

## **Os vinte anos da Lei Federal dos Consórcios Públicos e a perspectiva de um ente subnacional quanto aos seus desafios e avanços**

Patrícia Oliveira Borges da Silva Almeida  
Thiago dos Santos Xavier  
Fabiane Louise Bitencourt Pinto

### **Resumo**

A promulgação da Constituição Federal de 1988 promoveu significativas mudanças institucionais, destacando-se a elevação dos municípios à condição de entes federativos, dotados de autonomia política, administrativa e financeira. Nesse novo arranjo, os municípios assumiram competências ampliadas, sobretudo em áreas essenciais como saúde, educação, saneamento básico e assistência social. Contudo, a formalização dessa autonomia não foi acompanhada, em muitos casos, da correspondente capacidade institucional, evidenciando assimetrias que comprometem a efetividade da ação local, especialmente pela escassez de recursos técnicos, humanos e financeiros; e pela baixa escala de atendimento à demanda de serviços públicos municipais (Oliveira e Campos, 2014). Adicionalmente, a natureza interdependente de diversos problemas públicos evidencia a limitação da atuação isolada dos municípios, tornando imprescindíveis mecanismos de cooperação interfederativa. É nesse contexto que os consórcios públicos intermunicipais emergem como instrumentos estratégicos de gestão associativa, voltados à promoção da solidariedade federativa e à viabilização de políticas públicas de interesse comum (Silva, 2015). Este artigo tem por objetivo analisar a inserção dos consórcios públicos na estratégia de desenvolvimento territorial no âmbito subnacional, à luz dos vinte anos de vigência da Lei Federal nº 11.107/2005. Para tanto, realizou-se pesquisa qualitativa, de natureza descritiva, com base em análise documental e revisão bibliográfica. Os achados indicam que os consórcios, além de promoverem a modernização da gestão pública, vêm se consolidando como espaços de planejamento territorial e de fortalecimento de identidades regionais.

**Palavras-chave:** Consórcios públicos intermunicipais; Cooperação interfederativa; Política territorial; Lei nacional dos consórcios públicos.

## 1. Introdução

Nas últimas décadas, o Brasil tem vivenciado transformações significativas na forma de organização e gestão das políticas públicas, especialmente no que se refere à articulação entre os entes federativos. Nesse contexto, os consórcios públicos emergem como instrumentos potentes de cooperação interfederativa e de racionalização da gestão pública, particularmente relevantes para os municípios de pequeno e médio porte que enfrentam limitações estruturais e financeiras. A Lei Federal nº 11.107/2005, ao disciplinar a constituição e o funcionamento dos consórcios públicos, representou um marco legal e institucional para o fortalecimento da gestão associada de serviços públicos no país.

O presente artigo, de natureza qualitativa, tem como objetivo analisar a trajetória da política de consórcios públicos no estado da Bahia, com ênfase nas experiências, marcos normativos, avanços, desafios e perspectivas decorrentes da implementação desse modelo de gestão cooperativa ao longo das duas últimas décadas. Para tanto, a discussão é organizada em cinco partes: introdução, três tópicos de desenvolvimento e um de considerações finais.

No segundo tópico, discute-se o conceito de território como estratégia de ação pública, considerando suas dimensões espaciais, políticas e institucionais, e sua centralidade na lógica do novo federalismo brasileiro. Na terceira seção, são exploradas as bases teóricas e normativas do federalismo cooperativo, destacando-se os arranjos de consorciação como alternativas viáveis para a superação de desafios comuns aos entes subnacionais. Em seguida, o quarto tópico apresenta o percurso histórico da institucionalização dos consórcios públicos na Bahia, evidenciando as ações do governo estadual, os marcos legais e os principais atores envolvidos na indução e consolidação dessa política. Por fim, a quinta seção relata as considerações finais, numa reflexão crítica sobre os vinte anos da Lei dos Consórcios Públicos, examinando os avanços já conquistados, os desafios persistentes e as perspectivas para o futuro dos consórcios como instrumentos estruturantes da governança territorial no estado.

Ao articular abordagens teóricas e análises empíricas, este artigo busca contribuir para o debate sobre as potencialidades e os limites da gestão consorciada como estratégia de fortalecimento do pacto federativo e de promoção do desenvolvimento regional com equidade.

## 2. Fundamentação teórica

O espaço geográfico não deve ser compreendido como sinônimo de território, mas como território usado, isto é, um constructo complexo e resultante de um processo sócio-histórico, refletindo as práticas sociais e as relações de poder estabelecidas entre indivíduos e grupos, sendo, portanto, moldado por atividades de natureza econômica, política e cultural, o que o torna dinâmico e em constante transformação (Santos, 1999; 2006).

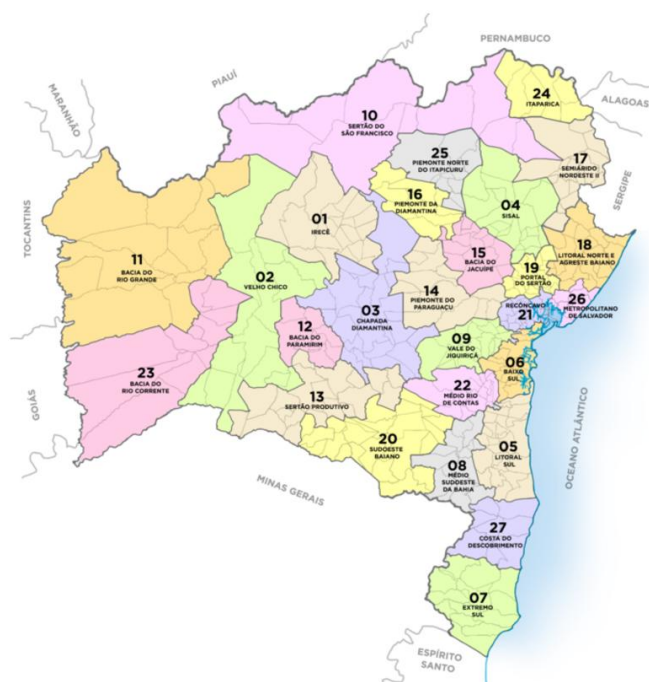
Nesse sentido, o território é entendido como uma construção histórica e social, cuja conformação resulta da articulação entre dinâmicas econômicas, vínculos de proximidade e sentimentos de pertencimento (Wanderley, 2014). Trata-se, portanto, de uma realidade produzida socialmente, e não de um dado natural ou pré-determinado. No campo do

desenvolvimento, prossegue a autora, a abordagem territorial propõe a integração e a coordenação de atividades, recursos e atores sociais, contrapondo-se às abordagens setoriais fragmentadas que separam urbano e rural, agricultura e indústria.

Desse modo, os programas de desenvolvimento territorial implementados no Brasil no início do século XXI evidenciam uma reorientação das políticas públicas no sentido do fortalecimento da democracia, da ampliação da cidadania e da promoção do desenvolvimento socioeconômico (Wanderley, 2014).

Nesse contexto, com o objetivo de enfrentar as desigualdades territoriais, promover a coesão social e potencializar o desenvolvimento dos diferentes territórios, o estado da Bahia instituiu a regionalização por meio dos Territórios de Identidade, conforme estabelecido na Lei nº 10.705, de 14 de novembro de 2007, que instituiu o Plano Plurianual (PPA) 2008-2011, abrangendo os 417 municípios baianos distribuídos em 26 Territórios de Identidade. A atual conformação, com 27 Territórios de Identidade, foi consolidada pela Lei nº 13.468, de 29 de dezembro de 2015, que aprovou o PPA 2016-2019 (SEI, 2024). A Figura 1 ilustra os atuais 27 Territórios de Identidade da Bahia.

