

Federalismo cooperativo em ação: a experiência dos Consórcios Públicos na Bahia

Cooperative federalism in action: the experience of Public Consortiums in Bahia

Federalismo cooperativo en acción: la experiencia de los Consorcios Públicos en Bahía

Grupo Temático 07 - Gestão social, poder local e desenvolvimento territorial

Patrícia Oliveira Borges da Silva Almeida, Universidade Federal da Bahia – UFBA e Seplan/BA

Fabiane Louise Bitencourt Pinto, Universidade de São Paulo – USP e Seplan/BA

Doraliza Auxiliadora Abranches Monteiro, Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – UFBA e UFRB

Thiago dos Santos Xavier, Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia – Seplan/BA

RESUMO

O artigo analisa a experiência dos consórcios públicos intermunicipais no Estado da Bahia como instrumento de operacionalização do federalismo cooperativo e de promoção do desenvolvimento territorial. Parte-se do pressuposto de que, em um contexto federativo marcado por profundas assimetrias socioeconômicas e por limitações de capacidade estatal no âmbito municipal, o consorciamento constitui mecanismo relevante para ampliar a escala de provisão de políticas públicas, racionalizar recursos e fortalecer a coordenação interfederativa. O estudo tem por objetivo examinar a trajetória institucional dos consórcios na Bahia, identificar seus principais condicionantes estruturais e institucionais e avaliar seu potencial como estratégia de governança territorial. Metodologicamente, adota-se abordagem qualitativa, combinando revisão bibliográfica sobre federalismo, cooperação intergovernamental, ação coletiva institucional e desenvolvimento territorial com análise empírica baseada em entrevistas semiestruturadas realizadas com dirigentes da Coordenação Executiva de Planejamento Territorial e Articulação para Consórcios Públicos da Secretaria do Planejamento do estado da Bahia (CEPT/Seplan). Os resultados evidenciam que a Bahia consolidou uma política estadual de indução ao consorciamento, articulada aos Territórios de Identidade e incorporada aos instrumentos de planejamento governamental, o que contribuiu para a expansão e institucionalização dos consórcios multifinalitários. Contudo, persistem desafios relacionados à dependência financeira de transferências estaduais, à fragilidade das capacidades técnicas municipais, à descontinuidade político-administrativa e à necessidade de fortalecimento da cultura de cooperação federativa. Conclui-se que os consórcios públicos configuram-se como arranjos estratégicos para a coordenação territorial e o fortalecimento das capacidades estatais locais, demandando, para sua consolidação, aprimoramento das instâncias de articulação federativa, maior engajamento dos entes subnacionais e investimentos contínuos em governança e qualificação institucional.

Palavras-chave: Consórcios públicos intermunicipais; Cooperação intergovernamental; Federalismo cooperativo; Desenvolvimento territorial; Governança federativa.

ABSTRACT

The article analyzes the experience of intermunicipal public consortia in the state of Bahia as an instrument for operationalizing cooperative federalism and promoting territorial development. It starts from the assumption that, in a federal context marked by profound socioeconomic asymmetries and limitations on state capacity at the municipal level, consortia are an important mechanism for expanding the scale of public policy provision, rationalizing resources, and strengthening inter-federal coordination. The study aims to examine the institutional trajectory of consortia in Bahia, identify their main structural and institutional constraints, and assess their potential as a territorial governance strategy. Methodologically, a qualitative approach is adopted, combining a literature review on federalism, intergovernmental cooperation, institutional collective action, and territorial

development with empirical analysis based on semi-structured interviews conducted with leaders of the Executive Coordination of Territorial Planning and Articulation for Public Consortiums of the Bahia State Planning Secretariat (CEPT/Seplan). The results show that Bahia has consolidated a state policy to encourage consortiums, linked to the Territories of Identity and incorporated into government planning instruments, which has contributed to the expansion and institutionalization of multi-purpose consortiums. However, challenges remain related to financial dependence on state transfers, the fragility of municipal technical capacities, political and administrative discontinuity, and the need to strengthen the culture of federal cooperation. It can be concluded that public consortia are strategic arrangements for territorial coordination and the strengthening of local state capacities, requiring, for their consolidation, improvement of federal coordination bodies, greater engagement of subnational entities, and continuous investment in governance and institutional qualification.

Keywords: Intermunicipal public consortia; Intergovernmental cooperation; Cooperative federalism; Territorial development; Federative governance.

RESUMEN

El artículo analiza la experiencia de los consorcios públicos intermunicipales en el estado de Bahía como instrumento para la puesta en práctica del federalismo cooperativo y la promoción del desarrollo territorial. Se parte del supuesto de que, en un contexto federativo marcado por profundas asimetrías socioeconómicas y por limitaciones de la capacidad estatal en el ámbito municipal, la constitución de consorcios constituye un mecanismo relevante para ampliar la escala de provisión de políticas públicas, racionalizar los recursos y fortalecer la coordinación interfederativa. El estudio tiene como objetivo examinar la trayectoria institucional de los consorcios en Bahía, identificar sus principales condicionantes estructurales e institucionales y evaluar su potencial como estrategia de gobernanza territorial. Metodológicamente, se adopta un enfoque cualitativo, combinando una revisión bibliográfica sobre federalismo, cooperación intergubernamental, acción colectiva institucional y desarrollo territorial con un análisis empírico basado en entrevistas semiestructuradas realizadas a dirigentes de la Coordinación Ejecutiva de Planificación Territorial y Articulación para Consorcios Públicos de la Secretaría de Planificación del estado de Bahía (CEPT/Seplan). Los resultados evidencian que Bahía ha consolidado una política estatal de fomento de los consorcios, articulada con los Territorios de Identidad e incorporada a los instrumentos de planificación gubernamental, lo que ha contribuido a la expansión e institucionalización de los consorcios multifinalitarios. Sin embargo, persisten los retos relacionados con la dependencia financiera de las transferencias estatales, la fragilidad de las capacidades técnicas municipales, la discontinuidad político-administrativa y la necesidad de fortalecer la cultura de cooperación federativa. Se concluye que los consorcios públicos se configuran como acuerdos estratégicos para la coordinación territorial y el fortalecimiento de las capacidades estatales locales, lo que exige, para su consolidación, la mejora de las instancias de articulación federativa, un mayor compromiso de los entes subnacionales e inversiones continuas en gobernanza y cualificación institucional.

Palabras clave: Consorcios públicos intermunicipales; Cooperación intergubernamental; Federalismo cooperativo; Desarrollo territorial; Gobernanza federativa.

