



## EXPERIÊNCIAS DE UTILIZAÇÃO DE CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS PARA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

---

Emanuely dos Santos Marques<sup>1</sup>, Sharliany Fernandes Vieira<sup>2</sup>, Renata Jane Gomes Sarmiento<sup>1</sup>, Boanerges de Freitas Barreto Filho<sup>3</sup>, Francisco do O' de Lima Júnior<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Graduada em Ciências Econômicas. Mestranda no Programa de Pós-graduação em Planejamento e Dinâmicas Territoriais do Semiárido (PLANDITES) da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). Pau dos Ferros. RN. Brasil. E-mail: emanuely.marques@hotmail.com

<sup>2</sup> Graduada em Administração. Mestranda no Programa de Pós-graduação em Planejamento e Dinâmicas Territoriais do Semiárido (PLANDITES) da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). Pau dos Ferros. RN. Brasil.

<sup>3</sup> Mestre em Planejamento e Dinâmicas Territoriais do Semiárido. Professor Assistente no Programa de Pós-graduação em Planejamento e Dinâmicas Territoriais do Semiárido (PLANDITES) da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). Pau dos Ferros. RN. Brasil.

<sup>4</sup> Doutor em Desenvolvimento Econômico. Professor no Programa de Pós-graduação em Planejamento e Dinâmicas Territoriais do Semiárido (PLANDITES), da Universidade do Estado do Rio Grande do Norte (UERN). Pau dos Ferros. RN. Brasil.

Recebido em: 15/02/2022 – Aprovado em: 15/03/2022 – Publicado em: 30/03/2022

DOI: 10.18677/EnciBio\_2022A11

trabalho licenciado sob licença [Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/)

---

### RESUMO

O Brasil apresenta inúmeras experiências de criação e funcionamento de Consórcios Públicos, com atuações em diversas áreas e o uso desse tipo de arranjo cooperativo como instrumento de promoção do desenvolvimento regional vem se difundido, gradativamente. O presente trabalho busca demonstrar, através de uma revisão integrativa da literatura, o estado da arte das experiências de utilização dos Consórcios Públicos Intermunicipais para a promoção do desenvolvimento regional no Brasil. Os artigos analisados discorrem, principalmente, sobre os resultados alcançados, dificuldades enfrentadas e características dos Consórcios Públicos Intermunicipais. Pode-se constatar, ainda, que os enfoques dos artigos eram, principalmente, nos processos gerenciais, nas ações estabelecidas e nos resultados alcançados. Destaque-se que não foi identificado um número muito acentuado de trabalhos acadêmicos com foco em Consórcios Públicos Intermunicipais voltados à promoção do desenvolvimento regional.

**PALAVRAS-CHAVE:** Consórcio Público Intermunicipal; Desenvolvimento Regional; Desenvolvimento Socioeconômico.

## EXPERIENCES CONCERNING INTERMUNICIPAL PUBLIC CONSORTIUMS USE TO PROMOTING REGIONAL DEVELOPMENT

### ABSTRACT

O Brazil presents many experiences of Public Consortiums, creation and functioning presenting proceedings in multiple areas and the using of this type of cooperative start-up as a promotion of regional development instrument, which is gradually disseminated. The present work aims to demonstrate through an integrative review of literature the state of art from experiences concerning Intermunicipal Public Consortiums use for the promotion of regional development in Brazil. The articles analyzed here differ on the results achieved, difficulties faced and characteristics of Intermunicipal Public Consortiums. It can be seen, furthermore, that article focus were mostly management processes, in the actions established and, in the results, achieved. It should be noted that a very accentuated number of academic work was not identified as a focus on Intermunicipal Public Consortiums headed at promoting regional development.

**KEYWORDS:** Intermunicipal Public Consortium; Regional Development; Socioeconomic Development.

### INTRODUÇÃO

Os Consórcios Públicos Intermunicipais são arranjos institucionais que representam alternativas para o enfrentamento de problemas públicos, para a prestação de serviços públicos e/ou como instrumentos para adoção de estratégias comuns, com vistas ao alcance de fins desejados e que não seriam viáveis de ser implementados, dados os elevados aportes de recursos necessários vis-à-vis as condições fiscais debilitadas de boa parte dos entes subnacionais (BALDISSERA, 2015).

De acordo com a Confederação Nacional dos Municípios (CNM)<sup>1</sup>, entidade representativa dos interesses das gestões municipais, a constituição de Consórcios Públicos pode trazer vantagens para a gestão pública, destacando-se o aumento da capacidade de realização de ações, obras e investimentos; a resolução de problemas que não se viabilizariam pela atuação isolada; a economia e o uso eficiente de recursos (fazer mais com menos); a modernização de processos administrativos e gerenciais; a criação de uma identidade regional, permitindo maior grau de articulação para viabilização de pleitos junto as esferas supranacionais (CNM, 2016).

Assim, além da prestação direta pelos entes federativos e da prestação indireta, delegada por meio de concessão ou permissão, tem-se a possibilidade da gestão associada, sendo que as mudanças no federalismo brasileiro, a partir da Constituição Federal (CF) de 1988, proporcionaram o fortalecimento dos entes subnacionais, especialmente dos municípios, atribuindo-lhes maiores responsabilidades e competências, tanto no âmbito político quanto no administrativo, evidenciando, dessa forma, o aumento das responsabilidades perante a sociedade (BRASIL, 1988).

