, que como toda ação conjunta, os consórcios, que tem todo o potencial de beneficiar os municípios e sua população, há uma questão de gestão que sempre estará presente, e que desta, no uso de instrumentos de governança e de gestão de risco, dependem o sucesso do objetivo para qual o consórcio foi formado.

Desta forma, analisar os consórcios sob a perspectiva das disciplinas que envolvem a gestão de riscos no setor público, demonstra como, apesar de não ser um debate novo, desenvolver um trabalho consorciado entre municípios é inovar e proporcionar uma melhor estruturação e organização do estado.

A união proporciona maior capacidade econômica e de pessoal, em razão pela qual, uma maior atenção aos instrumentos de accountability, prestação de contas, auditoria, gestão de contratos e compras governamentais, governança e compliance.

Os consórcios são uma perspectiva valiosa para o atendimento locais, para o desenvolvimento regional e em consequência o desenvolvimento nacional, e que ainda, precisam de uma atenção especial por parte dos diversos entes federativos, em especial na região nordeste e norte do país, para seu fomento.

O campo para novas pesquisas, tanto na perspectiva de estruturas, como na questão prática de movimentação de pessoal especializado para melhor atendimento das políticas de responsabilidades dos entes federados é amplo, uma vez que a demonstração do potencial dos consórcios é algo a ser aprimorado e explorado no campo da Gestão.

6. REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Federalismo brasileiro e projeto nacional: os desafios da democracia e da desigualdade. *Revista usp*, n. 134, p. 127-142, 2022.

BAQUERO, Marcello. Democracia formal, cultura política informal e capital social no Brasil. *Opinião Pública*, v. 14, p. 380-413, 2008.

BRASIL. Decreto-lei nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Regulamenta a Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Brasília, Brasil, 2007.

BRASIL. [Constituição (1891)]. Lex: Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de fevereiro de 1891. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 24 maio. 2024.

BRASIL. [Constituição (1937)]. Lex: Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de novembro de 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm. Acesso em 28 maio. 2024.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 23 maio. 2024.

BRASIL. Lei Nº 11.107, de 06 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2005.

CARVALHO, José Murilo de. República, democracia e federalismo Brasil, 1870-1891. *Varia História*, v. 27, p. 141-157, 2011.

CÉSAR, Paulo Sérgio Mendes. O fortalecimento das dimensões da capacidade estatal dos consórcios públicos intermunicipais. 2021. Tese de Doutorado. [s.n.].

CNM. Confederação Nacional dos Municípios. Mapeamento dos consórcios públicos brasileiros 2023. 2023. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/biblioteca/download/5539>. Acesso em: 28 maio 2024.

DE LUNETTA, Avaetê; GUERRA, Rodrigues. Metodologia da pesquisa científica e acadêmica. *Revista OWL (OWL Journal)-Revista Interdisciplinar de Ensino e Educação*, v. 1, n. 2, p. 149-159, 2023.

DE MACEDO, Fernando César; PEQUENO, Rosangela dos Santos Alves. O Contexto do Federalismo Brasileiro: possibilidades de cooperação intergovernamental via consórcios públicos. *Redes. Revista do Desenvolvimento Regional*, v. 25, n. 3, p. 915-939, 2020.

FIORI, José Luís. A governabilidade democrática na nova ordem econômica. Texto para discussão, 339. ed. Rio de Janeiro: UFRJ/IEI, 1995. 35 p.

GUIMARÃES, Tatiana Cordeiro. O consórcio público como instrumento de fortalecimento do federalismo brasileiro—marco legal, vantagens e condições de formação. 2010. Tese de Doutorado. Dissertação (Mestrado em Administração Pública)—Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, MG.

GRIN, Eduardo José. Federalismo, governança e cooperação intermunicipal no Brasil: um balanço da literatura. In: CARNEIRO, José Mário Brasiliense; BRITO, Eder dos Santos (org.). *Consórcios intermunicipais e políticas públicas regionais*. São Paulo: Oficina Municipal, 2019. Cap. 3. p. 37-54.

JESUS, K. F; JUNIOR, A. E. X. O nível de dependência dos municípios brasileiros de pequeno porte frente às transferências intergovernamentais. 2021.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. **Cidades e Estado**. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados.html>. Acesso em: 10 de maio de 2024

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Evolução do Estado Federal no Brasil*. Superior Tribunal de Justiça Doutrina: edição comemorativa, v. 20. Brasília, DF: STJ, 2009.

LOPREATO, Francisco Luiz C. Federalismo brasileiro: origem, evolução e desafios. *Economia e Sociedade*, v. 31, p. 1-41, 2022.

PEQUENO, Rosangela dos Santos Alves. A questão do federalismo brasileiro: as relações intergovernamentais na perspectiva dos consórcios públicos em dimensão regional. 2023. Tese de Doutorado. [s.n.].

PRATES, Angelo Marcos Queiroz. Federalismo no Brasil: os consórcios públicos intermunicipais no período recente. 2012. Tese de Doutorado. [s.n.].

RODDEN, Jonathan. Federalismo e descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. *Revista de sociologia e política*, p. 9-27, 2005.

SILVEIRA, Rosi Cristina Espindola da; PHILIPPI, Luiz Sérgio. Consórcios públicos: uma alternativa viável para a gestão regionalizada de resíduos sólidos urbanos. *REDES*, Santa Cruz do Sul, v. 13, n. 1, p. 205-224, jan./abr. 2008

SAMPIERI, Roberto H.; COLLADO, Carlos F.; LUCIO, María D. P B. *Metodologia de pesquisa*. 5. ed. – Dados eletrônicos. – Porto Alegre: Penso, 2013.

SILVEIRA, R. C. E. DA; PHILIPPI, L. S. Consórcios Públicos: uma alternativa viável para a gestão regionalizada de resíduos sólidos urbanos. *Redes*, v. 13, n. 1, p. 205-224, 15 dez. 2008.

SOUZA, Celina. Federalismo: teorias e conceitos revisitados. BIB-Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, n. 65, p. 27-48, 2008.