1. Introdução

O fortalecimento de arranjos cooperativos no âmbito do federalismo brasileiro tem se consolidado como estratégia relevante para o enfrentamento das assimetrias estruturais entre entes subnacionais e para a ampliação da capacidade estatal de provisão de políticas públicas. Nesse contexto, os consórcios públicos intermunicipais emergem como instrumentos institucionais voltados à coordenação interfederativa, à racionalização de recursos e à implementação de ações regionalizadas, especialmente em territórios marcados por limitações técnicas, financeiras e administrativas. No estado da Bahia, a institucionalização e a expansão desses arranjos têm assumido papel estratégico no planejamento e na execução de políticas públicas com recorte territorial.

O presente artigo tem como objeto de estudo a dinâmica de constituição, consolidação e atuação dos consórcios públicos intermunicipais na Bahia, com ênfase em seu papel no ambiente federativo e no

desenvolvimento territorial. Busca-se analisar em que medida esses arranjos contribuem para o fortalecimento do federalismo cooperativo, para a ampliação da capacidade institucional dos municípios e para a implementação de políticas públicas regionalizadas. Como objetivos específicos, pretende-se: (i) contextualizar os consórcios públicos no marco do federalismo brasileiro e da cooperação interfederativa; (ii) examinar a trajetória e o desenho institucional dos consórcios na Bahia; e (iii) identificar desafios e potencialidades relacionados aos aspectos político-institucionais, financeiros e técnico-operacionais.

Metodologicamente, a pesquisa adotou abordagem qualitativa, combinando revisão bibliográfica e análise empírica. A revisão teórica fundamentou-se em obras clássicas e contemporâneas sobre federalismo, cooperação intergovernamental, ação coletiva institucional e desenvolvimento territorial, bem como em estudos específicos sobre consórcios públicos no Brasil e na Bahia. A etapa empírica foi realizada por meio de entrevistas semiestruturadas com dirigentes da Coordenação Executiva de Planejamento Territorial e Articulação para Consórcios Públicos (CEPT), vinculada à Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia (Seplan), buscando captar percepções institucionais acerca da estruturação, dos resultados e dos desafios dos consórcios públicos no estado.

Ao articular referencial teórico e evidências empíricas, o artigo pretende contribuir para o debate acadêmico e institucional sobre os mecanismos de cooperação interfederativa no Brasil, evidenciando o potencial dos consórcios públicos como instrumentos de coordenação territorial e de fortalecimento das capacidades estatais locais. Trata-se, portanto, de uma análise que dialoga tanto com a literatura especializada quanto com a experiência concreta da gestão pública baiana, oferecendo subsídios à formulação e ao aprimoramento de políticas de desenvolvimento territorial em contextos federativos complexos.

2. Entre autonomia e interdependência: cooperação federativa e a escolha pelo consorciamento

A organização político-territorial do poder constitui elemento central para o funcionamento das democracias contemporâneas, influenciada pelas particularidades institucionais, históricas e culturais de cada região e pelos respectivos níveis de governo, bem como pela complexificação e expansão do Estado moderno. Seus impactos variam conforme a forma de Estado adotada e os arranjos definidos nas relações intergovernamentais (Abrucio & Sano, 2013).

Em termos de tipos ideais, identificam-se três modelos de organização do Estado: unitário, confederativo e federativo, diferenciados pelos mecanismos de ordenação do espaço político, especialmente pela forma como a soberania é politicamente constituída (Abrucio & Sano, 2013). No modelo unitário, a soberania é concentrada no governo central, que detém a autoridade sobre todo o território. No confederativo, a soberania permanece nos Estados-membros, que se unem por meio de um pacto de cooperação com limitada autoridade central. No federativo, a soberania é compartilhada entre o governo central e os entes subnacionais, cada qual dotado de competências próprias garantidas constitucionalmente.

O Brasil adotou a forma federativa de organização territorial em 1889 — com detalhamento na Constituição de 1891 — vivenciando desde então distintos arranjos federativos, alternando regimes autoritários e democráticos. Ao longo das sete constituições promulgadas desde a Proclamação da República, as disposições sobre federalismo integraram o texto constitucional, evidenciando a relevância de analisar o federalismo brasileiro em articulação com o constitucionalismo (Souza, 2005).

A Federação, conforme Cunha (2004), pode ser definida como:

forma peculiar de organização do Estado, em que coexistem diferentes esferas territoriais dotadas de poder. Essa forma de organização está baseada em pacto inscrito em Constituição Federal e mecanismos que permitem equilíbrio entre autonomia e interdependência. Demanda, para sua efetividade, não só o reconhecimento da autonomia de cada uma das esferas territoriais de poder, mas, também, a construção de instituições, regras, culturas e relações entre os governos, de maneira a permitir formas de cooperação e coordenação federativa (Cunha, 2004, p. 5).

Nos Estados federais, os entes federativos possuem autonomia, a qual, observados os limites constitucionais, se expressa por meio de organização administrativa própria, competência tributária específica, atribuições na execução de determinadas políticas públicas e capacidade legislativa no âmbito de suas competências. Não obstante, tais entes mantêm relações de interdependência. Compreender os mecanismos pelos

quais esses governos articulam autonomia e interdependência, administrando as tensões e conflitos entre o local e o nacional, a unidade e a diversidade, bem como a competição e a cooperação, é fundamental para a compreensão do próprio modelo federativo (Cunha, 2004).

A interpretação de que os governos subnacionais dispõem de ampla autonomia no federalismo brasileiro apoia-se em evidências empíricas que demonstram sua expressiva participação na arrecadação e nos gastos públicos consolidados, em perspectiva comparada com outras federações. Tal entendimento também se fundamenta na extensão das competências atribuídas a esses entes na implementação de políticas públicas e na condição singular dos municípios como integrantes formais da Federação, traços distintivos do arranjo institucional brasileiro (Arretche, 2010; Abrúcio & Grin, 2024).

Todavia, ao se distinguir formulação e execução de políticas públicas, observa-se que, no caso brasileiro, embora os entes subnacionais desempenhem papel relevante — e comparativamente pouco usual — na execução do gasto e na provisão de serviços, suas decisões referentes à arrecadação tributária, à alocação de recursos e à implementação de políticas são significativamente condicionadas por normas e diretrizes federais (Arretche, 2010). Segundo a autora, a legitimidade dessa regulação encontra raízes na própria formação do Estado-nação, apoiando-se tanto na concepção de uma comunidade nacional unificada quanto na histórica desconfiança em relação às práticas das elites políticas locais.