**Figura 1 – Territórios de Identidade da Bahia**



**Fonte:** Bahia, Secretaria de Cultura do estado da Bahia – Secult. Divisão Territorial da Bahia. Disponível em: <https://www.ba.gov.br/cultura/314/divisao-territorial-da-bahia>. Acesso em: 06 de abr. de 2025.

De acordo com o Decreto nº 12.354/2010, que institui o Programa Territórios de Identidade, considera-se Território de Identidade

o agrupamento identitário municipal formado de acordo com critérios sociais, culturais, econômicos e geográficos, e reconhecido pela sua população como o espaço historicamente construído ao qual pertence, com identidade que amplia as possibilidades de coesão social e territorial (Bahia, 2010a, *online*).

Tal regionalização decorreu de um projeto de planejamento originalmente voltado à dimensão agrária, adotando esse recorte espacial como unidade para formulação e execução das políticas públicas. Inicialmente concebidos com foco no setor agrícola, especialmente no apoio à agricultura familiar, os chamados Territórios Rurais deram origem aos Territórios da Cidadania e, posteriormente, em 2007, culminaram na consolidação dos Territórios de Identidade (Silva, 2015).

Nesse contexto, o principal espaço de representação da sociedade civil na estratégia de desenvolvimento territorial da Bahia é constituído pelos Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável (Codeter), instituídos no âmbito do Programa Territórios de Identidade, criado pelo Decreto nº 12.354, de 25 de agosto de 2010. Tal programa tem por finalidade promover o desenvolvimento econômico e social dos Territórios de Identidade, em articulação com ações dos governos federal, estadual e municipal. Posteriormente, a Lei nº 13.214, de 29 de dezembro de 2014, consolidou os fundamentos dessa política ao estabelecer os princípios, diretrizes e objetivos da Política de Desenvolvimento Territorial do Estado da Bahia, conferindo-lhe maior institucionalidade e orientação estratégica (Carvalho; Xavier e Pinto, 2016).

Desse modo, o desenvolvimento da política territorial é importante, especialmente após a promulgação da Constituição Federal de 1988, marco jurídico estruturante do Estado brasileiro contemporâneo, que introduziu inovações institucionais que redefiniram a organização federativa nacional. Entre essas transformações, destaca-se a elevação dos municípios à condição de entes federativos, aos quais foram conferidas autonomias política, administrativa e financeira. Esse novo arranjo institucional consolidou-se em um contexto de redemocratização, marcado pela ampliação do regime democrático, pela restauração do Estado Democrático de Direito e pelo fortalecimento do poder local.

No âmbito dessa reconfiguração do pacto federativo, a organização territorial do poder ganhou centralidade diante da expansão e da crescente complexificação das funções estatais e, conforme apontam Abrucio e Sano (2013), o aumento das responsabilidades públicas impulsionou processos de descentralização administrativa e decisória, os quais favoreceram a institucionalização de mecanismos democráticos e o aprofundamento da participação cidadã. Simultaneamente, a demanda por maior autonomia por parte dos entes subnacionais ampliou sua presença na arena política nacional, alterando a dinâmica do sistema político e exigindo novas formas de articulação intergovernamental (Abrucio e Sano, 2013).

Nesse cenário, torna-se imperativo o fortalecimento de arenas institucionais voltadas à deliberação e à cooperação entre os diferentes níveis de governo, como forma de garantir tanto o equilíbrio federativo quanto a eficácia das políticas públicas. Os municípios, nesse novo contexto, passaram a desempenhar um papel estratégico, sobretudo no tocante à formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas, assumindo protagonismo na promoção do desenvolvimento local (Oliveira e Campos, 2014).

Entretanto, a formalização da condição de ente federativo não foi acompanhada, em muitos casos, pelo desenvolvimento correspondente das capacidades institucionais, administrativas e financeiras dos municípios (Oliveira e Campos, 2014; Torres, 2004). Essa assimetria estrutural compromete a efetividade da ação pública local, evidenciando-se na escassez de recursos humanos e materiais, bem como na limitada escala de demanda que inviabiliza, por vezes, a implementação de políticas públicas em áreas sensíveis como saúde, educação, saneamento básico e assistência social — setores que historicamente estavam sob maior responsabilidade das esferas federal e estadual.

Assim, como detalha Torres (2004), a literatura que aborda a descentralização das políticas públicas no Brasil deve atentar-se de forma mais incisiva aos entraves burocráticos enfrentados pelos municípios, especialmente os mais vulneráveis e periféricos. A transferência de competências promovida pela Constituição de 1988 colidiu com a fragilidade estrutural das administrações locais, marcadas por carências técnicas, operacionais e gerenciais. Dentre os entes federativos, os municípios são os que enfrentam maiores dificuldades na constituição de uma burocracia estável, qualificada e eficaz, comprometendo a implementação das políticas sob sua responsabilidade. Tal cenário é agravado pela heterogeneidade do conjunto municipal brasileiro, marcada por desigualdades em termos de capacidade fiscal, extensão territorial e densidade populacional, além da proliferação desordenada de novos municípios no período pós-1988, muitos dos quais carecem de condições mínimas de governança.

Esse descompasso entre a ampliação das atribuições e a limitada capacidade institucional dos municípios gera efeitos perversos, sobretudo sobre as populações que mais dependem da ação estatal em áreas sociais essenciais (Torres, 2004). A ausência de um planejamento robusto voltado ao fortalecimento das estruturas administrativas locais compromete os resultados esperados do processo descentralizador. Ressalta-se, no entanto, que tal diagnóstico não constitui uma crítica ao processo de descentralização em si, mas uma reflexão sobre os desafios operacionais e institucionais que ele impõe.

Esses desafios são acentuados pelo fato de que muitos dos problemas enfrentados pelos municípios extrapolam suas fronteiras administrativas, exigindo mecanismos de cooperação interfederativa que possibilitem a construção de soluções compartilhadas e a constituição de alianças regionais capazes de viabilizar projetos de maior envergadura. Tais mecanismos são fundamentais para o avanço na construção de um Estado mais democrático, equitativo e eficiente, cuja sustentação repousa, em grande medida, na esfera local.

No que se refere à construção desses arranjos de coordenação entre os entes federativos, visando enfrentar dilemas de ação coletiva e desafios comuns à implementação de políticas públicas, destacam Abrucio, Filippim e Dieguez (2013) que duas formas de solução intergovernamental têm ganhado destaque no contexto brasileiro: os sistemas nacionais de políticas públicas, como o Sistema Único de Saúde (SUS), e as formas de associativismo territorial, especialmente por meio dos consórcios públicos intermunicipais.

Nesse sentido, o território emerge como dimensão fundamental da cooperação interfederativa, por meio da qual se viabiliza o intercâmbio de informações, conhecimentos e experiências, fomentando a constituição de redes locais de colaboração. A cooperação federativa, materializada por meio de arranjos institucionais diversos, a exemplo dos

consórcios públicos, assume o papel estratégico de induzir a interação entre as esferas de governo e promover a articulação territorial (Grin e Abrucio, 2021). Os consórcios públicos, portanto, configuram-se como instrumentos intergovernamentais de gestão territorial (Silva, 2015).

Dessa forma, ao reconhecer o território não apenas como um espaço geográfico, mas como uma arena de disputas políticas e de construção de governança no âmbito do federalismo brasileiro, evidencia-se a complexidade das relações intergovernamentais em um país de dimensões continentais e marcante heterogeneidade socioeconômica. A dinâmica federativa requer arranjos institucionais que sejam capazes de equilibrar autonomia local e coordenação nacional, promovendo soluções compartilhadas para desafios comuns. Nesse cenário, mecanismos cooperativos tornam-se indispensáveis para mitigar desigualdades e viabilizar ações públicas integradas. É nesse contexto que se insere a consorciação intermunicipal, objeto do próximo tópico, a qual desponta como uma estratégia de cooperação institucionalizada entre entes locais, permitindo-lhes atuar de forma mais eficaz diante das demandas territoriais, sobretudo na oferta de bens e serviços públicos de interesse comum.