Contudo, verificava-se um cenário de grave crise econômica e fiscal, limitando a capacidade de boa parte dos municípios de pequeno porte e com baixíssima capacidade para arrecadação de receitas próprias para assumir responsabilidades

---

<sup>1</sup> A entidade atua de maneira educativa publicando cartilhas nas quais os gestores podem tomar conhecimento sobre a forma de constituição e de funcionamento de Consórcios Público (passo a passo).

diretas na prestação de serviços à sociedade, até então a cargo de estados e da União. Assim, na década de 1990, centenas de municípios não se encontravam com capacidade para atender plenamente as funções atribuídas pela CF de 1988, posto que, tiveram que assumir atribuições, sem contar com uma retaguarda administrativa e técnica necessária para desempenhar determinadas funções, nem com recursos no montante necessário (BALDISSERA, 2015).

Não obstante, num contexto econômico mais equilibrado, em decorrência da instituição de diversas Políticas Públicas previstas na CF de 1988 e dos necessários mecanismos de operacionalização, financiamento e transferências para os entes subnacionais também foi se consolidando o movimento de cooperação inter-federativa. Assim, *pari passu* ao movimento de descentralização das funções e decisões públicas, observam-se diversas iniciativas para reunir esforços e potencializar a capacidade de captação de recursos, sobretudo entre os municípios. Neste aspecto, a questão da organização territorial do poder passou a ser mais complexa e, pode se afirmar, contribuiu para a criação de inúmeros Consórcios Públicos Intermunicipais (CALDAS, 2003).

Os Consórcios Públicos passaram a se constituir em instrumentos possíveis para viabilização de projetos, ações e investimentos que requerem a mobilização de recursos vultosos. Saliente-se que a regulamentação que disciplina a criação e o funcionamento dos Consórcios Públicos ocorreu com a promulgação da Lei 11.107, de 06 de abril de 2005 (BRASIL, 2005). A nova legislação forneceu os delineamentos gerais para que os entes federados pudessem estabelecer as estratégias de cooperação para superação de dificuldades relacionadas à execução de serviços públicos e de investimentos (CNM, 2016).

Verifica-se que a criação de Consórcios Públicos se intensificou após a regulamentação dada pela Lei 11.107/2005, alcançando maior difusão geográfica, principalmente para prestação de serviços na área de saúde. As exigências legais estabelecidas na área de saneamento, como exemplo da extinção de lixões e substituição por aterros sanitários, também induziram a criação de consórcios (CNM, 2016).

Já o mecanismo indutor para a constituição de Consórcios Públicos Intermunicipais para a promoção do desenvolvimento regional parece não se vincular diretamente a quaisquer exigências normativas, nem a questões de escala para fornecer procedimentos e exames de média e alta complexidade, como parece ser o caso da área da saúde (CALDAS, 2003).

Até mesmo quando a ortodoxia econômica aponta o não intervencionismo e a redução do tamanho do Estado ao mínimo possível como os caminhos mais adequados para o funcionamento da economia e da sociedade, admite-se algum grau de intervenções para a realização de serviços essenciais e não compatíveis com o interesse da iniciativa privada em ofertá-los, porém indispensáveis para a sociedade, bem como para assegurar a propriedade privada e a validade dos contratos, dentre outras regulamentações e intervenções toleráveis e até desejáveis (CALDAS, 2003).

As intervenções do Estado tornam-se ainda mais necessárias quando o interesse é o de promover o desenvolvimento de lugares, regiões, países etc., visto que exigem a mobilização de esforços e recursos. Mesmo admitindo que o livre funcionamento do mercado pode conduzir a uma situação de Eficiência de Pareto, tem-se que tal condição pode não ser compatível com os interesses da maior parte da sociedade, sobretudo nas circunstâncias de baixos níveis de desenvolvimento (BRITO, 2017).

Neste sentido, para os fins desta pesquisa, consideram-se que as proposições de Evans (2010) citado por Diniz (2013), de que não existe desenvolvimento sem Estado, e a de Mkandawire (2010) citado por Diniz (2013), que aponta o desenvolvimento como um processo eminentemente político, são adequadas para a abordagem do processo de desenvolvimento, reconhecendo-se ainda a complexidade e multifuncionalidade da questão.

Para incorporar as diferentes escalas territoriais em que o processo de desenvolvimento pode ser estudado, faz-se necessário identificar os “fatores causais” do referido processo na escala determinada e, especialmente, observar a existência de “[...] verdadeiros projetos políticos para uma articulação consistente, densa e inteligente de tais fatores [...]” (BOISIER, 1996, p. 111).

Boisier (1996, p. 126) salienta que:

[...] o principal problema para toda região que queira acelerar seu crescimento ou dar o salto qualitativo para o desenvolvimento consiste em como romper sua relação de dominação/dependência, para substituí-la por outras modalidades (por exemplo, relações cooperativas).

Boisier (1996, p. 126) indica a importância do poder político para que uma determinada região disponha dos requisitos básicos para viabilizar o “salto qualitativo para o desenvolvimento”, sendo plausível a ocorrência de dois movimentos: a) “transferência de poder político incorporada em um projeto nacional descentralizador”; e b) “por meio da criação de poder político, algo que se obtém mediante o consenso político, o pacto social, a cultura da cooperação e a capacidade de criar, coletivamente, um projeto de desenvolvimento.”