Desse modo, a constituição da Federação brasileira decorre de um processo no qual o poder, anteriormente concentrado em uma estrutura de Estado unitário, foi distribuído aos entes então instituídos, razão pela qual se convencionou caracterizar o federalismo brasileiro como segregado. Essa trajetória histórica repercute na configuração contemporânea do pacto federativo, marcada por acentuada concentração de poder na União, especialmente no plano financeiro (Henrichs, 2023).

O papel redistributivo do governo federal constitui condição essencial para a redução das desigualdades interjurisdicionais de receita e, conseqüentemente, para a mitigação das disparidades no acesso dos cidadãos a serviços públicos no interior de um Estado-nação (Arretche, 2010). Sem as transferências intergovernamentais, a capacidade dos municípios brasileiros de prover tais serviços seria marcadamente desigual. Embora a União comprometa os governos locais com determinadas políticas por meio de sua função regulatória — prevenindo, por exemplo, uma diminuição excessiva nos gastos em saúde e educação —, cabe aos entes locais a autoridade sobre a execução das políticas, e sua autonomia política lhes assegura margem para discordância. Assim, mesmo sob regulação federal, subsiste espaço para decisões próprias decorrentes dessa autonomia e do controle sobre a implementação. Nesse contexto, a regulação federal atua no sentido da uniformidade, enquanto a autonomia local favorece a variação, fazendo com que a desigualdade territorial se mantenha dentro de determinados limites (Arretche, 2010).

No plano ideal-típico distinguem-se dois modelos fundamentais de relações intergovernamentais no federalismo: o competitivo e o cooperativo. Conforme nos ensina Abrucio & 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 & 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 e cooperação. 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 & Sano, 2013).

A partir desta perspectiva mais plural, com ênfase na cooperação, 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 & 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 & 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 ou com serviços de maior qualidade, sem, contudo, arcar diretamente com os respectivos custos.

Ainda analisando quais aspectos influenciam o consorciamento, Abrucio, Filippim & 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.

Quadro 1 – Aspectos facilitadores e inibidores do consorciamento

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.

Fonte: Almeida, Xavier & Pinto (2025), a partir de Abrucio, Filippim & Dieguez (2013).

Para além dos fatores que dificultam o consorciamento, sistematizados no Quadro 1, identificam-se elementos adicionais que podem restringir a cooperação horizontal entre entes locais. Entre eles, destaca-se a permanência de traços oligárquicos em determinadas realidades municipais, os quais tendem a reduzir a disposição para iniciativas cooperativas. Nessa perspectiva, uma das limitações à efetivação da cooperação federativa reside na cultura político-institucional ainda permeada por práticas patrimonialistas e clientelistas que atravessam a estrutura estatal (Leão, Perobelli & Ribeiro, 2024).

Diante do contexto federativo brasileiro — caracterizado por assimetrias regionais e pela necessidade de soluções compartilhadas — a consorciação intermunicipal emerge como alternativa institucional viável para fomentar maior eficiência, equidade e coordenação na gestão pública local. A consolidação desse instrumento no país decorre de um processo normativo e político-institucional que culminou na promulgação da Lei nº 11.107/2005. Nesse sentido, torna-se pertinente examinar como esse modelo de cooperação intermunicipal vem se configurando na realidade baiana, análise que será desenvolvida no tópico subsequente, dedicado ao percurso histórico do consorciamento no Estado da Bahia.

3. Trajetória institucional do consorciamento público na Bahia

A análise da cooperação intergovernamental no Brasil demanda a compreensão do papel estratégico atribuído aos municípios no pacto federativo após 1988. Embora a Constituição tenha ampliado sua autonomia e protagonismo na formulação e implementação de políticas públicas, persistem limitações estruturais e institucionais que restringem a efetividade da ação local, evidenciando a necessidade de mecanismos cooperativos capazes de reduzir desigualdades, ampliar capacidades estatais e promover maior eficiência administrativa. Nesse contexto, o exame das vulnerabilidades municipais constitui elemento central para compreender a relevância dos consórcios públicos intermunicipais.

A descentralização de caráter municipalista enfrenta obstáculos significativos. Abrucio (2015) destaca, entre eles, as profundas desigualdades econômicas e administrativas, intensificadas pela predominância de municípios de pequeno porte; a difusão do chamado “municipalismo autárquico”, que interpreta a cooperação como ameaça à autonomia; os desafios decorrentes da metropolização acelerada; a persistência de práticas políticas que limitam a *accountability* democrática; e as fragilidades nas relações intergovernamentais, especialmente em áreas de competência comum. Tais fatores revelam que a descentralização, isoladamente, não assegura maior democratização nem capacidade de gestão, exigindo o fortalecimento de arenas institucionais de coordenação e deliberação entre os níveis de governo.

Os municípios, portanto, nesse arranjo pós 1988, assumem função estratégica na promoção do desenvolvimento local, atuando na formulação, implementação, monitoramento e avaliação de políticas públicas (Oliveira & Campos, 2014). A cooperação intermunicipal adquire então destaque e, ainda que não seja inovação recente — já prevista na Constituição de 1891 — foi a partir da década de 1980, sobretudo com a Constituição de 1988, que os consórcios intermunicipais ganharam centralidade, em virtude do reconhecimento dos municípios como entes federativos autônomos e do aprofundamento do processo descentralizador (Doin *et al.*, 2020).

Inicialmente, portanto, a Constituição de 1988 não previu de forma expressa a cooperação por meio de consórcios e convênios. Essa lacuna foi suprida pela Emenda Constitucional nº 19/1998, que introduziu o artigo 241, conferindo respaldo jurídico à constituição de consórcios públicos e determinando sua regulamentação por lei ordinária (Coutinho, 2010; Doin *et al.*, 2020; Matos & 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 promulgação da Lei nº 11.107/2005 (Brasil, 2005), o ordenamento jurídico brasileiro passou a dispor de normas gerais disciplinadoras da cooperação consorciada, posteriormente regulamentadas pelo Decreto nº 6.017/2007 (Brasil, 2007). Esse arcabouço normativo consolidou avanços relevantes para a gestão associada de serviços públicos e para o fortalecimento do federalismo cooperativo. Nessa perspectiva, o consórcio público configura-se como pacto de natureza territorial, política, institucional e administrativa, fundamentado na gestão compartilhada entre os entes consorciados (Silva, 2015).

O marco legal representou inovação institucional ao estabelecer bases mais sólidas para a coordenação e a cooperação federativa. Ao disciplinar a constituição de consórcios, conferiu maior segurança jurídica tanto às associações horizontais — formadas exclusivamente por municípios ou por estados — quanto aos arranjos verticais estruturados entre diferentes níveis de governo, em torno de objetivos de interesse comum (Mendes & Araújo, 2025).

