



PERSPECTIVAS ABORDADAS NOS ESTUDOS SOBRE CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS: UMA REVISÃO SISTEMÁTICA

Edimar Ferreira Bezerra¹
César Luciano Filomena²

RESUMO: O tema desse estudo é o da cooperação entre entes federados locais (municípios). O objeto é o da utilização dos consórcios públicos intermunicipais como instrumento para viabilizar políticas públicas. O objetivo do estudo é o de anunciar em etapa exploratória quais são as abordagens utilizadas nos estudos publicados sobre consórcios intermunicipais. Para isto, foi adotada numa perspectiva metodológica empírica, a estratégia de pesquisa bibliográfica com o uso da técnica de revisão sistemática feita junto à base de dados Scopus. Após seleção e avaliação qualiquantitativa dos documentos localizados, verificou-se que a maior quantidade de estudos investiga os consórcios públicos como instrumento de gestão regional, seguido da análise sobre fatores que favorecem o consorciamento e do custeio dos arranjos. Identificou-se como lacuna de pesquisa, análises empíricas onde se demonstre a real efetividade dos consórcios, além da análise de fatores locais ou regionais que dificultem o consorciamento.

Palavras-Chaves: Federação; Cooperação; Consórcios Públicos; Gestão Regional.

INTRODUÇÃO

Com a redemocratização, o nosso modelo federal de Estado passou por diversas reformulações. A maior inovação foi elevar os municípios à categoria de ente federado, atribuindo-os uma série de responsabilidades administrativas e competências tributárias, mas mantendo-se as reduzidas capacidades estatais para o efetivo desenvolvimento das suas novas missões (Lui; Lima; Aguiar, 2022). Neste novo formato, uma série de políticas públicas foram exigidas para a concretização dos objetivos desta nova república.

A ampliação de direitos com a consequente necessidade de prestação de serviços públicos em maior escala, adicionado ao aumento da complexidade da nossa federação, passaram a exigir do Estado brasileiro uma maior coordenação e cooperação entre os entes federados. A forma centralizada e compartimentada de atuação da administração pública brasileira de antes, já não responderia adequadamente às exigências advindas com o novo regime constitucional. Assim, a governança multinível, pautada no compartilhamento de poderes, responsabilidades e soluções pactuadas, pensada para o atingimento de interesses comuns, passa a ser uma exigência de atuação (Henrichs; Meza, 2017).

Neste contexto, os consórcios públicos surgem como um instrumento de cooperação interfederativa, onde pela soma de esforços entre os entes federados se buscariam soluções que

¹ Mestrando pela Unipampa. Orcid: 0009-0003-8244-6961. E-mail: edimarbezerra.aluno@unipampa.edu.br
² Doutor pela UFRGS. Orcid: 0000-0002-9676-996X. E-mail: cesarfilomena@unipampa.edu.br



IV Seminário de Políticas Públicas e Interseccionalidades

23, 24 e 25 de setembro de 2025

resolvessem problemas comuns. No presente estudo, o foco está na cooperação horizontal por meio dos consórcios públicos intermunicipais, onde diante de dificuldades orçamentárias e técnicas, tais arranjos podem contribuir não apenas para desenvolvimento local, mas também da região abrangida pelos municípios consorciados (Henrichs; Meza, 2017).

Os consórcios intermunicipais teriam como propósito, além da sua capacidade de solucionar problemas comuns das localidades envolvidas, racionalizar custos por meio do ganho de escala, dar continuidade às ações públicas, além de aumentar o seu poder de influência (Abrucio; Filippim; Dieguez, 2013; Lui; Lima; Aguiar, 2022). Mesmo com tanto potencial, diversos municípios não participam de consórcios intermunicipais, e mesmo quando participam formalmente, não aderem afetivamente a uma ação coletiva ou se desligam do arranjo com o decorrer do tempo (Abrucio; Filippim; Dieguez, 2013).

Analisando os consórcios intermunicipais como um importante instrumento viabilizador de políticas públicas no âmbito dos municípios, a revisão sistemática aqui resumida tem como objetivo inicial identificar as perspectivas abordadas nos estudos sobre o tema. Além de identificar as temáticas mais exploradas, visa-se identificar as lacunas de pesquisa, permitindo-se planejar futuros estudos.