Observa-se que, no caso brasileiro, a CF de 1988 representou um momento peculiar da história no que diz respeito a incorporação da descentralização no desenho do pacto federativo nacional, inclusive pelo reconhecimento dos municípios como entes federativos. A mencionada Constituição (DIEGUEZ, 2011)<sup>2</sup> atribuiu aos entes federativos as prerrogativas para instituir os Consórcios Públicos por meio de leis e, em 2005, através da Lei 11.107, de 6 de abril de 2005, estabeleceu-se a regulamentação específica para contratação de Consórcios Públicos e demais providências correlatas (BRASIL, 1988; 2005).

Para Baldissera (2015, p. 38):

O objetivo maior da Lei dos Consórcios é incrementar as iniciativas de gestão associada de serviços públicos por entes relacionados de forma horizontal, representando o reconhecimento de que a implementação de mecanismos cooperativos é fundamental para fazer frente aos problemas [nos diferentes recortes territoriais]. A promulgação da lei abre novo caminho para o associativismo federativo no Brasil, porém, ainda há um longo caminho a ser percorrido para que se aperfeiçoem estes instrumentos de gestão associada [...].

Nos casos específicos de constituição de Consórcios Públicos para se promover o desenvolvimento regional é conveniente reconhecer a importância do arranjo de governança propiciado por esse tipo de instrumento. A utilização dos

<sup>2</sup> Conforme Dieguez (2011, p. 292): “O consorciamento intermunicipal está previsto no Brasil desde a Constituição de 1937. Sua sistematização e disseminação entre os gestores públicos, entretanto, começou a se fortalecer somente a partir da década de 1990, quando a descentralização das políticas públicas, resultada do desenho institucional que a Constituição de 1988 conferiu ao nosso federalismo, impôs aos governos locais dilemas de coordenação e cooperação.”

Consórcios Públicos também sinaliza uma mudança de percepção, por parte dos gestores municipais, para encontrar alternativas viáveis de mobilização das forças presentes nos distintos territórios. Ademais, além da institucionalização, tem-se como indispensável o adequado funcionamento dos consórcios, sob pena de não serem viabilizadas as ações e recursos necessários para promover alterações estruturais pretendidas.

Cruz *et al.* (2009, p. 7)<sup>3</sup>, sustentam que os governos de São Paulo, ainda na década de 1980, adotaram estratégias para estimular a criação de Consórcios Públicos Intermunicipais<sup>4</sup> para promover o desenvolvimento regional<sup>5</sup> e outras áreas de atuação. Os autores identificaram “[...] 185 arranjos institucionais de cooperação intermunicipal no Estado, sendo 116 consórcios intermunicipais, 23 associações, 12 agências de desenvolvimento e 34 outras formas de cooperação”. Os Consórcios Públicos Intermunicipais existentes no estado atuavam, em 2005, em áreas diversas como desenvolvimento, resíduos sólidos, recursos hídricos, infraestrutura, saúde, agricultura, turismo etc., alcançando 540 municípios, ou 83,7% do total.

Kubo *et al.*, (2019)<sup>6</sup> analisaram as estratégias adotadas pelos atores sociais para a realização de ações através do Consórcio Intermunicipal para o desenvolvimento da Região Sul de Mato Grosso do Sul (CONISUL). O consórcio é formado por 14 municípios de Mato Grosso do Sul que apresentam indicadores econômicos sociais ainda modestos, mas que já tinha conseguido viabilizar algumas ações importantes, como a aquisição de uma usina móvel de asfalto para atendimento das demandas dos membros consorciados, estabelecimento de parcerias para a operação de Patrulhamento Rural, aquisição de maquinários, projetos educacionais e para elaboração de planos para o gerenciamento de resíduos sólidos.

Baldissera (2015, p. 49) traçou um panorama sobre a realidade dos consórcios existente no Brasil, destacando que a área de atuação mais recorrente é da saúde e a concentração espacial também é evidenciada com o predomínio das regiões Sul e Sudeste. Vale mencionar que a pesquisa identificou a existência de 103 Consórcio Públicos com atuação na área de promoção do desenvolvimento, alcançando 20,8% do total pesquisado.

Marques *et al.*, (2019) identificaram a existência de municípios paraibanos integrantes de Consórcio Público Intermunicipal com atuação na área de promoção do desenvolvimento regional, com nove municípios do estado compondo esse tipo de arranjo. Os autores salientam que as experiências, embora incipientes, sinalizam a propensão dos gestores municipais para buscarem alternativas criativas e cooperativas para o enfrentamento das dificuldades existentes em função,

---

<sup>3</sup> O artigo não consta da revisão integrativa por que não foi localizado nas plataformas selecionadas e por abordar um período anterior ao recorte temporal estabelecido.

<sup>4</sup> Adota-se o conceito proposto por Dieguez (2011, p. 299): “Consórcios intermunicipais são formados por uma rede federativa em que se constituiu uma arena política de cooperação horizontal entre dois e mais entes federativos municipais, voltada para a produção compartilhada de decisões sobre políticas públicas”. Dieguez (2011, p. 316) salienta ainda que: “O estabelecimento da definição mínima do que seja um consórcio [deve ter] como referência suas perspectivas legal, política e institucional, sendo, então, construída como uma rede federativa em que se constituiu uma arena política de cooperação horizontal voltada para a produção compartilhada de decisões sobre políticas públicas.”

<sup>5</sup> “Existiam 14 consórcios de desenvolvimento (232 municípios) [no estado de São Paulo, em 2005]”. (CRUZ *et al.*, 2009, p. 8).

<sup>6</sup> O artigo não consta da revisão integrativa por que não foi localizado nas plataformas selecionadas, constando dos *anais* do III Encontro Internacional de Gestão, Desenvolvimento e Inovação (EIGEDIN), realizado em 2019.

principalmente, da limitação/escassez de recursos para assegurar a oferta de bens e serviços públicos.