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, os consórcios públicos podem ser compreendidos como instituições híbridas, cuja dinâmica resulta da interação entre regras formais — expressas em leis e estatutos — e elementos informais, como confiança, redes políticas e cultura de cooperação, configurando a materialização territorial das políticas públicas. Embora integrem um arranjo institucional formalmente regulado por normas federais e estaduais, seu funcionamento efetivo depende, em grande medida, da capacidade de articulação política e da cultura de cooperação.

Destaca-se, nesse contexto, a relevância dos consórcios para municípios de pequeno e médio porte, pois viabilizam a execução de ações conjuntas que dificilmente seriam implementadas de forma isolada, em razão de limitações financeiras e administrativas (Matos & Sant’Anna, 2022).

No Estado da Bahia, a institucionalização de uma política de desenvolvimento territorial e regional ganhou impulso em 2007 com a criação da Diretoria de Planejamento Territorial (DPT), vinculada à Secretaria do Planejamento (Seplan). A partir desse marco, iniciaram-se debates e iniciativas voltadas ao fomento de consórcios públicos, destacando-se a realização do Seminário Consórcios Públicos, promovido pela Seplan em parceria com a Secretaria de Desenvolvimento Urbano (Sedur), com participação da Subchefia de Assuntos Federativos da Presidência da República e ênfase na implantação de consórcios na área de saneamento básico (Carvalho, Xavier & Pinto, 2016). Tal movimento sinalizou a consolidação de uma agenda estadual orientada ao fortalecimento da cooperação interfederativa.

Ainda em 2007, a Sedur, em articulação com o Ministério Público do Estado, promoveu o I Seminário Estadual de Resíduos Sólidos, ocasião em que foi firmado Termo de Compromisso para a constituição de Consórcios Regionais de Saneamento voltados à gestão de resíduos sólidos em diferentes territórios. A iniciativa evidenciou o papel indutor do Ministério Público, especialmente quanto à responsabilização municipal pela destinação adequada de resíduos e por estruturas com impacto à saúde pública e ao meio ambiente (Carvalho, Xavier & Pinto, 2016).

Em 2008, intensificaram-se as discussões internas no âmbito do governo estadual acerca da estratégia de fomento aos consórcios, incluindo a elaboração de instrumentos constitutivos e o diálogo preliminar com os municípios. No ano seguinte, a Seplan promoveu o seminário *Consórcios Públicos: Experiências no Brasil e na Bahia*, abordando a Lei nº 11.107/2005, experiências de outros estados e a estratégia estadual de incentivo à cooperação, consolidando o alinhamento institucional em torno dessa política (Carvalho, Xavier & Pinto, 2016).

Também em 2009, em parceria com o governo federal por meio da Secretaria de Relações Institucionais, o governo baiano passou a incentivar a formação de consórcios nos Territórios de Identidade, mobilizando os Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável (Codeter) por meio de ações de sensibilização, capacitação de gestores, distribuição de materiais informativos e articulação com secretarias estaduais e municípios (Silva, 2019).

Entretanto, o apoio estadual aos consórcios públicos na Bahia consolidou-se a partir da instituição do Grupo de Trabalho Seplan–Sedur, criado pela Portaria Conjunta nº 03, de 13 de setembro de 2010, com a finalidade de elaborar uma política estadual de incentivo à formação de consórcios e de prestar assessoramento técnico aos municípios interessados (Carvalho, Xavier & Pinto, 2016; Silva, 2019).

Nos termos do art. 5º da referida portaria, competia ao GT formular a política estadual, propor projetos e ações correlatas, oferecer suporte técnico aos entes municipais, promover a mobilização e capacitação de gestores e difundir diretrizes voltadas ao fortalecimento do consorciamento intermunicipal (Carvalho, Xavier & Pinto, 2016).

Em consonância com essas atribuições, foram disponibilizados no portal da Secretaria do Planejamento modelos padronizados dos principais instrumentos necessários à constituição e operacionalização dos consórcios — como protocolo de intenções, estatuto e contrato de rateio —, com o objetivo de orientar e conferir maior segurança ao processo de formalização dessas iniciativas.

Em 2010, o governo estadual da Bahia avançou no apoio aos consórcios públicos mediante a celebração de convênios destinados à sua estruturação administrativa, incluindo a aquisição de equipamentos essenciais ao desempenho de suas atividades. No mesmo período, a Sedur promoveu o Seminário de Regionalização dos Resíduos Sólidos, cuja proposta buscava subsidiar o planejamento de soluções integradas e consorciadas, em consonância com a legislação federal e estadual de saneamento, a Política Nacional de Resíduos Sólidos e a Lei nº 11.107/2005 (Carvalho, Xavier & Pinto, 2016).

Em 2011, o Grupo de Trabalho realizou o I Encontro Estadual de Consórcios Públicos, que debateu avanços e desafios do consorciamento, controle externo, contabilidade aplicada e experiências exitosas, com destaque para iniciativas no Portal do Sertão e no Território do Sisal. Nesse contexto, foi também elaborada e divulgada a cartilha *Consórcios Públicos – Um novo instrumento de cooperação federativa*, com orientações para a constituição dessas entidades (Carvalho, Xavier & Pinto, 2016).

Em 2012, os encontros *Consórcios em Debate* aprofundaram discussões sobre contabilidade e controle externo, gestão associada de resíduos sólidos e planejamento urbano via consórcios. Tais iniciativas evidenciam o esforço estadual em promover capacitação e fortalecimento institucional dos consórcios como instrumentos estratégicos para a implementação regionalizada de políticas públicas (Carvalho, Xavier & Pinto, 2016).

Adicionalmente, a Sedur, em parceria com o Ministério do Meio Ambiente, promoveu capacitação destinada a municípios da Bacia do Rio São Francisco, com foco no planejamento e na formação de consórcios públicos orientados pela regionalização, gestão associada e gerenciamento integrado de resíduos sólidos, em consonância com metas pactuadas entre a União e o Estado da Bahia (Carvalho, Xavier & Pinto, 2016).

No plano institucional, a criação da Confederação Nacional dos Consórcios Intermunicipais do Brasil (CONACI/BR), em 2014, e da Federação dos Consórcios Públicos do Estado da Bahia (FECBAHIA), em 2015, contribuiu para a representação e defesa dos interesses dos consórcios, fortalecendo sua articulação política (Matos & Sant’Anna, 2022; Silva, 2015).