METODOLOGIA

Trata-se da adoção de técnica de revisão sistemática de literatura, feita seguindo estratégia de revisão bibliográfica, que buscou identificar numa perspectiva metodológica empírica quais as principais temáticas abordadas nos estudos sobre consórcios públicos intermunicipais.

A pesquisa se utilizou da base de dados SCOPUS, pelo Portal de Periódico da Capes, lançando mão do acesso pela Comunidade Acadêmica Federada (cafe). Na base, foram utilizadas as palavras chaves abaixo referidas com os operadores booleanos indicados. Os critérios de busca, foram: Article title, abstract, Keywords.

Palavras-chave e operadores booleanos utilizados na pesquisa: **Campo 1:** public consortia OR **Campo 2:** cooperation AND **Campo 3:** *municipal (foi utilizado o caractere coringa * tendo em vista a variação na grafia da expressão intermunicipal em inglês).

Na primeira busca sem filtros, foram localizados 3.011 documentos. Foram aplicados três filtros para delimitar as buscas: Limited to article / Limited to portuguese / Limited to Brazil. O primeiro filtro visou restringir os estudos publicados para artigos científicos, considerando a sua maior concisão e seleção mais criteriosa para publicação nas diversas revistas. O segundo



IV Seminário de Políticas Públicas e Interseccionalidades

23, 24 e 25 de setembro de 2025

e terceiro filtro limitaram pelo idioma português e pela produção brasileira, tendo em vista que o interesse deste estudo é analisar a cooperação intermunicipal por meio dos consórcios públicos na realidade brasileira.

Após aplicação dos filtros, os documentos localizados foram reduzidos para 93. Não foi aplicado filtro de delimitação temporal porque se buscava analisar os trabalhos produzidos desde a publicação da lei dos consórcios públicos, que foi publicada em 2005.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

Após a avaliação quali-quantitativa, onde se buscou verificar se os documentos localizados abordavam realmente os consórcios públicos intermunicipais, foram selecionados 35 artigos para uma leitura analítica. Foram descartados 58 documentos que não abordavam a temática em análise. Tais documentos foram incluídos pela filtragem inicial porque possuíam nos critérios de pesquisa, as expressões “cooperation” e ou “municipal”.

Foram selecionados e analisados os seguintes artigos:

Quadro 1 – Síntese dos artigos selecionados:

Número	Autores/Ano	Número	Autor/Ano	Número	Autor/Ano
1	(Abrucio; Filippim; Dieguez, 2013)	14	(Hermanny; Daniel, 2023)	27	(Nicoletto; Cordoni Jr.; Costa, 2005)
2	(Aikes; Rizzotto, 2018)	15	(Julião; Olivieri, 2020)	28	(Oliveira; Pinto; Santos, 2022)
3	(Almeida <i>et al.</i> , 2022)	16	(Lacerda, 2011)	29	(Piterman; Rezende; Heller, 2016)
4	(Andrade <i>et al.</i> , 2022)	17	(Leal <i>et al.</i> , 2019)	30	(Ré; Oliveira, 2018)
5	(Biscarde <i>et al.</i> , 2024)	18	(Leão; Perobelli; Ribeiro, 2024)	31	(Saito <i>et al.</i> , 2021)
6	(Fernandes <i>et al.</i> , 2023)	19	(Lima, 2000)	32	(Segatto; Abrucio, 2016)
7	(Ferreira <i>et al.</i> , 2022)	20	(Lui; Lima; Aguiar, 2022)	33	(Silva; Silvestre; Embalo, 2020)
8	(Galindo <i>et al.</i> , 2014)	21	(Machado; Andrade, 2014)	34	(Vieira <i>et al.</i> , 2024)
9	(Gerigk; Pessali, 2014)	22	(Martins; Martins, 2015)	35	(Xavier <i>et al.</i> , 2013)
10	(Gonçalves <i>et al.</i> , 2023)	23	(Matos; Dias, 2011)		
11	(Grin; Abrucio, 2018)	24	(Matos; Dias, 2012)		
12	(Grin; Abrucio, 2021)	25	(Menicucci; Marques, 2016)		
13	(Henrichs; Meza, 2017)	26	(Nascimento <i>et al.</i> , 2021)		

Após a leitura analítica dos artigos, foram identificadas as seguintes perspectivas abordadas nos estudos sobre os consórcios públicos intermunicipais.