### *2.1. Federalismo, cooperação e soluções compartilhadas: a opção pela consorciação*

Para além das dificuldades técnicas e financeiras dos entes municipais, expressadas nos itens anteriores, é importante observar que o Brasil se constitui numa federação. O Estado federal configura-se como uma forma de organização político-institucional na qual a soberania é compartilhada entre o governo central e os entes subnacionais, estabelecendo um equilíbrio entre autogoverno e interdependência (Abrucio e Sano, 2013). Esse arranjo, continua os autores, é formalizado por meio de um pacto federativo consagrado na Constituição e sustentado por mecanismos institucionais complementares, com destaque para o princípio da indissolubilidade do pacto federativo, protegido por cláusula pétrea constitucional.

No plano ideal-típico, distinguem-se dois modelos fundamentais de relações intergovernamentais no federalismo: o competitivo e o cooperativo. Conforme nos ensina Abrucio e Sano (2013), o modelo competitivo tem origem na economia política norte-americana da década de 1950, com destaque para a contribuição de Charles Tiebout, que equipara o comportamento dos cidadãos ao de consumidores, incentivando governos subnacionais a ofertarem serviços públicos com maior eficiência, estimulados pela competição. Prosseguem os autores relatando que Thomas Dye, na década de 1990, em uma abordagem mais política, argumenta que a competição federativa promove o controle do poder e impulsiona a inovação e a responsividade nas políticas públicas.

Embora a competição entre entes federativos possa fortalecer a autonomia, a inovação e a adaptabilidade frente à diversidade territorial, sua adoção isolada acarreta riscos significativos, como o agravamento das desigualdades intergovernamentais e a ineficácia na oferta de bens e serviços públicos que exigem ação coordenada. Nesse contexto, destaca-se a necessidade de mecanismos cooperativos, especialmente em funções públicas compartilhadas entre os níveis de governo (Abrucio e Sano, 2013).

Assim, as experiências federativas demonstram que nem a cooperação pura, que ameaça a autonomia, nem a competição irrestrita, que compromete a equidade e a coordenação, são desejáveis. Em vez disso, o federalismo demanda uma interação dinâmica e equilibrada entre competição, cooperação e acomodação. Essa perspectiva, ancorada no pluralismo, valoriza simultaneamente a autonomia criativa dos entes subnacionais e a relevância da parceria intergovernamental, baseada na tolerância, no compromisso e no reconhecimento mútuo (Abrucio e Sano, 2013).

Em 2013, Richard C. Feiock propôs a Teoria da Ação Coletiva Institucional (ACI) como um modelo analítico voltado à compreensão dos mecanismos que viabilizam a cooperação intergovernamental, tornando-se esta teoria um *framework* de análise em estudos empíricos, como o da cooperação, com ênfase no contexto dos governos locais e das redes regionais (Leão; Perobelli e Ribeiro, 2024).

Conforme destacam os autores, a ACI busca identificar os interesses que impulsionam a colaboração entre jurisdições subnacionais, partindo do pressuposto de que os acordos voluntários devem ser resultado de um processo dinâmico de contratação política, no qual os benefícios esperados superem os custos de transação envolvidos na negociação e implementação dessas parcerias. Nesse sentido, a teoria concentra-se na identificação dos fatores que favorecem o consorciamento.

A estrutura analítica da ACI evidencia que os incentivos à cooperação voluntária entre governos locais são condicionados por múltiplas variáveis, entre as quais se destacam: a natureza dos problemas públicos a serem enfrentados; a configuração territorial das jurisdições envolvidas; a atuação de empreendedores públicos engajados na promoção de soluções coletivas; o número de participantes envolvidos no acordo; e os arranjos institucionais que regulam e influenciam as relações intergovernamentais (Feiock, 2007, 2013, *apud* Leão; Perobelli e Ribeiro, 2024, p. 2).

A partir dessa fundamentação teórica, Doin *et al.* (2020) buscaram analisar quais características econômicas, fiscais, demográficas e geográficas dos municípios baianos influenciam a formação de consórcios intermunicipais de desenvolvimento. Os resultados do estudo indicaram três variáveis com maior poder explicativo para a constituição desses arranjos cooperativos: maior receita tributária; maior porte populacional; e inserção em aglomerações urbanas. Esta última variável associa-se à maior probabilidade de ocorrência de efeitos de transbordamento, fenômeno que se verifica, em geral, entre municípios vizinhos, quando localidades de menor porte e com recursos limitados passam a se beneficiar de bens e serviços públicos ofertados por municípios maiores, sem, contudo, arcar diretamente com os respectivos custos.

Ainda analisando quais aspectos influenciam o consorciamento, Abrucio, Filippim e Dieguez (2013) relatam que diversos fatores são apontados na literatura como facilitadores e outros como inibidores do consorciamento intermunicipal — uma das possíveis formas de cooperação intergovernamental —, conforme descrição contida no quadro 1.

Aspectos facilitadores	Aspectos inibidores
Presença de uma identidade regional pré-existente, frequentemente resultante de processos históricos ou eventos marcantes, a qual pode ser reforçada por elevado capital social local.	Ausência de uma identidade regional, acoplada ao baixo capital social das instituições locais.
Atuação de lideranças políticas regionais capazes de articular alianças mesmo em contextos adversos.	Comportamento individualista e autárquico dos municípios.
Incidência de problemas comuns a múltiplos municípios, cuja resolução exige cooperação, como nas chamadas “tragédias dos comuns”.	Lugar pouco destacado que a questão territorial e, particularmente, a do associativismo, ainda têm na agenda pública brasileira.
Indução gerada pelas políticas públicas, sobretudo quando os marcos regulatórios e os mecanismos de financiamento favorecem a ação consorciada — a exemplo da política de resíduos sólidos.	Falta de indução federativa advinda dos outros níveis de governo, especialmente dos governos estaduais.
Apoio institucional dos governos federal e estadual, bem como acordos políticos pontuais entre prefeitos e governadores.	Conflitos intergovernamentais em determinadas políticas públicas, como no caso da educação e seu ineficiente “regime de colaboração”
	Contendas político-partidárias, entre prefeitos ou destes com o governador.
Existência de marcos legais estáveis e atrativos, como a Lei dos Consórcios Públicos, contribui para conferir maior segurança jurídica e institucional à cooperação.	Engessamento do direito administrativo e de sua interpretação por parte dos Tribunais de Contas, que criam obstáculos ao associativismo intermunicipal.

**Quadro 1 – Aspectos facilitadores e inibidores do consorciamento**

**Fonte:** Elaboração própria, a partir de Abrucio, Filippim e Dieguez (2013).

Para além dos fatores que dificultam o consorciamento, consolidados no quadro 1, observam-se indícios de que a persistência de traços oligárquicos em determinadas localidades pode comprometer sua predisposição à cooperação horizontal. Nesse sentido, uma das limitações à efetivação da cooperação federativa reside na cultura político-institucional marcada por práticas patrimonialistas e clientelistas que ainda permeiam a estrutura estatal (Leão; Perobelli e Ribeiro, 2024).