Observa-se que o movimento de criação de Consórcios Públicos vem ganhando força no País e mais de 3.100 municípios brasileiros, em 2017, já haviam aderido a algum Consórcio Público (LINHARES *et al.*, 2017).

De acordo com os dados disponibilizados no Observatório Municipalista de Consórcios Públicos (OMCP), plataforma on-line<sup>7</sup> que realiza o mapeamento e acompanhamento das instituições de cooperação federativa, existia no Brasil, até 2018, 487 Consórcios Públicos (OMCP, 2021). O Quadro 1 apresenta a distribuição do Consórcios Públicos no Brasil, por região.

**QUADRO 1.** Distribuição dos Consórcios Públicos do Brasil, por região – 2021

REGIÃO	Nº NÚMERO DE CONSÓRCIOS	PERCENTUAL
SUDESTE	211	43,3%
SUL	150	31,0%
NORDESTE	65	13,3%
CENTRO OESTE	51	10,4%
NORTE	10	2%
<b>TOTAL:</b>	<b>487</b>	<b>100%</b>

Fonte: Adaptado de OMCP (2021)

Com base no OMCP (2021), cerca de 75% dos Consórcios Públicos existentes no Brasil estão localizados nas regiões Sudeste e Sul. A região Nordeste ocupa a terceira posição com 13 %, seguida da região Centro-Oeste com 10%. Os dados apontam que a região Norte do País ainda não estruturou muitas experiências de Consórcios Públicos e ocupa a última posição no *ranking* com apenas 2%.

Pelo exposto, o presente trabalho busca demonstrar o estado da arte das experiências de utilização dos Consórcios Públicos Intermunicipais para a promoção do desenvolvimento regional no Brasil, desde 2007 até 2021. Acredita-se que o transcurso de dois anos após a regulamentação da Lei 11.107, de 06 de abril de 2005, tornou-se razoável para o estabelecimento do recorte temporal inicial (BRASIL, 2005).

A verificação de experiências de Consórcios Públicos Intermunicipais para a promoção do desenvolvimento regional tornou-se a diretriz para a realização dessa pesquisa, isso porque é provável que a criação de consórcios com esse tipo de diretriz deve ter estimulado a realização de estudos abordando a temática. Para alcançar o resultado pretendido foi realizado levantamento na base de dados do Portal da Capes e Scielo. A busca foi feita pelos descritores “Consórcio Público Intermunicipal” e “Desenvolvimento Regional”.

A principal justificativa pela atração sobre a área temática é que a cooperação federativa, tanto interestadual quanto intermunicipal, é um assunto que tem instigado a realização de muitos estudos e, conseqüentemente, ampliado a publicação de artigos em periódicos. Verificou-se que existem muitos estudos publicados sobre utilização de Consórcios Públicos para áreas específicas como Saúde e Gestão de Resíduos Sólidos, porém, no que tange à utilização desse tipo de arranjo institucional/organizacional para o desenvolvimento regional, os artigos publicados em periódicos parecem ser bem mais escassos.

<sup>7</sup> Vale salientar que a Plataforma está em fase de atualização e até a finalização deste trabalho o novo levantamento não havia sido divulgado.

## MATERIAL E METODOS

O método utilizado foi a revisão integrativa dos artigos publicados no período de 2007 a 2021. A revisão integrativa configura-se como um método específico que possibilita a síntese de várias pesquisas já publicadas sobre uma determinada temática.

Mendes *et al.*, (2008) consideram a revisão integrativa uma construção para que se possa analisar amplamente a literatura, com o objetivo de contribuir para que os métodos e os resultados de pesquisas sejam discutidos, resultando em possível reflexão sobre a busca e desenvolvimento de estudos futuros.

Seguindo criteriosamente as etapas da construção de uma revisão integrativa, primeiramente foi elaborada a pergunta norteadora a fim de direcionar a pesquisa ao alcance do objetivo do trabalho. Dessa forma, foi determinado o seguinte questionamento: quais as produções científicas que apresentam as experiências de utilização dos Consórcios Públicos Intermunicipais para a promoção do desenvolvimento regional no Brasil?

Por conseguinte, na segunda etapa da revisão integrativa, foram definidos os descritores que pudessem conduzir a busca literária aos trabalhos capazes de elucidar a pergunta norteadora. Diante disso, procedeu-se o levantamento de publicações através da utilização dos descritores 'Consórcio Público Intermunicipal' e 'Desenvolvimento Regional', com o respaldo do operador booleano "and" a fim de assegurar a busca mais completa dos termos. As bases de dados selecionadas para identificação de trabalhos sobre a temática foram Portal de Periódicos da Capes e Scielo.

A quarta etapa foi definir e aplicar os seguintes critérios de seleção: período de 2007 a 2021, posto que a partir de 2007 a Lei dos Consórcios foi regulamentada no Brasil; Tratar de Consórcio Público Intermunicipal Brasileiro, pelo fato de as plataformas de busca apresentarem também casos internacionais cujas estruturas geográficas, socioeconômicas e jurídicas diferem substancialmente da situação do Brasil; Leitura do título, a fim de verificar se o Consórcio em questão está fundamentado na perspectiva desenvolvimento regional, ainda que não exclusivamente.

