



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
UNIDADE ACADÊMICA DE ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO



**RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS DE COOPERAÇÃO EM RESÍDUOS
SÓLIDOS NO BRASIL**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

RAYANE FÉLIX SILVA

Campina Grande-PB
2022

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

RAYANE FÉLIX SILVA

**RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS DE COOPERAÇÃO EM RESÍDUOS
SÓLIDOS NO BRASIL**

Orientador: Prof. Dr. Alex Bruno F. M. do Nascimento

Dissertação apresentada como pré-requisito para a obtenção do grau de Mestre em Administração do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Campina Grande.

Campina Grande-PB
2022

S586r Silva, Rayane Félix.
Relações intergovernamentais de cooperação em resíduos sólidos no Brasil / Rayane Félix Silva. – Campina Grande, 2022.
89 f. : il. color.

Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Campina Grande, Centro de Humanidades, 2022.
“Orientação: Prof. Dr. Alex Bruno Ferreira Marques do Nascimento”.

Referências.

1. Aterros Sanitários. 2. Política Nacional de Resíduos Sólidos. 3. Cooperação Intermunicipal. 4. Consórcios Públicos. I. Nascimento, Alex Bruno Ferreira Marques do. II. Título.

CDU 628.472.3(043)



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE
POS-GRADUACAO EM ADMINISTRACAO
Rua Aprigio Veloso, 882, - Bairro Universitario, Campina Grande/PB, CEP 58429-900

FOLHA DE ASSINATURA PARA TESES E DISSERTAÇÕES

RAYANE FÉLIX SILVA

"RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS DE COOPERAÇÃO EM RESÍDUOS SÓLIDOS NO BRASIL"

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA-UFCEG) como pré-requisito para obtenção do título de Mestre em Administração.

Aprovado em: 04/03/2022

Prof. Dr. Alex Bruno Ferreira Marques do Nascimento - PPGA/UFCEG
Orientadora

Profa. Dra. Kettrin Farias Bem Maracajá - PPGA/UFCEG
Examinadora Interna

Prof. Dr. Antônio Sérgio Araujo Fernandes - NPGA/UFBA
Examinador Externo

Campina-Grande-PB, 2022



Documento assinado eletronicamente por **ALEX BRUNO FERREIRA MARQUES DO NASCIMENTO, PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR**, em 07/03/2022, às 07:50, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



Documento assinado eletronicamente por **Antônio Sérgio Araújo Fernandes, Usuário Externo**, em 07/03/2022, às 09:26, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



Documento assinado eletronicamente por **KETTRIN FARIAS BEM MARACAJA, PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR**, em 08/03/2022, às 09:53, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 8º, caput, da [Portaria SEI nº 002, de 25 de outubro de 2018](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.ufcg.edu.br/autenticidade>, informando o código verificador **2151426** e o código CRC **845B2D23**.

Dedico este trabalho a Deus, pois “os teus olhos me viram a substância ainda informe, e no teu livro foram escritos todos os meus dias, cada um deles escrito e determinado, quando nem um deles havia ainda.” Salmos 139.16

RESUMO

O objetivo desta dissertação é realizar uma análise descritiva dos consórcios públicos em resíduos sólidos existentes no País. Diversas metodologias foram adotadas nesta pesquisa teórica de corte quali-quantitativo. Inicialmente, através de um estudo e mapeamento bibliométrico se analisou a estrutura da literatura sobre as relações intergovernamentais e cooperação intermunicipal. Posteriormente, foi realizada uma análise em profundidade da literatura e da legislação no que tange à cooperação intermunicipal no contexto dos resíduos sólidos urbanos, visando melhor entender o fenômeno da municipalização, as previsões legais acerca dos consórcios públicos e como os resíduos sólidos urbanos têm sido tratados no país, mesmo após cerca de dez anos desde a vigência da PNRS. Por fim, em um terceiro momento, utilizando-se de uma pesquisa de cunho descritivo, buscou-se caracterizar e categorizar os consórcios públicos em RSU existentes, por meio do ano de formação, constituição normativa, natureza jurídica, dentre outros. Espera-se com este estudo contribuir para o aprofundamento de análises teóricas e empíricas que visem dar cumprimento às políticas públicas sobretudo de cunho ambiental.

Palavras-chave: Cooperação intermunicipal. Consórcios Públicos. Resíduos Sólidos.

ABSTRACT

The objective of this dissertation is to carry out a descriptive analysis of public consortia in solid waste existing in the country. Several methodologies were adopted in this qualitative-quantitative theoretical research. Initially, through a study and bibliometric mapping, the structure of the literature on intergovernmental relations and inter-municipal cooperation was analyzed. Subsequently, an in-depth analysis of the literature and legislation regarding inter-municipal cooperation in the context of urban solid waste was carried out, aiming to better understand the phenomenon of municipalization, the legal provisions regarding public consortia and how urban solid waste has been treated in the country, even after about ten years since the PNRS came into force. Finally, in a third moment, using a descriptive research, we sought to characterize and categorize existing public consortia in MSW, through the year of formation, normative constitution, legal nature, among others. It is hoped that this study will contribute to the deepening of theoretical and empirical analyzes aimed at complying with public policies, especially of an environmental nature.

Keywords: Intermunicipal cooperation. Public Consortia. Solid waste.

LISTA DE SIGLAS

PL	Projeto de Lei
PNRS	Política Nacional de Resíduos Sólidos
ABRELPE	Associação Brasileira das Empresas de Limpeza Pública
RSU	Resíduos Sólidos Urbanos
COAG	Conselho de Governos Australianos
CRFB/88	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CNM	Confederação Nacional de Municípios
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente

LISTA DE FIGURAS

CAPÍTULO 2

Figura 1: Mapa de coautoria de autores.....	22
Figura 2: Mapa dos principais periódicos sobre Cooperação Intermunicipal e relações intergovernamentais	23
Figura 3: Mapa dos principais países que pesquisam sobre Cooperação Intermunicipal.....	24
Figura 4: Mapa de co-ocorrência de palavras-chave.....	25
Figura 5: Visualização da rede de citação com as publicações da base de dados.....	26
Figura 6: Visualização da rede de citação com as publicações mais relevantes a partir do core publications	27
Figura 7: Visualização do <i>drill down</i> baseado em cluster.....	28
Figura 8: Visualização dos quatro <i>clusters</i> formados.....	29

CAPÍTULO 3

Figura 1: Objetivos dos consórcios públicos.....	42
Figura 2: Fluxograma das etapas da constituição do Consórcio Público.....	46
Figura 3: Disposição final adequada x inadequada de RSU no Brasil (T/Ano).....	51
Figura 4: Disposição final de RSU nas Regiões, por tipo de destinação (%)	52
Figura 5: Consórcios finalitários e as áreas de destaque (2019).....	54

CAPÍTULO 4

Figura 01: Municípios consorciados x não consorciados.....	66
---	----

LISTA DE TABELAS

CAPITULO 2

Tabela 1: H-índex.....	31
-------------------------------	----

CAPÍTULO 3

Tabela 1: Disposição Final de RSU nas Regiões, por tipo de destinação (T/Ano).....	51
---	----

CAPÍTULO 4

Tabela 1: Quantidade de Municípios que participam de mais de um consórcio público.....	67
---	----

Tabela 2: Quantidade de consórcios constituídos por década.....	69
--	----

Tabela 3: Quantidade de consórcios público em resíduos sólidos constituídos por estado.....	71
--	----

LISTA DE QUADROS

CAPITULO 2

Quadro 01: Clusters de palavras-chave.....	25
---	----

LISTA DE GRÁFICOS

CAPÍTULO 4

Gráfico 1: Porcentagem de Municípios que participam e não participam de consórcio público no período considerado por região.....	66
Gráfico 2: Porte dos Municípios consorciados.....	68
Gráfico 3: Representação dos consórcios públicos constituídos por ano.....	70
Gráfico 4: Representação dos consórcios públicos em RSU constituídos por ano	70
Gráfico 5: Consórcios públicos em RSU no Brasil: natureza jurídica.....	73

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
1.1 OBJETIVO GERAL	14
1.1.1 Objetivos Específicos.....	14
1.2 JUSTIFICATIVA	14
1.3 MÉTODO DA PESQUISA	15
COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL: UM ESTUDO BIBLIOMÉTRICO	17
1. INTRODUÇÃO	Erro! Indicador não definido.
2. COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL E A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS NO BRASIL	19
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	20
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO	21
4.1 Mapa de coautoria de autores.....	22
4.2 Mapa de co-ocorrências de palavras-chave.....	24
4.3 Análise de Rede de Citação.....	26
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	32
APONTAMENTOS TEÓRICOS E LEGAIS PARA A COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL DE RECURSOS AMBIENTAIS	35
1. INTRODUÇÃO	37
2. O PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO E A COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL ...	39
3. A COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO	43
4. DIREITO AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO E OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS PARA MANEJO DE RSU	48
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	54
CONSÓRCIOS PÚBLICOS EM RESÍDUOS SÓLIDOS NO BRASIL: UMA ANÁLISE DESCRITIVA	57
1. INTRODUÇÃO	59
2. CONSÓRCIOS PÚBLICOS: DEFINIÇÃO E PREVISÃO LEGAL	60
3. DESTINAÇÃO FINAL DOS RSU E A POSSIBILIDADE DE FORMAÇÃO DE CONSÓRCIOS PÚBLICOS.....	63
4. METODOLOGIA.....	64
5. CARACTERIZAÇÃO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS EM RESÍDUOS SÓLIDOS NO BRASIL.....	65
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	70
REFERÊNCIAS (APA) – Capítulo 2	79
REFERÊNCIAS (ABNT) – Capítulo 3	83
REFERÊNCIAS (ABNT) – Capítulo 4	87

CAPÍTULO 1
INTRODUÇÃO

1 INTRODUÇÃO

O federalismo brasileiro é, atualmente, um dos casos mais ricos e complexos entre os sistemas federais existentes (Abrucio, 2005). Com a Constituição Federal de 1988, o federalismo brasileiro passou a se organizar de forma cada vez mais descentralizada, de modo que Municípios assumiram diversas responsabilidades, principalmente no que diz respeito às políticas públicas de cunho social (Grin, Segatto & Abrucio, 2016; Saraiva, 2018).

Assim, dentre outras atribuições, o Município passa a possuir competência no que diz respeito à proteção do Meio Ambiente, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, nos termos do art. 225 da Constituição Federal. Nesse sentido, estabelece a

Política Nacional de Resíduos Sólidos, em seu artigo 3º, inciso VIII, como disposição finalmente ambientalmente adequada a “distribuição ordenada de rejeitos em aterros, observando normas operacionais específicas de modo a evitar danos ou riscos à saúde pública e à segurança e a minimizar os impactos ambientais adversos”.

A mesma legislação, desta feita em seu art. 54, estabelecia que os aterros sanitários deveriam ser construídos e implantados pelas administrações municipais em até quatro anos após a data da publicação da Lei, ocorrida em 2010. No entanto, mister observar que, passados aproximadamente dez anos da vigência da referida Lei, essa não era a realidade da maioria dos municípios brasileiros.

De modo geral, aponta-se como uma das principais causas para o atraso nessa área, a falta de recursos financeiros das prefeituras. Tal problemática se intensifica nos pequenos municípios, que precisam migrar para um sistema de aterros sanitários que requer projeto sofisticado, engenharia construtiva cuidadosa e controle do funcionamento, isto é, obras complexas, que exigem constante manutenção (Em discussão, 2014). Dessa forma, a dificuldade reside, principalmente, na baixa capacidade técnica e financeira dos entes federados.

Assim, poucas administrações municipais conseguiram cumprir o estipulado em Lei dentro do prazo fixado, razão pela qual foi proposto o PL nº 2289/2015, que buscava uma ampliação do prazo anteriormente estabelecido. Partindo desta noção, em 2020, por meio da Lei nº 14.026, a saber, o novo marco legal do saneamento básico, foram estabelecidos novos prazos para implementação dos aterros sanitários, considerando o número de habitantes de cada Município, para que estes possam se adequar econômica e estruturalmente às determinações legais.

É diante dessa discussão que se entende que aliado ao processo de municipalização que a Constituição Federal de 1988 trouxe para a realidade brasileira, têm-se, também, a necessidade de ações de cooperação. Nesse diapasão, Abrucio (2005) esclarece que toda federação precisa combinar formas benignas de cooperação, não se tratando de impor formas de participação conjunta, mas sim, de instaurar mecanismos de parceria que sejam aprovados pelos entes federativos.

Dessa forma, com o aumento da autonomia dos municípios brasileiros resultante da descentralização dos poderes e deveres da União para os demais entes federados, os municípios de menor porte ficaram frágeis economicamente diante das várias frentes de atuação. Desde então, uma alternativa que se mostrou favorável para esses gestores foram os arranjos territoriais, favorecendo a formação de consórcios públicos intermunicipais (Morais, 2019).

Na verdade, o próprio Ordenamento Jurídico Brasileiro busca incentivar a cooperação entre os entes. É nesse sentido que foram editados a Lei nº 11.07/05, que dispõe sobre as normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências, e é regulamentada pelo Decreto nº 6.017/2007. Para além disso, a Política Nacional de Resíduos Sólidos estabelece como um dos seus instrumentos, o incentivo à adoção de consórcios ou de outras formas de cooperação entre os entes federados.

Assim, Brito (2018) esclarece que embora existam diversas definições acerca de consórcios públicos, o que todas possuem em comum é que os consórcios consistem em associações originadas de algum tipo de interesse mútuo e voltadas para resolver algum problema comum dos entes consorciados. Portanto, os consórcios públicos intermunicipais são arranjos institucionais de cooperação voluntária, de existência determinada ou perene, constituídos para produção de ações e soluções que efetivamente as entidades municipais seriam incapazes de realizar sozinhas.

Desta maneira, além de todas as previsões legais anteriormente postas, a literatura nacional que analisa a formação e o funcionamento dos consórcios, especialmente os de natureza intermunicipal, destaca que a busca de economia de escala e de escopo, ampliação de oportunidades na prestação serviços, maior estabilidade financeira, compartilhamento de recursos, dentre outros, são fatores essenciais nesses arranjos (Grin & Abrucio, 2016).

Porém, conforme já mencionado, mesmo diante de todas as disposições legais e posicionamento da literatura que apontam para a viabilidade dos consórcios públicos na implementação das políticas públicas de responsabilidade dos municípios, o que se percebe é a dificuldade destes em cumprir o que é estabelecido pela legislação, sobretudo no que diz respeito à destinação final ambientalmente adequada dos resíduos sólidos urbanos.

Diante deste contexto, apresenta-se o seguinte problema de pesquisa: Como se caracterizam os consórcios públicos em resíduos sólidos existentes no País? Considerando este problema de pesquisa, a seguir são apresentados os objetivos gerais e específicos.

1.1 OBJETIVO GERAL

Compreender a caracterização dos consórcios públicos em resíduos sólidos existentes no País.

1.1.1 Objetivos Específicos

(i) Analisar a estrutura da literatura sobre as relações intergovernamentais e cooperação intermunicipal.

(ii) Refletir sobre as abordagens teóricas e legais no que tange à cooperação intermunicipal no contexto dos resíduos sólidos.

(iii) Compreender, a partir de uma análise documental e descritiva, como são constituídos os consórcios públicos em RSU no Brasil.

1.2 JUSTIFICATIVA

A cooperação intermunicipal carece de estudos que possibilitem uma análise qualitativa das legislações que a regulamentam, de forma a alcançar conclusões mais amplas sobre a natureza do fenômeno e suas relações com os contextos específicos. Assim, o presente estudo justifica-se pela necessidade de se compreender como a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/10) e a Lei dos Consórcios Públicos (Lei nº 11.107/05) possuem dispositivos que se relacionam e em quais aspectos estas se afastam.

Observa-se que uma das lacunas mais evidentes na literatura sobre a temática diz respeito à verificação de como os instrumentos previstos na Lei dos Consórcios públicos podem auxiliar no cumprimento da PNRS, e especificamente, atuar frente à implementação dos aterros sanitários, tidos como destinação final ambientalmente adequada, proporcionando assim o atendimento ao direito fundamental ao meio ambiente equilibrado.

Assim, esse estudo possui caráter inédito, uma vez que grande parte dos estudos estão voltados à análise quantitativa dos consórcios públicos e/ou estudo de caso. Os resultados alcançados através dessa pesquisa tendem a contribuir para o aprofundamento teórico da temática, bem como possibilitar a identificação de aspectos que possuem potencialidades e fragilidades na formação de arranjos cooperativos no contexto ambiental.

1.3 MÉTODO DA PESQUISA

Esta dissertação será desenvolvida no modelo de artigos científicos conforme previsto no regulamento do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Campina Grande (PPGA/UFCG). A Tabela 1 sintetiza o desenho metodológico desta pesquisa.

Tabela 1: Desenho metodológico.

Questão de pesquisa: Como se caracterizam os consórcios públicos em resíduos sólidos existentes no País?			
Objetivo Geral: Compreender a caracterização dos consórcios públicos em resíduos sólidos existentes no País.			
Objetivos Específicos	Fonte de dados	Análise de dados	Artigo
Analisar a estrutura da literatura sobre as relações intergovernamentais e cooperação intermunicipal.	Bibliográfica: Web of Science TM Core Collection (WoS).	Qualitativa e quantitativa: estudo Bibliométrico	Cooperação intermunicipal: um estudo bibliométrico
Refletir sobre as abordagens teóricas e legais no que tange à cooperação intermunicipal no contexto dos resíduos sólidos	Artigos científicos e legislações federais	Ensaio teórico	Apontamentos teóricos e legais para a cooperação intermunicipal de recursos ambientais
Compreender, a partir de uma análise documental e descritiva, como são constituídos os consórcios públicos em RSU no Brasil.	Documental: Lei de Consórcios Públicos, Lei dos Resíduos Sólidos, e dados da Confederação Nacional de Municípios.	Quantitativa	Consórcios Públicos em resíduos sólidos no Brasil: uma análise descritiva

Fonte: elaboração própria, baseado em Mazzon, (1981).

No primeiro artigo, apresenta-se um estudo bibliométrico cujo objetivo foi analisar a estrutura da literatura sobre as relações intergovernamentais e cooperação intermunicipal. Para tanto, utilizaram-se as técnicas de análise de clusters e de rede de citação dos softwares VOSviewer e CitNetExplorer. Os resultados apresentados proporcionaram uma visualização da evolução do campo científico em estudo.

No segundo artigo, apresenta-se um ensaio teórico cujo objetivo foi refletir sobre as abordagens teóricas e legais no que tange à cooperação intermunicipal no contexto dos resíduos sólidos. A partir das discussões concluiu-se que os Consórcios Públicos auxiliam na implementação das políticas públicas ambientais, possibilitando, dessa forma, o cumprimento do comando constitucional estabelecido no art. 225 da atual Carta Magna, a saber, o direito ao Meio ambiente sadio e equilibrado.

No terceiro artigo, apresenta-se um estudo de caráter descritivo, que busca caracterizar os consórcios públicos em resíduos sólidos existentes no País, por meio dos dados

disponibilizados pela Confederação Nacional de Municípios, perpassando aspectos como ano de constituição, região com maior concentração e natureza jurídica.

Esta dissertação está dividida em cinco capítulos, incluindo esta introdução, que contém o contexto teórico, os objetivos (geral e específicos) e o método da pesquisa. O capítulo 2 apresenta o primeiro artigo, “Cooperação intermunicipal: um estudo bibliométrico”. O capítulo 3 apresenta o segundo artigo, “Apontamentos teóricos e legais para a cooperação intermunicipal de recursos ambientais”. No capítulo 4 apresenta-se o terceiro artigo que compõe esse trabalho, intitulado “Consórcios Públicos em resíduos sólidos no Brasil: uma análise descritiva”. Finalmente, no capítulo 5 são apresentadas as considerações finais do estudo. Além disso, a lista de referências utilizadas até o momento está no fim do documento.

CAPÍTULO 2

PRIMEIRO ARTIGO

**COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL: UM ESTUDO
BIBLIOMÉTRICO**

Rayane Félix Silva

Alex Bruno F. M. do Nascimento

Petruska de Araújo Machado

Cooperação intermunicipal: um estudo bibliométrico

Intermunicipal cooperation: a bibliometric study

Cooperación intermunicipal: un estudio bibliométrico

Resumo

Este estudo teve como objetivo analisar a estrutura da literatura sobre as relações intergovernamentais e cooperação intermunicipal por meio de uma análise de clusters e de rede de citações de artigos publicados na base de dados da Web of Science. Para tanto, realizou-se estudo bibliométrico, utilizando as técnicas de análise de clusters e de rede de citação, através dos softwares VOSviewer e CitNetExplorer. Os resultados apresentados proporcionam a visualização da evolução do campo científico em estudo, havendo sido as pesquisas agrupadas em quatro *clusters*: “Aspectos gerais do federalismo”, “Aspectos empíricos do federalismo”, “Relações intergovernamentais e governança local” e “Relações intergovernamentais e economia”. Os mapas de clusters também indicaram os países, periódicos e autores chaves na formação do conhecimento da área, enquanto a análise da rede de citações apontou artigos científicos que foram exponenciais e suas redes.

Palavras-chave: Relações intergovernamentais. Cooperação. Estudo bibliométrico. Clusterização. Historiografia do campo.

Abstract

This study aimed to analyze the structure of the literature on intergovernmental relations and intermunicipal cooperation through a cluster and citation network analysis of articles published in the Web of Science database. For that, a bibliometric study was carried out, using the techniques of cluster analysis and citation network, through VOSviewer and CitNetExplorer software. The results presented provide a view of the evolution of the scientific field under study, with the research grouped into four clusters: "General aspects of federalism", "Empirical aspects of federalism", "Intergovernmental relations and local governance" and "Intergovernmental relations and economy". The cluster maps also indicated the countries, periodicals and key authors in the formation of knowledge in the area, while the analysis of the citation network pointed out scientific articles that were exponential and their networks.

Key words: Intergovernmental relations. Cooperation. Bibliometry. Clustering. Field historiography.

Resumen

Este estudio tuvo como objetivo analizar la estructura de la literatura sobre relaciones intergubernamentales y cooperación intermunicipal a través de un análisis de clusters y redes de citas de los artículos publicados en la base de datos de Web of Science. Por lo tanto, se realizó un estudio bibliométrico, utilizando las técnicas de análisis de clusters y redes de citas, utilizando el software VOSviewer y CitNetExplorer. Los resultados presentados ofrecen una visión de la evolución del campo científico en estudio, con la investigación agrupada en cuatro grupos: "Aspectos generales del federalismo", "Aspectos empíricos del federalismo", "Relaciones intergubernamentales y gobernanza local" y "Relaciones intergubernamentales y economía". Los mapas de conglomerados también señalaron los países, publicaciones periódicas y autores clave en la formación del conocimiento en el área, mientras que el análisis de la red de citas señaló artículos científicos exponenciales y sus redes.

Palabras clave: Relaciones intergubernamentales. Cooperación. Estudio bibliométrico. Agrupación. Historiografía de campo.

1. INTRODUÇÃO

Diante da necessidade de reestruturação de pensamentos e práticas, a problemática dos resíduos sólidos tem sido tratada na literatura de forma recorrente. Consoante Silva & Cândido (2012), o desenvolvimento intensivo das indústrias a partir da revolução industrial e o consequente hábito de consumo dos indivíduos impõem o aumento da produção de bens, que conduz a uma elevação da geração de resíduos sólidos, trazendo a necessidade de um novo posicionamento coletivo que seja voltado para a sustentabilidade.

Foi nesse sentido que a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei 12.305/10) estabeleceu os aterros sanitários como destinação final ambientalmente adequada, determinando que, em um prazo de quatro anos, os entes construíssem tais aterros, e encerrassem os antigos lixões. No entanto, mesmo tendo dez anos desde a edição da legislação, ainda há municípios que não implementaram os aterros sanitários, dispondo seus resíduos sólidos de maneira irregular.