Assim, diante do cenário federativo brasileiro, marcado por assimetrias regionais e pela necessidade de soluções compartilhadas, a consorciação intermunicipal emerge como uma alternativa institucional viável para promover maior eficiência, equidade e coordenação na gestão pública local. A consolidação desse instrumento no país resulta de um processo normativo e político-institucional que culminou na Lei nº 11.107/2005. Assim, torna-se relevante compreender como esse modelo de cooperação intermunicipal tem se configurado na realidade baiana, o que será examinado no próximo tópico, que traça o percurso histórico do consorciamento no estado da Bahia.

## *2.2. Percurso histórico do consorciamento no Brasil e na Bahia: marcos legais, avanços institucionais e o papel do estado na cooperação intermunicipal*

Apesar de historicamente a cooperação intermunicipal, na forma de cooperação horizontal, não representar algo novo, estando prevista já na primeira constituição brasileira de 1891, através da forma de contratos de cooperação intermunicipal/ estadual; foi somente a partir da década de 1980, com a promulgação da Constituição Cidadã de 1988, que os consórcios intermunicipais passaram a ter destaque, uma vez que os municípios brasileiros passaram a ser reconhecidos como entes federativos autônomos, iniciando a descentralização e o fortalecimento municipal (Doin *et al.*, 2020).

Entretanto, a Constituição Federal de 1988, em sua redação original, não contemplava expressamente a cooperação entre entes federativos por meio de consórcios e convênios. Contudo, essa lacuna foi suprida com a promulgação da Emenda Constitucional n.º 19/1998, que introduziu o artigo 241, conferindo respaldo jurídico à constituição de consórcios públicos, ao prever sua regulamentação por meio de lei ordinária (Coutinho, 2010; Doin *et al.*, 2020; Matos e Sant'Anna, 2022; Silva, 2015).

**Art. 241.** A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos (Brasil, 1998, *online*).

Com a publicação da Lei Federal nº 11.107 em 2005 (Brasil, 2005), o ordenamento jurídico nacional passou a contar com a lei disciplinadora da cooperação consorciada, com os consórcios públicos passando a dispor de normas gerais à sua criação, sendo regulamentados posteriormente através do Decreto nº 6.017 de 2007 (Brasil, 2007), que apontou importantes avanços para a gestão pública de forma associada aos serviços públicos e, por conseguinte, para o federalismo cooperativo. Deste modo, o consórcio público é resultado de um pacto de base territorial, política, institucional e administrativa, no qual deve existir a gestão compartilhada (Silva, 2015).

Conceitualmente, segundo o Decreto nº 6.017/07, o consórcio público é:

“(…) pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei nº 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos” (Brasil, 2007, *online*).

Adicionalmente, pode-se considerar também que os consórcios são instituições híbridas, nas quais a dinâmica é moldada tanto por regras formais (leis, estatutos) quanto informais (confiança, redes políticas locais), representando a espacialização concreta da política pública no território. Assim, os consórcios se inserem num arranjo institucional formalizado, cuja estrutura é regulada por legislações federal e estadual. No entanto, seu funcionamento depende fortemente de instituições informais, como confiança intermunicipal, capacidade de articulação política e cultura de cooperação.

Ressalta-se que a atuação dos Consórcios Intermunicipais em cidades de pequeno e médio porte é importante para possibilitar a execução de ações conjuntas, que, de modo

diverso, os entes municipais teriam dificuldades em executar isoladamente, por falta de recursos suficientes (Matos e Sant’Anna, 2022).

### 3.0 Discussão

No estado da Bahia, para formular a política de desenvolvimento territorial e regional, foi criada, em 2007, a Diretoria de Planejamento Territorial (DPT), vinculada à Secretaria do Planejamento (Seplan), iniciando o debate institucional e adoção de iniciativas voltadas ao incentivo à criação de consórcios públicos, destacando-se, entre elas, a realização do *Seminário Consórcios Públicos*, promovido pela Secretaria do Planejamento (Seplan), em parceria com a Secretaria de Desenvolvimento Urbano (Sedur). O evento contou com a participação de representantes da Subchefia de Assuntos Federativos da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República e teve como destaque a apresentação de uma proposta voltada à implantação de consórcios públicos na área de saneamento básico (Carvalho; Xavier e Pinto, 2016), sinalizando o início de uma agenda estadual voltada ao fortalecimento da cooperação interfederativa.

Ainda em 2007, o estado da Bahia, por meio da Sedur e em parceria com o Ministério Público do Estado (MPE), promoveu o *I Seminário Estadual de Resíduos Sólidos*, ocasião em que foi firmado Termo de Compromisso entre o governador da Bahia, o Secretário de Recursos Hídricos do Ministério do Meio Ambiente e prefeitos representantes dos territórios de Irecê, Piemonte da Diamantina, Baixo Sul e Semiárido Nordeste II, com o objetivo de instituir Consórcios Regionais de Saneamento voltados à gestão dos resíduos sólidos. Essa iniciativa evidencia a atuação indutora do Ministério Público, especialmente no que se refere à responsabilização dos municípios pela destinação adequada dos resíduos sólidos e de outras estruturas com potencial impacto à saúde pública e ao meio ambiente, como os abatedouros (Carvalho; Xavier e Pinto, 2016).

O ano seguinte, 2008, foi marcado por intensas discussões internas no âmbito das secretarias estaduais, voltadas à definição da estratégia governamental para o fomento aos consórcios públicos, bem como à elaboração dos documentos constitutivos e à realização de debates preliminares com os municípios sobre o tema (Carvalho; Xavier e Pinto, 2016). Em 2009, prosseguem os autores, a Secretaria do Planejamento promoveu o seminário *Consórcios Públicos: Experiências no Brasil e na Bahia*, que abordou a Lei nº 11.107/2005, as experiências dos estados do Rio Grande do Sul e do Ceará, os Planos Estaduais de Resíduos Sólidos — apresentados por representante do Ministério do Meio Ambiente —, além da estratégia estadual de incentivo à formação de consórcios, consolidando o alinhamento institucional em torno da política de cooperação interfederativa.

Também em 2009, o governo estadual, em parceria com o governo federal, por meio da Secretaria de Relações Institucionais – SRI, passou a incentivar a formação de consórcios públicos como alternativa de fortalecimento da ação nos Territórios de Identidade (Silva, 2019). Essa mobilização concentrou-se na divulgação dos consórcios públicos nos Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável (Codeter), visando sensibilizar os atores envolvidos. Para isso, foram realizadas palestras e capacitações voltadas a gestores municipais e membros dos Codeter, além da distribuição de materiais informativos (cartilhas

e CDs) em secretarias estaduais, prefeituras e eventos relacionados ao desenvolvimento territorial. Também foram promovidas visitas aos municípios e reuniões com secretarias estaduais para apresentar as potencialidades e benefícios das políticas públicas voltadas aos consórcios (Silva, 2019).

Entretanto, o apoio estadual aos consórcios públicos na Bahia ocorreu efetivamente a partir do Grupo de Trabalho (Portaria conjunta Seplan / Sedur nº 03, de 13 de setembro de 2010) envolvendo a Seplan e a Sedur – GT Seplan - Sedur, com a intenção de elaborar uma política estadual de incentivo à formação de consórcios públicos, tendo por objetivo prestar apoio/assessoramento aos municípios interessados em constituir consórcios públicos (Carvalho; Xavier e Pinto, 2016; Silva, 2019).

Conforme o artigo 5º daquela portaria, competia aos membros deste GT a elaboração da Política Estadual de incentivo à formação de consórcios públicos, o assessoramento técnico aos municípios interessados em sua constituição, a proposição de projetos e ações que compusessem a referida política, bem como a mobilização e capacitação de gestores municipais, além da divulgação das diretrizes voltadas à promoção do consorciamento intermunicipal (Carvalho; Xavier e Pinto, 2016).