Quadro 2 – Classificação dos artigos selecionados:

Análise das perspectivas abordadas nos estudos selecionados	
Perspectiva abordada	Artigos
Fortalecimento da gestão regional	2;3;5;8;11;12;13;14;17;19;20;22;23;26;27;30;31;32;34;35
Fatores fomentadores da cooperação	1;4;6;9;15;16;18;24;25;28;29;
Análise das técnicas de custeio	7;10;21;33

Pela análise do material selecionado, verifica-se que a grande maioria dos estudos sobre consórcios intermunicipais aborda os ganhos na gestão regional. A segunda perspectiva mais abordada, estuda os fatores que fomentam o consorciamento. O terceiro maior interesse gira em torno da análise dos sistemas de custeio na operação dos arranjos. Pela amostra selecionada e analisada, não foram localizados estudos que apontem para fatores locais que possam dificultar



IV Seminário de Políticas Públicas e Interseccionalidades

23, 24 e 25 de setembro de 2025

o consorciamento, além de identificarmos uma lacuna quanto à análise empírica que indicassem a situação técnica e financeira dos entes locais após o consorciamento, demonstrando-se a real efetividade dos arranjos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente revisão, visou analisar quais foram as perspectivas abordadas nos estudos sobre os consórcios públicos intermunicipais. Além de mapear as temáticas mais discutidas, buscou identificar as lacunas de pesquisa. Identificou-se que o maior volume de publicações, aborda como os consórcios intermunicipais fortalecem a gestão regional.

O aprofundamento quanto a fatores institucionais, formais e informais, onde se analise fatores locais e regionais que favoreçam ou desestimulem o consorciamento, poderá contribuir para a melhor compreensão da cooperação intermunicipal, explicando porque algumas regiões conseguem desenvolver arranjos mais efetivos e duradouros.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; FILIPPIM, Eliane Salete; DIEGUEZ, Rodrigo Chaloub. Inovação na cooperação intermunicipal no Brasil: a experiência da Federação Catarinense de Municípios (Fecam) na construção de consórcios públicos. **Revista de Administração Pública**, [s. l.], v. 47, n. 6, p. 1543–1568, 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122013000600010&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 4 jul. 2023.

AIKES, Solange; RIZZOTTO, Maria Lucia Frizon. Integração regional em cidades gêmeas do Paraná, Brasil, no âmbito da saúde. **Cadernos de Saude Publica**, [s. l.], v. 34, n. 8, p. 1–11, 2018.

ALMEIDA, Patty Fidelis de *et al.* Consórcio Interfederativo de Saúde na Bahia, Brasil: implantação, mecanismo de gestão e sustentabilidade do arranjo organizativo no Sistema Único de Saúde. **Cadernos de Saude Publica**, [s. l.], v. 38, n. 9, 2022.

ANDRADE, Silvia Karla Vieira *et al.* Consórcio Público de Saúde no processo de regionalização: análise sob o enfoque da ação coletiva. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, [s. l.], v. 32, n. 1, 2022.

BISCARDE, Daniela Gomes dos Santos *et al.* Implantação de consórcios públicos de saúde e policlínicas regionais na Bahia, Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, [s. l.], v. 29, n. 9, 2024.



IV Seminário de Políticas Públicas e Interseccionalidades

23, 24 e 25 de setembro de 2025

FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo *et al.* Consórcios públicos intermunicipais de resíduos sólidos em regiões metropolitanas no Brasil: fatores institucionais contextuais de ação coletiva. **Urbe**, [s. l.], v. 15, 2023.