Dentro do rol de possibilidades de solução desse problema, estão as experiências de cooperação intergovernamental, que nas federações tal fenômeno é chamado de: federalismo cooperativo, compreendido por Cameron & Simeon (2002) como o processo pelo qual as metas nacionais são alcançadas, não pelo governo federal agindo sozinho, mas por parte de alguns ou todos os governos e territórios agindo coletivamente.

Nesse sentido, verifica-se a necessidade de investigar a quantidade e/ou qualidade das pesquisas realizadas nesta área, de forma a compreender as características das publicações, assim como o estado da literatura em relação à problemática. Tal análise se mostra útil posto que permite a identificação das tendências de pesquisa, contribuindo para o desenvolvimento de estudos futuros.

Considerando o crescente aumento do interesse de pesquisadores e profissionais da administração, principalmente gestores, este estudo tenta responder três questões de pesquisa: 1. Qual a relação de colaboração que norteiam os estudos na área de cooperação intermunicipal e intergovernamentais? 2. Quais são as principais publicações do campo de pesquisa sobre cooperação intermunicipal e relações intergovernamentais? 3. Quais são os principais temas de pesquisa sobre cooperação intermunicipal e relações intergovernamentais?

Assim, o objetivo deste estudo foi analisar a estrutura da literatura sobre as relações intergovernamentais e cooperação intermunicipal. Para isso, realizou-se uma análise bibliométrica com o auxílio dos softwares *Vosviewer* e *Citation Network Explorer* (CitNetExplorer).

Dessa forma, este estudo se propõe a analisar e relatar as atividades dos estudiosos de uma área científica, mapeando, clusterizando, traçando a historiografia da área, identificando os principais temas estudados, principais correntes teóricas e seus expoentes, os autores mais relevantes dentro da temática em estudo, bem como os anos em que houve uma maior produção científica nesse sentido.

As demais seções do artigo estão organizadas da seguinte forma: Seção 2 são apresentados detalhes sobre os aspectos teóricos das relações intergovernamentais, em específico a cooperação intermunicipal. Seção 3 apresenta os procedimentos metodológicos. Na Seção 4 descrevem-se os resultados da pesquisa, e finalmente, na Seção 5 são apresentadas as considerações finais, contribuições de pesquisa, limitações e sugestões para pesquisas futuras.

2. COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL E A POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS NO BRASIL

A cooperação intergovernamental tem por objetivo dar cumprimento às determinações legais, implementar políticas públicas de maneira conjunta e eficiente, gerando uma redução

nos custos de transação envolvidos na prestação do serviço público. No entanto, apesar da temática da cooperação intergovernamental se tratar de uma problemática de interesse de vários campos de pesquisa, ainda é pouco debatida quando o objeto de cooperação é o manejo de resíduos sólidos (Abrucio & Sano, 2013; Cruz *et al.*, 2012; Grin & Abrucio, 2017).

Nesse cenário, a Política Nacional de Resíduos Sólidos estabelecia em seu art. 54 um prazo de quatro anos para que os Municípios encerrassem os lixões e implementassem os aterros sanitários (Brasil, 2010). No entanto, isso não foi observado na prática. Desde 2014, quando tal prazo havia encerrado, era diminuto o número de entes que cumpriram a determinação, razão pela qual, estava em tramitação o Projeto de Lei nº 2289/2015 que visava a dilação dos prazos anteriormente estabelecidos, de acordo com o número de habitantes de cada Município, considerando que os entes menores, possuem maior dificuldade financeira e estrutural de implementar tal política pública.

Foi nesse sentido que em 2020 foi criado o Programa Nacional Lixão Zero, que estabeleceu um Plano Nacional de Resíduos Sólidos, que se alinha ao Programa Nacional Lixão Zero e ao novo Marco Legal do Saneamento Básico, instituído pela Lei nº 14.026, sancionada em 15 de julho de 2020 (Brasil, 2020). Por meio da referida Lei há a alteração nos prazos para implementação dos aterros sanitários, de forma que há a possibilidade de que tal período se estenda até 2024, de acordo com o número populacional do ente federativo.

No entanto, a nova legislação prevê não somente a alteração de tais prazos, mas também formas que possibilitem aos Municípios darem cumprimento às determinações, considerando todas as problemáticas levantadas por tais entes que os impede de trazer a destinação final ambientalmente adequada para os RSU. Assim, o Plano Nacional de Resíduos Sólidos esclarece que as iniciativas de cooperação e auxílio mútuo tem se mostrado essenciais para a realização do planejamento e execução integrada dos serviços associados à gestão de RSU (Brasil, 2020).

É de se salientar que essa não é uma previsão constante apenas nesta legislação. A própria Política Nacional de Resíduos Sólidos em seu art. 11, parágrafo único, dispõe que a atuação do Estado deve apoiar e priorizar as iniciativas do Município de soluções consorciadas ou compartilhadas entre 2 (dois) ou mais Municípios. De semelhante modo, no art. 241, a Constituição Federal de 1988 traz a possibilidade de ações consorciadas e de cooperação entre os entes.

É por todo o exposto que se faz necessário o estudo de como a literatura tem se desenvolvido e tratado o tema das relações intergovernamentais, cooperação e consórcios públicos em resíduos sólidos, mormente por possibilitar o cumprimento da legislação e políticas públicas, e conseqüentemente, garantir a melhoria da qualidade ambiental nas cidades e, assim, a melhoria da qualidade de vida das pessoas.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O objetivo deste estudo é analisar a estrutura da literatura sobre as relações intergovernamentais e cooperação intermunicipal por meio de uma análise de clusters e de rede de citações de artigos publicados na base de dados da Web of Science. Para tanto, realizou-se estudo bibliométrico de caráter descritivo, analisando-se os dados por meio dos *softwares Vosviewer e CitNetExplorer*.

Partiu-se das seguintes questões de pesquisa para condução do estudo: Q1. Qual o Estado do conhecimento científico na área? Q2. Quais são as principais publicações do campo de pesquisa sobre cooperação intermunicipal e relações intergovernamentais? Q3. Quais são os principais temas de pesquisa sobre cooperação intermunicipal e relações intergovernamentais?

A pesquisa iniciou com uma busca de artigos na *Web of Science*, utilizando-se os seguintes termos de pesquisa: "*intergovernmental relations*" OR "*Public Consortium**" OR "*intermunicipal cooperation**" AND "*solid waste*", utilizando como tempo estipulado "todos os anos", o que resultou em 844 trabalhos.

A base de dados foi refinada por idiomas, optando-se por trabalhos publicados em português, espanhol ou inglês. Ainda, optou-se por trabalhar apenas com artigos. Por fim, realizou-se um refinamento com relação às áreas dos artigos, havendo sido escolhidas as seguintes áreas: *Political Science*, *Management*, *Public Administration*, *Economics*, *Law* e *Business*, totalizando 512 artigos que compõem a base de dados deste estudo.



Para as análises, utilizou-se o *software VOSviewer* para a criação de mapas para análise de redes bibliométricas, pois, o *VOSviewer* tem ênfase na análise e visualização de grandes conjuntos de dados bibliográficos a partir de uma abordagem distance-based (Van Eck & Waltman, 2010). Além disso, foi realizada a análise de co-citação para traçar as relações e interações entre diferentes pesquisadores, de maneira a revelar as tradições intelectuais dentro de um campo.

Ainda, o Citation Network Explorer (CitNetExplorer) versão 1.0.0 foi utilizado para complementar as análises. Realizou-se, assim, uma análise de rede de citação para investigar o desenvolvimento do campo ao longo do tempo. Esta técnica possibilita extrair os expoentes no respectivo campo de estudo, o ponto de partida de um campo científico e sua rede de colaboradores ao longo dos anos, bem como as principais pesquisas da área (Van Eck & Waltman, 2014), em específico, as relações intergovernamentais e cooperação intermunicipal.

Outras funcionalidades dos softwares supracitados foram exploradas, tais como: *core publication*, que permite a identificação das publicações mais importantes dentro da rede de citações da base de dados; e análise de clustering, que oportuniza identificar a conexão entre as publicações entre si, permitindo ao pesquisador visualizar os temas em comum e/ou tópicos específicos na literatura (Van Eck & Waltman, 2014); e análise do core publications para identificar os artigos mais citados na base de dados a partir do índice *h-índice*.

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

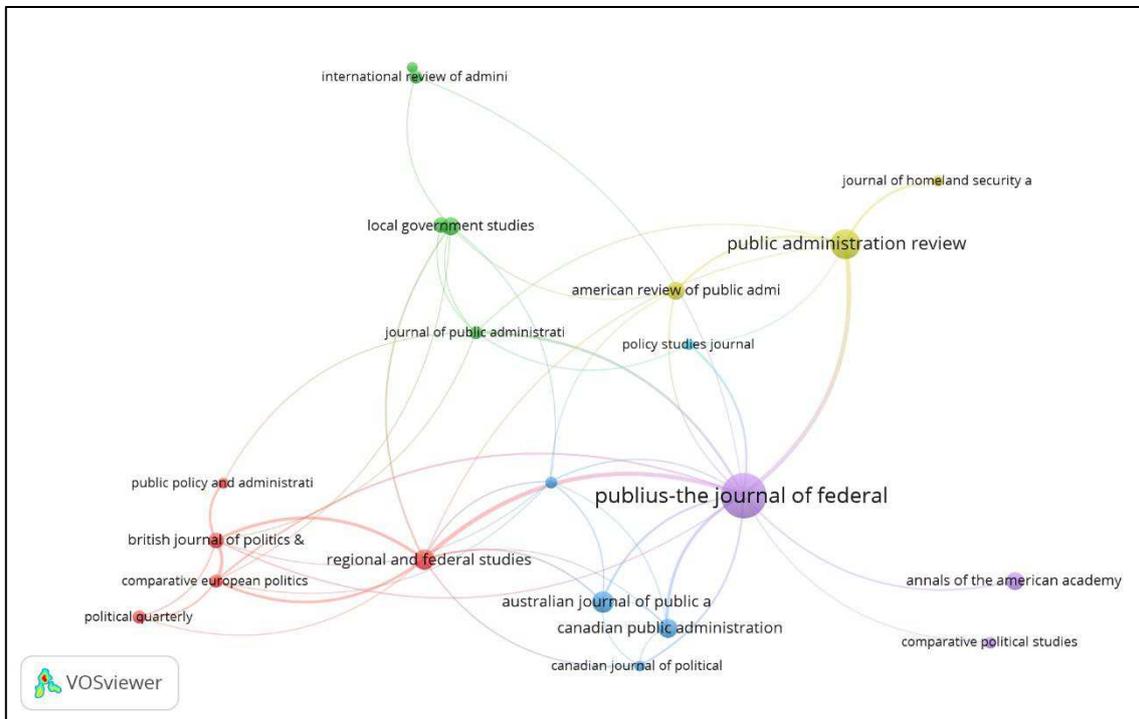
Os resultados desta pesquisa são apresentados em subseções a seguir dentre as quais, inicialmente, identifica o comportamento da literatura sobre as relações intergovernamentais e cooperação intermunicipal, bem como suas relações com outros temas também emergentes e interligados. Em seguida verifica-se a ocorrência de redes bibliométricas e a historiografia do campo científico em estudo.

Assim, a primeira questão de pesquisa elencada (Q1) foi “Qual o Estado do conhecimento científico na área?” Para tanto, verificou-se as relações de coautoria, os principais periódicos que publicam acerca do tema e a co-ocorrência de palavras-chave.

4.1 Mapa de coautoria de autores

A análise de coautoria de autores permite a identificação de como pesquisadores se relacionam a partir da quantidade de estudos que realizam e publicam em conjunto (Van Eck & Waltman, 2014). Assim, as ligações serão mais fortes entre os itens na medida em que for maior o número de documentos produzidos em conjunto. A Figura 1 apresenta o mapa de coautoria, usando o critério de autores com um número mínimo de dois documentos publicados na base de dados, bem como, ao menos possuir uma citação. A partir desse critério, foram selecionados 91 autores distribuídos em 59 *clusters*.

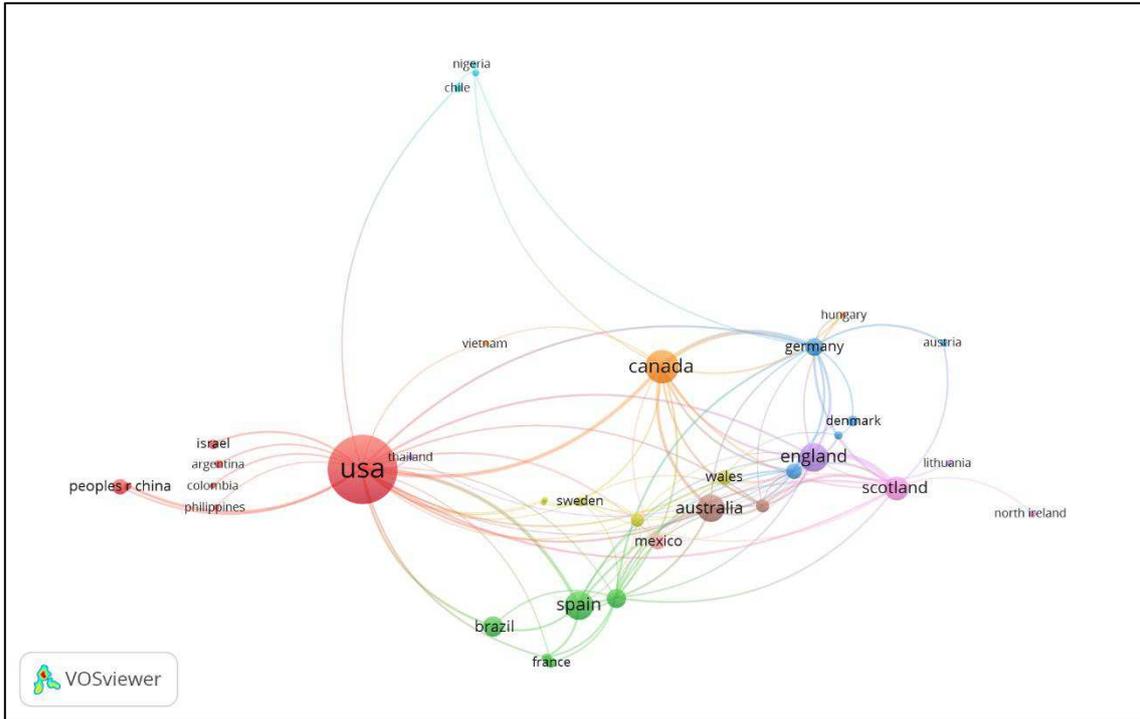
Figura 2: Mapa dos principais periódicos sobre Cooperação Intermunicipal e relações intergovernamentais



Fonte: Dados da pesquisa (2020)

Considerando os cinco países de maior destaque nas pesquisas em cooperação intermunicipal, considerando o critério de publicação de no mínimo 10 (dez) documentos pelo referido País, lideram os estudos acerca do tema os Estados Unidos (182 artigos), representando 54% da produção científica seguido de Canadá (44 artigos), Inglaterra (32 artigos), Espanha (32 artigos) e Austrália (30 artigos), consoante se depreende na Figura 3.

Figura 3: Mapa dos principais países que pesquisam sobre Cooperação Intermunicipal



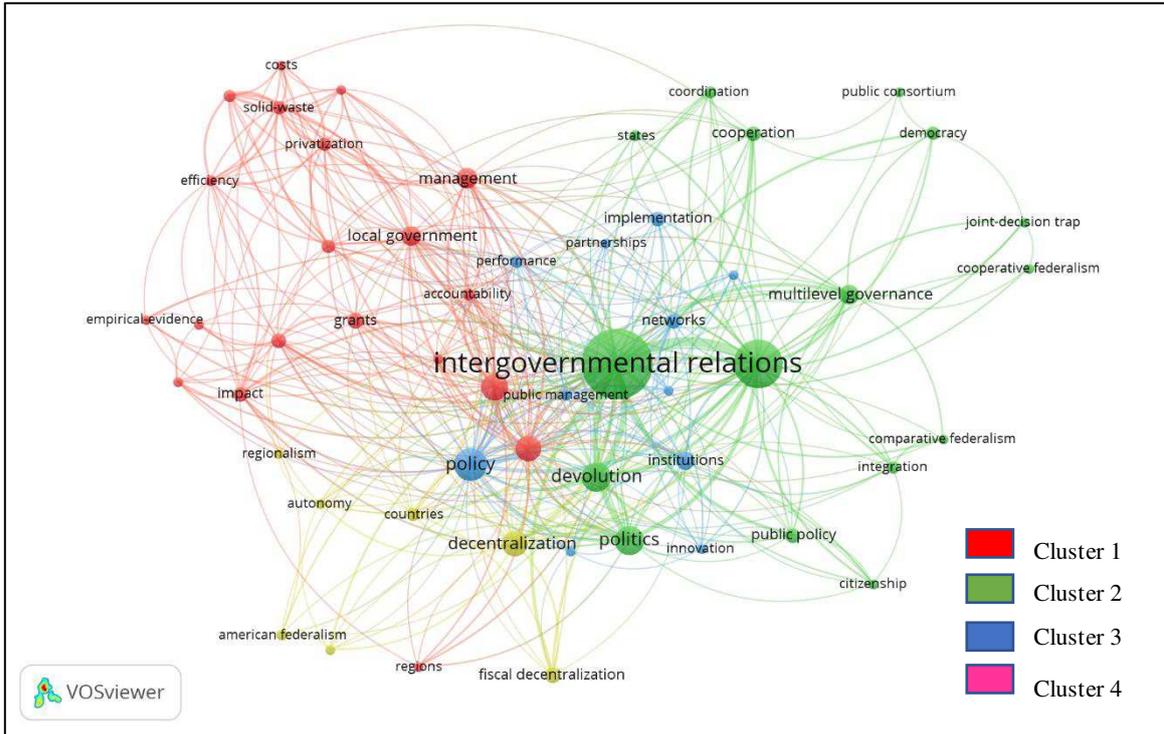
Fonte: Dados da pesquisa (2020)

É de se salientar, por fim, que o Brasil ocupa a sétima posição, contando com 16 (dezesseis) trabalhos publicados, o que corresponde a apenas 4% das pesquisas desta base de dados, demonstrando se tratar de tema ainda recente e com poucas publicações no país. Assim, ainda que o tema da cooperação já seja objeto de disposições legislativas e constitucionais no país há algumas décadas, a literatura não tem tido um número expressivo de publicações no contexto internacional.

4.2 Mapa de co-ocorrências de palavras-chave

O resultado da Análise de Co-ocorrência de palavras-chaves gerou o mapeamento de quatro clusters associados aos estudos de cooperação intermunicipal (Figura 4). Para este mapa, adotou-se o critério de que uma palavra deve ocorrer no mínimo 4 vezes na estrutura de palavras-chaves. O resultado apresenta as 54 (cinquenta e quatro) palavras mais frequentes que determinam a temática central dos artigos da base de dados, conforme a Lei de Zipf (Lima & Leocárdio, 2017).

Figura 4 – Mapa de co-ocorrência de palavras-chave



Fonte: Dados da pesquisa (2020)

Passando à detida análise do mapa de co-ocorrência de palavras-chave, observou-se características similares que podem ser visualizadas no quadro a seguir:

Quadro 1 – Clusters de palavras-chave

Cluster	Título	Síntese do conteúdo	Principais palavras
Cluster 1 (Vermelho)	Impactos econômicos da cooperação intermunicipal	Efeitos econômicos da cooperação intermunicipal e sua relação com os custos de transação envolvidos.	<ul style="list-style-type: none"> - <i>government</i> (30); - <i>governance</i> (28); - <i>grants</i> (11); - <i>impact</i> (9);
Cluster 2 (Verde)	Relação entre o federalismo cooperativo e os consórcios públicos	Como a cooperação ocorre no contexto das federações ao implementar políticas públicas de caráter colaborativo, ainda que se tenha certo grau de autonomia entre os entes.	<ul style="list-style-type: none"> - <i>intergov. relations</i> (211); - <i>federalism</i> (103); - <i>politics</i> (38); - <i>devolution</i> (36); - <i>multilevel governance</i> (16); - <i>public consortium</i> (4).
Cluster 3 (Azul)	Políticas Públicas e a cooperação intermunicipal	Ressaltam a importância da formação de parcerias e redes, para que se consiga efetivar a política pública, especialmente no que diz respeito às ações voltadas ao meio ambiente.	<ul style="list-style-type: none"> - <i>policy</i> (48); - <i>institutions</i> (15); - <i>networks</i> (10); - <i>implementation</i> (9); - <i>public management</i> (6).
Cluster 4 (Amarelo)	Processo de descentralização regional	Análise da descentralização, interdependência, sobretudo, na área fiscal, sem perder a autonomia dos entes federados.	<ul style="list-style-type: none"> - <i>decentralization</i> (29); - <i>fiscal decentralization</i> (12); - <i>countries</i> (8); - <i>federalism</i> (6); - <i>autonomy</i> (5).

Fonte: Dados da pesquisa (2020)

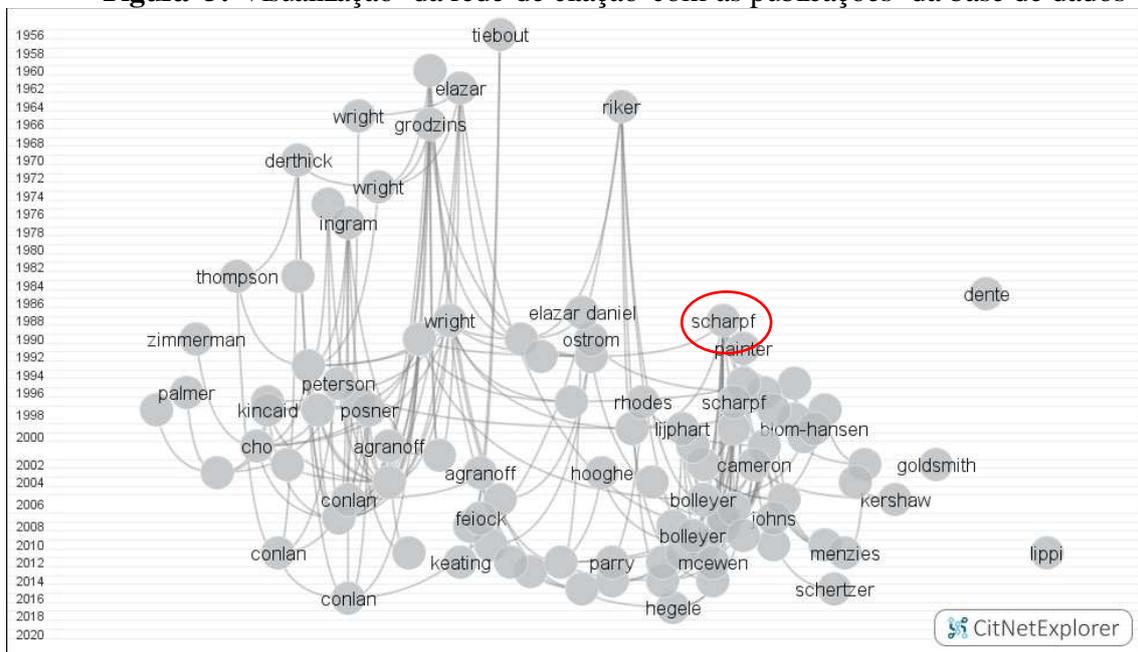
Diante disso, já havendo sido apresentada a síntese de cada um dos *clusters*, destaque-se o *cluster 2*, que traz as principais palavras-chave que compõem a base de dados da pesquisa, demonstrando a importância de uma atuação e distribuição de competências entre os entes

federativos, mas de forma que atuem em colaboração, como propõe o conceito de federalismo colaborativo, bem como possuindo trabalhos que trazem a concepção de consórcios públicos, realidade incentivada pela legislação brasileira, razão pela qual, são essas as palavras mais frequentes na temática central em estudo.