Entre 2015 e 2018, o governo estadual priorizou a implantação de consórcios públicos na área da saúde, com destaque para a implementação de policlínicas regionais como estratégia para ampliar o acesso à atenção especializada, especialmente em municípios de pequeno porte (Biscarde *et al.*, 2024). A consolidação desse modelo foi impulsionada pelo apoio de especialistas, gestores e técnicos, bem como por experiências exitosas em outras unidades da federação, evidenciando seu potencial para fortalecer a cooperação interfederativa e a regionalização do Sistema Único de Saúde. Ademais, a Lei Estadual nº 13.374/2015 conferiu respaldo normativo à participação do Estado da Bahia nos Consórcios Interfederativos de Saúde.

A institucionalização do apoio da Secretaria do Planejamento (Seplan) ao consorciamento ocorreu com o Decreto nº 16.489, de 23 de dezembro de 2015, que aprovou seu regimento interno e incorporou formalmente essa atribuição à Diretoria de Planejamento Territorial (DPT). O referido decreto conferiu à DPT a competência de promover a constituição e o funcionamento de consórcios públicos territoriais, bem como de fomentar a articulação entre atores e conhecimentos voltados à implementação de políticas consorciadas. Tais atribuições harmonizam-se com a Política de Desenvolvimento Territorial do Estado da Bahia, instituída pela Lei nº 13.214/2014, que prevê o estímulo à gestão associada de serviços públicos por meio de consórcios e outras formas cooperativas.

Em 2016, a DPT elaborou a primeira edição do *Caderno de Oportunidades para Ações Governamentais nos Territórios de Identidade da Bahia*, com o objetivo de identificar, junto às secretarias estaduais, iniciativas passíveis de execução consorciada. Foram mapeadas oportunidades nas áreas de gestão ambiental compartilhada, manutenção de rodovias, regularização fundiária, assistência técnica e extensão rural, além da implementação do Serviço de Inspeção Municipal, evidenciando a ampliação do escopo de atuação dos consórcios no âmbito estadual.

No âmbito nacional, o fortalecimento institucional dos consórcios públicos foi impulsionado pela criação, em abril de 2019, do Observatório Municipalista de Consórcios Públicos pela Confederação Nacional de Municípios (Carneiro & Brito, 2019). A iniciativa visa recensar, sistematizar e divulgar informações sobre a constituição e manutenção de consórcios intermunicipais, favorecendo o intercâmbio de experiências e o planejamento de políticas públicas.

No plano estadual, a Lei nº 14.488/2022 instituiu o Programa Consórcios Municipais da Bahia – Programa Consórcio Bahia, com a finalidade de regulamentar acordos entre o Estado e consórcios municipais por meio do instrumento denominado Acordo Consorcial, além de apoiar e fomentar sua criação e desenvolvimento (Bahia, 2022). Entre seus princípios e diretrizes, destacam-se a promoção do federalismo cooperativo, o fortalecimento institucional dos consórcios como instrumentos de execução de políticas públicas e a ampliação da regionalização das ações governamentais, com valorização da mão de obra local.

Como desdobramento desse processo, o Decreto nº 23.207/2024 reestruturou a antiga Diretoria de Planejamento Territorial, que passou a denominar-se Coordenação Executiva de Planejamento Territorial e Articulação para Consórcios Públicos (CEPT), ampliando o destaque conferido à estratégia de apoio ao consorciamento. À CEPT compete formular e implementar estratégias voltadas ao planejamento, à governança e ao desenvolvimento territorial por meio de consórcios, em consonância com a Política de Desenvolvimento Territorial do Estado da Bahia (Bahia, 2024).

Nesse contexto, iniciou-se em 2024 — com continuidade em 2025 — a elaboração da segunda edição do *Caderno de Oportunidades*, a partir de visitas técnicas às secretarias estaduais, visando identificar novas possibilidades de atuação consorciada e consolidar a governança territorial no estado. Ademais, nos dias 18 e 19 de novembro de 2025 foi realizado, em Salvador, o Seminário *20 anos da Lei dos Consórcios Públicos – Do marco à transformação*, promovido pela FECBAHIA e pelo governo estadual baiano, reunindo consórcios públicos de diversos estados brasileiros, que compartilharam suas experiências em prol do desenvolvimento coletivo dos Consórcios.

Assim, no Estado da Bahia, observa-se uma indução estatal ao consorciamento, caracterizada como política de governo, especialmente nos Territórios de Identidade, reforçando a estratégia de regionalização da governança já instituída (Silva, 2015). Nesse contexto, os consórcios públicos consolidam-se como instrumentos de gestão intermunicipal apoiados pelo governo estadual em sua constituição, estruturação e implementação de políticas públicas (Carvalho, Xavier & Pinto, 2016).

A institucionalização do consorciamento como estratégia de desenvolvimento territorial, voltada à redução de desigualdades regionais por meio de gestão descentralizada e participativa, encontra-se incorporada de forma contínua nos Planos Plurianuais do Estado, desde o PPA 2008–2011 até o PPA 2024–2027. Tal permanência evidencia o reconhecimento institucional dos consórcios como instrumentos estratégicos de planejamento e execução de políticas em escala territorial.

A estratégia estadual de fomento fundamenta-se em três diretrizes: a constituição de consórcios multifinalitários, diante da inviabilidade de estruturas temáticas segmentadas; a adoção dos Territórios de Identidade como referência de regionalização; e a incorporação do controle social à governança consorcial, por meio de conselhos consultivos compostos por representantes da sociedade civil (Carvalho, Xavier & Pinto, 2016).

Quanto ao Conselho Consultivo, o Protocolo de Intenções elaborado pela Secretaria do Planejamento estabelece a obrigatoriedade de emissão de parecer prévio para determinadas deliberações, assegurando participação exclusiva de representantes da sociedade civil, incluindo movimentos sociais, entidades sindicais, empresariais, profissionais, acadêmicas e organizações não governamentais (Bahia, 2010).

No que se refere à constituição dos consórcios, uma das primeiras experiências de consorciamento intermunicipal na Bahia foi o Consórcio Intermunicipal do Vale do Jiquiriçá, criado em 1993, anteriormente à Lei nº 11.107/2005, sob a forma de associação civil sem fins lucrativos (Carvalho, Xavier & Pinto, 2016). Já sob a vigência da referida lei, 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. Nesse momento inicial, foram enquadrados como entidades voltadas à defesa de direitos sociais, sem registros de apoio direto do governo estadual à sua constituição (Carvalho, Xavier & Pinto, 2016).