Cabe destacar os critérios para exclusão dos trabalhos que não se enquadravam nos objetivos desta pesquisa. Foram excluídos todos os trabalhos cujo título deixava claro que o Consórcio em questão atuava para atender uma demanda específica da área da saúde, tais como compra conjunta de medicamentos, aquisição de equipamentos e insumos para hospitais e unidades de saúde; Também foram excluídos os trabalhos acerca da utilização de Consórcios para gestão dos resíduos sólidos, gestão da água etc. posto que esses arranjos, geralmente, limitam-se a essa finalidade não podendo extrapolar sua atuação mediante as previsões estatutárias e regimentais.

Vale salientar que dentre os Consórcios atuantes na promoção de desenvolvimento regional podem aparecer diversas áreas, incluindo as mencionadas acima, porém, para atender integralmente os critérios deste trabalho, a ações dos Consórcios devem estar integradas ao objetivo explícito de incentivar/fomentar o desenvolvimento regional.

**FIGURA 1.** Descrição dos resultados obtidos na revisão integrativa realizada



Fonte: elaborado pelos autores (2021)

Após a aplicação dos critérios de exclusão e inclusão, cinco materiais foram selecionados para leitura parcial. Considerando a existência ainda limitada de Consórcios Públicos Intermunicipais voltados à promoção do desenvolvimento regional no Brasil se compreende a incipiência de publicações em periódicos especializados.

O canal que mais apresentou resultados para o descritor principal foi o Portal de Periódicos da Capes, porém a maioria dos trabalhos identificados não tratava do tipo de Consórcio Público Intermunicipal compatível com os critérios estabelecidos na pesquisa. De 172 apenas quatro foram selecionados e lidos parcialmente, dos quais dois foram lidos na íntegra.

A base de dados *Scielo* apresentou 10 resultados para os descritores selecionados. Nesta busca, nove trabalhos foram eliminados a partir da leitura do título e do resumo porque não se enquadravam nos critérios previamente estabelecidos na pesquisa, restando apenas um artigo a ser lido na íntegra.

Por conseguinte, procedeu-se a leitura dos três artigos selecionados, sendo feito fichamento dos textos para verificação de elementos, dados e informações que remetessem a promoção do desenvolvimento regional, ainda que não exclusivamente. Dessa forma, foi feita a revisão integrativa que, segundo Mendes *et al.*, (2008), pode produzir um grande impacto pelo acúmulo do conhecimento existente sobre determinada temática pesquisada.

Entende-se que o percurso metodológico adotado segue uma abordagem qualitativa. Conforme Gil (1999), a abordagem qualitativa busca compreender, com base em dados qualificáveis, a realidade de determinados fenômenos. A pesquisa é definida como descritiva e exploratória, permitindo a compreensão dos fenômenos individuais, organizacionais, sociais e políticos e se adequando ao propósito desta pesquisa.



## RESULTADOS E DISCUSSÃO

### EXPERIÊNCIAS DE CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS NA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

A pesquisa realizada apresentou como resultado três publicações que atenderam os critérios previamente estabelecidos. Observou-se também que o periódico com maior número de artigos identificados foi a Revista de Administração Pública (RAP), cujos trabalhos abordam Consórcios Públicos atuantes nas regiões Sul e Sudeste do País.

#### O CASO DO CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DA FRONTEIRA (CIF)

O primeiro trabalho analisado foi de Angnes *et al.* (2013), intitulado “Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF): descrevendo as principais ações voltadas ao desenvolvimento regional a partir da perspectiva do poder público municipal”. O CIF<sup>8</sup> é constituído pelos municípios de Barracão/PR e Bom Jesus do Sul/PR e Dionísio Cerqueira/SC, localizados no Brasil, e Bernardo de Irigoyen de Misiones, localizado na Argentina, sendo denominada de Fronteira Arco Sul e formando uma conurbação de fronteira seca, com aproximadamente 1.561 km<sup>2</sup> de espaço urbano (ANGNES *et al.*, 2013).

A abordagem utilizada pelos autores foi qualitativa, com a realização de entrevistas individuais com os quatro gestores públicos e com o coordenador/diretor executivo do Consórcio Intermunicipal da Fronteira, tendo como objetivos levantar informações sobre a constituição do Consórcio, o planejamento e execução de ações.

O CIF foi constituído em 2009, contando com a presença dos três municípios brasileiros como membros formais e com a adesão informal do representante argentino, cujo regimento aprovado sinaliza a promoção do desenvolvimento regional como diretriz para a atuação conjunta (ANGNES *et al.*, 2013).

Angnes *et al.* (2013) indicam que os membros do CIF estruturaram uma proposta conjunta para promover o desenvolvimento regional, tendo por base o documento intitulado “Caminhos da Fronteira”, cujos eixos estratégicos definidos foram a educação, turismo, agroecologia e produtos locais. Estes mesmos autores concluíram que a junção de esforços das gestões públicas envolvidas no CIF permitiu maior empoderamento e visibilidade para os membros consorciados, facilitaram a atuação, asseguraram maior agilidade, aumentaram a eficácia das ações, enfim, resultando em “[...] ações e conquistas expressivas para o desenvolvimento da região”.

#### O CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC E O CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE ABASTECIMENTO (CINPRA)

As experiências do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC (localizado em São Paulo) e do Consórcio Intermunicipal de Abastecimento (CINPRA)(CALDAS, 2003)<sup>9</sup> (localizado no Maranhão) foram discutidas no artigo de Martins *et al.*, (2010),

<sup>8</sup> O Consórcio vem sendo estudado a partir de outros enfoques, como o de Canzi (2018), que analisou a práxis da produção do espaço jurídico-político dos membros do CIF, além de pesquisas acadêmicas como as de Henrichs (2015) e Canzi (2016).