4.3 Análise de Rede de Citação

Para responder à segunda questão norteadora (Q2) e com o uso do CitNetExplorer, identificou-se a rede de citações das publicações, bem como os documentos mais relevantes da rede, possibilitando também a percepção dos principais e emergentes temas de pesquisa na área em estudo. São analisadas as redes de citações das publicações sobre cooperação intermunicipal e relações intergovernamentais da *Web of Science*TM, por meio do percurso temporal autor-rede na estrutura do campo, conforme visualizados na Figura 5.

Figura 5: Visualização da rede de citação com as publicações da base de dados

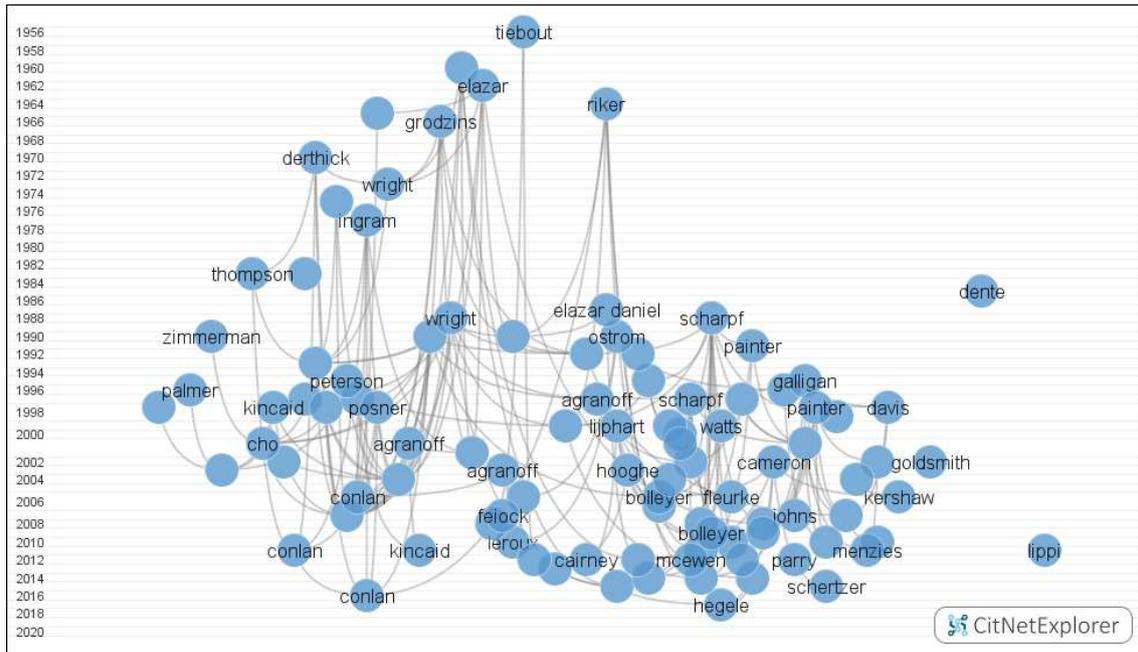


Fonte: Dados da pesquisa (2020)

Em seguida gerou-se o *core publications*¹, que permite observar a evolução da cooperação intermunicipal e das relações intergovernamentais ao longo dos anos adotados para escolha dos trabalhos, bem como as pesquisas mais relevantes dentro da base de dados. Desta forma, o *core publications* do presente estudo é formado por 247 artigos (Figura 6):

Figura 6: Visualização da rede de citação com as publicações mais relevantes a partir do core publications

¹ Para Van Eck & Waltman (2014), define-se *core publication* como uma publicação que tem pelo menos um certo número mínimo de relação de citação com outras publicações centrais. Elas podem ser relações de citação de entrada ou de saída, e o número mínimo de relações de citação é escolhido pelo usuário. Identificar o *core publication* permite o reconhecimento de publicações que podem ser consideradas como o núcleo de uma rede de citações.



Fonte: Dados da pesquisa (2020).

A primeira publicação dentro da rede da base de dados em questão é intitulada “*A Pure Theory of Local Expenditures*”, publicada no *Journal of Political Economy*, por Tiebout, em 1956. Trata-se de um trabalho seminal na área das finanças, economia e administração pública. O autor inicia trazendo a reflexão de Samuelson acerca dos bens públicos, expondo diversos aspectos empíricos que envolvem casos de famílias que migram para lugares que ofertam melhor acesso aos bens públicos, de acordo com as suas preferências, a exemplo de escola de qualidade para os filhos, entretenimento, segurança, dentre outros.

Nesse sentido, o autor usa largamente ao longo do seu texto a expressão “consumidor-eleitor”, afirmando que em razão destes há uma diferença entre o uso dos bens públicos para um governo central e para um governo local, sendo, inclusive, historicamente, as despesas locais maiores que as do governo federal. Isso se dá, consoante defende o autor, porque no governo federal, este tenta se ajustar às preferências dos seus consumidores-eleitores, enquanto que no governo local os governos já possuem fixos os gastos que advirão.

Ademais, verificando a aba *publications*, nota-se que o autor com o maior escore de citação é Scharpf (1988), com o artigo intitulado “*The joint-decision trap: lessons from German federalism and European integration*”, cujo escore de citação interna é 26, isso é, 26 publicações do universo de 247 artigos citam Scharpf (1988), o que faz com que, em termos quantitativos, esse seja um dos autores que traz maior contribuição para o campo científico desse tema, dentro do recorte feito na literatura.

Neste trabalho o autor revisita uma obra anterior, e trata aspectos como as escolhas políticas realizadas na comunidade Europeia. A pesquisa expõe que no trabalho original utilizou-se o que se conhece como “armadilha da decisão conjunta”, na qual, em questões institucionais, os governos representam não apenas os interesses dos seus constituintes, mas também os que são do seu próprio interesse institucional.

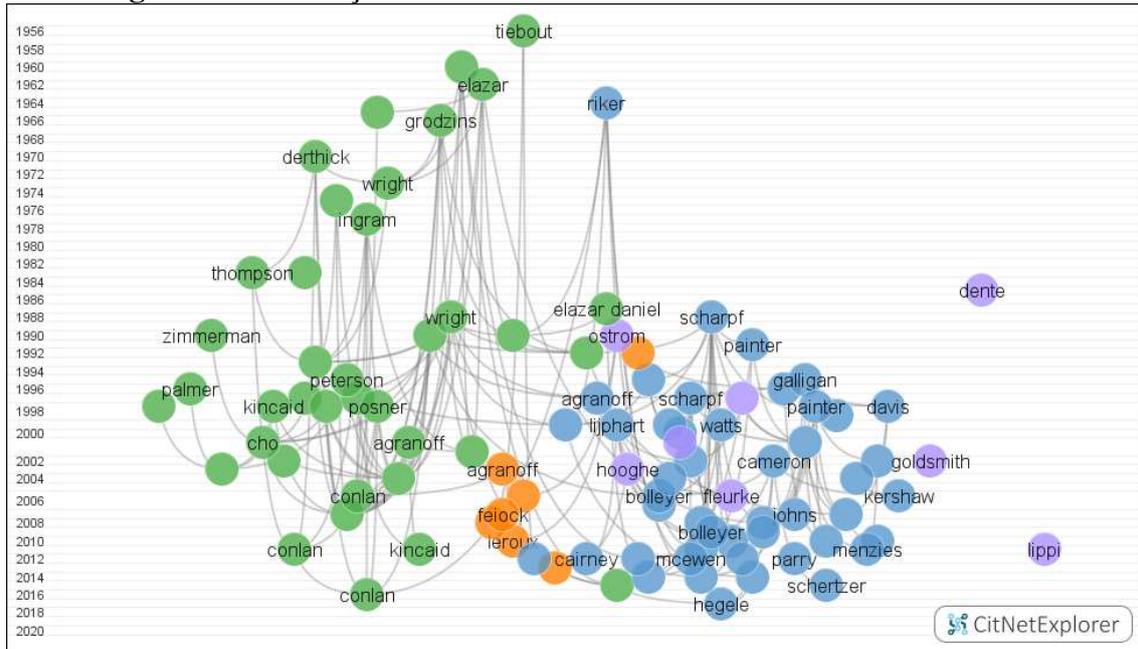
Nesse sentido, se os problemas em seus territórios não forem mais solucionados por meio de escolhas políticas autônomas, tais governos podem delegar essa competência para instâncias superiores. É de se salientar que os governos vão tentar ao máximo evitar esse deslocamento de competência, principalmente para manter sua autonomia. Por essa razão, eles tentarão manter o máximo da influência, a fim de que as decisões não violem suas próprias preferências, insistindo, dessa forma, na unanimidade ou na votação por maioria qualificada, embora os resultados sejam, muito provavelmente, ineficientes do ponto de vista da resolução

de problemas (Scharpf, 1988).

A rede de citação em análise mostra ainda que o maior número de publicações se deu entre 2010 e 2016, o que reforça o fato de ser este um tema emergente, e que tem atraído a atenção dos pesquisadores e gestores nos últimos anos. Apesar de, conforme a rede do *core publication*, existirem onze artigos publicados em 1998, nos anos seguintes houve uma redução das pesquisas dentro do campo científico, de forma que os trabalhos só voltaram a ser publicados de forma mais expressiva no período de 2010 a 2016.

A fim de se obter/verificar lacunas e eventuais temas emergentes, realizou-se a análise de *clusterings*, conforme se vê na Figura 7.

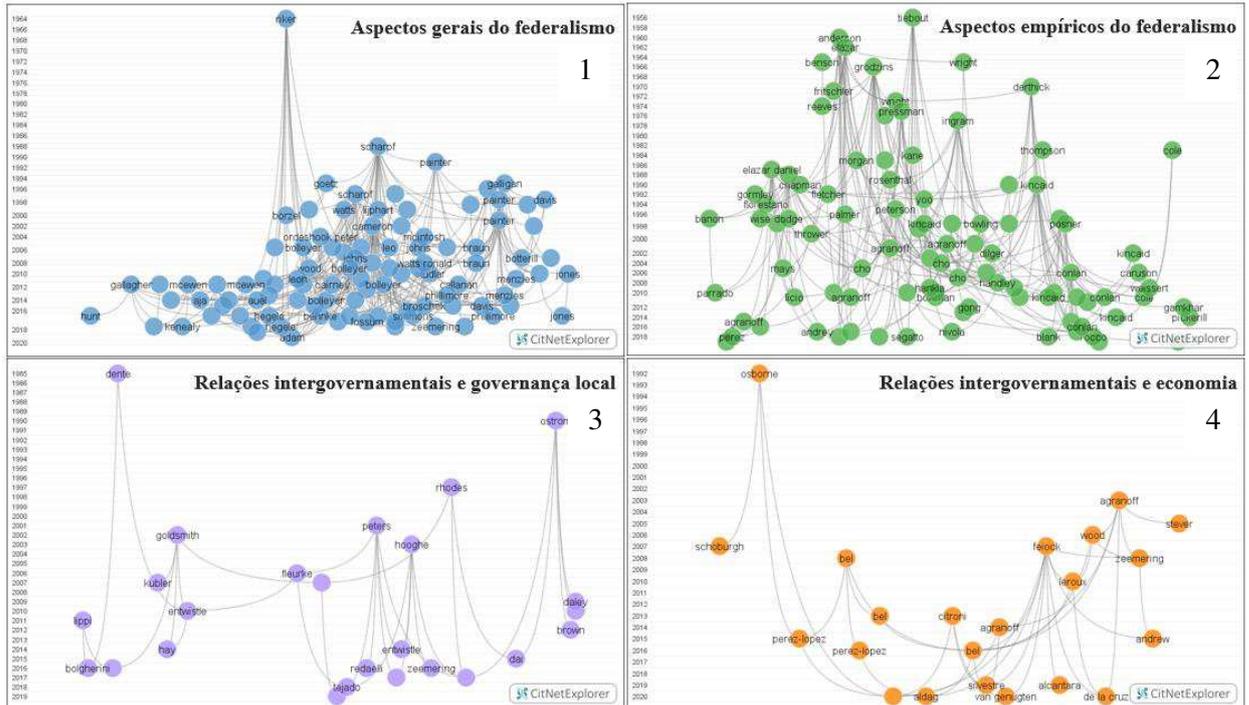
Figura 7: Visualização do *drill down* baseado em cluster



Fonte: Dados da pesquisa (2020)

Foram identificados 198 trabalhos que não pertencem a nenhum cluster. Após realizada uma análise semântica dos títulos, resumos e palavras-chave, constatou-se que essas publicações tratam de temáticas diversificadas e sem relações de citação com as demais publicações da rede. Verificou-se ainda que são pesquisas relacionadas à área da engenharia e saúde, além de outras áreas pouco relacionadas com administração e especificamente com a administração pública.

Figura 8: Visualização dos quatro *clusters* formados



Fonte: Dados da pesquisa (2020).

Em seguida, foram analisados detalhadamente os *clusters* individuais (Figura 8). O primeiro *cluster* (cor azul) é o mais denso, formado por 105 artigos, com 331 links e publicações entre 1964 e 2020. Este *cluster* possui como tema central de pesquisa o “Federalismo” e como os entes se relacionam, analisando, inclusive, como tal relação se dá em diversos países, e assim foi intitulado: “aspectos gerais do federalismo”.

O *cluster* azul inicia suas publicações com o livro de Riker (1964), intitulado “*Federalism: Origin, Operation, Significance*”. Nesta obra o autor, ressalta a importância de se realizar um estudo comparativo acerca do federalismo, verificando como o fenômeno se dá nas diversas federações existentes, defendendo ainda, o estudo científico dos fenômenos políticos, o que ele chama de “teoria política positiva”. A obra de Riker é citada por 19 artigos da rede, por apresentar preceitos da teoria dos jogos e da escolha social para a ciência política, com a finalidade de construir uma base teórica para análise política (Volden, 2004).

Saliente-se que este *cluster* segue na atualidade, havendo, inclusive, duas pesquisas publicadas em 2020. É importante notar, a partir da análise semântica dos títulos, resumos e palavras-chave que os termos mais utilizados nos artigos deste *cluster* são “*Intergovernmental relations*”, “*Intergovernmental cooperation*” e “*federalism*”.

O *cluster* 2 (cor verde) é formado por 95 artigos, publicados entre 1956 e 2019, com 263 links e pode ser denominado como “Aspectos empíricos acerca do federalismo”. Nesse agrupamento é possível encontrar trabalhos que tratam sobre as relações intergovernamentais colaborativas. Por exemplo, Wright (1965) e McDowell (1997), que abordam a comissão de relações intergovernamentais, perpassando, para entender o impacto de tal comissão, pelo momento de criação, composição e relações com o congresso.

Ademais, no *cluster* verde possui trabalhos que estudam o papel dos tribunais nas relações intergovernamentais, no que diz respeito a gestão e política ambiental (Wise & O’Leary, 1997). Neste, os autores buscam estudar como os Tribunais definem os papéis dos entes deferados na área ambiental e verificar como se dão as decisões no que diz respeito à gestão do meio ambiente.

Por fim, há trabalhos que buscam estudar como o federalismo e as relações intergovernamentais se deram ao final do primeiro mandato do governo estadunidense de B.

Obama, que iniciou em 2009 (Conlan & Posner, 2011; 2016), o que traz um estudo mais prático e empírico, que possibilita ao pesquisador visualizar melhor o campo de estudo e fixar o conhecimento. Conlan & Posner (2016), autores buscam investigar como a polarização partidária impactou nas relações intergovernamentais durante a administração Obama. Salientam ainda que durante o mandato houve o direcionamento de recursos para os governos estaduais e locais, e expansão do papel do governo na definição da direção política.

É importante ressaltar ainda que os termos mais utilizados nos artigos são “*Intergovernmental relations*”, “*Federalism*” e “*American federalism*”. Ademais, cerca de 43% dos documentos foram publicados no “*Publius – The Journal of federalism*”, enquanto que 28% deles foram publicados no periódico “*Public Administration Review*”.

O *cluster 3* (cor roxa), denominado “Relações Intergovernamentais e governança local”, é composto por 25 artigos publicados entre 1985 e 2019, com 33 links de citação. Ressalte-se que os termos e conceitos mais abordados ao longo dos trabalhos deste cluster são “*Intergovernmental relations*”, “*cooperative relations*” e “*public consortia*”. Neste encontra-se o trabalho de Ostrom (1990) intitulado “*Governing the Commons*” com considerável impacto científico em termos de quantidade de citação, sendo referenciado por diversos trabalhos da base de dados, principalmente por se tratar de trabalho seminal na área da economia, que se relaciona diretamente com o tema em estudo na presente pesquisa.

Neste estudo Ostrom busca compreender acerca da governança econômica dos bens comuns que eram autogeridos por comunidade. Na obra, a autora elenca oito princípios da boa governança de bens comuns, que posteriormente passam a ser aplicados em diversos estudos. Dentre estes encontram-se a necessidade de que os limites do sistema de recursos e os grupos de usuários estejam claramente bem definidos (Cruz *et al.*, 2018).

Além disso, o *cluster 3* traz trabalhos que proporcionam uma abordagem empírica acerca das relações intergovernamentais, governança local e finanças públicas (Dente, 1985; Gilsing, 2007; Lippi, 2011). O referido *cluster* aborda ainda trabalhos que tratam acerca da tomada de decisão no contexto local, esclarecendo que a partir da autonomia jurídica e financeira, abra-se o espaço para que sejam tomadas as decisões locais (Fleurke & Willemse, 2007), bem como se a colaboração é o meio para resolução de problemas, e quais os determinantes para a colaboração interagências, especialmente no setor ambiental e de saúde pública.

Finalmente, o *cluster 4* (cor laranja), denominado neste trabalho como “Relações Intergovernamentais e economia”, é composto por 22 publicações entre 1992 e 2020, com 39 links de citação e possui publicações que tratam principalmente da área econômica das relações intergovernamentais, analisando, por exemplo, os custos de transação, e adentrando especificamente nas relações de cooperação entre os entes.

É neste cluster, a saber, *cluster 4* que se encontram as publicações de Feiock (2017) e de Bel & Fageda (2008, 2013, 2016). Estes possuem como base o artigo de Feiock (2008), e buscam compreender os fatores que se tornam propulsores e incentivadores para a cooperação por parte dos Municípios.

O *Cluster 4*, apesar de ser o menos denso dos quatro agrupamentos, ainda persiste no contexto atual, o que se justifica pelo fato de se ter duas publicações do ano de 2020, sendo inclusive uma delas intitulada “*The Transaction Costs of Government Responses to the COVID-19 Emergency in Latin America*” (Cruz *et al.*, 2020). É um tema emergente em que os autores ressaltam que o contexto e pandemia trouxe a necessidade que os governos fossem inovadores, mais rápidos em dar respostas ao problema, mas principalmente serem mais transparentes e cooperar com diversos atores sociais.

A fim de se verificar os artigos com maior relevância dentro da base de dados e do campo científico, passou-se a análise do H-índice, que se constitui como uma forma de não somente mensurar a qualidade científica do pesquisador, mas também a regularidade da

produção e previsão do desempenho científico futuro, pois combina produtividade e impacto. O índice H de um pesquisador, assim, é definido com o número de artigos publicados pelo pesquisador, os quais obtenham citações maiores ou iguais a esse número (Thomaz *et al.*, 2011).

Diante disso, passou-se a identificar os artigos que compõem o H-índice do presente trabalho, observando-se o seguinte:

Tabela 1 – H-índice

Authors	Source	Year	Cit. Score
Cameron, D; Simeon, R	Publius- the journal of federalism	2002	25
Painter, M	Policy and politics	2001	11
Conlan, T	Public Administration review	2006	10
Painter, M	Canadian journal of political Science-revue canadienne de Science politique	1991	9
Mcdowell, BD	Publius-the journal of federalism	1997	9
Peters, BG; Pierre, J	Policy and politics	2001	9
Mcewen, N; Swenden, W; Bolleyer, N	British journal of politics & international relations	2012	9
Painter, M	Publius-the journal of federalism	1996	8

Fonte: Dados da pesquisa (2020)

Assim, conforme demonstrado na tabela 1, o trabalho de Cameron & Simeon (2002), possui o índice H de 25, ou seja, esse trabalho recebe a citação de 25 trabalhos em um universo de 512 artigos da base de dados, sendo o trabalho que apresenta maior impacto entre os demais da rede analisada. O artigo visa abordar as mudanças no federalismo e relações intergovernamentais no Canadá no início do século XXI. É nesse sentido que os autores trazem a expressão “federalismo colaborativo”.

O trabalho também realiza uma análise histórica, perpassando inclusive a segunda guerra mundial, em que a partir desse momento o país foca nas relações intergovernamentais e na construção de um estado de bem-estar social, o que, segundo os autores, foi possível justamente em decorrência do federalismo colaborativo. Tal mecanismo se manifestou em áreas como saúde, trabalho, política comercial e meio ambiente, possibilitando acordos negociados e delegações de atribuições para outros entes.

O trabalho de Painter (2001), por sua vez, possui um escore de citação 11, de forma que, dentro da base de dados, onze trabalhos o citam. O referido artigo tem como objetivo estudar as mudanças nas relações político-administrativas no âmbito intergovernamental do federalismo na Austrália. É nesse sentido que o autor, sob a luz do trabalho de Scharpf,

demonstra que as redes facilitam a confiança e o compartilhamento de informações, de forma que a colaboração diminui os custos de transação e cria oportunidades e estruturas para resolução de problemas.

O terceiro trabalho com maior impacto na rede é o de Conlan (2006), este trata acerca da Comissão de Relações Intergovernamentais, todo o seu histórico, até o seu aniversário de meio século, demonstrando que desde a sua fundação, a comissão busca uma forma mais eficaz de gestão pública intergovernamental, bem como uma maior cooperação horizontal. Ademais, demonstra que a comissão parte do pressuposto do federalismo cooperativo, conceito aqui em estudo e utilizado por outros trabalhos da rede.

O artigo de Painter (1991) possui um escore interno de citação de 9, e visa estudar as relações intergovernamentais, desta feita sob a perspectiva do Canadá. Destaca-se que quando se divide e distribui os poderes, abre-se novas formas de resolução de diferenças e chega-se a acordos. Trata também acerca do federalismo colaborativo, apontando-se o posicionamento dos analistas. A exemplo disso, demonstra-se que os defensores do federalismo colaborativo advogam que a competição leva a um confronto debilitante, muitas vezes ao ponto de um impasse.

O trabalho de McDowell (1997) realiza um estudo acerca do fim da Comissão Consultiva sobre Relações Intergovernamentais em 1996, após mais de três décadas em defesa do federalismo e das relações intergovernamentais. Tal trabalho possui também um escore interno de citação de 9. O sexto trabalho com maior impacto da base de dados é de Peters & Pierre (2001), que demonstra que o surgimento de uma governança multinível desafia muito o entendimento tradicional de como o estado opera, quais suas capacidades e contingências e a própria organização do governo.

O artigo de autoria de McEwen *et al.* (2012) se constitui como um estudo de caso no Reino Unido, com o objetivo de verificar se a incongruência político-partidária trouxe impactos para as relações intergovernamentais. E por fim, o oitavo trabalho com maior impacto na rede, é de autoria de também de Painter (1996).

Tal trabalho retoma a discussão acerca do federalismo colaborativo na Austrália, demonstrando que os governos, percebendo os limites do unilateralismo, optaram por cooperar para alcançar benefícios mútuos para fins acordados e especificados. O que se observa é que a maioria dos trabalhos que compõem o *H-index* da presente base de dados, buscam realizar estudos empíricos de como se dão as relações intergovernamentais nos mais diversos países, além de abordar conceitos como o de federalismo colaborativo, demonstrando a relevância e emergência da temática.