Considerando que uma das atribuições do referido GT era prestar assessoramento técnico aos municípios na constituição de consórcios públicos, foram disponibilizados, por meio do portal institucional da Secretaria do Planejamento, modelos padronizados dos principais documentos exigidos para a criação e operacionalização desses consórcios, como o protocolo de intenções, o estatuto e o contrato de rateio, entre outros, com o intuito de orientar e facilitar o processo de formalização dessas iniciativas intermunicipais.

Ainda em 2010, uma ação relevante do governo estadual baiano foi a celebração de convênios com consórcios públicos com o objetivo de apoiar sua estruturação administrativa, mediante a aquisição de equipamentos necessários ao desempenho de suas funções. No mesmo ano, destaca-se a realização, pela Sedur, do *Seminário de Regionalização dos Resíduos Sólidos*, cuja proposta de regionalização visava subsidiar o planejamento e a formulação de soluções integradas e consorciadas para a gestão dos resíduos sólidos, com base nas diretrizes estabelecidas pela legislação federal e estadual de saneamento básico, pela Política Nacional de Resíduos Sólidos e pela Lei nº 11.107/2005, que dispõe sobre os consórcios públicos (Carvalho; Xavier e Pinto, 2016).

Já em 2011, a atuação do GT destacou-se pela realização do *I Encontro Estadual de Consórcios Públicos*, que promoveu debates sobre temas centrais como os avanços e desafios dos consórcios públicos no Brasil, controle externo, contabilidade aplicada, além da apresentação de experiências exitosas em âmbito nacional e estadual, com destaque para os consórcios do Portal do Sertão e do Território do Sisal. No mesmo ano, foi elaborada e disponibilizada no site da Seplan a cartilha “Consórcios Públicos – Um novo instrumento de cooperação federativa”, contendo orientações gerais para a formação de consórcios (Carvalho; Xavier e Pinto, 2016).

Outra iniciativa de destaque promovida pelo GT foi a realização dos encontros intitulados *Consórcios em Debate*, que, em 2012, contou com três edições, abordando as seguintes temáticas: contabilidade dos consórcios públicos e a atuação dos tribunais de

contas; gestão associada dos resíduos sólidos; e planejamento urbano com enfoque nas possibilidades de execução por meio de consórcios públicos (Carvalho; Xavier e Pinto, 2016). Essas ações evidenciam o esforço do governo estadual em promover a capacitação e o fortalecimento institucional dos consórcios públicos como instrumentos eficazes para a implementação de políticas públicas em escala regional.

Adicionalmente, continuam os autores, a Sedur, em parceria com o Ministério do Meio Ambiente, promoveu curso de capacitação voltado aos municípios da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco, com foco em planejamento e orientação para formação e implantação de consórcios públicos, tendo como diretrizes a regionalização, a gestão associada e o gerenciamento integrado dos resíduos sólidos, em consonância com as metas previstas em convênio firmado entre a União e o Estado da Bahia.

Ademais, a fim de fortalecer os consórcios públicos intermunicipais, foi criada a Confederação Nacional dos Consórcios Intermunicipais do Brasil – CONACI/BR, em 2014 e, em 2015, foi fundada a Federação dos Consórcios Públicos do Estado da Bahia – FECBAHIA, incumbida estatutariamente da representação e defesa dos interesses dos consórcios baianos (Matos e Sant’Anna, 2022; Silva, 2015).

Entre 2015 e 2018, o governo estadual concentrou esforços no processo de implantação dos consórcios públicos e de equipamentos de saúde, como as policlínicas, como uma estratégia de enfrentamento às dificuldades de acesso à atenção especializada, especialmente em municípios de pequeno porte (Biscarde *et al.*, 2024).

Segundo os autores, a concepção dos consórcios públicos de saúde foi progressivamente fortalecida por especialistas do meio acadêmico, gestores e técnicos da área de planejamento e gestão em saúde. Esse fortalecimento decorreu, em grande medida, das experiências exitosas de implementação de Consórcios Públicos de Saúde em diferentes unidades da federação, evidenciando seu potencial para promover a cooperação interfederativa e fortalecimento da regionalização do Sistema Único de Saúde (SUS), bem como da instituição da Lei Estadual Nº 13.374/2015, que disciplinou a participação do Estado da Bahia nos Consórcios Interfederativos de Saúde.

#### **4. Resultados**

A formalização regimental para o apoio promovido pela Seplan para o consorciamento ocorreu a partir do Decreto nº 16.489, de 23 de dezembro de 2015, que aprovou o regimento interno da Seplan, quando o apoio aos consórcios públicos foi formalmente incorporado às atribuições da Diretoria de Planejamento Territorial (DPT).

O referido decreto estabeleceu como competências dessa diretoria a promoção da instituição e do funcionamento de consórcios públicos territoriais, bem como o fomento à articulação de atores e saberes voltados à implementação de políticas públicas consorciadas. Essas atribuições alinham-se aos objetivos da Política de Desenvolvimento Territorial do Estado da Bahia, instituída pela Lei nº 13.214/2014, a qual, em seu Art. 4º, inciso VI, prevê o estímulo à gestão associada de serviços públicos, por meio da promoção de consórcios públicos e outras formas cooperativas.

A Diretoria de Planejamento Territorial da Seplan elaborou, em 2016, a primeira edição do *Caderno de Oportunidades para Ações Governamentais nos Territórios de Identidade da Bahia*. O documento teve como propósito mapear, junto às Secretarias Estaduais, ações, projetos e atividades passíveis de serem executados de forma consorciada. Naquele momento, foram identificadas possibilidades de atuação por meio de consórcios públicos nas seguintes áreas: para a Secretaria do Meio Ambiente, a gestão ambiental compartilhada (GAC); para a Secretaria de Infraestrutura, a manutenção de rodovias, sobretudo diante da iminência de extinção do Departamento de Infraestrutura de Transportes da Bahia (Derba); e para a Secretaria de Desenvolvimento Rural, a execução de ações voltadas à regularização fundiária, à assistência técnica e extensão rural, bem como à implementação do Serviço de Inspeção Municipal (SIM).

Em consonância com esse processo de fortalecimento institucional dos consórcios públicos, a Confederação Nacional de Municípios (CNM) lançou, em abril de 2019, o Observatório Municipalista de Consórcios Públicos (Carneiro e Brito, 2019). Trata-se de uma iniciativa da CNM concebida para recensear, sistematizar e divulgar informações sobre a constituição e a manutenção dos consórcios públicos intermunicipais no Brasil, fortalecendo a troca de experiências, o intercâmbio institucional e o planejamento de políticas públicas nesse âmbito.

Outro importante marco foi a instituição, pelo governo estadual baiano, por intermédio da Lei Nº 14.488, de 16 de novembro de 2022, do Programa Consórcios Municipais da Bahia - Programa Consórcio Bahia, com o objetivo de disciplinar a realização de acordos entre o Estado da Bahia e os consórcios municipais no âmbito do seu território — por meio do instrumento denominado Acordo Consorcial —, nos termos do inciso I do § 1º do art. 2º da Lei Federal nº 11.107, de 06 de abril de 2005, bem como de apoiar e fomentar a instituição e o desenvolvimento dos consórcios municipais (Bahia, 2022).

Tal lei estadual estabelece como princípios e diretrizes do Programa Consórcio Bahia, dentre outros, a efetivação do federalismo de cooperação, consoante o disposto na Constituição Federal; o fortalecimento institucional dos consórcios municipais como instrumentos para a realização das políticas públicas; e a ampliação da política de regionalização das ações do Estado, com a priorização da mão de obra local e regional.