FERREIRA, Cynthia Fantoni Alves *et al.* Ferramenta para avaliação de estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental para concessão de serviços de gestão de resíduos sólidos urbanos. **Engenharia Sanitaria e Ambiental**, [s. l.], v. 27, n. 6, p. 1189–1197, 2022.

GALINDO, Jadson Mendonça *et al.* Gestão interfederativa do SUS: a experiência gerencial do consórcio intermunicipal do Sertão do Araripe de Pernambuco. **Revista de Administracao Publica**, [s. l.], v. 48, n. 6, p. 1545–1566, 2014.

GERIGK, Willson; PESSALI, Huáscar Fialho. A promoção da cooperação nos consórcios intermunicipais de saúde do estado do Paraná. **Revista de Administracao Publica**, [s. l.], v. 48, n. 6, p. 1525–1543, 2014.

GONÇALVES, Gustavo Henrique Vital *et al.* Proposição e análise de viabilidade econômica de cenários para o gerenciamento de resíduos da construção civil por meio de consórcios intermunicipais. **Engenharia Sanitaria e Ambiental**, [s. l.], v. 28, 2023.

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando. O comitê de articulação federativa no governo Lula: Os percalços da cooperação territorial. **Revista Brasileira de Ciencias Sociais**, [s. l.], v. 33, n. 97, 2018.

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. O elo perdido da descentralização no Brasil: a promoção das capacidades estatais municipais pelo governo federal. **Revista de Sociologia e Política**, [s. l.], v. 29, n. 77, 2021.

HENRICHES, Joanni Aparecida; MEZA, Maria Lúcia Figueiredo Gomes de. Governança multinível para o desenvolvimento regional: Um estudo de caso do Consórcio Intermunicipal da Fronteira. **Urbe**, [s. l.], v. 9, n. 1, p. 124–138, 2017.

HERMANY, Ricardo; DANIEL, Marli. Políticas Públicas Municipais: contribuições jurídicas para a redução da desigualdade social. **A&C – R. de Dir. Adm. Const.**, [s. l.], v. 23, n. 91, p. 137–156, 2023. Disponível em: www.editoraforum.com.br.

JULIÃO, Karine Sousa; OLIVIERI, Cecília. Cooperação intergovernamental na política de saúde: a experiência dos consórcios públicos verticais no Ceará, Brasil. **Cadernos de Saude Publica**, [s. l.], v. 36, n. 3, 2020.

LACERDA, Alan Daniel Freire de. Ação coletiva e cooperação intermunicipal em duas metrópoles. **Caderno CRH**, [s. l.], v. 24, n. 61, p. 153–166, 2011. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/19036>.



IV Seminário de Políticas Públicas e Interseccionalidades

23, 24 e 25 de setembro de 2025

LEAL, Eliane Maria Medeiros *et al.* Razões para a expansão de consórcios intermunicipais de saúde em Pernambuco: percepção dos gestores estaduais. **Saude e Sociedade**, [s. l.], v. 28, n. 3, p. 128–142, 2019.

LEÃO, Lucas; PEROBELLI, Fernando Salgueiro; RIBEIRO, Hilton Manoel Dias. Ação Coletiva Institucional e consórcios públicos intermunicipais no Brasil. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, [s. l.], v. 16, 2024. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-33692024000100225&tlng=pt.

LIMA, Ana Paula Gil de. Os Consórcios Intermunicipais de Saúde e o Sistema Único de Saúde. **Cad. Saúde Pública**, [s. l.], v. 15, n. 4, p. 985–996, 2000.

LUI, Lizandro; LIMA, Luciana Leite; AGUIAR, Rafael Barbosa De. Avanços e desafios na cooperação interfederativa: uma análise dos consórcios intermunicipais de saúde do estado do Rio Grande do Sul. **Novos Estudos - CEBRAP**, [s. l.], v. 41, n. 1, p. 145–162, 2022.

Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/FWgqx9B9rqKgbcB3DFVZQZf/?lang=pt>.
MACHADO, José Angelo; ANDRADE, Marta Leone Costa. Cooperação intergovernamental, consórcios públicos e sistemas de distribuição de custos e benefícios. **Revista de Administracao Publica**, [s. l.], v. 48, n. 3, p. 695–720, 2014.