<sup>9</sup> Caldas (2003, p. 63) elaborou artigo cujo objetivo foi “apresentar a criação e o funcionamento do Cinpra, as ações geradas a partir de sua constituição, os recursos envolvidos nas referidas ações e as fontes de financiamento.” Já Costa, Nascimento, Tinôco (2011) estudaram o CINPRA a partir da abordagem das redes organizacionais (neo-institucionalismo) e Brito (2017) elaborou a tese “Consórcios intermunicipais e produção de políticas públicas: o Consórcio Intermunicipal de Produção

denominado “A gestão do desenvolvimento local no Brasil: (des)articulação de atores, instrumentos e território”. Os autores caracterizaram estes Consórcios como instrumentos para potencializar o processo de desenvolvimento nas suas respectivas regiões de atuação.

Vale destacar que o artigo, apesar de não trazer a temática específica do desenvolvimento regional, refere-se à questão a partir da articulação dos atores para esta finalidade, com destaque para ações institucionais e para o uso de instrumentos diversos da gestão territorial destacando a utilização dos Consórcios Públicos Intermunicipais (MENDES, *et al.*, 2010).

Os autores fizeram “[...] uma análise comparada de experiências regionalmente distribuídas, levando-se em consideração as inserções em redes sociais e resultados econômicos na região em que está inserida (Sul, Sudeste e Nordeste).” (MARTINS *et al.*, 2010, p. 560). As experiências<sup>10</sup> abordadas foram:

[...] Associação de Apicultores de Simplício Mendes, no Piauí; dos polos moveleiros de Votuporanga, em São Paulo e Rio Grande do Sul; a experiência do Complexo Couro Calçadista e da Cooperativa dos Citricultores Ecológicos do Vale do Caí (Ecocitrus), também do Rio Grande do Sul; os minidistritos industriais e de serviços de São José do Rio Preto, em São Paulo; o **Consórcio Intermunicipal do Grande ABC**, no mesmo estado; o **Consórcio Intermunicipal de Abastecimento (Cinpra)**, do Maranhão; e finalmente o Banco Palmas da cidade de Fortaleza, no Ceará. (MARTINS *et al.*, 2010, p. 560-1, grifo nosso).

O CINPRA foi constituído para enfrentar problemas de abastecimento, inclusive de bens de consumo básicos, nos municípios integrantes do consórcio. O principal problema identificado era que boa parte dos produtos consumidos na Região Metropolitana de São Luís do Maranhão e municípios do entorno, como cereais e hortifrutigranjeiros, não era produzida, na quantidade necessária, na região e por serem originários de regiões distantes se tornavam mais caros e não geravam empregos na área consumidora (MARTINS *et al.*, 2010).

A solução adotada foi a criação do CINPRA, em 1997, tendo como propósito “[...]a elaboração, encaminhamento e acompanhamento de projetos de expansão e diversificação da produção [agropecuária].” (MARTINS *et al.*, 2010, p. 578). O consórcio foi composto por um colegiado de prefeitos dos municípios membros, que elegem presidente e vice, sendo operacionalizado por uma secretaria executiva (MARTINS *et al.*, 2010).

O Consórcio Intermunicipal do Grande ABC é constituído por sete<sup>11</sup> membros, que integram a chamada “[...] região do Grande ABC, correspondente à sub-região sudeste da Região Metropolitana de São Paulo.” O consórcio foi criado em 1990 com o objetivo de enfrentar as dificuldades comuns, como o crescimento urbano desordenado (MARTINS *et al.*, 2010, p. 578).

Conforme Martins *et al.*, (2010, p. 579), a partir de 1997, foi instituída a Câmara Regional do Grande ABC, que é composta pelo conselho deliberativo, coordenação executiva e grupos temáticos, cabendo “[...] aos grupos temáticos

---

e Abastecimento de São Luís - MA (CINPRA - MA) e proposta para análise de implementação de consórcios públicos.”

<sup>10</sup> As experiências foram selecionadas em função do nível de inserção e dos resultados econômicos alcançados. (MARTINS *et al.*, 2010).

<sup>11</sup> Municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra.

elaborar diagnósticos e recomendações de ações, além de políticas para o desenvolvimento da região.”

Ainda segundo os autores acima, uma das primeiras recomendações da Câmara foi a criação de uma Agência de Desenvolvimento Regional, que passou a funcionar a partir de 1998 e tendo como mantenedoras o Consórcio do ABC (49%) e entidades representativas do setor privado regional (51%). Por ser constituída como uma Organização Não Governamental (ONG) apresenta maior flexibilidade para aplicação de recursos e em função de aportes de recursos da iniciativa privada também tem relativa autonomia financeira. De

De acordo com eles, “experiências de iniciativa governamental também são capazes de promover articulações de fôlego, capazes de sobreviver à mudança de natureza eleitoral. Os dois consórcios estudados exemplificam isso” (MARTINS *et al.*, 2010, p. 582): De acordo com os mesmos autores acima, a articulação dos atores públicos e privados, fazendo uso de instrumentos diversos de intervenção, como exemplo dos consórcios públicos, contribuem para a melhoria dos padrões de governança e para alcançar resultados satisfatórios, inclusive para promover o desenvolvimento.