Conforme registros administrativos da Coordenação Executiva de Planejamento Territorial e Articulação para Consórcios Públicos (CEPT/Seplan), o Estado da Bahia conta atualmente com 30 consórcios públicos multifinalitários em funcionamento, abrangendo 388 municípios distribuídos nos 27 Territórios de Identidade. Esses arranjos atuam em múltiplas áreas, tais como meio ambiente, infraestrutura hídrica, desenvolvimento rural, regularização fundiária, infraestrutura urbana, esportes e educação, evidenciando sua relevância para a gestão territorial integrada. No campo da saúde, foram constituídos 24 consórcios específicos com a finalidade de gerir policlínicas regionais — unidades voltadas à oferta de serviços de média complexidade

— responsáveis pela disponibilização de consultas em diversas especialidades médicas e pela realização de exames de imagem à população dos municípios consorciados.

O percurso histórico do consorciamento no estado revela um processo gradual de amadurecimento institucional, articulando marcos normativos, políticas territoriais e instâncias de governança colaborativa. A consolidação dessa trajetória, especialmente com o suporte da Política de Desenvolvimento Territorial e a atuação estratégica da Secretaria do Planejamento, evidencia o papel indutor do Estado na promoção de arranjos cooperativos entre municípios (Mattos, França & Cruz, 2025). Ao completar duas décadas da Lei nº 11.107/2005, impõe-se, contudo, uma análise crítica dos fatores que limitam a efetividade dos consórcios intermunicipais na Bahia, temática a ser examinada a seguir.

4. Condicionantes institucionais e estruturais à efetividade dos consórcios públicos

Os consórcios públicos, nesse contexto, configuram-se como instrumentos estratégicos para o planejamento e a gestão de territórios que compartilham características socioeconômicas, desafios estruturais e demandas específicas. Ao possibilitarem a coordenação de esforços entre entes municipais, esses arranjos institucionais favorecem a racionalização de recursos, a construção de soluções integradas e a implementação de políticas públicas com recorte regional. Ademais, fortalecem a capacidade institucional dos municípios envolvidos, ampliando sua aptidão para captar investimentos e estruturar projetos de maior escala e impacto territorial.

Não obstante seu potencial para reduzir desigualdades regionais e impulsionar o desenvolvimento local, os consórcios públicos ainda se mostram subaproveitados, em razão de condicionantes institucionais, financeiros e político-administrativos que comprometem sua plena operacionalização. Na prática, observam-se limitações relacionadas à insuficiência e instabilidade de recursos, à complexidade procedimental, à descontinuidade decorrente de ciclos políticos e às fragilidades na coordenação interfederativa, fatores que impactam diretamente sua capacidade de planejamento e execução. Torna-se, assim, imprescindível examinar os incentivos institucionais capazes de estimular a adesão e a permanência dos entes consorciados, bem como os mecanismos de governança e gestão aptos a conferir maior efetividade e sustentabilidade a esses arranjos cooperativos (Mendes & Araújo, 2025).

A adesão dos municípios a arranjos consorciados tende a ocorrer, em grande medida, quando os custos associados à atuação isolada superam os benefícios da cooperação. No setor da saúde, por exemplo, o consorciamento é fortemente impulsionado pela necessidade de obtenção de economias de escala, em virtude do elevado custo dos serviços e da complexidade de sua oferta. Dinâmica semelhante se observa em áreas que envolvem a provisão de serviços públicos de caráter coletivo, a exemplo da coleta e do tratamento de resíduos sólidos, nas quais a cooperação intermunicipal se apresenta como estratégia para viabilizar soluções técnica e financeiramente sustentáveis (Mendes & Araújo, 2025).

Levantamento realizado pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM) identificou a existência de 727 consórcios intermunicipais no Brasil (CNM, 2026), envolvendo 4.803 municípios, o que corresponde a 86,2% do total de prefeituras do país. Esses dados evidenciam a capilaridade do instrumento e reforçam sua consolidação como alternativa relevante para a gestão compartilhada de competências comuns no âmbito federativo.

Na Bahia, não obstante o processo de consolidação dos consórcios públicos e a ampliação do escopo de políticas por eles executadas, observa-se que a maior parte dessas entidades ainda apresenta elevada dependência de transferências voluntárias oriundas, sobretudo, do governo estadual e, em menor medida, do governo federal, como condição para a manutenção de suas atividades. Diferentemente do que se verifica em outras unidades da Federação, os consórcios multifinalitários baianos contam com participação financeira ainda incipiente dos municípios consorciados, tanto no custeio de sua estrutura administrativa e operacional quanto, de modo mais expressivo, no financiamento de projetos, ações e programas inseridos no âmbito das competências municipais (Mattos, França & Cruz, 2025).

Em termos práticos, a maior parte das iniciativas implementadas por esses consórcios decorre de convênios e instrumentos de cooperação celebrados com secretarias e órgãos do governo estadual, com predominância nas áreas de infraestrutura viária e desenvolvimento rural. São reduzidas as experiências de projetos concebidos a partir de demandas diretamente formuladas e financiadas pelos próprios municípios, ainda que vinculados a atribuições que lhes são próprias. Esse arranjo de financiamento, fortemente ancorado em pactuações com o ente estadual, resulta em concentração das receitas em fontes externas ao esforço contributivo

municipal, o que impõe limites à autonomia decisória, à previsibilidade orçamentária e à sustentabilidade institucional dos consórcios multifinalitários (Mattos, França & Cruz, 2025).

No que se refere às hipóteses explicativas das limitações à efetividade do federalismo cooperativo operacionalizado por meio de consórcios, a literatura especializada registra um conjunto recorrente de fatores críticos. Destacam-se, entre eles, a descontinuidade administrativa decorrente de mudanças político-governamentais, a ocorrência de comportamentos oportunistas do tipo *free rider*, a sobreposição de iniciativas e a existência de lacunas na cobertura de serviços públicos. Ademais, evidenciam-se déficits de engajamento e de coordenação entre os diferentes níveis federativos, circunstâncias que comprometem a coerência das ações, reduzem a eficiência na alocação de recursos e impactam negativamente os resultados alcançados pelos arranjos cooperativos (Henrichs, 2023).

Nesse contexto, as arenas decisórias associadas à governança territorial podem assumir múltiplas configurações institucionais — tais como conselhos gestores, conferências temáticas, colegiados territoriais, fóruns de políticas públicas, consórcios intermunicipais e comissões interinstitucionais —, expressando distintos níveis de formalização, inclusão, paridade e capacidade de incidência sobre os processos decisórios. Todavia, a efetividade desses espaços é frequentemente tensionada por condicionantes estruturais, a exemplo das assimetrias de poder entre os atores envolvidos, da baixa institucionalização dos pactos firmados e das limitações das capacidades estatais, sobretudo em territórios periféricos (Mattos, França & Cruz, 2025).