MARTINS, Ricardo; MARTINS, Cleide Viviane Buzanello. Modalidades da gestão das dimensões de resíduos sólidos urbanos em consórcios intermunicipais. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, [s. l.], v. 11, n. 2, p. 192–215, 2015.

MARTINS, Gilberto de Andrade; THEÓPHILO, Carlos Renato. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. 3. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2018.

MATOS, Fernanda; DIAS, Reinaldo. A gestão de resíduos sólidos e a formação de consórcios intermunicipais. **Revista em Agronegócios e Meio Ambiente**, [s. l.], v. 4, n. 3, p. 501–519, 2011.

MATOS, Fernanda; DIAS, Reinaldo. Cooperação intermunicipal na bacia do rio Paraopeba. **Rev. Adm. Pública**, [s. l.], v. 46, n. 5, p. 1225–250, 2012.

MENICUCCI, Telma; MARQUES, Alisson Maciel de Faria. Cooperação e Coordenação na Implementação de Políticas Públicas: O Caso da Saúde. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, [s. l.], v. 59, n. 3, p. 823–865, 2016.

NASCIMENTO, Alex Bruno Ferreira Marques do *et al.* Cooperação intermunicipal baseada no Institutional Collective Action: os efeitos dos consórcios públicos de saúde no Brasil. **Revista de Administracao Publica**, [s. l.], v. 55, n. 6, p. 1369–1391, 2021.



IV Seminário de Políticas Públicas e Interseccionalidades

23, 24 e 25 de setembro de 2025

NICOLETTO, Sônia Cristina Stefano; CORDONI JR., Luiz; COSTA, Nilson do Rosário. Consórcios Intermunicipais de Saúde: o caso do Paraná, Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, [s. l.], v. 21, n. 1, p. 29–38, 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2005000100004&lng=pt&tlng=pt.

OLIVEIRA, Juliana dos Santos; PINTO, Isabela Cardoso de Matos; SANTOS, Thadeu Borges Souza. Consórcio interfederativo e gestão hospitalar no Sistema Único de Saúde na Bahia, Brasil: o processo decisório à luz do neoinstitucionalismo. **Cadernos de Saude Publica**, [s. l.], v. 38, n. 9, p. 1–12, 2022.

PITERMAN, Ana; REZENDE, Sonaly Cristina; HELLER, Léo. Capital social como conceito-chave para a avaliação do sucesso de consórcios intermunicipais: o caso do CISMAE, Paraná. **Engenharia Sanitaria e Ambiental**, [s. l.], v. 21, n. 4, p. 825–834, 2016.

RÉ, Eduardo Scorzoni; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Cooperação intergovernamental na política de mobilidade urbana: o caso do Consórcio Intermunicipal do ABC. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, [s. l.], v. 10, n. 1, p. 111–123, 2018.

SAITO, Silvia Midori *et al.* Fortalecendo laços: cooperação intermunicipal para redução de risco de desastres. **Urbe**, [s. l.], v. 13, p. 1–15, 2021.

SEGATTO, Catarina Ianni; ABRUCIO, Fernando Luiz. A cooperação em uma federação heterogênea: O regime de colaboração na educação em seis estados Brasileiros. **Revista Brasileira de Educacao**, [s. l.], v. 21, n. 65, p. 411–429, 2016.

SILVA, Dituzaya Panguila da; SILVESTRE, Hugo Consciência; EMBALO, Alfa Aliu. A cooperação intermunicipal no Brasil: o caso dos consórcios de resíduos sólidos. **Revista de Administração Pública**, [s. l.], v. 54, n. 5, p. 1239–1259, 2020.

VIEIRA, Elba Magda De Souza *et al.* Arranjos regionais para a disposição final de resíduos sólidos: estudo de caso do Estado da Paraíba. **Urbe**, [s. l.], v. 16, 2024.

XAVIER, Thiago Reis *et al.* Desenvolvimento regional: uma análise sobre a estrutura de um consórcio intermunicipal. **Rev. Adm. Pública**, [s. l.], v. 47, n. 4, p. 1041–65, 2013.