## **GESTÃO DE CUSTOS E BENEFÍCIOS NA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL POR MEIO DE CONSÓRCIOS**

O artigo “Cooperação intergovernamental, consórcios públicos e sistemas de distribuição de custos e benefícios” de Machado e Andrade (2014) buscou analisar padrões dos sistemas de compartilhamento de custos e benefícios entre membros de consórcios públicos. Os autores selecionaram consórcios com atuação nas áreas de saúde, saneamento e desenvolvimento socioeconômico e localizados na região Sudeste.

Segundo Machado e Andrade (2014, p. 714):

O setor de desenvolvimento socioeconômico encara um desafio diferente dos [...] anteriores: são consórcios multitemáticos ou multissetoriais, dada a natureza ampla ou diversificada do seu objeto. Isto implica que todos eles compreendem um amplo leque de atividades, embora essa amplitude varie entre os casos analisados, podendo envolver a realização de obras públicas de infraestrutura, ações ambientais ou culturais, ações de estruturação das próprias prefeituras, capacitação de servidores ou apoio técnico e jurídico, dentre outros.

Conforme apresentado, as possibilidades de atuação para os Consórcios são bastante amplas e perpassam várias áreas. Assim, ao cogitar a possibilidade de constituição de um consórcio o primeiro passo é identificar os interesses e problemas comuns de forma que fique estabelecido o que é possível fazer através da gestão associada: quais problemas poderiam ser resolvidos com ênfase naquilo que não pode ser elucidado isoladamente e quais potencialidades poderiam ser desenvolvidas/aprimoradas de maneira conjunta. Esses elementos, se bem-explorados, poderão gerar impactos positivos que impulsionam o desenvolvimento de todos os Municípios envolvidos.

Desse modo, Machado e Andrade (2014) ressaltam que a constituição de consórcios públicos traz muitas vantagens para a gestão pública, principalmente no que tange à economia de recursos (fazer mais com menos), a modernização de processos e a criação de uma identidade regional. Os autores enfatizam que os consórcios públicos também ampliam as alternativas para a prestação de serviços

públicos, destacando-se dentre estas benefícios como o aumento da capacidade de realização e solução de problemas que não se viabilizariam pela atuação isolada, além da prestação direta pelos Entes federativos e da prestação indireta da qual nasce a possibilidade da gestão associada.

A operacionalização de quaisquer tipos de consórcios públicos envolve o estabelecimento de regras claras em relação ao compartilhamento de custos e benefícios entre os membros, sendo que a não observância de tais elementos levam ao conflito e desacreditação das entidades criadas. Este aspecto é importante por que sugere a existência de limites para a criação de consórcios públicos, não sendo recomendada para as situações em que não são viáveis o fracionamento e a quantificação de custos e benefícios para os membros constituintes (MACHADO; ANDRADE, 2014).

### CONCLUSÕES

A partir das leituras e análises dos artigos selecionados, tem-se como primeira constatação que não foi identificado um número muito acentuado de trabalhos acadêmicos com foco em Consórcios Públicos Intermunicipais voltados à promoção do desenvolvimento regional. O fato de terem sido encontrados apenas três artigos que, após serem lidos e analisados integralmente, atenderam rigorosamente aos critérios da pesquisa denota que as experiências de Consórcios Públicos Intermunicipais estruturados para promover o desenvolvimento regional ainda não estão amplamente difundidas.

As ressalvas que devem ser consideradas para o pequeno número de artigos identificados são: a) muitos artigos não utilizam o recorte teórico do desenvolvimento regional como aporte analítico, sequer fazem referências a questão; b) a exclusão de publicações em anais de eventos, *e-books*, livros e demais publicações não indexadas; c) o recorte temporal adotado, visto que desde a década de 1980 os governantes de São Paulo já estimulavam a criação de Consórcios Públicos Intermunicipais para promover o desenvolvimento; d) a utilização do Portal da Capes e *Scielo*; e) os demais critérios de exclusão/inclusão adotados nesta pesquisa.

Foi possível averiguar através dos trabalhos analisados que os resultados alcançados pelos Consórcios Intermunicipais na promoção do desenvolvimento regional vêm sendo satisfatórios, principalmente em relação à implementação de Políticas Públicas. Além disso, ficou evidente que essas entidades são capazes de promover mudanças em sua área de atuação, todavia não se pode desconsiderar que existem muitos entraves à atuação conjunta, principalmente pela questão política e divergência de interesses.

As experiências apresentadas nos artigos analisados sugerem que a reunião de esforços só é viável quando os atores reconhecem a impossibilidade de, através de atuação isolada, superar as dificuldades comuns. Tal forma de intervenção requer, necessariamente, a capacidade de coordenar adequadamente as ações, conhecimento sobre a realidade que se deseja intervir, disponibilidade dos recursos existentes e de fontes potenciais a serem mobilizadas, capacidade de monitoramento e avaliação, enfim, demanda capacidade em formular, implementar e avaliar as medidas adotadas para se promover as alterações em determinado recorte territorial. Portanto, faz-se necessária a construção de verdadeiros projetos políticos para uma articulação consistente entre os membros dos Consórcios Públicos Intermunicipais e a sociedade.

## REFERÊNCIAS

ANGNES, J. S.; MATTOS, S. M. M.; KLOZOVSKI, M. L.; STURM, M. I. Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF): descrevendo as principais ações voltadas ao desenvolvimento regional a partir da perspectiva do poder público municipal. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 5, p. 1165 a 1188, out. 2013. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/12047/10967>. Acesso em: 13 jun. 2021.

BALDISSERA, D. S. **Consórcios públicos intermunicipais no Brasil: panorama após os 10 anos da Lei 11.107/2005**. 2015. 65 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/15501>. Acesso em: 25 jun. 2021.