Diante do apresentado, nota-se a o crescente número de termos, temáticas e áreas que se relacionam com a cooperação intermunicipal e as relações intergovernamentais; a emergência da pesquisa sobre o tema; e um amplo espaço para pesquisas, bem como aplicabilidade no dia a dia da gestão pública. Destaque-se ainda a contribuição das 247 publicações que integram o *core publication*, posto que demonstram e trazem para o pesquisador a necessidade de um estudo interdisciplinar, bem como, para o gestor a imprescindibilidade da formulação e implementação de políticas públicas voltadas às práticas de cooperação e desenvolvimento das relações entre os entes da federação, sendo estes temas cada vez mais importantes e promissores para as pesquisas em Administração.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo do artigo foi analisar a estrutura da literatura sobre as relações intergovernamentais e cooperação intermunicipal. Os resultados evidenciam que apesar de existirem publicações que remetem às décadas de 60 e 70, os estudos na área ganham impacto a partir dos anos 2000, e especificamente após 2017, com um crescimento na área, e com lacunas que remetem à necessidade de mais estudos e publicações acerca do tema.

Nota-se que o tema das relações intergovernamentais se inicia tratando de questões sobre os gastos públicos dos entes municipais, discutidos entre o período de 1964 e 2020 e vai até subtemas como o federalismo cooperativo, com trabalhos entre 1956 e 2020. Nesse sentido, diversas pesquisas foram realizadas, a exemplo da realizada por Cameron & Simeon (2002), com alto índice de citação, a saber, 25 citações dentro da base de dados, buscando analisar como se dava tal forma de relação entre os entes federados nos mais diversos países e governos, como é o caso do Canadá e Estados Unidos. Tais estudos se mostram relevantes, pois oportuniza melhor compreensão teórico-empírica e contribui para difusão do tema na literatura.

Ainda, as pesquisas indicaram um fortalecimento da linha de pesquisa que se dedica a estudar os custos de transação envolvidos na prestação de serviços públicos e como as relações de cooperação podem minimizá-los, fazendo com que o tema ganhe maior destaque nos debates em áreas de conhecimento como Ciência Política, Direito, Administração Pública e Ciências Econômicas.

Assim, a partir do mapa de co-autoria de autores, os 59 *clusters gerados* evidenciam a grande dispersão que há entre os autores que pesquisam dentro do referido campo de estudo. Entre os *clusters* formados verificou-se quatro principais, formados por autores como Bel, G., Fageda, X., Warner, Me. e Abrucio, FL., que possuem destaque significativo no campo da cooperação intermunicipal no contexto internacional.

Quanto aos periódicos, nacionais e internacionais, em que os autores têm publicado na área, destaca-se o *Publius – The Journal of Federalism*, como principal periódico, e chama atenção o fato de somente um periódico do Brasil ter se destacado (“Revista do Serviço Público”), o que corrobora o fato de o Brasil ocupar a 7ª posição no *ranking* dos países com mais publicação, com 4% dos estudos publicados.

A análise de co-ocorrência de palavras-chave, por sua vez, resultou na formação de quatro clusters, que sintetizaram as principais abordagens do tema. Isso porque contemplaram desde as discussões da Ciência Política e Direito sobre federalismo e seu modo colaborativo, passando pelo campo da Administração Pública em sua dimensão gerencial implementação de políticas públicas, além da dimensão econômica no tocante aos efeitos dos custos de transação. Logo, a classificação gerada consegue capturar a amplitude e diversificação de áreas que se dedicam a pesquisa o tema em foco.

Dessa forma, a partir da análise feita, foi possível identificar determinadas lacunas na literatura, que podem ser objeto de estudo de outras pesquisas, os temas mais emergentes dentro do campo científico, bem como a necessidade de se passar a uma maior análise da aplicação das práticas de cooperação ao setores que tem sofrido com as dificuldades do Estado em implementar as políticas públicas e/ou cumprir as determinações legais, como é o caso da saúde e dos resíduos sólidos objeto de estudo da presente pesquisa.

Mesmo considerando o recente crescimento nos estudos publicados sobre cooperação intermunicipal e relações intergovernamentais, muitas lacunas e questões-chave permanecem sem resposta e o Brasil pode ser um driver no desenvolvimento de pesquisas nessa área, principalmente em razão da forma do federalismo brasileiro e das diversas Leis existentes que incentivam e proporcionam meios para as ações cooperativas.

Ressalte-se que a classificação, formação dos *clusters* e nomes conferidos a estes no presente estudo não encerra as pesquisas sobre o tema, de modo que os resultados apresentados atuam como um direcionamento para trabalhos futuros, que podem, inclusive, adotar o estudo específico de um dos *clusters* formados, dando um viés distinto do aqui adotado.

Destaca-se entre as limitações do estudo, o fato da base de dados utilizada abarcar apenas os artigos científicos publicados na Web of Science™. Tal restrição se dá em razão dos *softwares* utilizados, pois as demais bases não ofertam arquivos adequados a serem operacionalizados no VOSviewer e CitNetExplorer. Assim, pode ter sido feita a omissão de trabalhos importantes da rede de estudos em torno do tema.

Sugere-se, como pesquisa futura, a realização de análises que considerem artigos e documentos constantes em outras bases de dados, a exemplo da *scopus*, bem como, a utilização de outras técnicas para mapear o cenário das publicações e a estrutura intelectual do campo sobre cooperação intermunicipal e relações intergovernamentais, visando o surgimento de novas agendas de pesquisa.

Por fim, sugere-se ainda como pesquisa futura a realização de revisão de ação coletiva na área de meio ambiente e/ou resíduos sólidos, posto que, conforme se observou, trata-se de área que possui poucos trabalhos, tratando-se, dessa forma, de uma lacuna de pesquisa.

REFERÊNCIAS

Observação: A lista de referências se encontra no final deste documento.

CAPÍTULO 3

SEGUNDO ARTIGO

**APONTAMENTOS TEÓRICOS E LEGAIS PARA A
COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL DE RECURSOS
AMBIENTAIS**

Rayane Félix Silva

Alex Bruno F. M. do Nascimento

APONTAMENTOS TEÓRICOS E LEGAIS PARA A COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL DE RECURSOS AMBIENTAIS

Theoretical and legal notes for intermunicipal cooperation of environmental resources

Notas teóricas y legales para la cooperación intermunicipal de recursos ambientales

RESUMO

A Constituição Federal de 1988 trouxe para o Ordenamento Jurídico Brasileiro o processo de municipalização. Com esse fenômeno, os municípios emergem à condição de entes federados dotados de autonomia e competências estabelecidas pelo próprio texto constitucional. No entanto, os municípios se veem repletos de competências e atribuições, sem receberem a contrapartida financeira. É nesse sentido que tais entes passam a ter dificuldades para implementar as políticas públicas, especialmente as de cunho ambiental, por falta de recursos técnicos e financeiros. Assim, o objetivo do presente ensaio é refletir sobre as abordagens teóricas e legais no que tange à cooperação intermunicipal no contexto dos resíduos sólidos. Trata-se de uma pesquisa qualitativa com abordagem documental. Dessas discussões conclui-se que os Consórcios Públicos, também defendidos e incentivados pela CRFB/88, auxiliam na implementação das políticas públicas ambientais, possibilitando, dessa forma, o cumprimento do comando constitucional estabelecido no art. 225 da atual Carta Magna, a saber, o direito ao Meio ambiente sadio e equilibrado.

PALAVRAS-CHAVE: Municipalização, Cooperação Intermunicipal, Consórcios Públicos, Resíduos Sólidos, Aterros sanitários.

ABSTRACT

The Federal Constitution of 1988 brought the municipalization process to the Brazilian Legal System. With this phenomenon, municipalities emerge as federated entities endowed with autonomy and competences established by the constitutional text itself. However, the municipalities see themselves full of competences and attributions, without receiving the financial compensation. It is in this sense that such entities start to have difficulties in implementing public policies, especially those of an environmental nature, due to lack of technical and financial resources. Thus, the objective of this

essay is to reflect on the theoretical and legal approaches regarding inter-municipal cooperation in the context of solid waste. This is a qualitative research with a documental approach. From these discussions, it is concluded that the Public Consortia, also defended and encouraged by the CRFB/88, help in the implementation of public environmental policies, thus enabling the fulfillment of the constitutional command established in art. 225 of the current Magna Carta, namely, the right to a healthy and balanced environment.

KEYWORDS: Municipalization, Intermunicipal cooperation, Public Consortia, Solid waste, Sanitary landfills.

RESUMEN

La Constitución Federal de 1988 trajo el proceso de municipalización al Sistema Legal Brasileño. Con este fenómeno, los municipios emergen a la condición de entidades federativas dotadas de autonomía y competencias establecidas por el propio texto constitucional. Sin embargo, los municipios se ven llenos de competencias y atribuciones, sin recibir la compensación económica. Es en este sentido que dichas entidades comienzan a tener dificultades en la implementación de políticas públicas, especialmente las de carácter ambiental, por falta de recursos técnicos y financieros. Así, el objetivo de este ensayo es reflexionar sobre los enfoques teóricos y legales sobre la cooperación intermunicipal en el contexto de los residuos sólidos. Se trata de una investigación cualitativa con enfoque documental. De estas discusiones se concluye que los Consorcios Públicos, también defendidos y alentados por la CRFB / 88, ayudan en la implementación de las políticas públicas ambientales, posibilitando así el cumplimiento del mandato constitucional establecido en el art. 225 de la Carta Magna vigente, a saber, el derecho a un medio ambiente sano y equilibrado.

PALABRAS CLAVE: Municipalización, Cooperación intermunicipal, Consorcios públicos, Residuos sólidos, Rellenos sanitarios.

INTRODUÇÃO

A federação brasileira se caracteriza por ser uma combinação de coordenação federativa, derivada sobretudo do Governo Federal, com autonomia das demais esferas subnacionais, reforçada pelo reconhecimento dos Municípios como entes federados, o que é incomum em países que adotam a federação. Esse modelo federativo adotado se dá, principalmente, em razão da existência de diversidades e

heterogeneidades que dificultariam que houvesse apenas um governo central (Grin; Segatto & Abrucio, 2016).

Com isso, os Municípios assumiram mais responsabilidades, principalmente no que diz respeito às políticas públicas de cunho social, sendo nesse sentido que a Constituição Federal prevê em seu art. 23, inciso VI, como sendo de competência comum da União, Estados, Distrito Federal e dos Municípios, proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas (Grin et al., 2016).

Dentre os muitos aspectos que envolvem a promoção do meio ambiente sadio e equilibrado, encontra-se a gestão e manejo dos Resíduos Sólidos Urbanos (RSU). Foi por essa razão que em 2010 foi editada a Lei nº 12.305, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), que, a fim de evitar a poluição do solo, lençóis freáticos, bem como trazer uma maior proteção à saúde dos que ali residem e/ou trabalham, estabeleceu como destinação final ambientalmente adequada os aterros sanitários.

No entanto, mesmo após aproximadamente uma década da entrada em vigor da referida legislação, os Municípios continuam encontrando dificuldades, principalmente de ordem financeira e técnica, para implementar os aterros sanitários, de maneira que os RSU continuam sendo destinados aos lixões e/ou aterros controlados, trazendo prejuízos substanciais ao meio ambiente, bem como à saúde dos que convivem no local, e conseqüentemente impactos não somente de ordem ambiental, mas também social.

Dentro desse contexto é que a Constituição Federal, por meio do seu art. 241, estabelece a possibilidade de formação de Consórcios Públicos pelos entes, sendo o tema, posteriormente tratado e disciplinado por meio da Lei nº 11.107/05 e Decreto nº 6.017/07, que dispõem acerca de regras e diretrizes para a formação dos arranjos cooperativos. As referidas legislações emergem a partir da noção de que com o consorciamento público, nasce uma entidade, em sua maioria, autarquia de direito público, que tem como finalidade atender aos interesses comuns de seus consorciados (Morais, 2019).

Assim, considerando a relevância e urgência do tema do manejo dos resíduos sólidos para a gestão, o presente ensaio objetiva estudar as abordagens teóricas e legais que são utilizadas para a construção do conhecimento científico sobre cooperação intermunicipal em resíduos sólidos.

Além dessa introdução, o trabalho está organizado em mais quatro partes. Na sequência são apresentados os aspectos teóricos acerca do processo de

municipalização e a relação com a cooperação intermunicipal. Em seguida se estuda a cooperação intermunicipal no Ordenamento Jurídico Brasileiro. Posteriormente, analisa-se o Direito Fundamental ao Meio Ambiente equilibrado e a possibilidade de formação de Consórcios Públicos para manejo de resíduos sólidos, e por fim, na quinta parte, são apresentadas as considerações finais do estudo e as implicações da pesquisa.

O PROCESSO DE MUNICIPALIZAÇÃO E A COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL

Desde o início da sua formação, a federação brasileira é marcada por fortes desigualdades regionais, e a disparidade de condições econômicas é reforçada pela existência de municípios de pequeno porte (Abrucio, 2005). A problemática reside no fato de que a ampliação das atribuições não implicou na correspondente ampliação de recursos financeiros, materiais, tecnológicos e humanos, o que resultou em dificuldades às administrações municipais (Cruz; Araújo & Batista, 2011). Por essa razão, a baixa alavancagem financeira de boa parte dos municípios brasileiros, foi uma dificuldade que os pressionou a buscar saídas conjuntas (Gerigk & Pessali, 2014).

Isso se dá porque, consoante Cruz et al. (2011), a Constituição Federal de 1988 conferiu aos municípios o *status* de ente federado, de forma que passaram a ter uma nova configuração nas suas competências, não só em direitos, mas principalmente em responsabilidades. Esse movimento de descentralização obrigou os municípios a assumirem a execução de muitas das políticas públicas que antes eram realizadas pelos demais entes.

Nesse sentido, conforme esclarecem Abrucio, Filippim e Dieguez (2013), a dicotomia centralização *versus* descentralização tem se tornado cada vez mais desgastada, o que faz com que o tema da cooperação federativa se torne fundamental na agenda política, bem como no campo de pesquisa, ressaltando a importância e necessidade de se construir mecanismos de coordenação e parceria entre os níveis de governo para resolver dilemas de ação coletiva e problemas relacionados à implementação das políticas públicas.

É por essa razão que Abrucio (2005) salienta que a falta de recursos financeiros não foi o único obstáculo para que a descentralização ocorresse de maneira satisfatória. Muitos dos problemas advieram também em razão do que o autor chama de “municipalismo autárquico”, que pregava que os municípios poderiam sozinhos

resolver os dilemas de ação coletiva postos. Este movimento incentiva também, a “prefeiturização”, que faz com que os prefeitos defendam o seu município como uma unidade legítima e separada das demais.

Destarte, a cooperação é fundamental para otimizar a utilização de recursos comuns, como nas questões ambientais, para auxiliar governos menos capacitados ou mais pobres a realizarem determinadas tarefas e para integrar melhor o conjunto de políticas públicas compartilhadas. Ademais, o modelo cooperativo almeja à possibilidade de simetria entre os entes territoriais, o que é essencial para que haja o equilíbrio de uma federação (Abrucio, 2005).

Em concordância com o exposto, Cruz et al. (2011) prelecionam que é típico do pacto federativo a previsão da cooperação técnica e financeira da União e do Estado com os municípios, mormente em razão de que a cooperação entre as unidades federativas permite somar esforços para maximizar os meios empregados, e se torna uma alternativa para promover o desenvolvimento e a qualidade de vida dos munícipes.

Em conformidade com esse entendimento Feiock (2013) esclarece que se os atores locais buscarem estratégias baseadas em seus interesses de curto prazo, o problema da ação coletiva ditará que os resultados das decisões individuais serão coletivamente ineficientes. Nesse diapasão, ao contrário do que os defensores da competição advogam, no sentido de que esta leva a um desempenho governamental eficiente e eficaz, Andrew e Feiock (2010) explicam que a ação coletiva sugere que os governos locais, para superarem os custos de transação, podem estabelecer e manter esforços conjuntos. Ou seja, sob a perspectiva econômica, os custos de transação se tornam menores com acordos de colaboração baseados em relacionamentos voluntários (Feiock, 2013).

Assim, as formas de cooperação intermunicipal, a exemplo dos consórcios públicos, surgem como alternativas para viabilizar a realização dos serviços e podem auxiliar na racionalização das atividades e organização das administrações municipais. Essa cooperação se materializa em um determinado território e envolve o estabelecimento e amadurecimento das relações entre as instituições (Cruz et al., 2011).

Assim, a cooperação é a estratégia de mobilização desses recursos, podendo se dar de maneira horizontal, quando ocorre entre dois ou mais níveis iguais de governo e vertical, quando a cooperação ocorre entre níveis diferentes de governo.

De semelhante modo, os dilemas da ação coletiva também podem se manifestar de maneira horizontal e vertical (Nascimento, 2019).

Um problema de ação coletiva horizontal surge quando os governos são muito pequenos ou grandes para produzir, por si só, um determinado serviço que desejam prestar eficientemente. Já os problemas de ordem vertical, ocorrem entre atores em diferentes níveis de governo, quando organizações de níveis diferentes buscam objetivos semelhantes concomitantemente, como acontece na gestão ambiental e na saúde (Feiock, 2013).

Observa-se, portanto, que os municípios têm inovado e criado formas de organização para a prestação de serviços. Tal arranjo entre os municípios se caracteriza como uma forma de cooperação horizontal, ou ainda, intermunicipal (Cruz et al., 2011). Diante disso, infere-se que os consórcios públicos, em especial os intermunicipais, são uma das principais formas de associativismo intermunicipal, é, portanto, o consórcio público intermunicipal, uma forma de cooperação formada por entes da mesma esfera.

Conforme visto, são decorrentes do processo de descentralização e desenvolvimento democrático, emergindo com maior força a partir da década de 1990, quando da ocorrência de maiores crises financeiras (Brito, 2018), e que possibilitam que as unidades governamentais locais alcancem melhores resultados coletivamente do que agindo individualmente (Feiock, 2013).

Por todo o exposto, conforme esclarece Nascimento e Fernandes (2015), entende-se que em razão do processo de “municipalismo”, muitos municípios passaram a enfrentar dificuldades para implementar suas políticas públicas. Por essa razão, começa-se a pensar em iniciativas de acordos bilaterais, para superar as deficiências existentes e por consequência conseguir atender às demandas locais. É justamente dentro desse cenário que os Consórcios Públicos surgem como uma das escolhas das administrações municipais.

Dessa forma, pode-se elencar os principais objetivos da cooperação e mais especificamente dos consórcios públicos, a saber:

Figura 1: Objetivos dos consórcios públicos



Fonte: Grin e Abrucio (2016) adaptado.

Nesse sentido, Grin e Abrucio (2016) esclarecem que alguns fatores levam à formação dos consórcios públicos intermunicipais. Inicialmente, os fatores formais/jurídicos, posto que os consórcios trazem estabilidade aos contratos firmados entre os entes; gerenciais, considerando que há maior qualidade na ação regional que não seria obtida de forma isolada pelos municípios; econômicos, em razão da eficiência e racionalidade no uso dos recursos; políticos, levando à redução do comportamento autárquico dos municípios; e técnicos, de forma a ampliar a capacidade de gestão e planejamento.

Portanto, alguns dos fatores que explicam a formação do arranjo reside na possibilidade de garantir melhores serviços, reduzir custos, captar mais recursos, ganhar notoriedade pública (Nascimento & Fernandes, 2015), além de adquirir tecnologias de informação e comunicação com menor custo (Abrucio et al., 2013).

Assim, por todo o exposto, percebe-se que o processo de municipalização ocorrido no contexto brasileiro, traz para os Municípios uma série de dificuldades para atender as políticas públicas que passam a ser de sua competência, o que gera a necessidade de que não só estes, mas todo o ordenamento jurídico brasileiro passe

a buscar formas de garantir que, com os recursos escassos e as altas demandas existentes, conseguissem cumprir o que lhes era determinado, sendo uma alternativa para tanto, a formação de ações cooperativas, que busquem não somente o compartilhamento de recursos financeiros, mas também técnico e científico.

A COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, os incentivos para que os municípios se consorciassem eram poucos, especialmente por não existir nenhuma figura jurídica de direito público que ofertasse a segurança política e jurídica necessária para que os governos locais buscassem criar mecanismos de cooperação (Abrucio, 2005).

De toda forma, mesmo diante desse cenário, conforme Abrucio (2005), algumas áreas foram mais propensas ao desenvolvimento de ações de cooperação, como é o caso da saúde e meio ambiente, ainda que em uma proporção insuficiente para os problemas intermunicipais existentes. Prevalcia ainda uma espécie de jogo em que os municípios disputavam entre si por recursos de outros entes (estados e Governo Federal), bem como pelos investimentos privados, mostrando que a coordenação cooperativa era uma medida necessária.

É de se salientar que antes mesmo da atual Constituição Federal e suas disposições acerca das ações de cooperação, conforme Machado e Andrade (2014), já haviam experiências bem-sucedidas com consórcios públicos, que remontam especialmente ao interior do estado de São Paulo, nos anos 1960, em atividades ligadas às áreas de promoção social e desenvolvimento.

Em sede de texto constitucional também já existiam previsões nesse sentido nas Constituições Federais de 1891, 1937, 1946, 1967, mas somente na Constituição de 1988 é que a ideia do consorciamento ganha notoriedade e objetividade, e somente a partir da Emenda Constitucional nº 19 de 1998 foi que se normatizou a gestão consorciada (Silva, Padoveze & Silva, 2019).

Nesse momento anterior às disposições do art. 241 da CRFB/88, conforme prelecionam Cruz et al. (2011), a cooperação intermunicipal ocorria por meio de pacto ou de associação com personalidade jurídica própria e de direito privado, isso é, havia uma figura nova, com personalidade jurídica de direito privado, mas com a participação de entes públicos, a saber, os Municípios. Essa forma de associação

existente ficou conhecida como consórcio administrativo, que consistia em um ajuste entre duas ou mais pessoas jurídicas de direito público da mesma esfera de governo, ou entre entidades da administração indireta, que possuísem problemas e/ou objetivos comuns.

Esse tipo de associação se dava por meio da disponibilização de recursos materiais, tecnológicos, humanos e financeiros próprios de cada Município ou demais entes da federação e organizações sem fins lucrativos. Assim, se constituíam como associação civil, que para a sua manutenção estabelecia uma cota de contribuição obrigatória para todos os entes envolvidos, de acordo com os critérios estabelecidos em seu estatuto (Cruz et al., 2011).

No entanto, apesar dessa flexibilidade oferecida, Cruz et al. (2011) alertam que o arranjo organizacional enfrentava diversos problemas advindos da fragilidade jurídica, natureza jurídica e relação com outros entes federados. Outra problemática existente é com relação à falta de responsabilidade e compromisso dos participantes com relação às contribuições estabelecidas, o que gerava déficits financeiros e irresponsabilidade fiscal.

É por essa razão que a Constituição de 1988, passou a prever, de forma mais efetiva, incentivos para construir um paradigma cooperativo e interligado da federação, apesar do municipalismo que atuava como um obstáculo para tanto. Nesse diapasão também foram editadas leis como a Lei Orgânica da saúde, que possuíam caráter descentralizador para o governo municipal, prevendo juridicamente a existência de cooperação intermunicipal (Cruz et al., 2011).

Nesse sentido, consórcios públicos são arranjos coletivos de natureza pública ou privada, em que os entes federados da esfera municipal, estadual e/ou federal (limítrofes ou não), decidem, voluntariamente, cooperar entre si para solucionar problemas de comum interesse e em áreas específicas, com o objetivo de atender às demandas locais, as quais os entes não conseguiriam atender sozinhos ou despenderiam maiores recursos se não agissem coletivamente (Nascimento, 2019; Nascimento & Fernandes, 2015).

Assim, a cooperação intergovernamental pode auxiliar a potencializar as ações de articulação microrregional. Em outras palavras, os consórcios públicos possibilitam ganhos de escala, discussão de planejamento regional, ampliação da oferta de serviços, racionalização de equipamentos, ampliação de cooperação regional,

flexibilização dos mecanismos de aquisição de equipamentos e de contratação de pessoal, dentre outros (Cruz et al., 2011).