Como desdobramento desse processo de institucionalização e fortalecimento da política territorial e consorcial no estado, em 2024, a DPT foi reestruturada e passou a denominar-se Coordenação Executiva de Planejamento Territorial e Articulação para Consórcios Públicos (CEPT), conforme disposto no novo regimento da Seplan, aprovado pelo Decreto nº 23.207, de 6 de novembro de 2024. A instituição da CEPT, portanto, conferiu maior destaque à estratégia governamental de apoio aos consórcios públicos, passando a ter como finalidade a formulação e implementação de estratégias voltadas ao planejamento, à governança e ao consorciamento para o desenvolvimento territorial, com fundamento na Política de Desenvolvimento Territorial do Estado da Bahia (Bahia, 2024).

Ainda no contexto das ações recentes de fortalecimento da governança territorial e consorcial, foi iniciada em 2024, ainda em curso em 2025, a elaboração, pela CEPT/Seplan, da segunda edição do *Caderno de Oportunidades*, a partir de visitas por técnicos e gestores desta Coordenação às 26 (vinte e seis) Secretarias de Estado.

Na Bahia, portanto, há uma indução estatal ao consorciamento, conforme relata Silva (2015), chegando até mesmo a apontar como uma política de governo a criação de consórcios públicos, especialmente nos Territórios de Identidade, fortalecendo assim a regionalização da governança instituída. Nesse contexto, os consórcios públicos emergem como instrumentos modernos de gestão intermunicipal, apoiados pelo governo estadual em sua formação, estruturação e implementação de políticas públicas (Carvalho; Xavier e Pinto, 2016). Assim, a institucionalização dos consórcios públicos como tática de desenvolvimento territorial — buscando combater desigualdades regionais por meio de uma gestão descentralizada e participativa — está inserida nos Planos Plurianuais do estado da Bahia desde o PPA 2008-2011.

A partir do PPA 2008–2011, houve especial incentivo ao consorciamento nas áreas de saúde e saneamento básico: “incentivo de consórcios municipais que assegurem a racionalização das redes regionais de saúde” (Bahia, 2007, p. 95) e “viabilização de consórcios municipais e gestão regionalizada dos serviços de saneamento básico” (Bahia, 2007, p. 197). De modo similar, o texto legal do PPA 2012-2015, refere apoio institucional ao consorciamento:

(...) a regionalização é fundamental para o desenvolvimento urbano, uma vez que se trata da escala territorial mais adequada para o planejamento das cidades em áreas diversas, como saneamento, resíduo sólido, habitação ou mobilidade. Neste sentido, o Estado deve, além de elaborar planos territoriais, fomentar a articulação entre os municípios, incentivando a formação de redes de articulação e relacionamento entre as cidades e a cooperação federativa através dos consórcios públicos (Bahia, 2011, p. 271).

É essa constância do tema em todos os PPA ao longo desse período, que, portanto, evidencia o reconhecimento institucional do consórcio público como instrumento estratégico de planejamento e execução de políticas públicas em escala territorial. Ao longo dos PPAs analisados, nota-se a evolução do enfoque dado à temática: inicialmente voltado à promoção do arranjo institucional, passando pela consolidação dos consórcios como entes articuladores de ações governamentais e de desenvolvimento regional sustentável. Este percurso demonstra o alinhamento do planejamento estadual com diretrizes de cooperação interfederativa, reforçando a atuação dos consórcios como agentes fundamentais na promoção de políticas integradas e na redução das desigualdades regionais.

A estratégia estadual de fomento à formação de consórcios públicos fundamenta-se em três premissas centrais: a constituição de consórcios multifinalitários, dada a inviabilidade técnico-operacional e econômica da criação de estruturas temáticas segmentadas; a adoção dos Territórios de Identidade como referência de regionalização, por serem unidades oficiais de planejamento das políticas públicas estaduais; e a incorporação do controle social à governança consorcial, mediante a instituição de conselhos consultivos integrados por representantes de diversos segmentos da sociedade civil (Carvalho; Xavier e Pinto, 2016).

Em relação ao Conselho Consultivo, o Protocolo de Intenções proposto pela Secretaria do Planejamento prevê que, para a deliberação de determinadas ações, seja obrigatória a emissão de parecer por parte do referido Conselho, assegurando a participação exclusiva de representantes da sociedade civil, contemplando, pelo menos, os seguintes segmentos sociais:

movimentos sociais, populares e de moradores (inclusive de vilas e povoados), entidades sindicais de trabalhadores, entidades empresariais, organizações profissionais, acadêmicas e de pesquisa, bem como organizações não governamentais (Bahia, 2010b).

Como forma de síntese das normas jurídicas que fundamentam a trajetória apresentada, o Quadro 3 sistematiza o arcabouço jurídico aplicável aos consórcios públicos no contexto nacional e no âmbito do Estado da Bahia.

Legislação	Objeto
<b>Emenda Constitucional Nº 19, de 1998 (Artigo 241)</b>	A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.
<b>Lei Federal Nº 11.107, de 6 de abril de 2005</b>	Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.
<b>Decreto Federal Nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007</b>	Regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos.
<b>Lei Estadual Nº 13.374, de 22 de setembro de 2015</b>	Disciplina a participação do Estado da Bahia nos Consórcios Interfederativos de Saúde
<b>Portaria STN Nº 274, de 13 de maio de 2016</b>	Estabelece normas gerais de consolidação das contas dos consórcios públicos a serem observadas na gestão orçamentária, financeira e contábil, em conformidade com os pressupostos da responsabilidade fiscal.
<b>Instruções de Procedimentos Contábeis IPC 10 de 2016 (Ministério da Fazenda - Secretaria do Tesouro Nacional)</b>	Contabilização de Consórcios Públicos.
<b>Resolução do Senado Federal Nº 15 de 04 de julho de 2018</b>	Altera a Resolução do Senado Federal nº 43, de 2001, para possibilitar aos consórcios públicos o recebimento de recursos decorrentes de operações de crédito.
<b>Lei Federal Nº 13.821, de 3 de maio de 2019</b>	Acrescenta parágrafo único ao art. 14 da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para limitar as exigências legais de regularidade, por ocasião da celebração de convênios com a União, ao próprio consórcio público envolvido, sem estendê-las aos entes federativos nele consorciados.
<b>Lei Federal Nº 13.822, de 3 de maio de 2019</b>	Altera o § 2º do art. 6º da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para estabelecer que, no consórcio público com personalidade jurídica de direito público, o pessoal será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).
<b>Decreto Federal Nº 10.032, de 1º de outubro de 2019</b>	Altera o Anexo ao Decreto nº 5.741, de 30 de março de 2006, para dispor sobre as competências dos consórcios públicos de Município no âmbito do Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal.
<b>Portaria Nº 4, de 2 de janeiro de 2020 (Secretaria do Tesouro Nacional)</b>	Estabelece os requisitos fiscais para a celebração de convênio de natureza financeira ou instrumento similar entre a União e os consórcios públicos e dá outras providências.
<b>Resolução Nº 1, de 29 de janeiro de 2020 (Ministério da Economia)</b>	Dispõe sobre os critérios para análise pela Comissão de Financiamentos Externos - COFIEEX, com relação aos pleitos de operação de crédito externo de interesse de consórcios públicos.
<b>Decreto Federal Nº 10.243, de 13 de fevereiro de 2020</b>	Altera o Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007, que regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos.
<b>Portaria Nº 488, de 23 de março de 2020 (Ministério da Saúde)</b>	Dispõe sobre a aplicação de emendas parlamentares que adicionarem recursos ao Sistema Único de Saúde (SUS), para a realização de transferências do Fundo Nacional de Saúde aos Fundos de Saúde dos Estados, Distrito Federal e Municípios, no exercício de 2020.
<b>Instrução Normativa Nº 29, de 23 de abril de 2020 (Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento)</b>	Estabelece os requisitos para o livre comércio de produtos de origem animal, inspecionados por consórcio público de Municípios.
<b>Lei Estadual Nº 14.488, de 16 de novembro de 2022</b>	Institui o Programa Consórcios Municipais da Bahia - Programa Consórcio Bahia, com o objetivo de disciplinar a realização de acordos entre o Estado da Bahia e os consórcios municipais, constituídos em seu território, nos termos do inciso I do § 1º do art. 2º da Lei Federal nº 11.107, de 06 de abril de 2005, bem como de apoiar e fomentar a instituição e o desenvolvimento dos consórcios municipais.
<b>Resolução Normativa Nº 1, de 22 de novembro de 2024 (Ministério do Planejamento e Orçamento)</b>	Dispõe sobre o exame e a autorização, pela Comissão de Financiamentos Externos - Cofieex, para a preparação de projetos ou programas do setor público com apoio financeiro de fontes externas.
<b>Instrução Normativa STN/MF Nº 8, de 29 de janeiro de 2025</b>	Disciplina a captação de dados em cadastros de adimplência ou sistemas de informações financeiras, contábeis e fiscais geridos pelos órgãos e entidades da União e o fornecimento de informações acerca do cumprimento de requisitos fiscais por estados, Distrito Federal e municípios, seus órgãos e entidades, consórcios públicos e organizações da sociedade civil pelo Sistema de Informações sobre Requisitos Fiscais (Cauc).