BOISIER, S. Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa-preta e o projeto político. **Planejamento e políticas públicas**, Brasília, n. 13, 1996. Disponível em: <http://desafios2.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/135/137>. Acesso em: 25 jun. 2021.

BRASIL. **Constituição [1988]**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília/DF: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Lei n.º 11.107, de 6 de abril de 2005**. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Brasília, 2005. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm). Acesso em: 13 jun. 2021.

BRITO, A. S. **Consórcios intermunicipais e produção de políticas públicas: o Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento de São Luís - MA (CINPRA - MA) e proposta para análise de implementação de consórcios públicos**. 2017. 222 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade) - Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <https://tede.ufrj.br/handle/jspui/2076>. Acesso em: 13 jun. 2021.

CALDAS, E. L. **Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento – CINPRA**. São Paulo: Instituto Polis, 2003. Disponível em: <https://polis.org.br/wp-content/uploads/2014/10/1147.pdf>. Acesso em: 13 jun. 2021.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Consórcios Públicos Intermunicipais: Uma Alternativa à Gestão Pública**. Brasília: CNM, 2016.

CRUZ, M. C. M. T.; LEITE, C. C.; ARAÚJO, F. F.; SILVA, I. G.; SILVA, V. M. Consórcios intermunicipais de desenvolvimento: mudando para sobreviver, 2009. Brasília/DF. **Anais [...]**. Brasília: II congresso CONSAD de Gestão Pública - Painel 36: Consórcios intermunicipais como arranjos de cooperação, 2009. Disponível em: <http://www.consad.org.br/eventos/congressos/ii-congresso-consad-de-gestao-publica-brasilia-df/>. Acesso em: 25 jun. 2021.

DIEGUEZ, R. C. Consórcios intermunicipais em foco: debate conceitual e construção de quadro metodológico para análise política e institucional. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 9, p. 291-319, 2011. Disponível em: <http://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br/ojs-2.4.8/index.php/cdes/article/view/231>. Acesso em: 25 ago. 2021.

DINIZ, E. Desenvolvimento e Estado desenvolvimentista: tensões e desafios da construção de um novo modelo para o Brasil do século XXI. **Revista de Sociologia e Política**, São Paulo, v. 21, n. 47, p. 9-20, 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/HhqFmFFGQ4pPnjBq4kfPNbH/?lang=pt>. Acesso em: 15 jul. 2021.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

KUBO, M. H.; JESUS, N. P. DE; SILVA, M. A. C. DA. Estratégias de articulação dos atores sociais para o desenvolvimento local e regional – A ação do Consórcio Intermunicipal para o desenvolvimento da Região Sul de Mato Grosso do Sul (CONISUL). **Encontro Internacional de Gestão, Desenvolvimento e Inovação (EIGEDIN)**, v. 3, n. 1, out/ 2019.

LINHARES, P. T. F. S.; MESSEMBERG, R. P.; FERREIRA, A. P. L. Transformações na federação brasileira: o consórcio intermunicipal no Brasil do início do século XXI. **Boletim de Análise Político-Institucional (BAPI)**, Brasília, n. 12, jul./dez. 2017. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8102/1/BAPI\\_n12\\_Transforma%c3%a7%c3%b5es\\_federa%c3%a7%c3%a3o.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8102/1/BAPI_n12_Transforma%c3%a7%c3%b5es_federa%c3%a7%c3%a3o.pdf). Acesso em: 13 jun. 2021.

MACHADO, J. A.; ANDRADE, M. L. C. Cooperação intergovernamental, consórcios públicos e sistemas de distribuição de custos e benefícios. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 3, p. 695-720, mai. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/KNSNqcTP5hsk45yXZsgCwMC/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 15 jun. 2021.

MARQUES, E. S.; BARRETO FILHO, B. F.; LIMA JÚNIOR, H. O. A experiência paraibana dos Consórcios Públicos Intermunicipais. *In*: ALVES, Larissa da Silva Ferreira; SANTOS, Simone Cabral Marinho dos; BESSA, José Cezinaldo Rocha.

*Anais do Simpósio Internacional Educação, Diversidade, Língua e Cultura: teorias e práticas de definição dos territórios periféricos e I Encontro da Rede Internacional Interdisciplinar de Pesquisadores em Desenvolvimento de Territórios (REDE-TER)*. 480 f. **Anais** [...] Pau dos Ferros/ RN, 2019. Disponível em: <https://propeg.uern.br/plandites/default.asp?item=pp3197-i-redeTer>. Acesso em: 2 maio 2021.

MARTINS, R. D.; VAZ, J. C.; CALDAS, E. L. A gestão do desenvolvimento local no Brasil: (des) articulação de atores, instrumentos e território. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 3, p. 559-590, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/3qfvVSQW7LbqWsxZK3XRTxz/?lang=pt>. Acesso em: 2 maio 2021.

MENDES, K. D. S.; SILVEIRA, R. C. C. P.; GALVÃO, C. M. Revisão integrativa: método de pesquisa para a incorporação de evidências na saúde e na enfermagem. **Texto & Contexto-Enfermagem**, Florianópolis, v. 17, n. 4, p. 758-764, 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/tce/a/XzFkq6tjWs4wHNqNjKJLkXQ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 2 maio 2021.

OMCP – Obsevatório Municipalista de consórcios públicos. O que é Observatório Municipalista de Consórcios Públicos? **CNM**, 2021. Disponível em: <http://www.consorcios.cnm.org.br/>. Acesso em: 10 abr. 2021.