Dessa forma, a Constituição Federal de 1988 dispõe em seu art. 241 que, 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. A Lei que o supramencionado comando constitucional se refere, somente foi editada em 2005, a saber, a Lei nº 11.107/05, editada pela União, mas que possui caráter geral, aplicando-se, portanto, aos estados e municípios (Saraiva, 2018).

Assim, a Lei nº 11.107/2005, que dispõe acerca da implantação e funcionamento dos consórcios entre os entes, constitui um avanço, pois os arranjos institucionais não eram formalizados sob uma legislação específica, o que trazia uma série de impactos, principalmente de ordem financeira e fiscal.

Dessa maneira, a referida legislação traz para os Consórcios Públicos uma maior sustentação legal, segurança jurídica, confiabilidade, transparência, menor propensão à instabilidade decorrente de variações de cunho político, maior possibilidade de transferência de recursos financeiros dos demais entes da federação para os Municípios, responsabilidade solidária dos partícipes, compromisso institucionalizado dos partícipes de assumir suas responsabilidades com o rateio das despesas, possibilidade de licitação compartilhada, ampliação dos valores licitatórios, dentre outros (Cruz et al., 2011; Dallabrida & Zimmermann, 2009; Machado & Andrade, 2014).

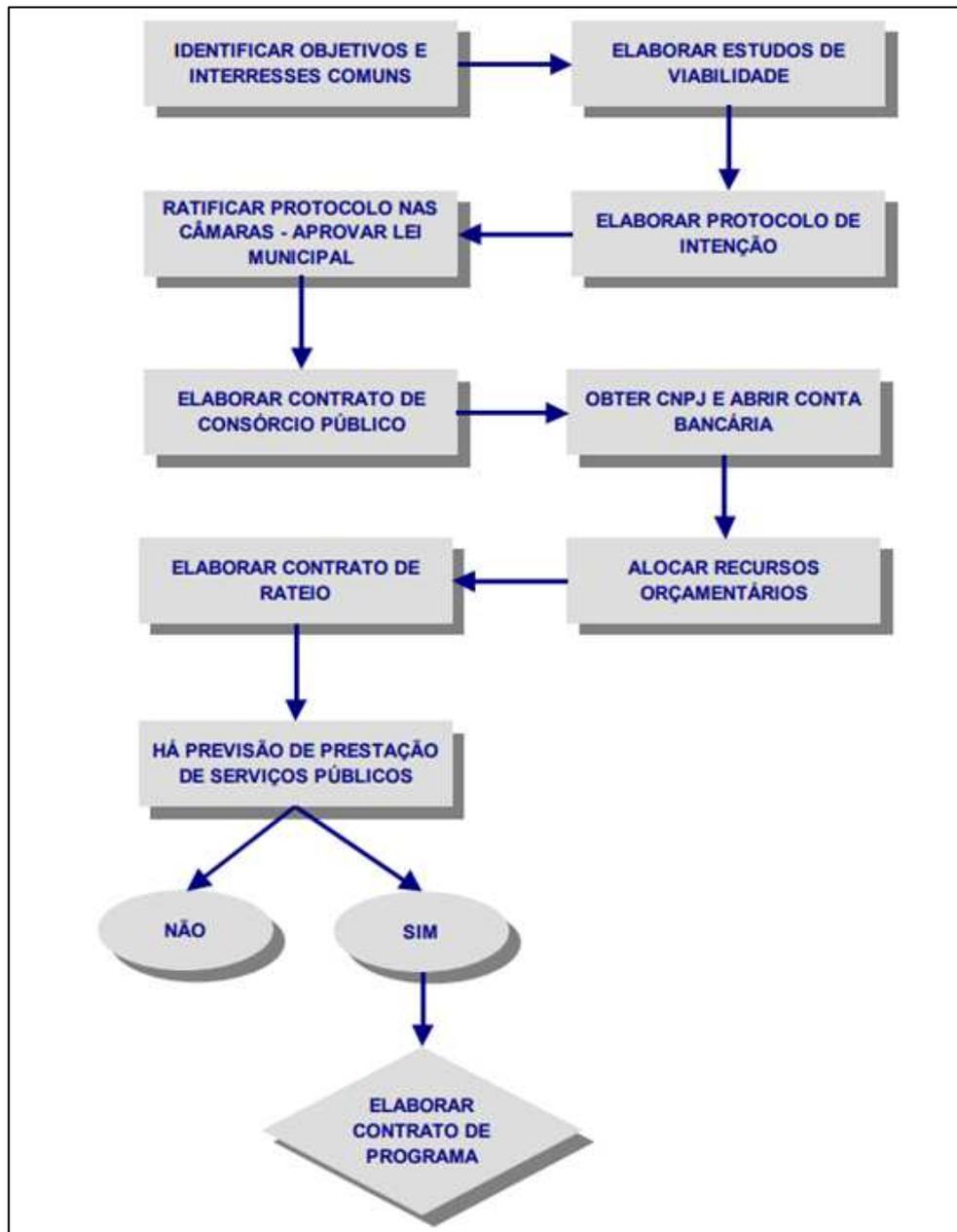
Desde a edição da referida legislação, diversas outras leis infraconstitucionais surgiram trazendo em seu texto a previsão e possibilidade de formação de consórcio público para solucionar os problemas sociais a que se destinam, a exemplo da já comentada Lei Orgânica da Saúde (Lei nº 8080/90), o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 9090/90), Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei nº 9349/96), Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei nº 9433/97), Política Nacional de Saneamento Básico (Lei nº 11.445/07) e Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/10), dentre outras (Cruz et al., 2011).

Ademais, em 2007 foi publicado o Decreto nº 6.017, que busca regulamentar a Lei nº 11.107/05. É o decreto que dispõe acerca do objeto, objetivos, protocolo de intenções, contratações, regime contábil e financeiro, contrato de rateio, licitações compartilhadas, concessão, permissão ou autorização de serviços públicos ou de uso

de bens públicos, da retirada e exclusão de ente consorciado, contrato de programa, entre tantos outros institutos (Cruz et al., 2011).

Em conformidade com o exposto, a Lei nº 11.107/05 estabelece um procedimento detalhado a ser adotado para a constituição e funcionamento de um Consórcio Público, o qual é demonstrado na figura 2:

Figura 2: Fluxograma das etapas da constituição do Consórcio Público.



Fonte: Alves, Amaral e Fischer (2016), adaptado de Batista (2011)

Portanto, para que se implemente e constitua um consórcio público, faz-se necessário seguir o determinado na Lei nº 11.107/05. Quanto às formalidades legais, inicialmente no que diz respeito ao protocolo de intenções, este deverá conter obrigatoriamente algumas cláusulas, como é o caso da denominação, finalidade e prazo do consórcio, consoante disposições do art. 4º da Lei, e é este que obriga a entidade ao cumprimento do que foi acordado no compromisso (Saraiva, 2018).

Assim, o Protocolo de intenções é o ponto inicial para o processo de constituição de um consórcio, devendo nele constar os aspectos não somente técnicos, mas também jurídicos. Este deverá ser confirmado por meio de lei pelo Poder Legislativo de cada um dos entes que compõem o arranjo, o que o transformará em um contrato de consórcio público, devendo a partir desse momento, ser convocada uma assembleia para formular o estatuto do consórcio, que disporá acerca da organização e funcionamento de cada um dos órgãos formadores do consórcio, nos termos do art. 5º e 7º da Lei dos Consórcios Públicos.

No entanto, conforme dispõe o art. 8º da já mencionada Lei, os entes somente entregarão os recursos mediante contrato de rateio, que é formalizado em cada exercício financeiro. Assim, a manutenção financeira do Consórcio será feita pelos membros da associação por meio do denominado contrato de rateio (Saraiva, 2018).

Essa é uma figura sobremaneira relevante da Lei nº 11.107/05, posto que, conforme já mencionado, antes da edição desta, o rateio das despesas e efetivo pagamento por parte dos entes era uma problemática, posto que não havia um instrumento que obrigasse os entes, resultando, dessa forma, em inviabilidade dos Consórcios Públicos. Com isso, as partes consorciadas se tornam legítimas para exigir o cumprimento das obrigações assumidas e não cumpridas (Saraiva, 2018).

Ainda segundo o autor, surge o contrato de programa, contendo as obrigações dos entes para com o consórcio público, tais como as determinações acerca das transferências de encargos, serviços, pessoal ou bens, devendo o contrato atender à legislação de concessões e permissões de serviços públicos (Saraiva, 2018).

Diante de todo o exposto, se observa que para se alcançar êxito no propósito de planejar e implementar uma ação em conjunto, faz-se necessário que o consórcio público esteja bem estruturado e delineado desde a sua constituição, bem como que seja avaliada continuamente suas ações, de forma que se aprimore a eficiência deste, e conseqüentemente se atenda aos princípios da administração pública (Confederação Nacional de Municípios [CNM], 2019).

Assim, os municípios enfrentam dificuldades no que diz respeito à gestão, especialmente no que toca ao manejo dos resíduos sólidos, em razão das várias determinações legais existentes, mostrando-se a importância dos consórcios públicos como uma forma de gestão associada entre municípios com o mesmo problema apresentado, de forma a unir esforços, sem, contudo, comprometer a autonomia de cada um dos entes envolvidos, mas otimizando o uso dos recursos públicos.

DIREITO AO MEIO AMBIENTE EQUILIBRADO E OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS PARA MANEJO DE RSU

Os resíduos sólidos representam uma área de dificuldade para a gestão, e, considerando que várias evidências sugerem que a experiência de consorciamento público na área da saúde gerou um aumento na eficiência e na qualidade dos serviços ofertados, faz-se necessário refletir acerca da possibilidade e viabilidade das ações de cooperação na seara dos RSU (Nascimento, 2019).

Estabelece o art. 225 da Carta Magna que “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. Nesse sentido, Macêdo (2015) esclarece que o dever de proteção ambiental por parte do Estado surge a partir do momento em que a Constituição Federal, por meio do artigo retrotranscrito, traz uma espécie de ética de responsabilidade.

É em razão desta que se impõe ao Poder Público o dever de defender e preservar o ambiente para as presentes e futuras gerações. Nessa responsabilidade/dever cabe não somente a fiscalização das ações dos civis, mas também a adoção de medidas repressivas e preventivas com o escopo de evitar agressões de terceiros ao ambiente (Macêdo, 2015).

O dever de cuidado e preservação, conforme esclarece Macêdo (2015), especialmente no que diz respeito ao seu aspecto intergeracional, é fundado na solidariedade, com o objetivo de garantir às gerações futuras o acesso ao meio ambiente na mesma qualidade e facilidade que as gerações atuais. Dessa forma, busca-se minimizar os danos ao Meio Ambiente, propiciando a sua efetiva proteção, de maneira a se encontrar o equilíbrio entre o uso e a necessidade de preservação para as gerações futuras (Bühning & Constante, 2016).

Saliente-se que, apesar de o art. 5º da Constituição Federal concentrar grande número de direitos fundamentais, estes estão dispostos ao longo de todo o texto

constitucional, razão pela qual, o comando disposto no art. 225, trata-se de um direito fundamental, o que traz ainda maior responsabilidade para o Poder Público na concretização e promoção do meio ambiente sadio e equilibrado, não podendo se resumir à previsão de restrições de condutas e imposição de penas, posto que, apesar de serem importantes e necessárias, faz-se necessário também ações estatais preventivas que auxiliem no efetivo cuidado e proteção do Meio ambiente (Bühning & Constante, 2016).

Foi visando essa proteção e preservação ambiental, e considerando que a destinação inadequada dos resíduos sólidos em lixões e/ou aterros controlados traz uma série de impactos ambientais e sociais, constituindo ameaça à saúde pública e agravando a degradação ambiental, comprometendo a qualidade de vida das populações, consoante esclarece a Resolução 404 do CONAMA, que surgiu a Política Nacional de Resíduos Sólidos, por meio da Lei nº 12.305/10.

Nesse sentido, dispõe a referida Lei em seu art. 54 que se considera como disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, os aterros sanitários, a serem implementados em um prazo de quatro anos. Assim, o prazo final inicialmente estipulado para construção dos aterros sanitários e encerramento dos lixões e aterros controlados, era 2014.

Entretanto, apesar das determinações do Ordenamento Jurídico Brasileiro e a urgente necessidade de implementação dos aterros sanitários, o número de lixões e aterros controlados era crescente no País. Segundo a revista *Em discussão* (2014), para os gestores, era necessário sair da posição de achar que em um prazo de quatro anos seria possível resolver o problema da disposição de resíduos sólidos no Brasil, posto que os municípios não detêm a estrutura e recursos necessários.

Enquanto isso, órgãos especializados na área de Resíduos sólidos, como é o caso da Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (ABRELPE), defendem que o prazo não era o problema, considerando que os lixões já estariam proibidos desde a entrada em vigor da PNMA, bem como criminalizados na Lei nº 9.605/98. De toda forma, o que se reconhece é que um dos principais motivos para o atraso na implementação da Política pública ambiental é a falta de recursos financeiros das prefeituras (Em discussão, 2014).

Em consonância com essa problemática é que a Resolução 404 do CONAMA estabelece, levando em consideração as dificuldades que os municípios de pequeno porte enfrentam na implantação e operação de aterro sanitário de resíduos sólidos,

para atendimento às exigências do processo de licenciamento ambiental, que tais procedimentos sejam realizados de forma simplificada, considerando aterros de pequeno porte aqueles com disposição diária de até vinte toneladas de resíduos sólidos.

Foi também diante desse cenário que se passou a pensar acerca da possibilidade de prorrogação do prazo previsto na Política Nacional de Resíduos Sólidos. Por essa razão, fora proposto o Projeto de Lei nº 2289/2015, que objetivava estabelecer novos prazos para a obrigatoriedade de implementação dos aterros sanitários, de acordo com o número de habitantes que possuísse o ente municipal em questão, oportunizando, dessa forma, que os municípios menores se adequassem estrutura, técnica e financeiramente.

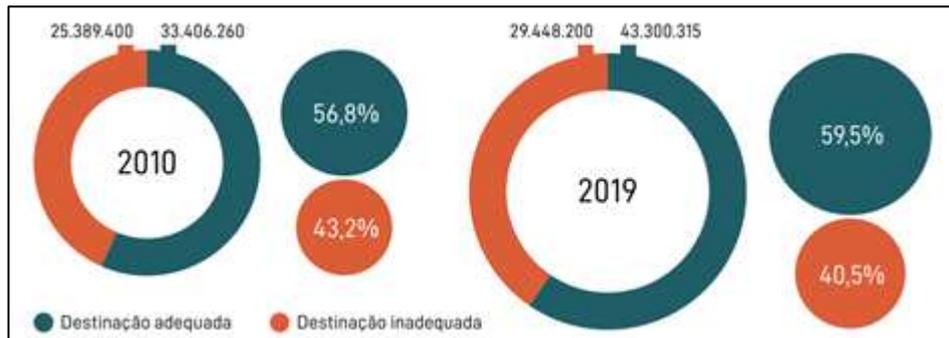
O referido Projeto de Lei, que possuía pedido de tramitação de urgência, estabelecia prazos que iam até 2021 no caso de municípios com população inferior a cinquenta mil habitantes no Censo 2010. No entanto, não havendo a aprovação de dito PL, o Ministério do Meio Ambiente lançou no ano de 2019 o Programa Nacional Lixão Zero, que possui como objetivo acabar com os lixões em todo o país, sendo o programa parte da segunda fase da Agenda Nacional de Qualidade Ambiental (Brasil, 2019).

Com o programa foi também editado o Novo Marco Legal do Saneamento, por meio da Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020, que estabeleceu que a disposição final ambientalmente adequada, a saber, os aterros sanitários, deveriam ser implantados até 31 de dezembro de 2020, exceto para os Municípios que até essa data tenham elaborado plano intermunicipal de resíduos sólidos ou plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos e que disponham de mecanismos de cobrança que garantam sua sustentabilidade econômico-financeira, ficando, nessa situação, estabelecidos prazos que variam até 2024, a depender no número de habitantes no Censo 2010 (Brasil, 2020).

Apesar de todos os esforços do Ordenamento Jurídico brasileiro para possibilitar a implementação dos aterros sanitários pelos municípios, seja adiando o prazo anteriormente estabelecido, concedendo tempo para que estes se organizem estrutura, técnica e financeiramente, quanto também oportunizando um procedimento simplificado para os entes menores, a destinação dos resíduos sólidos de maneira ambientalmente adequada ainda é uma realidade distante.

Consoante dados da Abrelpe (2020), desde 2010 houve um aumento no número de RSU destinados para aterros sanitários, tendo registrado um crescimento de 10 milhões de toneladas nesse período, indo de 33 milhões de toneladas para 43 milhões de toneladas de resíduos encaminhados para os aterros sanitários. Todavia, a quantidade de resíduos que segue para unidades inadequadas, a saber, lixões e aterros controlados, também cresceu, passando de 25 milhões de toneladas por ano para mais de 29 milhões de toneladas por ano.

Figura 3 – Disposição final adequada x inadequada de RSU no Brasil (T/Ano)



Fonte: Abrelpe (2020).

Dessa forma, consegue-se perceber que o número de resíduos sólidos destinados de maneira inadequada ainda é alto, principalmente levando-se em consideração o tempo em que existem determinações para que sejam encerrados os lixões e aterros controlados, sem que houvesse alterações substanciais durante a década de vigência da Lei, conforme se vê na figura 3.

É de se salientar que o Nordeste, hoje, é a região que possui o maior número de resíduos sólidos destinados em lixões, sendo cerca de 5.031.525 de toneladas por ano, havendo, inclusive um aumento, quando comparado com 2010, que era 4.486.215 de toneladas por ano. Afora esse número de RSU destinados em lixões no Nordeste, cerca de 5.255.270 vão para os aterros controlados, também considerados como destinação final ambientalmente inadequada (Abrelpe, 2020).

Tabela 1 – Disposição Final de RSU nas Regiões, por tipo de destinação (T/Ano)

Região	2010			2019		
	Aterro Sanitário	Aterro controlado	Lixão	Aterro Sanitário	Aterro Controlado	Lixão
Norte	1.165.810	1.015.795	1.348.645	1.683.745	1.421.675	1.664.765
Nordeste	4.314.300	4.312.110	4.486.215	5.686.700	5.255.270	5.031.525

Centro-Oeste	1.272.025	2.217.010	1.036.235	2.252.415	1.957.860	1.243.190
Sudeste	22.166.085	5.322.065	3.639.780	28.121.425	6.653.220	3.906.960
Sul	4.488.040	1.170.555	840.960	5.556.030	1.440.290	873.445
Brasil	33.406.260	14.037.535	11.351.86	43.300.315	16.727.95	12.720.25

Fonte: Abrelpe (2020).

Em números absolutos a Região que destina o maior volume de RSU de maneira ambientalmente adequada, conforme estabelece a legislação ambiental, é o Sudeste, tendo apenas aproximadamente 10% dos seus resíduos encaminhados para lixões, conforme pode se ver na figura abaixo.

Figura 4 - Disposição final de RSU nas Regiões, por tipo de destinação (%)



Fonte: Abrelpe (2020).

Por outro lado, é de se observar que a Região brasileira que teve o aumento mais significativo no que diz respeito à implementação dos aterros sanitários foi o Centro-Oeste, saindo de 28,1% para 41,3%. Ainda que o número de RSU destinados para os lixões tenha permanecido praticamente inalterado, o número de aterros controlados, também considerados como destinação ambientalmente inadequada, diminuiu significativamente em cerca de 14%.

Diante de todo o exposto, verifica-se que, ainda que algumas Regiões e o País como um todo tenha tido avanços no que diz respeito à destinação dos RSU aos aterros sanitários, os Municípios ainda possuem dificuldades para implementar a política pública, de forma que muitos deles, principalmente nas Regiões Norte e

Nordeste do País, seguem encaminhando e depositando seus rejeitos em lixões que já deveriam ter sido desativados há aproximadamente seis anos.

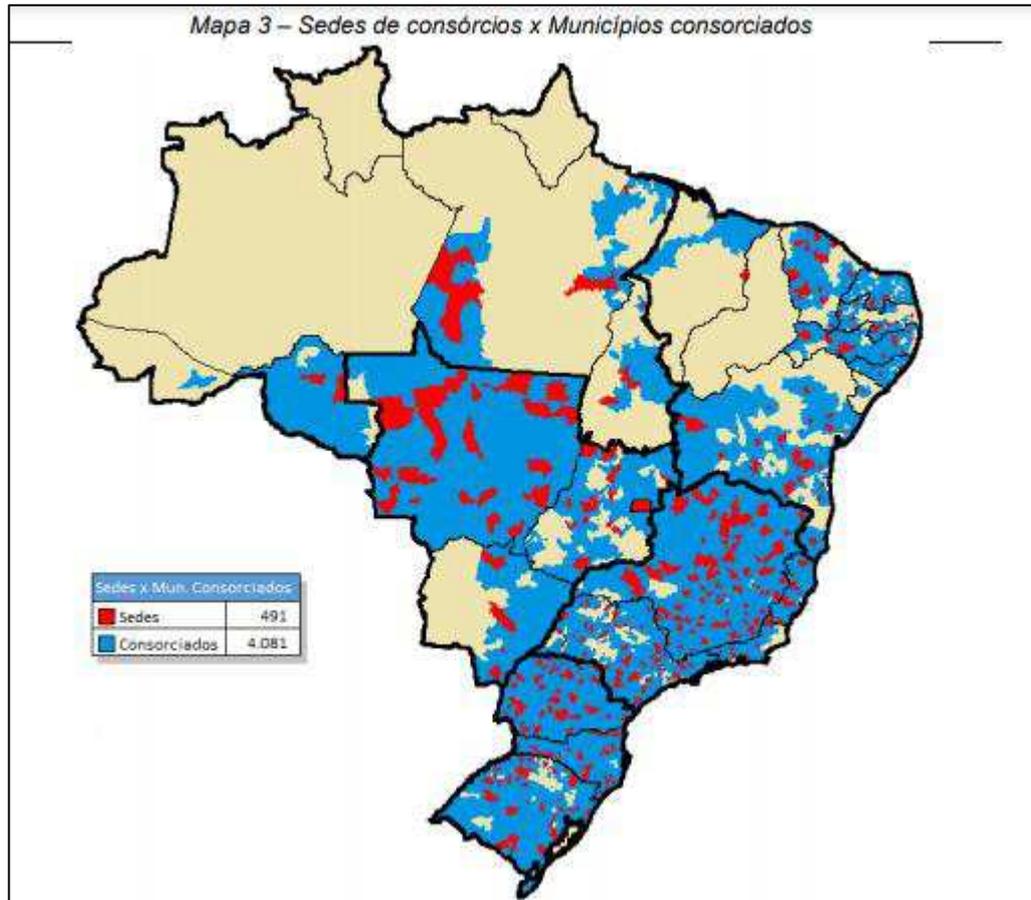
É nesse sentido que a própria Política Nacional de Resíduos Sólidos estimula a criação de consórcios públicos para gestão de resíduos pelos Municípios. Inicialmente, quando dispõe acerca dos instrumentos da PNRS, o art. 9º, em seu inciso XIX, esclarece que um destes é o incentivo à adoção de consórcios ou de outras formas de cooperação entre os entes federados, com vistas à elevação das escalas de aproveitamento e à redução dos custos envolvidos (Brasil, 2010).

De semelhante modo, no art. 11, parágrafo único, a Lei nº 12.305/2010 estabelece que a atuação do Estado deve apoiar e priorizar as iniciativas do Município de soluções consorciadas ou compartilhadas entre 2 (dois) ou mais Municípios. Por fim, o art. 45 da mesma Lei disciplina que os consórcios públicos constituídos, conforme legislação própria, a saber, Lei nº 11.107/05, com o objetivo de viabilizar a descentralização e a prestação de serviços públicos que envolvam resíduos sólidos, têm prioridade na obtenção dos incentivos instituídos pelo Governo Federal (Brasil, 2010).