Desse modo, tais arenas configuram-se como *locus* estratégico de disputa em torno da orientação da ação estatal, podendo constituir tanto espaços de aprofundamento democrático quanto mecanismos de reprodução de desigualdades, conforme as correlações de forças que as permeiam. A análise dessas instâncias, especialmente à luz das experiências baianas, evidencia um campo simultaneamente promissor para a inovação institucional e marcado por tensões entre participação e governabilidade. Em última instância, sua efetividade depende da articulação entre desenho institucional adequado, disponibilidade de recursos materiais, capacidade técnico-administrativa e, de maneira decisiva, compromisso político com a cooperação e a gestão compartilhada (Mattos, França & Cruz, 2025).

Em estudo realizado em 2023, Henrichs, com base em pesquisa bibliográfica, documental e empírica, identificou um conjunto de desafios enfrentados pelos consórcios públicos brasileiros, estruturados em três dimensões analíticas: político-institucional, financeira e técnico-operacional. No recorte específico da Bahia, a investigação de campo incluiu entrevistas com a Federação dos Consórcios Públicos do Estado da Bahia (FecBahia) e com representantes do governo estadual, possibilitando a sistematização dos principais entraves reportados no contexto baiano. Os resultados apurados encontram-se sintetizados no Quadro 2, no qual se destacam exclusivamente os problemas identificados no âmbito do Estado da Bahia.

Quadro 2 - Principais problemas dos consórcios públicos segundo os entrevistados da Bahia

Aspecto	Problema	Consequência
Político-institucional	Desconhecimento ou pouca compreensão por parte de agentes públicos, em todos os níveis governamentais, sobre o que é o consórcio público e qual o seu papel estratégico no ambiente federativo.	- Baixo engajamento com as iniciativas do consórcio; - Carência de figuras de liderança; - Atraso ou descontinuidade de ações; - Extenuante processo de sensibilização para reconhecimento da finalidade e importância do consórcio; - Ausência de uniformidade nas orientações por parte dos órgãos de controle.
Político-institucional	Personalização do tema no âmbito dos governos federal, estadual, municipal e dos órgãos de controle.	- Poucas pessoas dentro da estrutura de governo se envolvem com o assunto; - Aposentadoria, exoneração ou mudança de função prejudica ou arrefece a estratégia de atuação junto ao tema; - Descontinuidade da coordenação.
Político-institucional	Alternância dos representantes políticos dos entes consorciados.	- Atraso ou descontinuidade de ações; - Extenuante processo de sensibilização para reconhecimento da finalidade e importância do consórcio; - Modificação da equipe técnica atrelada a interesses político-partidários.

Político-institucional	Individualismo pautado em interesses político-partidários.	- Resistência de participar de um consórcio público ou da associação representativa; - Fragilidade do princípio da solidariedade cooperativa; - Disputa interna que pode desestabilizar a sustentabilidade do consórcio; - Defecção.
Financiamento	Escassez de recursos próprios dos municípios para transferir ao consórcio a fim de efetuar investimentos de grande porte e/ou atraso no repasse do rateio pelos entes consorciados.	- Atraso ou descontinuidade de ações; - Afeta a sustentabilidade do consórcio.
Técnico-operacional	Ausência de equipe técnica qualificada e em quantitativo suficiente.	- Atraso ou descontinuidade de ações; - Baixa qualidade do serviço prestado.

Fonte: Henrichs, 2023

A síntese dos problemas identificados evidencia que as limitações à efetividade dos consórcios públicos na Bahia não se restringem a constrangimentos financeiros, mas decorrem, sobretudo, de fragilidades político-institucionais e técnico-operacionais que afetam sua estabilidade e capacidade de ação. O desconhecimento acerca do papel estratégico do consorciamento, a personalização das agendas no interior das estruturas governamentais, a alternância de lideranças e a prevalência de interesses político-partidários produzem descontinuidade administrativa, baixo engajamento e enfraquecimento do princípio da cooperação. A esses fatores somam-se a escassez de recursos próprios municipais, a irregularidade nos repasses e a insuficiência de equipes técnicas qualificadas, elementos que comprometem a qualidade dos serviços prestados e a sustentabilidade institucional dos arranjos. Em conjunto, tais condicionantes revelam que o desafio central não reside apenas na expansão quantitativa dos consórcios, mas na consolidação de uma governança cooperativa estável, financeiramente sustentável e tecnicamente estruturada, capaz de assegurar previsibilidade, coordenação interfederativa e efetividade na implementação de políticas públicas territorializadas.

Considerações finais

À luz da trajetória institucional analisada e dos elementos teóricos mobilizados, conclui-se que a experiência dos consórcios públicos na Bahia expressa um movimento consistente de fortalecimento do federalismo cooperativo, articulando descentralização, regionalização e planejamento territorial, mesmo apresentando problemas nos aspectos institucionais, políticos, financeiros e técnicos. O estudo evidenciou que, em um contexto marcado por assimetrias estruturais entre os municípios e por limitações de capacidade estatal local, o consorciamento tem se configurado como instrumento estratégico para a ampliação da escala de provisão de políticas públicas, a racionalização de recursos e a indução de soluções territorializadas. Destacou-se, ainda, o papel indutor do governo estadual na institucionalização dessa agenda, mediante a criação de estruturas administrativas específicas, o aprimoramento normativo e a incorporação do consorciamento nos instrumentos de planejamento governamental, o que contribuiu para conferir maior estabilidade e previsibilidade à política de desenvolvimento territorial.

Não obstante os avanços, a análise também revelou desafios persistentes, especialmente no que se refere à consolidação de uma cultura de cooperação interfederativa que transcenda conjunturas políticas e disputas distributivas. O êxito do consorciamento demanda o envolvimento mais efetivo da União e dos estados, seja por meio da participação direta em arranjos interfederativos, seja pelo oferecimento de apoio técnico, financeiro e gerencial à estruturação de projetos regionais. Eventuais aperfeiçoamentos legislativos, por sua vez, somente produzirão resultados substantivos se acompanhados do fortalecimento das arenas de articulação federativa e da construção de capacidades estatais locais, condição indispensável para um federalismo descentralizado funcional.

Do ponto de vista teórico e prático, o artigo contribui para o debate no campo da Administração Pública ao evidenciar como arranjos institucionais cooperativos podem operar como instrumentos de coordenação territorial em federações marcadas por desigualdades, tendo como objeto a atuação dos consórcios públicos na

Bahia. Ao dialogar com a literatura sobre federalismo, ação coletiva institucional e desenvolvimento territorial, a pesquisa amplia a compreensão acerca dos fatores que condicionam a sustentabilidade política e administrativa dos consórcios, oferecendo subsídios relevantes a gestores públicos, formuladores de políticas, órgãos de controle e pesquisadores interessados na temática da cooperação intergovernamental.