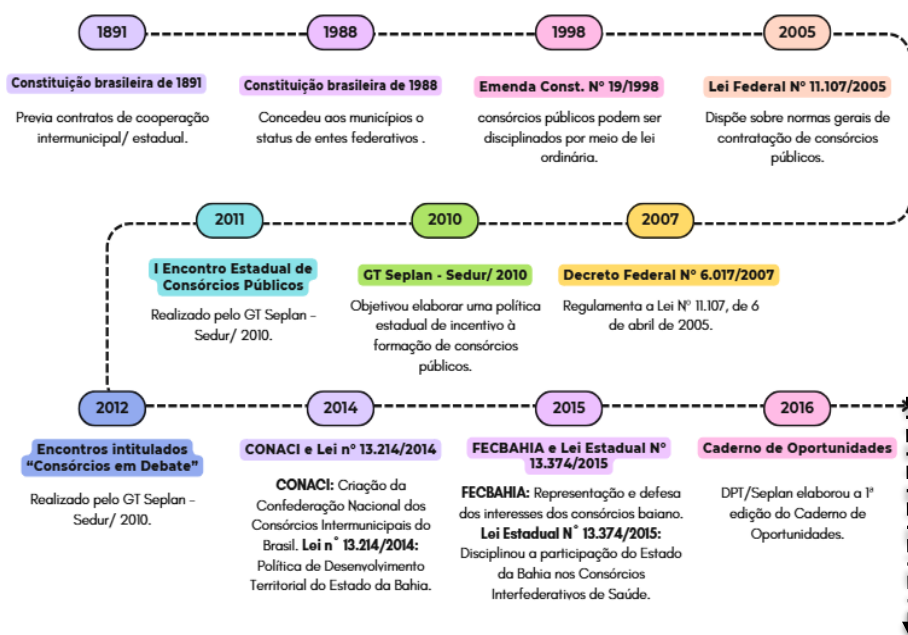
**Quadro 3 – Arcabouço jurídico aplicável aos consórcios públicos**

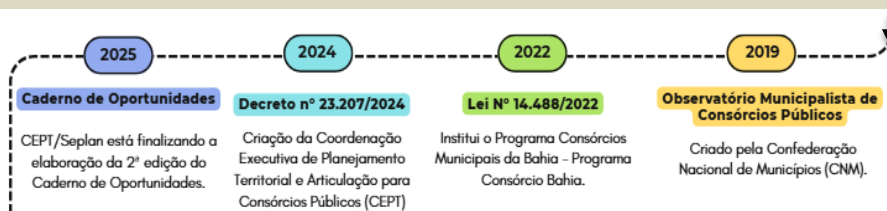
**Fonte:** Elaboração própria, a partir do Observatório Municipalista de Consórcios Públicos (<https://consorcios.cnm.org.br/legislacao>) e dados da Coordenação Executiva de Planejamento Territorial e Articulação para Consórcios Públicos.

Quanto à constituição dos consórcios, uma das primeiras experiências de consorciamento intermunicipal na Bahia, segundo Carvalho, Xavier e Pinto (2016), foi a criação do Consórcio Intermunicipal do Vale do Jiquiriçá, em 1993, o qual antecede a promulgação da Lei nº 11.107/2005 e se constituiu inicialmente como uma associação civil sem fins lucrativos. Já sob a vigência da referida lei, continuam os autores, os primeiros consórcios formalizados no estado, foram o Consórcio Intermunicipal de Organização, Modernização e Desenvolvimento Sustentável do Recôncavo Baiano e o Consórcio Intermunicipal Vale do Rio Pardo, ambos registrados em 26 de abril de 2005. Esses consórcios foram classificados como entidades voltadas à defesa de direitos sociais, com atividades secundárias relacionadas à cultura e à arte, ressaltando que, nesse período inicial de institucionalização sob a nova legislação federal, não há registros que indiquem a atuação direta do governo estadual no apoio à constituição desses consórcios.

Segundo dados da CEPT/ Seplan, atualmente existem na Bahia 24 (vinte e quatro) Consórcios Públicos Interfederativos de Saúde (<https://consorcios.saude.ba.gov.br/>) e 30 (trinta) Consórcios Públicos Intermunicipais Multifinalitários, estes atuando principalmente com manutenção de estradas, gestão ambiental (licenciamento e fiscalização), serviço de inspeção sanitária, regularização fundiária e kit produtivo com a Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR).

Complementando a sistematização apresentada, a Figura 2 ilustra a linha do tempo com os principais marcos relacionados aos Consórcios Públicos no Brasil e Bahia.





**Figura 2** – Linha do tempo dos Consórcios Públicos no Brasil e na Bahia

Fonte: Elaboração própria, 2025.

O percurso histórico do consorciamento na Bahia revela um processo de amadurecimento institucional pautado pela articulação entre marcos normativos, políticas públicas territoriais e instâncias de governança colaborativa. A trajetória iniciada com os primeiros consórcios e consolidada com o apoio da Política de Desenvolvimento Territorial e da atuação estratégica da Secretaria do Planejamento demonstra o papel central do Estado na indução de arranjos cooperativos entre os municípios. Essa evolução evidencia não apenas o potencial dos consórcios públicos como instrumentos de gestão compartilhada, mas também os desafios enfrentados em sua consolidação plena. Assim, ao completar vinte anos da promulgação da Lei nº 11.107/2005, impõe-se uma análise crítica dos avanços, entraves e perspectivas que marcam a institucionalização dos consórcios públicos intermunicipais na Bahia, temática que será aprofundada no próximo tópico.

## 5. Conclusões

Passadas duas décadas desde a promulgação da Lei Federal nº 11.107/2005, que instituiu o marco jurídico dos consórcios públicos no Brasil, observa-se, no estado da Bahia, um processo progressivo de institucionalização dessa forma de cooperação interfederativa, sobretudo a partir de 2007, com o fortalecimento da Política de Desenvolvimento Territorial. O arcabouço normativo estadual, aliado ao engajamento técnico-institucional da Secretaria do Planejamento e de outros órgãos governamentais, impulsionou a criação e consolidação de consórcios públicos intermunicipais, com destaque para os de caráter multifinalitário e interfederativo de saúde.