Por essa razão, os Consórcios Públicos surgem como uma alternativa viável para resolução de tal problemática, sendo, inclusive, incentivado por meio da legislação ambiental, por possibilitar o rateio de despesas e materiais, oportunizando, assim, que os Municípios cumpram a política pública imposta

Conforme figura 5, da CNM (2019), fica evidente que a grande maioria dos municípios participa de pelo menos um tipo de consórcio público, com sedes pulverizadas por todo o país. Isso evidencia aspectos positivos do federalismo cooperativo no Brasil.

Figura 5 – Mapa de localização dos consórcios públicos no Brasil (2019)



Fonte: CNM (2019)

A figura 5 mostra a atuação em conjunto por meio dos Consórcios Públicos, com a finalidade de atingir um objetivo comum, fortalece o federalismo cooperativo, bem como reforça o Estado descentralizado adotado pela Constituição Federal. Além disso, demonstra que as regiões sul e sudeste do Brasil são as que possuem maior quantitativo de arranjos colaborativos do tipo consórcio público. E a região norte ainda possui poucos consórcios públicos formados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por todo o exposto, observa-se que o Ordenamento Jurídico Brasileiro possui legislação ampla e incisiva no que diz respeito ao manejo dos resíduos sólidos, atuando, dessa forma, na busca da concretização do mandamento constitucional, a saber, a promoção do Meio Ambiente sadio e equilibrado. Foi nesse sentido que foram editadas Leis como a Política Nacional do Meio Ambiente, Política Nacional de Resíduos Sólidos, dentre tantas outras.

O problema central da tutela ambiental no contexto brasileiro, reside na falta de efetividade. Foi possível verificar que muito dessa falta de efetividade se encontra no fato da competência para gestão dos RSU ser de responsabilidade dos Municípios,

possuindo estes, portanto, entre outras atribuições, a incumbência de construção dos aterros sanitários e encerramentos dos lixões e aterros controlados que eventualmente estejam ainda ativos.

Por essa razão, buscou-se estudar o processo de municipalização frente ao fenômeno de consorciamento público, que passa a ser grandemente estimulado pela legislação, na medida em que se observa que as administrações municipais não possuem capacidade financeira, técnica e estrutural, para que, sozinhos, implementar a política pública ambiental em estudo, ou despenderiam mais recursos do que atuando em conjunto.

Assim, o estudo demonstrou que, a formação de consórcios públicos pode contribuir primeiramente para uma maior interação entre os Municípios, facilitando, dessa forma, o compartilhamento de conhecimentos, especialmente no que diz respeito ao processo de construção e manutenção dos aterros sanitários. Possibilita ainda, o aprendizado organizacional para a gestão municipal, além de oportunizar o rateio de despesas e compartilhamento de tecnologias e pessoal.

Além disso, o consorciamento público possibilita aos municípios, principalmente os de pequeno porte, a possibilidade de implementar as políticas públicas de todas as áreas, sobretudo, na área de saúde e meio ambiente. Dessa forma, com as ações cooperativas, e a conseqüente promoção de um Meio ambiente sadio e equilibrado, há um aumento na qualidade de vida dos que residem no entorno dos aterros sanitários, e principalmente dos que dali retiram seu sustento.

Dessa forma, os arranjos cooperativos tem potencial para trazer benefícios não somente para a gestão municipal, que consegue cumprir com as competências estabelecidas constitucionalmente, com um menor gasto de recursos financeiros e técnicos, cumprindo com o objetivo de prestação de política pública de qualidade, mas também contribui para a consecução dos princípios norteadores do Estado Democrático de Direito, principalmente a Dignidade da Pessoa Humana, na medida que possibilita que os cidadãos da localidade usufruam do Direito fundamental que são detentores, conforme disposto no art. 225 do texto constitucional.

Diante disso, no que diz respeito às limitações da pesquisa e sugestões para as próximas, há de se estabelecer que o presente trabalho buscou estudar e discutir o fenômeno da cooperação intermunicipal no Brasil, seus benefícios e quais fatores que oportunizam e levam os entes a cooperarem. No entanto, é preciso verificar quais

os elementos preponderantes para a manutenção desses arranjos, e as implicações com a possível retirada dos Municípios dos Consórcios Públicos.

Para além disso, considerando que o presente trabalho tratou acerca do federalismo cooperativo e especialmente de como as ações cooperativas se dão no contexto da federação brasileira, faz-se necessário um estudo que busque verificar como as características de cada federação, que varia de país para país, podem influenciar na formação do arranjo cooperativo. Por fim, uma outra limitação/sugestão para próximas pesquisas tange ao estudo do papel da União e/ou dos Estados, bem como a participação direta destes nos Consórcios Públicos para gestão de RSU.

REFERÊNCIAS

Observação: A lista de referências se encontra no final deste documento.

CAPÍTULO 4

CONSÓRCIOS PÚBLICOS EM RESÍDUOS SÓLIDOS NO BRASIL: UMA ANÁLISE DESCRITIVA

Rayane Félix Silva

Alex Bruno F. M. do Nascimento

CONSÓRCIOS PÚBLICOS EM RESÍDUOS SÓLIDOS NO BRASIL: UMA ANÁLISE DESCRITIVA

RESUMO

A Lei 12.305/2010 estabelece como destinação final ambientalmente adequada para os resíduos sólidos urbanos, os aterros sanitários, a serem, inicialmente, implementados no prazo de quatro anos, a partir da entrada em vigor da referida legislação. No entanto, os Municípios, especialmente os de pequeno porte, encontraram dificuldade em cumprir e atender a política pública, diante da ausência de estrutura e recursos financeiros, especialmente em razão da baixa arrecadação existente e o alto orçamento que a construção de um aterro sanitário demanda. Por essa razão, o Novo marco legal do saneamento básico estabeleceu novos prazos para que os municípios pudessem se adequar às determinações legais, de acordo com o número populacional deste, chegando até o ano de 2024. Apesar disso, é de se observar que as dificuldades anteriormente existentes, continuam se apresentando, razão pela qual os gestores passam a vislumbrar a possibilidade de formação de consórcios públicos na área, de maneira a ratear as despesas e conseguirem garantir o direito ao meio ambiente sadio e equilibrado. Diante disso, este estudo teve como objetivo analisar a estrutura dos arranjos cooperativos em RSU no Brasil, abordando aspectos como ano de constituição, distribuição por Estado/região, constituição normativa, dentre outros. Para tanto, realizou-se revisão sistematizada da literatura, por meio de pesquisas realizadas em consórcios públicos de RSU, e especificamente os dados levantados pela Confederação Nacional de Municípios. Os resultados apresentados proporcionam a visualização da relevância científica dos consórcios públicos, bem como a forma como estes se adequaram estrutura e normativamente à Lei dos 11.107/05.

Palavras-chave: Resíduos Sólidos. Consórcios Públicos. Municípios. Aterros sanitários. Revisão sistemática.

ABSTRACT

The law 12.305/2010 establishes sanitary landfills as an environmentally appropriate final destination for urban solid waste, to be initially implemented within four years from the entry into force of the aforementioned legislation. However, the Municipalities, especially the small ones, found it difficult to comply and meet the public policy, given the lack of structure and financial resources, especially due to the low existing collection and the high budget that the construction of a sanitary landfill demands. . For this reason, the New legal framework for basic sanitation established new deadlines for municipalities to be able to adapt to legal determinations, according to their population number, reaching the year 2024. Despite this, it is worth noting that the difficulties previously existing ones, continue to present themselves, which is why managers start to envision the possibility of forming public consortia in the area, in order to apportion expenses and manage to guarantee the right to a healthy and balanced environment. Therefore, this study aimed to analyze the structure of cooperative arrangements in MSW in Brazil, addressing aspects such as year of constitution, distribution by state/region, normative constitution, among others. Therefore, a systematic review of the literature was carried out, through research carried out in public MSW consortia, and specifically the data collected by the National Confederation of Municipalities. The results presented provide a visualization of the scientific relevance of public consortia, as well as the way in which they were structurally and normatively adapted to the Law of 11.107/05.

Keywords: Solid Waste. Public Consortia. Counties. Sanitary landfills. Systematic review.

1. INTRODUÇÃO

A evolução do Estado brasileiro trouxe consigo a construção de um novo arranjo federativo que prioriza a descentralização do poder (CNM, 2020). Assim, a Constituição Federal de 1988 estabelece um marco no pacto federativo do país, e especialmente na distribuição de competências, de forma que os Municípios passaram a ganhar autonomia e maior participação na vida político-administrativa do Brasil, assumindo a responsabilidade por implementar parcela significativa das políticas públicas, especialmente de saúde e meio ambiente (MORAIS, 2019).

Com isso, os Entes da Federação passam a deter a capacidade de desenvolver atividades dentro dos limites estabelecidos na Constituição Federal. Esta, se subdivide em auto-organização, a saber, a capacidade de elaborar suas próprias normas; autogoverno, que consiste na possibilidade de estruturar-se por meio dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; e por fim, a autoadministração, que permite aos entes exercer as competências administrativas e legislativas (CNM, 2020).

No entanto, esse processo de descentralização não foi acompanhado da contrapartida financeira, o que trouxe uma insustentabilidade para os Municípios, especialmente os de pequeno porte (MORAIS, 2019). Em outras palavras, conforme salienta Saraiva (2018), a autonomia política conquistada pelos Municípios não resolveu, por si só, os problemas dos governos locais brasileiros, o que se potencializa nos entes municipais com características eminentemente rurais, com economia e política peculiares, levando a uma consequente insuficiência financeira.

Assim, o protagonismo municipal e a atuação destes com foco no desenvolvimento regional, embora relevantes, não encontraram subsídio no panorama fiscal-financeiro, que apesar da crescente descentralização de políticas públicas, encontrava um contraste de centralização financeira nas mãos da União, levando a uma consequente fragilização da capacidade de formulação e implementação de políticas públicas no âmbito local (CNM, 2020).

Dessa forma, apesar do Poder Executivo não ser um agente isolado, é o principal no que diz respeito à formulação e execução das políticas públicas, o que resta prejudicado em razão das dificuldades financeiras, que inclui a queda na arrecadação de tributos, especialmente em períodos de crise econômica. Por essa razão, faz-se necessário, que os gestores municipais busquem por soluções que possam auxiliá-los a executar mais e melhor as políticas públicas que lhes incumbe (CNM, 2020).

É nesse sentido que, conforme explica a CNM (2020), os consórcios públicos constituem um meio hábil para alcançar esse objetivo, pois são uma importante estratégia para

o desenvolvimento não apenas dos Municípios envolvidos, mas de todo o entorno regional, oportunizando planejamento, implementação e gestão compartilhada de políticas públicas, além de se mostrarem como uma alternativa de fortalecimento e integração dos Municípios envolvidos a partir da colaboração para a consecução de fins em comum que não se solucionariam pela atuação isolada destes.

Assim, os arranjos cooperativos se apresentam como uma maneira do Município desenvolver suas políticas públicas de modo cooperado, em conformidade com o art. 241 da Constituição Federal, em áreas que demandam um maior investimento, a exemplo do meio ambiente. É nesse sentido que se observa a possibilidade de formação de arranjos cooperativos para implementação de aterros sanitários, especialmente diante do alto valor para construção destes, e o prazo estabelecido na Lei 12.305/2010 para tanto.

Diante disso, o presente trabalho parte da seguinte pergunta de pesquisa: qual a estrutura dos consórcios públicos em resíduos sólidos formados no Brasil? Destarte, o objetivo deste estudo foi analisar a estrutura dos arranjos cooperativos em RSU no Brasil, abordando aspectos como ano de constituição, distribuição por Estado/região, constituição normativa, dentre outros.

As demais seções do artigo estão organizadas da seguinte forma: Seção 2 são apresentados aspectos teóricos acerca dos consórcios públicos, sua definição e previsão legal. A seção 3 trata acerca das determinações legais para implementação dos aterros sanitários e possibilidade de formação de consórcios públicos na área. Seção 4 apresenta os procedimentos metodológicos. Na Seção 5 descrevem-se os resultados da pesquisa, e finalmente, na Seção 5 são apresentadas as considerações finais, contribuições de pesquisa, limitações e sugestões para pesquisas futuras.

2. CONSÓRCIOS PÚBLICOS: DEFINIÇÃO E PREVISÃO LEGAL

A descentralização e conseqüente transferência de atribuições, apesar de levar os Municípios a assumirem um papel de protagonismo no que diz respeito à gestão de políticas públicas, estes, nem sempre, possuem autonomia financeira suficiente para tanto, vez que a maioria das entidades municipais detém pouca densidade econômica e dependem de transferências fiscais (RIOS, 2015).

Diante de tais dificuldades, verificou-se que a cooperação intermunicipal pode ser considerada como uma alternativa viável para o desenvolvimento e execução de projetos, ações, políticas públicas e solução de problemas comuns, as quais os pequenos e médios municípios, de forma isolada, não teriam estrutura técnica e financeira para viabilizar sua implementação, despenderiam mais recursos, ou, ainda, teriam a possibilidade de alcançar ações maiores a partir da reunião de recursos e de esforços técnicos (PRATES, 2015).

Assim, conforme prelecionam Silva, Padoveze e Silva (2019), busca-se com o consórcio uma tentativa de se criar escalas principalmente financeiras, com o afincio de realizar investimentos a um custo muito menor para cada município participante, vez que a atuação conjunta dos municípios possibilita a diminuição dos custos fixos, na medida em que fica facilitada a otimização da relação entre estrutura de oferta e demanda.

Saliente-se, no entanto, que conforme esclarece Brito (2018), a existência de problemas comuns não é uma condição suficiente para promover a colaboração. Esta, depende de outros aspectos, como a estrutura de incentivos, o grau de homogeneidade dos atores e o desenho institucional, por parte das administrações municipais envolvidas no arranjo cooperativo.

No que diz respeito à previsão legal, conforme já mencionado, antes mesmo da Constituição Federal de 1988 já se observava a existência dos chamados consórcios administrativos. Nesse sentido prelecionam Cruz, Araújo e Batista (2011) que tais arranjos foram organizados, principalmente nas décadas de 1980 e 1990, como parte da estratégia de descentralização de algumas políticas públicas.

Todavia, é com a previsão do art. 241 da Constituição Federal, que deixa explícita a possibilidade de cooperação para promover a gestão associada de serviços públicos e especificamente com a entrada em vigor da Lei 11.107/05 e Decreto nº 6.017/07, que os consórcios públicos ganham maior segurança jurídica e notoriedade no ordenamento jurídico brasileiro.

É nesse sentido que o Decreto nº 6.017/07, que regulamenta a Lei nº 11.107/05, define como consórcio público, a pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, 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.

Assim, conforme explicitado na definição legal retro, os consórcios públicos são formados exclusivamente por entes federativos, isso é, Municípios, Estados, Distrito Federal e União. Entre eles, podem adotar diversas formações, a exemplo de serem intermunicipais (constituídos apenas por Municípios), apenas entre Estados, ou entre Município(s) e Estado(s); ou pela união de todas as esferas federativas (CNM, 2020). Saliente-se que, por determinação legal, a União somente participará de consórcios públicos em que também façam parte todos os Estados em cujos territórios estejam situados os Municípios consorciados (art. 1º, §2º, da Lei 11.107/05).

Desta forma, consoante explica a CNM (2021), o consórcio público se constitui como uma estrutura pública plural com potencial de responder a determinadas competências

municipais com melhoramento técnico e otimização do gasto público. Assim, o consórcio público, antes de mais nada, é uma das possibilidades de exercer o federalismo cooperativo.

É de se ressaltar que a Lei 11.107/05, ainda em seu art. 1º, §1º, estabelece que o consórcio público pode se constituir como associação pública ou pessoa jurídica de direito privado. Neste último caso, o consórcio atenderá aos requisitos da legislação civil, e nessa condição fica impossibilitado de exercer as competências inerentes ao exercício do poder de polícia administrativa, a exemplo da regulação/fiscalização de determinado serviço público e celebrar convênios com a União, conforme preceitua o art. 39 do Decreto 6.017/07.

Porém, independentemente de se constituir como pessoa jurídica de direito público ou privado, o consórcio observará as normas de direito público no que diz respeito a realização de licitação, celebração de contratos, prestação de contas, e admissão de pessoal (CNM, 2020). Para além disso, os consórcios públicos podem atuar em áreas diversas, que será determinado pelos entes que se consorciarem, conforme prevê o art. 3º do Dec. nº 6.017/07.

Ademais, os consórcios públicos podem optar por trabalhar em apenas uma área, designados como “finalitários”, a exemplo de serem constituídos tão somente para atuar na área de resíduos sólidos urbanos, ou “multifinalitários”, ocasião em que decidem atuar em mais de uma área, como saúde, meio ambiente e turismo. Tal escolha deve se dar por meio de elaborado e constante planejamento orçamentário, financeiro e técnico por parte dos gestores, a fim de que o consórcio público alcance seus objetivos (CNM, 2020).

Por fim, é de se ressaltar que os consórcios públicos passaram a ser implementados em maior número e aceitos pelos administradores municipais como uma alternativa viável de gestão consorciada, a partir da entrada em vigor da Lei 11.107/05, mormente em razão da segurança financeira que esta trouxe. Em um momento anterior não havia uma figura jurídica de direito público que ofertasse a segurança política e jurídica necessária para que os governos locais buscassem criar tais mecanismos de cooperação (ABRUCIO, 2005).

Assim, apesar de existirem outros meios para que o consórcio público financie a sua manutenção, estrutura administrativa e as ações por ele executadas, a mais recorrente forma é por meio do contato de rateio, previsto no art. 8º e seguintes da Lei 11.107/05. Conforme a Confederação Nacional de Municípios (2020), esse é o instrumento contratual pelo qual os entes consorciados se comprometem a fornecer recursos financeiros para a realização das despesas do consórcio público, e distribuem estas de forma proporcional a participação destes.

Estabelece a legislação fiscal, que o contrato deve ser formalizado a cada exercício financeiro e o Ente consorciado deve fazer os devidos ajustes em suas normas orçamentárias para destinar esse recurso ao consórcio (CNM, 2020). É nesse sentido que o parágrafo 5º, do

art. 8º, da Lei 11.107/05, prevê que, o ente consorciado poderá ser excluído do consórcio público, após prévia suspensão, se não consignar, em sua lei orçamentária ou em créditos adicionais, as dotações suficientes para suportar as despesas assumidas por meio de contrato de rateio.

Por fim, ressalte-se que o ordenamento jurídico, por meio da Lei nº 8.429/92, prevê que constitui ato de improbidade administrativa, nos termos do art. 10, inc. XV, celebrar contrato de rateio sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas em lei. Dessa forma, verifica-se que a legislação estabelece instrumentos que buscam garantir a estabilidade e segurança financeira dos consórcios públicos, de maneira a incentivar os entes a formarem arranjos de cooperação, nos mais diversos segmentos, e especialmente na área de resíduos sólidos urbanos, objeto de estudo do presente trabalho.

3. DESTINAÇÃO FINAL DOS RSU E A POSSIBILIDADE DE FORMAÇÃO DE CONSÓRCIOS PÚBLICOS

No Brasil, por força de decisão do poder constituinte originário, optou-se por tratar o meio ambiente como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida (MACÊDO, 2015). É nesse sentido que o art. 225 da Constituição Federal de 1988 estabelece que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Assim, o dever de proteção ambiental por parte do Estado surge a partir dessa ideia de ética de responsabilidade, que impõe ao Poder Público o dever de defender e preservar o ambiente. E, dentro dessas circunstâncias, cabe ao Estado a fiscalização e a adoção de medidas repressivas e preventivas a fim de evitar agressões de terceiros ao ambiente, bem como incumbe ao Poder Público se abster de promover atividades potencialmente danosas a este (MACÊDO, 2015).

Diante disso, e considerando que os resíduos sólidos e especialmente a destinação final destes, começa a ser uma problemática para as administrações municipais, é que o ordenamento jurídico brasileiro passa a dispor de regras que buscam proteger o meio ambiente. Assim, a Política Nacional de Resíduos Sólidos, a saber, a Lei 12.305/10, estabeleceu como destinação final ambientalmente adequada para os RSU, os aterros sanitários.

No entanto, a referida legislação estabelecia, em seu artigo 54, um prazo de quatro anos para que os Municípios cumprissem o estabelecido, a partir da entrada em vigor da Lei, findando o referido prazo em 2014. Todavia, apesar das determinações legais, o número de resíduos sólidos urbanos lançados a céu aberto em lixões e destinados em aterros controlados

era crescente no País. Os gestores passaram a observar que era necessário o entendimento de que o prazo estabelecido não era suficiente para resolver o problema da disposição de resíduos sólidos no Brasil, vez que os municípios não detêm a estrutura e recursos indispensáveis para tanto (EM DISCUSSÃO, 2014).

Foi nesse sentido que o Novo Marco Legal do Saneamento (Lei nº 14.026/2020), estabeleceu que os aterros sanitários deveriam ser implantados até 31 de dezembro de 2020, exceto para os Municípios que até essa data tenham elaborado plano intermunicipal de resíduos sólidos ou plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos e que disponham de mecanismos de cobrança que garantam sua sustentabilidade econômico-financeira, ficando, nessa situação, estabelecidos prazos que variam até 2024, a depender no número de habitantes no Censo 2010 (BRASIL, 2020).

Entretanto, apesar das disposições legais existentes, bem como a dilatação do prazo anteriormente concedido, há uma dificuldade dos Municípios em se organizarem estrutura, técnica e financeiramente, de forma que a destinação dos resíduos sólidos de maneira ambientalmente adequada ainda é uma realidade distante. Por essa razão, faz-se necessário se voltar esforços para o desenvolvimento de uma gestão associada nesta área de políticas pública de meio ambiente.

Ademais, os consórcios públicos podem atuar em diversas áreas a depender da realidade local/regional e da decisão dos Entes consorciados. O Decreto 6.017/2007, no art. 3º, ilustrou alguns objetivos possíveis a serem desempenhados pelos consórcios, entre eles o de proteção do meio-ambiente (inciso VI). Assim, considerando que os aterros sanitários são a destinação final ambientalmente adequada dos RSU, visando evitar a degradação do solo, viável a formação de consórcios públicos nesta área.

Por fim, é de se ressaltar que a própria Política Nacional de Resíduos Sólidos estabelece como um dos seus instrumentos o incentivo à adoção de consórcios públicos ou de outras formas de cooperação entre os entes federados, visando a elevação das escalas de aproveitamento e a redução dos custos envolvidos, conforme se vê no art. 8º, XIX, da Lei 12.305/10. Diante disso, faz-se necessário o estudo acerca de aspectos que compõem os arranjos cooperativos em RSU adotados.

4. METODOLOGIA

A investigação se configurou como uma pesquisa de abordagem quantitativa, que se constitui com um meio para testar teorias objetivas, examinando a relação entre as variáveis, e estas podem ser medidas tipicamente por instrumentos, para que os dados numéricos possam ser analisados por meio de procedimentos estatísticos (Creswell, 2016).

Utilizando-se os critérios elencados por Vergara (2015), a pesquisa se constitui ainda quanto aos fins como descritiva, vez que busca descrever as características de um fenômeno específico, no presente caso, os consórcios públicos intermunicipais em resíduos sólidos. Ademais, quanto aos meios, se constitui como documental, vez que objetiva o estudo de documentos da própria Confederação Nacional de Municípios, além da própria legislação atinente, disposta no site do planalto.