Por fim, ressalta-se a necessidade de investigações futuras que aprofundem a análise dos resultados concretos das políticas implementadas por meio dos consórcios, especialmente quanto aos seus impactos sobre a redução de desigualdades regionais, o fortalecimento das capacidades administrativas municipais e a promoção de modelos de desenvolvimento territorial sensíveis às dimensões sociais, ambientais, culturais e políticas. O acompanhamento sistemático dessas experiências permitirá não apenas avaliar sua efetividade, mas também aperfeiçoar os mecanismos de governança cooperativa, consolidando o papel estratégico dos consórcios públicos na construção de um federalismo mais coordenado, equitativo e orientado ao desenvolvimento territorial sustentável.

Referências

- Abrucio, F. L., Filippim, E. S., & Dieguez, R. C. (2013). Inovação na cooperação intermunicipal no Brasil: A experiência da Federação Catarinense de Municípios (Fecam) na construção de consórcios públicos. *Revista de Administração Pública*, 47, 1543–1568.
- Abrucio, F. L., & Sano, H. (2013). *Associativismo intergovernamental: Experiências brasileiras*. Editora IABS.
- Abrucio, F. (2015). Federalismo, município e democracia. In J. M. Brasiliense Carneiro (Org.), *Princípios da democracia* (1ª ed.). São Paulo: Oficina Municipal.
- Abrucio, F. L., & Grin, E. (2024). Políticas públicas e desafios para a gestão local. *GV-EXECUTIVO*, 23(3), e92031. <https://doi.org/10.12660/gvexec.v23n3.2024.92031>
- Almeida, P. O. B. da S., Xavier, T. dos S., & Pinto, F. L. B. (2025). Vinte anos da Lei Federal dos Consórcios Públicos: Perspectiva histórica de uma experiência subnacional quanto aos desafios, avanços e prospecções. In *Anais do XIV Congresso CONSAD de Gestão Pública*.
- Arretche, M. (2010). Federalismo e igualdade territorial: Uma contradição em termos? *Dados*, 53, 587–620.
- Bahia. Secretaria do Planejamento. (2010). *Modelo de protocolo de intenções*. Salvador, BA. Disponível em: <https://www.ba.gov.br/seplan/iniciativas/acesse-informacoes-sobre-territorios-de-identidade-planejamento-e-gestao-territorial-0>. Acesso em: 17 fev. 2026.
- Bahia. (2022). Lei nº 14.488, de 16 de novembro de 2022. *Institui o Programa Consórcios Municipais da Bahia – Programa Consórcio Bahia e dá outras providências*. Governo do Estado da Bahia.
- Bahia. (2024). *Decreto nº 23.207, de 6 de novembro de 2024. Aprova o Regimento da Secretaria do Planejamento (Seplan)*. Governo do Estado da Bahia.
- Biscarde, D. G. dos S., et al. (2024). Implantação de consórcios públicos de saúde e policlínicas regionais na Bahia, Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, 29(9), e07052023.
- Brasil. (1998). Emenda Constitucional nº 19, de 4 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*. Diário Oficial da União.
- Brasil. (2005). Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. *Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências*. Diário Oficial da União.
- Brasil. (2007). Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007. *Regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos*. Diário Oficial da União.
- Carneiro, J. M. B., & Brito, E. S. (2019). *Consórcios intermunicipais e políticas públicas regionais* (1ª ed.). Oficina Municipal.
- Carvalho, S. M. L. de, Xavier, T. dos S., & Pinto, F. L. B. (2016). Trajetória dos consórcios públicos baianos: Oportunidades e desafios para uma política de desenvolvimento territorial. In *Anais do IX Congresso CONSAD de Gestão Pública*, 1–27. CONSAD.



ARTIGO

Confederação Nacional de Municípios. (2026). *Observatório Municipalista de Consórcios Públicos*. CNM. Disponível em: <<https://consorcios.cnm.org.br/>> Acessado em: 18 fev. 2026.

Coutinho, F. de M. A. (2010). Os consórcios públicos como instrumento potencializador de políticas públicas. In *Anais do 34º Encontro Nacional de Pós-Graduação em Administração*, 1–16. ENANPAD.

Cunha, R. E. da. (2004). Federalismo e relações intergovernamentais: Os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. *Revista do Serviço Público*, 55(3), 5–36.

Doin, T. A. F., et al. (2020). Consórcios intermunicipais para o desenvolvimento: Determinantes da cooperação entre os municípios baianos. *Administração Pública e Gestão Social*, 12(1).

Henrichs, J. A. (2023). *Cooperação interfederativa: Aspectos limitantes à efetividade dos consórcios públicos* (Texto para Discussão nº 2831). IPEA.

Leão, L., Perobelli, F. S., & Ribeiro, H. M. D. (2024). Ação coletiva institucional e consórcios públicos intermunicipais no Brasil. *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 16, e20240003.

Matos, E. M. B. de, & Sant’Anna, M. M. M. (2022). 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*, 9(1), 192–207.

Mattos, F. da C., França, M. S., & Cruz, D. U. da. (2025). Experiências de participação no planejamento e na gestão pública: caminhos andados e horizontes. In F. B. Vidal & P. C. Dias (Orgs.), *Planejamento e desenvolvimento: tempos, escalas e perspectivas para a Bahia*, 191–214. SEI.

Mendes, C. C., & Araujo, E. (2025). *Os Consórcios públicos na agenda federativa de desenvolvimento territorial*, (34), 17-25, IPEA. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/18662>> Acesso em: 12 fev. 2026.

Oliveira, C. M., & Campos, F. I. (2014). Consórcio público intermunicipal e desenvolvimento local sustentável. *Revista Eletrônica de Ciências Humanas, Saúde e Tecnologia*, 2(6), 15–36.

Silva, A. C. da. (2015). Os consórcios públicos na perspectiva da cooperação territorial: exposição e análise do estado da Bahia – Brasil. *Élisée: Revista de Geografia da UEG*, 4(2), 59–78.

Silva, A. C. da. (2019). A dinâmica baiana dos consórcios públicos: Conjuntura e formas de atuação. *Encontro de Administração Pública da ANPAD (EnAPG)*, VIII, UNIFOR, Fortaleza.

Souza, C. (2005). Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. *Revista de Sociologia e Política*, 105–121.