Entre os principais avanços, destaca-se a incorporação dos consórcios públicos nas diretrizes dos sucessivos Planos Plurianuais do estado, o fortalecimento do papel da Seplan como articuladora da governança consorcial, a criação de estruturas de apoio técnico como a CEPT, e a ampliação da atuação consorciada em áreas estratégicas como saúde, infraestrutura, meio ambiente, inspeção sanitária e desenvolvimento rural. O reconhecimento institucional e a produção de instrumentos orientadores, como o *Caderno de Oportunidades*, também contribuíram para consolidar essa política como eixo estruturante do desenvolvimento territorial baiano.

Contudo, persistem desafios relevantes à consolidação plena dos consórcios, como a fragilidade institucional de alguns entes consorciados, a limitação orçamentária e de pessoal técnico qualificado, a necessidade de aprimorar mecanismos de controle social e de fomentar a cultura de cooperação intermunicipal. Além disso, a superação da fragmentação entre

políticas setoriais e a maior articulação entre esferas de governo ainda se impõem como demandas para a efetividade das ações consorciadas.

No horizonte dos próximos anos, as perspectivas para a política de consórcios públicos na Bahia incluem o fortalecimento da governança interfederativa, o aprimoramento dos marcos legais e instrumentos de planejamento regional, e o incremento da capacidade técnica e financeira dos consórcios. Soma-se a esses elementos a proposta de implantação de um modelo de gestão e certificação dos consórcios, com o objetivo de induzir a melhoria contínua da sua estrutura organizacional e operacional. Tal iniciativa visa estabelecer um parâmetro de qualidade institucional, de modo que eventuais parcerias com o Estado estejam condicionadas à adesão e à certificação dos consórcios. Nesse contexto, consolida-se a compreensão de que os consórcios públicos representam não apenas um instrumento jurídico-administrativo, mas uma estratégia estruturante para a promoção de políticas públicas integradas e para a redução das desigualdades territoriais no estado.

## 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**, v. 47, p. 1543-1568, 2013.

ABRUCIO, Fernando L.; SANO, Hironobu. **Associativismo Intergovernamental: experiências brasileiras**. Brasília: Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais — IFCI; Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento — AECID; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão — MPOG; Editora IABS, 2013.

BAHIA. **Lei Nº 10.705 de 14 de novembro de 2007**. Institui o Plano Plurianual da Administração Pública Estadual, para o período de 2008-2011. 2007.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 12.354, de 25 de agosto de 2010**. Institui o Programa Territórios de Identidade, com a finalidade de colaborar com a promoção do desenvolvimento econômico e social dos Territórios de Identidade da Bahia. Disponível em: <https://www.legislabahia.ba.gov.br/documentos/decreto-no-12354-de-25-de-agosto-de-2010>. 2010a.

\_\_\_\_\_. Secretaria do Planejamento. **Modelo de Protocolo de Intenções**. Disponível em: [https://www.ba.gov.br/seplan/sites/site-seplan/files/migracao\\_2024/arquivos/wp-content/uploads/Protocolo\\_de\\_Intencoes\\_Anexo\\_I\\_Modelo.pdf](https://www.ba.gov.br/seplan/sites/site-seplan/files/migracao_2024/arquivos/wp-content/uploads/Protocolo_de_Intencoes_Anexo_I_Modelo.pdf). 2010b.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.504 de 29 de dezembro de 2011**. Institui o Plano Plurianual - PPA do Estado da Bahia para o quadriênio 2012-2015. 2011.

\_\_\_\_\_. **Lei Estadual Nº 14.488, de 16 de novembro de 2022**. Institui o Programa Consórcios Municipais da Bahia - Programa Consórcio Bahia e dá outras providências. 2022.

\_\_\_\_\_. **Decreto Nº 23.207 de 06 de novembro de 2024**. Aprova o Regimento da Secretaria do Planejamento (Seplan). 2024.

BISCARDE, Daniela Gomes dos Santos *et al.* Implantação de consórcios públicos de saúde e policlínicas regionais na Bahia, Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 29, n. 9, p. e07052023, 2024.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional N° 19, de 04 de junho de 1998**. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal. 1998.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal N° 11.107, de 6 de abril de 2005**. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. 2005.

\_\_\_\_\_. **Decreto Federal N° 6.017, de 17 de janeiro de 2007**. Regulamenta a Lei N° 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. 2007.

CARNEIRO, José Mario Brasiliense; BRITO, Eder dos Santos. Consórcios intermunicipais e políticas públicas regionais. **Oficina Municipal**. 1ª edição, São Paulo. 2019.

CARVALHO, Simone Maria Lima de; XAVIER, Thiago dos Santos; PINTO, Fabiane Louise Bitencourt. Trajetória dos consórcios públicos baianos: oportunidades e desafios para uma política de desenvolvimento territorial. *In: IX Congresso CONSAD de Gestão Pública*, p. 1-27, 2016.

COUTINHO, Frederico de Moraes Andrade. Os consórcios públicos como instrumento potencializador de políticas públicas. *In: Encontro Nacional de Pós Graduação em Administração*, v. 34, p. 1-16, 2010.

DOIN, Tatiana Aparecida Ferreira *et al.*. Consórcios intermunicipais para o desenvolvimento: determinantes da cooperação entre os municípios baianos. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 12, n. 1, 2020.

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**, v. 29, n. 77, 2021.

LEÃO, Lucas; PEROBELLI, Fernando Salgueiro; RIBEIRO, Hilton Manoel Dias. Ação Coletiva Institucional e consórcios públicos intermunicipais no Brasil. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 16, p. e20240003, 2024.

MATOS, Elis Maria Barboza de; SANT'ANNA, Marília Mendonça Moraes. Consórcios públicos intermunicipais e sua importância para uma gestão pública mais igualitária: uma análise do crescimento regional ocasionado no estado da Bahia. **Interfaces Científicas-Direito**, v. 9, n. 1, p. 192-207, 2022.

OLIVEIRA, Claudisom Martins; CAMPOS, Francisco Itami. Consórcio público intermunicipal e desenvolvimento local sustentável. **Revista Eletrônica de Ciências Humanas, Saúde e Tecnologia**, v. 2, n. 06, p. 15-36, 2014.

SANTOS, Milton. O território e o saber local: algumas categorias de análise. **Cadernos Ippur**, v. 2, p. 15-25, 1999.

\_\_\_\_\_. O papel ativo da Geografia. Um manifesto. **Revista Tamoios**, v. 2, n. 1, 2006.

SEI - Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. **Territórios de Identidade**, 2024. Disponível em: <https://portal.geo.sei.ba.gov.br/portal/apps/sites/#!/seigeo/pages/dados-geo-tema-reg>. Acesso em: 06 abr. 2025.

SILVA, Adriana Carneiro da. Os consórcios públicos na perspectiva da cooperação territorial: exposição e análise do estado da Bahia – Brasil. **Élisée: Revista de Geografia da UEG**, v. 4, n. 2, p. 59-78, 2015.

SILVA, Adriana Carneiro da. A Dinâmica Baiana dos Consórcios Públicos: Conjuntura e Formas de Atuação. **Encontro de Administração Pública da ANPAD–EnAPG**, VIII, UNIFOR–Fortaleza, 2019.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, democracia e administração pública no Brasil**. 1 ed. Rio de Janeiro: FGV Editora, p. 67-90, 2004.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. Gênese da abordagem territorial no Brasil. *In*: CAVALCANTI, Josefa Salete Barbosa; WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel; NIEDERLE, Paulo André. **Participação, Território e Cidadania**: um olhar sobre a política de desenvolvimento territorial no Brasil. Recife: UFPE, p. 80-103, 2014.