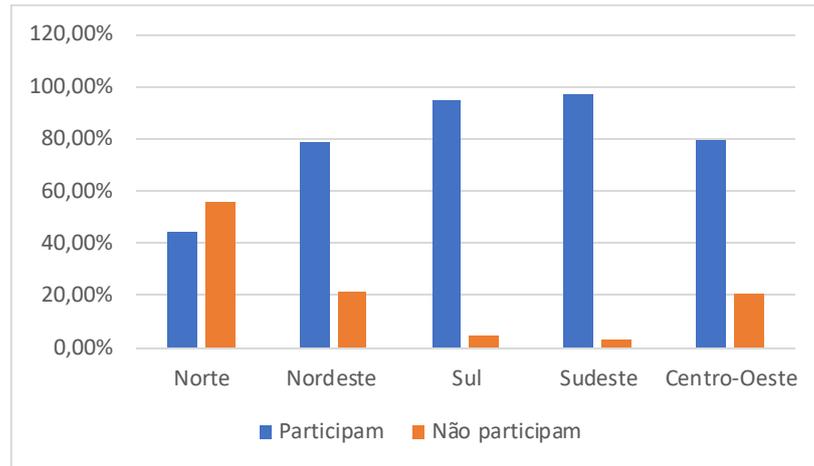
Assim, a pesquisa se realizou em documentos da CNM do recorte temporal 2019 a 2021, conforme dados mais recentes da instituição. Observou-se especificamente os mapeamentos dos consórcios públicos brasileiros nos anos de 2019 e 2020, de forma a verificar aspectos como ano de constituição, distribuição por Estado/região, constituição normativa, dentre outros.

A análise dos documentos se deu por meio de análise textual e interpretativa (Morais, 2021). Na primeira etapa (análise textual) realizou-se a leitura dos documentos selecionados, a fim de se entender aspectos gerais acerca dos consórcios públicos em resíduos sólidos nos últimos três anos (2019-2021). Em um segundo momento, a saber, a análise interpretativa, buscou-se relacionar os dados levantados nos documentos da CNM, com aspectos expostos na literatura.

5. CARACTERIZAÇÃO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS EM RESÍDUOS SÓLIDOS NO BRASIL

Conforme dados da CNM (2021), há 601 (seiscentos e um) consórcios públicos existentes no Brasil, sendo que, do total dos 5.570 (cinco mil quinhentos e setenta) Municípios brasileiros, identificou-se que 4.723 (quatro mil setecentos e vinte e três), que corresponde a 84,8% das entidades municipais, participam de pelo menos um consórcio. É nesse sentido que o gráfico 1 demonstra a porcentagem de municípios que participam e não participam de consórcio público, por região.

Gráfico 1: Porcentagem de Municípios que participam e não participam de consórcio público no período considerado por região



Fonte: CNM (2021), adaptado pelos autores.

Assim, considerando a proporção de municípios em cada região, é possível verificar que a região Sudeste é a que possui o maior número de Municípios que participam de algum consórcio, sendo 96,8% deles. A região Norte, por sua vez, é a que possui o menor número de administrações municipais participando de consórcios públicos, isso é, dos 139 (cento e trinta e nove) municípios daquela região, apenas 61 (sessenta e um) encontram-se consorciados.

Saliente-se ainda que, os estados de Sergipe, Paraná, Santa Catarina e Espírito Santo possuem a totalidade dos seus municípios consorciados. Em contrapartida, o estado do Amapá não possui nenhum município participante de consórcio público (CNM, 2021). De forma a permitir uma melhor visualização, a figura 1 demonstra a distribuição dos municípios que participam de pelo menos um consórcio público.

Figura 1: Municípios consorciados x não consorciados



Fonte: CNM (2021)

A partir da figura 1 é possível reiterar a ausência de participação efetiva dos municípios da região Norte em consórcios públicos. Ressalte-se ainda que, conforme explicita a CNM (2021), existem Municípios que participam de mais de um consórcio público, sendo que 29,6% deles participam de apenas um consórcio, a mesma porcentagem participa de até dois consórcios, e 909 municípios participam de até três consórcios, conforme se vê na tabela 1.

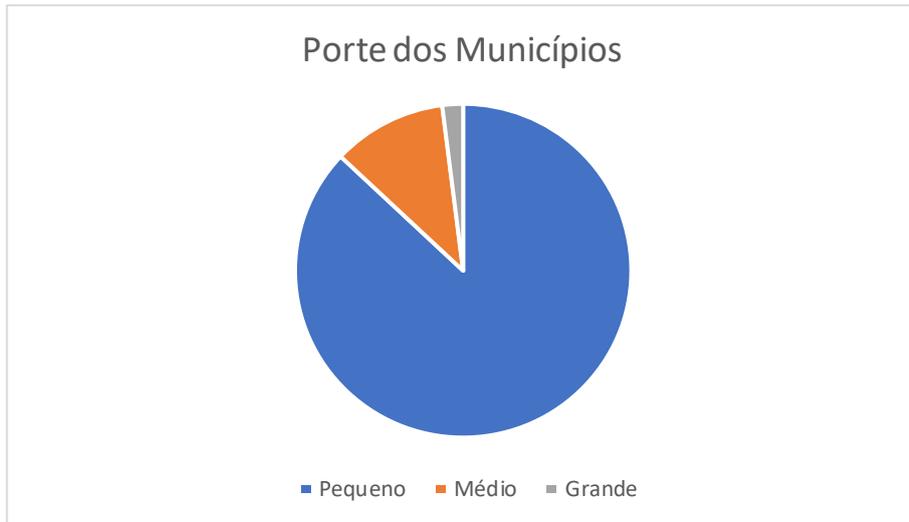
Tabela 1 – Quantidade de Municípios que participam de mais de um consórcio público

Quantidade de consórcios	Quantidade de Municípios	%
Apenas 1 consórcio	1.396	29,6%
Até 2 consórcios	1.400	29,6%
Até 3 consórcios	909	19,2%
Até 4 consórcios	606	12,8%
Até 5 consórcios	302	6,4%
Até 6 consórcios	85	1,8%
Até 7 consórcios	22	0,5%
Até 8 consórcios	3	0,1%

Fonte: CNM (2021), adaptado pelos autores.

Ademais, conforme mencionado por Moraes (2019), a dificuldade financeira para implementação das políticas públicas se intensifica nos municípios de menor porte, razão pela qual estes são mais propensos à realização de arranjos cooperativos. É por esse motivo que dos 4.723 (quatro mil setecentos e vinte e três) Municípios que participam de algum consórcio, 4.119 (quatro mil cento e dezenove) deles, o que corresponde a 87%, são de pequeno porte, contrastando com os 518 (11%) de médio porte e os 86 (2%) de grande porte, conforme se vê no gráfico 2 (CNM, 2021).

Gráfico 2: Porte dos Municípios consorciados



Fonte: CNM (2021), adaptado pelos autores.

Saliente-se que, os consórcios públicos, conforme mencionado, podem se constituir enquanto finalitários, quando atuam em apenas uma área, e multifinalitários quando o fazem em mais de uma área. Conforme dados da CNM (2021), 54,1% dos consórcios são finalitários, tendo como áreas de destaque saúde (205 consórcios), resíduos sólidos (41 consórcios), infraestrutura (20 consórcios), meio ambiente (15 consórcios) e assistência social (9 consórcios).

Em razão disso, e por ser a segunda área com o maior número de consórcios públicos constituídos, é que o presente capítulo busca realizar uma análise descritiva dos dados obtidos dos consórcios públicos existentes no Brasil, especificamente em Resíduos sólidos, com enfoque em aspectos como ano da constituição do consórcio, localização destes, número de unidades federativas em cada consórcio constituído, dentre outros.

Com isso, objetiva-se demonstrar como estão estruturados os consórcios públicos em resíduos sólidos do país, relacionando com os aspectos observados na literatura, de maneira a aprofundar o conhecimento científico na área.

5.1. Ano da constituição do consórcio público em RSU no Brasil

Antes de adentrar especificamente ao ano de constituição dos consórcios públicos em resíduos sólidos, cabe esclarecer que considerando a data de constituição constante no documento de CNPJ da Receita Federal, verifica-se que a década de 2001 a 2010, é a que apresenta o maior número de consórcios constituídos, com 231 (duzentos e trinta e um) consórcios formados no período, o que corresponde a 38,4% dos arranjos cooperativos existentes (CNM, 2021).

Em seguida, se encontra a década de 2011 a 2020, ocasião em que houve a formação de 205 (duzentos e cinco) consórcios. Ainda, ressalte-se que o ano em que houve o maior número de consórcios públicos formados foi em 2009, com 54 novos arranjos (CNM, 2021).

Tabela 2 - Quantidade de consórcios constituídos por década

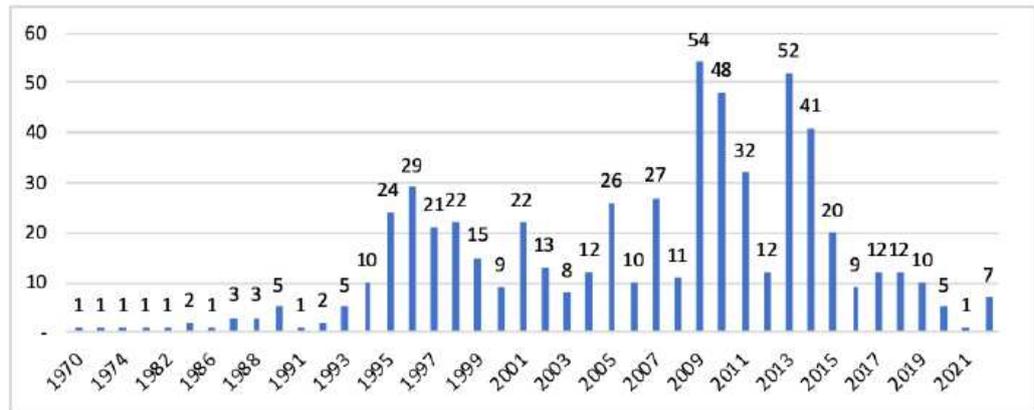
Década	Quantidade de consórcios	%
1961	1	0,2%
1971	3	0,5%
1981	15	2,5%
1991	138	23,0%
2001	231	38,4%
2011	205	34,1%
2021	1	0,2%

Fonte: CNM (2021), adaptado pelos autores.

Saliente-se que, conforme se observa na tabela 2, antes mesmo da entrada em vigor da Lei 11.107/07, bem como da emenda constitucional nº 19/1998, que acrescentou ao texto constitucional o artigo 241, que busca incentivar a formação de arranjos cooperativos, já havia consórcios, ainda que na modalidade administrativa, sem seguir os preceitos existentes na legislação atual.

No gráfico 3, ainda, é possível visualizar a constituição dos consórcios ano a ano, percebendo-se maior expressividade, conforme mencionado, entre os anos de 2009 e 2014, o que se justifica, especialmente, em razão da segurança jurídica que os consórcios públicos obtiveram com a Lei 11.107/07. Segundo a CNM (2021), e consoante se verifica no gráfico abaixo, o consórcio público mais antigo identificado foi constituído em 28 de abril de 1970.

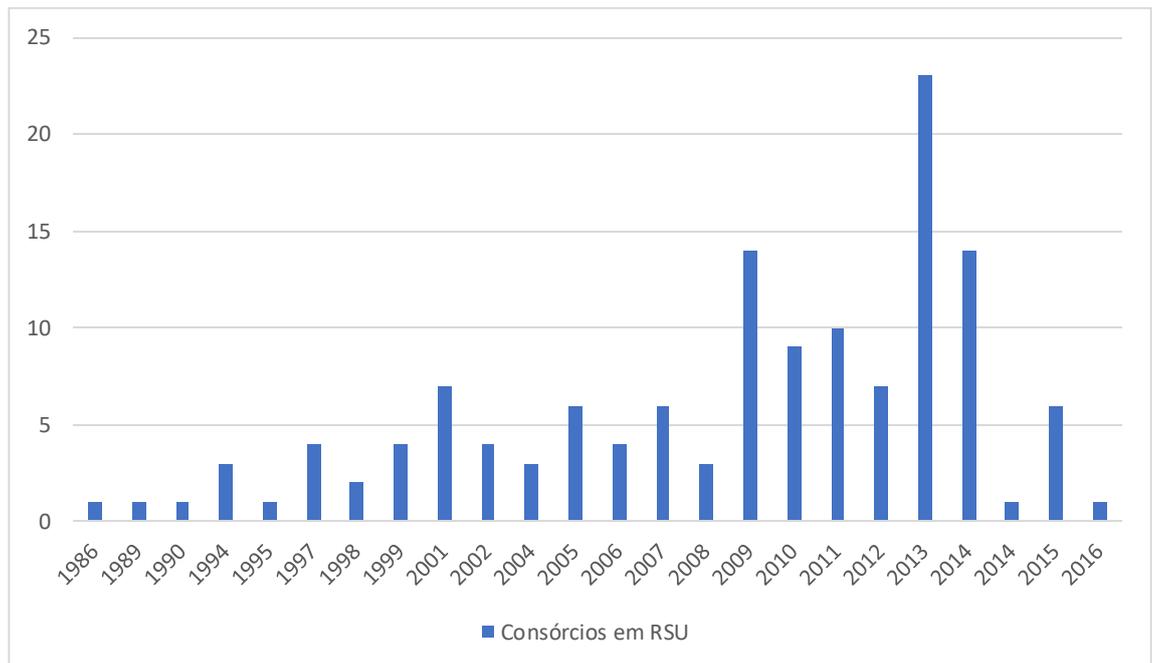
Gráfico 3 – Representação dos consórcios públicos constituídos por ano



Fonte: CNM (2021)

Passando especificamente à análise dos consórcios públicos em resíduos sólidos, observa-se que o ano em que houve o maior número de arranjos cooperativos na área foi em 2013, com a formação de 23 (vinte e três) novos consórcios, seguidos dos anos de 2009 e 2014, em que foram criados novos 14 (catorze) consórcios em cada, conforme se vê no gráfico 4.

Gráfico 4 – Representação dos consórcios públicos em RSU constituídos por ano



Fonte: CNM (2018).

Dessa forma, não obstante se observe a existência de consórcios públicos em resíduos sólidos entre os anos de 1986 e 2006, reitera-se que, com a entrada em vigor da Lei 11.107/07, há um aumento do número de consórcios públicos em resíduos sólidos formados, em razão da existência de um arcabouço legal que os disciplina.

5.2. Distribuição dos consórcios públicos em RSU no Brasil por Estado

Quando se tratou acerca da formação de consórcios públicos de forma geral e a distribuição destes por região, verificou-se que a região Sudeste é a que possui o maior número de municípios participando de algum consórcio. Em contrapartida, a região Norte é a que possui o menor número de administrações municipais participando de consórcios públicos.

Situação semelhante se vê no que diz respeito aos consórcios públicos em resíduos sólidos. Vê-se que a grande maioria dos estados que possuem os referidos arranjos se encontram na região sul e sudeste, enquanto que os estados da região Norte aparecem com menor frequência, conforme se vê na tabela 3.

Tabela 3 - Quantidade de consórcios público em resíduos sólidos constituídos por estado

Minas Gerais	30
Paraná	20
São Paulo	17
Rio Grande do Sul	14
Santa Catarina	11
Bahia	9
Mato grosso	7
Goiás	5
Mato Grosso do Sul	4
Rio de Janeiro	3
Pernambuco	3
Tocantins	2
Paraíba	2
Espírito Santo	2
Alagoas	2
Sergipe	1
Roraima	1
Rio Grande do Norte	1
Maranhão	1
Distrito Federal	1
Ceará	1

Fonte: CNM (2019), adaptado pelos autores.

Assim, observa-se que a formação dos consórcios públicos em RSU segue a mesma distribuição relacionada aos consórcios públicos em geral. Nestes, conforme mencionado, a região Sudeste é a que sedia o maior número de consórcios, a saber, 237. Todos os Estados desta região possuem consórcios, e a maior concentração está em Minas Gerais, que sedia 132 deles. Do mesmo modo, quanto aos arranjos em RSU o território mineiro lidera com 30 dos consórcios públicos formados na área (CNM, 2021).

No que diz respeito à região Sul, verificou-se que esta é a segunda com o maior número de consórcios públicos em RSU, representada pelo estado do Paraná, que sedia trinta destes.

Tal realidade também se observa nos consórcios de maneira geral, em que o referido estado é sede de setenta arranjos cooperativos.

Por fim, na região Nordeste, destaca-se o Estado da Bahia, que apresenta 49 consórcios públicos, sendo nove deles em resíduos sólidos, se constituindo o estado do Nordeste que mais possui consórcios públicos na área.

5.3. Constituição normativa dos consórcios públicos em RSU no Brasil

Conforme já mencionado, a partir da entrada em vigor da Lei nº 11.107/05 houve um aumento no número de consórcios públicos que se formaram. Porém, antes desta, já existiam arranjos cooperativos formados, especialmente na cidade de São Paulo. Se caracterizava como um ajuste entre duas ou mais pessoas jurídicas de direito público da mesma esfera de governo, ou entre entidades da administração indireta, que possuíssem problemas e/ou objetivos comuns (CRUZ; ARAÚJO; BATISTA, 2011).

Foi justamente em razão disso que a mencionada Lei, em seu artigo 41, estabelece que os consórcios constituídos em desacordo com esta, poderão ser transformados em consórcios públicos de direito público ou de direito privado, desde que atendidos os requisitos de celebração de protocolo de intenções e de sua ratificação por lei de cada ente da Federação consorciado.

Assim, para os consórcios que já estavam constituídos em um momento anterior a Lei dos consórcios públicos, foi dada a possibilidade de se transformarem e se adequarem a esta, especialmente em razão da segurança financeira que esta fornecia. Segundo dados da CNM (2019), poucos são os consórcios públicos que não se adequaram à Lei 11.107/05. Dos 137 (cento e trinta e sete) arranjos cooperativos em RSU, apenas três não se transformaram em consórcios públicos, sendo dois deles no estado do Paraná, e um no Estado de São Paulo.

A mesma realidade se verifica quanto aos consórcios públicos em outras áreas. A CNM (2021) apontou que 85,9% dos consórcios públicos formados, o que corresponde a 516 (quinhentos e dezesseis) arranjos cooperativos, foram constituídos já regidos pela lei que regulamenta os consórcios ou, quando constituídos em período anterior, promoveram a adequação, enquanto 25 (4,2%) declararam ser consórcios administrativos, ou seja, não observam a Lei 11.107/2005 e 60 (10%) não informaram.

Tal dado reitera que, os arranjos cooperativos e especialmente em resíduos sólidos urbanos em sua maioria se adaptaram à nova legislação regente, buscando a segurança jurídica e financeira que esta visa assegurar por meio de instrumentos como contrato de rateio e protocolo de intenções.

5.4. Natureza jurídica dos consórcios públicos em RSU no Brasil

Consoante preleciona Morais (2019), os consórcios podem ser de natureza jurídica de Direito Público, e neste caso, se constituem como autarquias, integrantes da Administração Indireta; ou de Direito Privado, situação em que pessoas jurídicas são instituídas para a realização de objetivos de interesses comuns. Saliente-se que, independente da natureza jurídica escolhida, ambos assumem direitos e obrigações regidos pelos preceitos da Administração Pública e da gestão fiscal pública, inclusive quanto ao dever de prestar contas (art. 6º, §2º da Lei 11.107/05 e art. 7º, §1º do Dec 6.017/07).

Os consórcios públicos existentes no país, consoante informa a CNM (2021), adotaram em sua maioria a personalidade jurídica de direito público, a saber, 86,5% deles, enquanto que 58 (9,7%) a de direito privado e sobre 23 (3,8%) não há informação. Quando se fala especificamente acerca dos consórcios públicos em RSU, o cenário é similar, conforme se observa no gráfico 4.

Gráfico 5 – Consórcios públicos em RSU no Brasil: natureza jurídica



Fonte: CNM (2019), adaptado pelos autores.

Assim, do levantamento realizado em 2019 pela Confederação Nacional de Municípios, dos 137 (cento e trinta e sete) consórcios públicos formados em RSU, 128 (93,4%) são de natureza jurídica autárquica, isso é, optaram pelo regime de Direito Público, enquanto que apenas nove optaram por se constituir como de Direito Privado, sendo eles nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Santa Catarina, Ceará, Paraná e Minas Gerais.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de todo o exposto, foi possível observar que o próprio texto constitucional aponta a cooperação entre os entes da federação, e no presente caso entre os Municípios, como necessária para o desenvolvimento e bem-estar nacional. Assim, a distribuição de competências previstas na CRFB/88 e o conseqüente processo de descentralização que trouxe uma série de

atribuições para os Municípios, faz com que o diálogo e ações cooperativas sejam essenciais para a implementação das diversas políticas públicas existentes.

Por essa razão, buscou-se realizar um estudo de cunho quantitativo e descritivo, que objetivava caracterizar os consórcios públicos de maneira geral, e em um segundo momento os arranjos cooperativos em sede de resíduos sólidos existentes no país, a fim de compreender se estes seguiam a mesma formação e adequação à legislação atinente.

A pesquisa demonstrou que a maioria dos consórcios públicos em resíduos sólidos foram constituídos nos anos de 2013, 2009 e 2014, respectivamente. Tal fato reforça o entendimento que com o advento da Lei 11.107/05, as administrações públicas municipais passaram a buscar tais arranjos cooperativos, em razão da segurança jurídica e principalmente financeira que adveio com esta, e que fazia com que estes fossem resistentes anteriormente.

Foi possível verificar também, de modo semelhante ao que ocorre com os consórcios públicos constituído em outras áreas, que nos consórcios em RSU, a região Sudeste é a que lidera o número de arranjos cooperativos, com maior concentração no estado de Minas Gerais. Ainda, foi possível observar que na região Nordeste, o Estado da Bahia possui o maior número de consórcios públicos formados, sendo nove deles em resíduos sólidos.

Por fim, é de se salientar que a grande maioria dos consórcios públicos formados são constituídos em conformidade com a legislação regente, a saber, a Lei 11.107/05, e aqueles que já se encontravam constituídos quando da entrada em vigor desta, se transformaram de forma a se adequar estruturalmente a esta. Nesse mesmo sentido, é no que diz respeito à natureza jurídica destes, havendo mais de 90% dos consórcios públicos em RSU se constituído enquanto autarquia, isso é, de natureza de Direito Público.

Assim, observa-se que a formação de arranjos cooperativos ganha cada vez mais notoriedade dentro do cenário brasileiro, na medida em que estes se mostram como uma alternativa para a gestão de competências dos entes federativos, desenvolvimento integrado do país e apoio ao federalismo cooperativo, além de possibilitar o atendimento a direitos fundamentais, como o é o direito ao meio ambiente equilibrado.

Saliente-se ainda o relevante trabalho desenvolvido pela Confederação Nacional de Municípios, na tentativa de identificar os consórcios públicos existentes, caracterizá-los e atualizar informações básicas que permitem a compreensão do fenômeno cooperativo por parte dos pesquisadores e gestores, fazendo com que haja planejamento e direcionamento de recursos, para atendimento das políticas públicas formuladas.

Elenca-se como limitação do presente estudo a dificuldade de conferência ou confirmação dos dados, em razão da ausência de sites dos consórcios públicos, bem como sites

que, apesar de existentes, são pouco alimentados. Para além disso, ressalta-se, em alguns momentos, a imprecisão da informação, e, como mencionado, a ausência de meios capazes de esclarecê-los.

REFERÊNCIAS

Observação: A lista de referências se encontra no final deste documento.

CAPÍTULO 5

CONSIDERAÇÕES FINAIS

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa dissertação objetivou compreender a caracterização dos consórcios públicos em resíduos sólidos existentes no País. Para tanto, seguiu-se a modalidade de artigos, prevista no regulamento do Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA/UFCG), em que cada objetivo específico corresponde a um artigo, que se correlacionam e buscam alcançar e responder ao objetivo geral pretendido.

Inicialmente buscou-se realizar um estudo bibliométrico cujo objetivo foi analisar a estrutura da literatura sobre as relações intergovernamentais e cooperação intermunicipal. Para tanto, utilizaram-se as técnicas de análise de clusters e de rede de citação dos softwares VOSviewer e CitNetExplorer. Os resultados apresentados proporcionaram uma visualização da evolução do campo científico em estudo. Os achados deste estudo que compreendeu o segundo capítulo desta dissertação, deu origem ao artigo intitulado “*Cooperação intermunicipal: um estudo bibliométrico*”.

Foi possível observar determinadas lacunas na literatura, os temas emergentes dentro do campo científico, bem como a necessidade de se passar a uma maior análise da aplicação das práticas de cooperação aos setores que tem sofrido com as dificuldades do Estado em implementar as políticas públicas, como é o caso da saúde e dos resíduos sólidos objeto de estudo da presente pesquisa. Ademais, observou-se ainda que o Brasil pode ser um driver no desenvolvimento de pesquisas nessa área, principalmente em razão das diversas Leis existentes que incentivam e proporcionam meios para as ações cooperativas.

Em seguida, o terceiro capítulo deste trabalho se constituiu de um ensaio teórico cujo objetivo foi refletir sobre as abordagens teóricas e legais no que tange à cooperação intermunicipal no contexto dos resíduos sólidos, com maior profundidade. A partir das discussões concluiu-se que os Consórcios Públicos auxiliam na implementação das políticas públicas ambientais, possibilitando, dessa forma, o cumprimento do comando constitucional estabelecido no art. 225 da atual Carta Magna, a saber, o direito ao Meio ambiente sadio e equilibrado.

O estudo demonstrou ainda que o consorciamento público possibilita aos municípios, principalmente os de pequeno porte, a possibilidade de implementar as políticas públicas sob sua responsabilidade. Dessa forma, com as ações cooperativas, e a consequente promoção de um Meio ambiente sadio e equilibrado, há um aumento na qualidade de vida dos que residem no entorno dos aterros sanitários, e principalmente dos que dali retiram seu sustento.

Por fim, no quarto capítulo, que consiste no artigo intitulado “*Consórcios Públicos em resíduos sólidos no Brasil: uma análise descritiva*”, buscou-se caracterizar os consórcios públicos em resíduos sólidos existentes no País, por meio dos dados disponibilizados pela Confederação Nacional de Municípios, perpassando aspectos como ano de constituição, região com maior concentração e natureza jurídica.

Neste capítulo verificou-se que a Lei 11.107/05 se constituiu importante marco no que diz respeito à formação dos arranjos cooperativos. Foi em razão disso que se observou que a maioria dos consórcios públicos em resíduos sólidos foram constituídos nos anos de 2013, 2009 e 2014, isso é, após a edição e entrada em vigor da referida legislação. Ademais, a pesquisa demonstrou que a grande maioria dos consórcios públicos formados são constituídos ou se adequaram à legislação atinente.

Os resultados sugerem que os consórcios públicos se apresentam como um importante instrumento de cooperação entre os Entes federativos, possuindo vantagens como a economia de recursos técnicos e financeiros; a especialização de equipes técnicas; a possibilidade de que municípios de menor porte realizem determinadas políticas públicas, inacessíveis a um único ente; permite a troca de técnicas, ideias, instrumentos e experiências; e, por fim, oportuniza o diálogo entre os entes da federação, fortalecendo o federalismo cooperativo.

Destaca-se como principal contribuição deste estudo a caracterização dos consórcios públicos existentes no país e o aprofundamento teórico da temática. Estes tendem a contribuir para o avanço dos estudos na área, bem como servir de apoio para novas pesquisas e discussões, especialmente aquelas que busquem fazer estudo integrativo entre a administração pública e áreas afins.

REFERÊNCIAS (APA) – Capítulo 2

- Araújo, A.C. da M. (2020). *Consumo sustentável e inovação social: explorando relações teóricas e empíricas*. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, PB, Brasil.
- Associação Brasileira das Empresas de Limpeza Pública. (2019). *Panorama dos Resíduos Sólidos 2018/2019*. Recuperado em 12 de novembro de 2020, de <https://abrelpe.org.br/panorama/>.
- Cameron, D., & Simeon, R. (2002). Intergovernmental Relations in Canada: The Emergence of Collaborative Federalism. *Publius*. Vol. 32, 49–71.
- Conlan, T. (2006). From Cooperative to Opportunistic Federalism: Reflections on the Half-Century Anniversary of the Commission on Intergovernmental Relations. *Public Administration Review*, 663-676.
- Conlan, T. J., & Posner, P.L. (2016). American Federalism in an Era of Partisan Polarization: The Intergovernmental Paradox of Obama’s “New Nationalism”. *Publius: The Journal of Federalism*, v. 46, 281–307.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. (1988). Brasília. Recuperado em 19 de junho de 2020, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.
- Costas, R, in: Mugnaini, R; Fujino, A. (2017). Bibliometria e cientometria no Brasil: infraestrutura para avaliação da pesquisa científica na era do Big Data. *5º Encontro brasileiro de bibliometria e cientometria*, 19-42. Recuperado em 13 de agosto de 2020, de encurtador.com.br/ikpGT.
- Cruz, E.E.R. de la., Grin, E.J., Sanabria-Pulido, P., Cravacuore, D., Orellana, A. The Transaction Costs of Government Responses to the COVID-19 Emergency in Latin America. *Public Administration Review*, p. 683-695.
- Cruz, E.S.T., Pereira, J.R., Cruz, A.O., & Garcia., A.S. (2018). Gestão da água como Common Pool Resource: revisão integrativa a partir de Elinor Ostrom. XXI SEMEAD - Seminários em Administração, ISSN 2177-3866.
- Da Silva, M. R., Hayashi, C. R. M., & Hayashi, M. C. P. I. (2011). Análise bibliométrica e cientométrica: desafios para especialistas que atuam no campo. *InCID: Revista de Ciência da Informação e Documentação, [S. l.]*, v. 2, n. 1, 110-129. DOI: 10.11606/issn.2178-2075.v2i1p110-129. Recuperado em 10 de novembro de 2020, de <https://www.revistas.usp.br/incid/article/view/42337>.
- Hara, N., Solomon, P., Kim, S.-L., & Sonnenwald, D.H. (2003). An Emerging View of Scientific Collaboration: Scientists Perspectives on Collaboration and Factors that Impact Collaboration. *Journal of the American Society for information science and technology*. V. 54, 952- 965.
- Hayashi, C.R.M. (2013). Apontamentos sobre a coleta de dados em estudos bibliométricos e cientométricos. *Dossiê Epistemologia e teorias da educação*, 89-102. Recuperado em 13 de agosto de 2020, de encurtador.com.br/gisGY.

Jacobs, D. (2010) Demystification of bibliometrics, scientometrics, informetrics and webometrics. *In: DIS ANNUAL CONFERENCE. Richardsbay: University of Zululand.*
 Recuperado em 10 de novembro de 2020, de https://www.researchgate.net/profile/Daisy_Jacobs3/publication/266877235_Demystification_of_Bibliometrics_Scientometrics_Informetrics_and_Webometrics/links/5630d55908ae506cea67437e/Demystification-of-Bibliometrics-Scientometrics-Informetrics-and-Webometrics.pdf.

Koseoglu, M.A. (2016). Growth and structure of authorship and co-authorship network in the strategic management realm: Evidence from the Strategic Management Journal. *Business Research Quarterly*. Vol. 19, 153 – 170.

Lei nº 12.305, de 02 de agosto de 2010. (2010). Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Recuperado em 15 de setembro de 2020, de encurtador.com.br/rFHQ1.

Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. (2020). Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento, a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar o nome e as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal, a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País, a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, para tratar dos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), para estender seu âmbito de aplicação às microrregiões, e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados. Recuperado em 20 de setembro de 2020, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14026.htm.

Leydesdorff, L., Wouters, P., & Bornmann, L. (2016). Bibliometria profissional e cidadã: complementaridades e ambivalências no desenvolvimento e uso de indicadores - um relatório do estado da arte. *Scientometrics*, v. 109, 2129–2150, <https://doi.org/10.1007/s11192-016-2150-8>.

Lima, S. H. O., & Leocádio, A. L. (2017). Mapeando a produção científica internacional sobre inovação aberta. *Revista Brasileira de Gestão e Inovação*, v. 5, 182-208.

Macêdo, H. C. de. (2017). *Avaliação de indicadores de sustentabilidade como subsídio para o planejamento e gestão socioambiental do Município de Brejo da Madre de Deus - PE.* Dissertação de mestrado, Universidade Federal de Pernambuco, Pernambuco, PE, Brasil.

Machado, P.A., Ramos, A.S.M., & Nunes, B. (2015). Trajetória dos estudos de Green IT/S. *V Encontro de Administração da Informação*.

Marques, R. (2012). *Políticas Públicas e gestão de resíduos sólidos em Goioerê- PR.* Monografia de especialização - Pós Graduação em Gestão Pública Municipal, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, PR, Brasil.

Ministério do Meio Ambiente. (2020). *MMA lança Programa Nacional Lixão Zero: Objetivo é acabar com os lixões em todo o país. Iniciativa faz parte da segunda fase da Agenda Nacional de Qualidade Ambiental*. Recuperado em 15 de setembro de 2020, de encurtador.com.br/ipAPY.

Ministério do Meio Ambiente. (2020). *Plano Nacional de Resíduos Sólidos*. Recuperado em 16 de setembro de 2020, de encurtador.com.br/fhqp1.

Nascimento, A. B. F. M. do. (2019). *Cooperação Intermunicipal no Brasil: os efeitos dos consórcios públicos de saúde à luz do Institutional Colletive Action*. Tese de Doutorado, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Rio Grande do Norte, RN, Brasil.

Oliveira, K.D. da S., Kubo, E.K.de M., & Oliva, E. de C. (2018). Enfoque meta-analítico da liderança: uma revisão sistemática. XXI SEMEAD – Seminários em Administração. ISSN 2177-3866.

Painter, M. (2001). Multi-level Governance and the Emergence of Collaborative Federal Institutions in Australia. *Policy and Politics - POLICY POLIT*. V. 29, 137-150.

Palludeto, A.W.A. (2019). Panorama da literatura sobre a financeirização (1992-2017): uma abordagem bibliométrica. *Economia e Sociedade*. Recuperado em 13 de agosto de 2020, de <https://www.scielo.br/pdf/ecos/v28n2/1982-3533-ecos-28-02-0313.pdf>.

Patra, S. K., Bhattacharya, P., & Verma, N. (2006). Bibliometric study of literature on bibliometrics. *Desidoc Bulletin of information technology*. V. 26, 27-32.

Projeto de Lei nº 2289/2015. (2015). Prorroga o prazo para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos de que trata o art. 54 da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Recuperado em 04 de maio de 2020, de encurtador.com.br/gwENP.

Scharpf, F.W. (2007). The Joint-Decision Trap: Lessons From German Federalism and European Integration. *Public Administration*. Vol.44, 845–864.

Silva, F. F. et al. (2019). Análise bibliométrica sobre políticas públicas. *Revista de Políticas Públicas*, 754 – 770.

Silva, J. L. dos S., Padoveze, C. L., & Silva, J.E. (2019). A produção acadêmica sobre consórcio intermunicipal de saúde realizada no Brasil de 1990 a 2017: uma análise bibliométrica / The academic production on intermunicipal consortium of health carried out in Brazil from 1990 to 2017: a bibliometric analysis. *Id online – Revista Multidisciplinar e de Psicologia*. V. 13, n. 46.

Silva, M.E. da., & Cândido, G.A. (2012). A análise de indicadores de sustentabilidade na problemática de resíduos sólidos em Campina Grande - PB. *Reuna*, v. 17, 91-110.

Silva, M.R., Hayashi, C.R.M., & Hayashi, M.C.P.I. (2011). *Análise bibliométrica e cientométrica: desafios para especialistas que atuam no campo*, 110- 129. Recuperado em 13 de agosto de 2020, de <http://www.periodicos.usp.br/incid/article/view/42337/46008>.

Thomaz, P.G., Assad, R.S., & Moreira, L. F. P. (2011). Uso do Fator de impacto e do índice H para avaliar pesquisadores e publicações. *Arquivos brasileiros de cardiologia*, v. 96, nº 02.

Recuperado em 19 de agosto de 2020, de

https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0066-782X2011000200001.

Tiebout, C.H. (1956). A pure theory of local expenditures. Northwestern University. *Journal of Political Economy*, Chicago, v. 64, 416-424.

Van Eck, N. J., and Waltman, L. (2010). Software survey: VOSviewer, a computer program for bibliometric mapping. *Scientometrics*, 84, 523-538.

Van Eck, N. J., & Waltman, L. (2014). CitNetExplorer: a new software tool for analyzing and visualizing citation networks. *Journal of Informetrics*, v. 8, 802-823.

Van Eck, N. J., & Waltman, L. (2014). Visualizing bibliometric networks. In: Ding et al. *Measuring scholarly impact: methods and practice*, 285– 320, https://doi.org/10.1007/978-3-319-10377-8_13.

Volden, C. (2004). Origin, Operation, and Significance: The Federalism of William H. Riker. *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 34, 89 -108.

Wise, C. & O’Leary, R. Intergovernmental Relations and Federalism in Environmental Management and Policy: The Role of the Courts. *Public Administration Review*, v. 57, 150-159.

Wright, D. S. (1965). The Advisory Commission on Intergovernmental Relations: Unique Features and Policy Orientation. *Public Administration Review*. V. 25, 193-202.

REFERÊNCIAS (ABNT) – Capítulo 3

ABRELPE, Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais. **PANORAMA DOS RESÍDUOS SÓLIDOS NO BRASIL - 2020**. Disponível em: <https://abrelpe.org.br/panorama-2020/>. Acesso em 28 de dezembro de 2020.

ABRUCIO, F. L. A Coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, p. 41–67, 2005.

ABRUCIO, F. L.; FILIPPIM, E. S.; DIEGUEZ, R. C. 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, n. 6, p. 1543–1568, dez. 2013.

ALVES, P. A.; AMARAL, K. J.; FISCHER, K. M. Consórcios públicos de Resíduos Sólidos Urbanos na Perspectiva Regional do Paraná. **Redes (St.Cruz Sul)**, v. 21, n. 2, p. 131–159, 2016.

ANDREW, S. A.; FEIOCK, R. C. Core–Peripheral Structure and Regional Governance: Implications of Paul Krugman’s New Economic Geography for Public Administration. **Public Administration Review**, p. 494–499, 2010.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 19 de junho de 2020.

BRASIL. 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**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm. Acesso em 15 de dezembro de 2020.

BRASIL. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. **Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm. Acesso em 25 de dezembro de 2020.

BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. **Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm. Acesso em 25 de dezembro de 2020.

BRASIL. Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. **Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento, a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar o nome e as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal, a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País, a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, para tratar dos prazos para a disposição final**

ambientalmente adequada dos rejeitos, a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), para estender seu âmbito de aplicação às microrregiões, e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14026.htm. Acesso em 25 de dezembro de 2020.

BRASIL. Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998. **Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19605.htm. Acesso em 26 de dezembro de 2020.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Agenda Nacional de Qualidade Ambiental Urbana: Programa Nacional Lixão Zero.** 2019. Disponível em https://www.mma.gov.br/images/agenda_ambiental/residuos/programalixaozero_saibamais.pdf. Acesso em 09 de novembro de 2020.

BRASIL. Projeto de Lei nº 2289/2015. **Prorroga o prazo para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos de que trata o art. 54 da Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010.** 2015. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=7A2335A6315CE37B77A32BFBD2890F44.proposicoesWebExterno1?codteor=1358710&filename=PL+2289/2015. Acesso em 04 de maio de 2020.

BRASIL. Senado Federal. **Resíduos Sólidos: lixões persistem.** Disponível em: <http://www.senado.gov.br/noticias/jornal/emdiscussao/residuos-solidos/residuos-solidos.pdf> Acesso em 10 de maio de 2021

BRITO, A.S. Uma proposta metodológica para análise política e institucional de consórcios públicos como espaços de gestão compartilhada de políticas. **Revista do Serviço Público.** 2018. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3541/2035>. Acesso em 15 de dezembro de 2020.

BÜHRING, M.A.; CONSTANTE, M.S. A judicialização das políticas públicas destinadas ao controle da poluição sonora. **Revista de Direito e Sustentabilidade**, v. 2, n. 2, p. 1-19, 2016.

CNM, Confederação Nacional dos Municípios. **Consórcio Público de Resíduos Sólidos - Principais aspectos técnicos e financeiros.** Disponível em [https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Cons%C3%B3rcio%20P%C3%BAblico%20de%20Res%C3%ADduos%20S%C3%B3lidos%20-Principais%20aspectos%20t%C3%A9cnicos%20e%20financeiros%20\(2017\).pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Cons%C3%B3rcio%20P%C3%BAblico%20de%20Res%C3%ADduos%20S%C3%B3lidos%20-Principais%20aspectos%20t%C3%A9cnicos%20e%20financeiros%20(2017).pdf). Acesso em 26 de dezembro de 2020.

CNM, Confederação Nacional dos Municípios. **Transparência e acesso à informação nos consórcios públicos - O que você precisa saber.** Disponível em: [https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/documentos/Transpar%C3%Aancia%20e%20acesso%20%C3%A0%20informa%C3%A7%C3%A3o%20nos%20Cons%C3%B3rcios%20P%C3%BAblicos%20\(2019\).pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/documentos/Transpar%C3%Aancia%20e%20acesso%20%C3%A0%20informa%C3%A7%C3%A3o%20nos%20Cons%C3%B3rcios%20P%C3%BAblicos%20(2019).pdf). Acesso em 26 de dezembro de 2020.

CONAMA, Conselho Nacional do Meio Ambiente. **RESOLUÇÃO CONAMA nº 404**, de 11 de novembro de 2008. **Estabelece critérios e diretrizes para o licenciamento ambiental de aterro sanitário de pequeno porte de resíduos sólidos urbanos**. Disponível em: <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=592>. Acesso em 26 de dezembro de 2020.

CRUZ, M. C. M. T.; ARAÚJO, F. F.; BATISTA, S. Consórcios numa perspectiva histórico-institucional. **Cadernos Adenauer**, v. XII, n. 4, p. 111–124, 2011.

DALLABRIDA, V.R.; ZIMERMANN, V.J. Descentralização na gestão pública e estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento: o papel dos consórcios intermunicipais. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 5, n. 3, p. 3-28, 2009.

EM DISCUSSÃO. **Os principais debates do Senado Federal**. Resíduos sólidos – Lixões persistem – Maioria das cidades ignora lei e agride meio ambiente – Senado busca saída. 2014. Ano 5, nº 22. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/noticias/jornal/emdiscussao/residuos-solidos/residuos-solidos.pdf>. Acesso em 26 de maio de 2021.

FEIOCK, R.C. The Institutional Collective Action Framework. **The Policy Studies Journal**, v. 41, n. 3, 2013.

GERIGK, W.; PESSALI, H. F. A promoção da cooperação nos consórcios intermunicipais de saúde do estado do Paraná. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 6, p. 1525–1543, 2014.

GOMES, M.F.; MONTEIRO, T.L.M.M. O poder de polícia como instrumento de aprimoramento do meio ambiente do trabalho. **Direito e Desenvolvimento**, v. 9, n.1, p. 163-180, 2018.

GRIN, E.J; ABRUCIO, F.L. Um panorama sobre a cooperação : avanços e desafios para gerar cidades mais sustentáveis. **XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Santiago, Chile, p. 8 - 11, 2016.

GRIN, E. J.; SEGATTO, I. C.; ABRUCIO, F. L. **El Asociativismo Intermunicipal en BRASIL Asociacion Municipal de Chile y Universidad Tecnologica Metropolitana**. 2016. (Nota técnica).

MACÊDO, F.M. Vaquejadas e o dever de proteção ambiental. *Revista Jurídica Luso-Brasileira*, ano 1, nº1, p. 749-792, 2015.

MACHADO, J.A; ANDRADE, M. L. C. Cooperação intergovernamental, consórcios públicos e sistemas de distribuição de custos e benefícios. **Revista de Administração Pública**. 2014. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122014000300008&script=sci_arttext&tlng=pt. Acesso em 15 de dezembro de 2020.

MAZZON, J. A. Análise do programa de alimentação do trabalhador sob o conceito de marketing social. São Paulo: FEA/USP, 1981.

MEIRELLES, H. L. **Direito Administrativo Brasileiro**. (16 a. edição). São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1991. Hely Lopes Meirelles, José Emmanuel Burle Filho. – 42. ed. / atual. até a Emenda Constitucional 90, de 15.9.2015. – São Paulo : Malheiros, 2016.

MORAIS, S.M. de. **Gestão de Consórcios Intermunicipais: o caso do consórcio - RIDES** (Dissertação de Mestrado - Universidade Federal do Triângulo Mineiro) - 2019.

NASCIMENTO, A. B. F. M. do. **Cooperação Intermunicipal no Brasil: os efeitos dos consórcios públicos de saúde à luz do Institutional Colletive Action** (Tese de Doutorado - UFRN) - 2019.

NASCIMENTO, A. B. F. M.; FERNANDES, A. S. A. **Relações de Cooperação em Consórcios públicos de Regiões Metropolitanas: análises do CONDIAM/PB e Consórcio Grande Recife/PE**. Teoria e Prática em Administração, v. 5, n. 1, p. 25–52, 2015.

PAINTER, M. Intergovernmental Relations in Canada: An Institutional Analysis. **Canadian Journal of Political Science**, p. 269 - 288, 1991.

PAINTER, M. The Council of Australian Governments and Intergovernmental Relations: A Case of Cooperative Federalism. **Publius: The Journal of Federalism**, p. 101-120, 1996.

SÃO PAULO. **Lei nº 2.484, de 16 de dezembro de 1935**. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/norma/63434>. Acesso em 26 de dezembro de 2020.

SARAIVA, R.H.S. Consórcio intermunicipal e a saúde pública de qualidade em pequenos municípios. **Âmbito Jurídico**. 2018. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/consorcio-intermunicipal-e-a-saude-publica-de-qualidade-em-pequenos-municipios/>. Acesso em 15 de dezembro de 2020.

SENADO FEDERAL. RESÍDUOS SÓLIDOS: Lixões persistem - Maioria das cidades ignora lei e agride meio ambiente. Senado busca saída. **Revista em discussão**, v. 5, nº 22, 2014.

SILVA, J.L dos S.; PADOVEZE, C.L.; SILVA, J. E. A Produção acadêmica sobre Consórcio Intermunicipal de Saúde realizada no Brasil de 1990 a 2017: Uma Análise Bibliométrica. **Id on line - Revista Multidisciplinar e de Psicologia**, v.13, n. 46, p. 243-261, 2019.

REFERÊNCIAS (ABNT) – Capítulo 4

ABRUCIO, F. L. A Coordenação Federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, p. 41–67, 2005.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 19 de janeiro de 2022.

BRASIL. 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**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm. Acesso em 15 de janeiro de 2022.

BRASIL. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. **Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm. Acesso em 25 de janeiro de 2022.

BRASIL. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. **Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm. Acesso em 25 de janeiro de 2022.

BRASIL. Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. **Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre o serviço de saneamento, a Lei nº 10.768, de 19 de novembro de 2003, para alterar o nome e as atribuições do cargo de Especialista em Recursos Hídricos, a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, para vedar a prestação por contrato de programa dos serviços públicos de que trata o art. 175 da Constituição Federal, a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, para aprimorar as condições estruturais do saneamento básico no País, a Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, para tratar dos prazos para a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos, a Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), para estender seu âmbito de aplicação às microrregiões, e a Lei nº 13.529, de 4 de dezembro de 2017, para autorizar a União a participar de fundo com a finalidade exclusiva de financiar serviços técnicos especializados**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/L14026.htm. Acesso em 25 de janeiro de 2022.

BRITO, A.S. Uma proposta metodológica para análise política e institucional de consórcios públicos como espaços de gestão compartilhada de políticas. **Revista do Serviço Público**. 2018. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3541/2035>. Acesso em 15 de janeiro de 2022.

CNM, Confederação Nacional dos Municípios. **Consórcios Públicos Intermunicipais – Estrutura, prestação de contas e transparência**. 2020. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/2891>. Acesso em 28 de janeiro de 2022.

CNM, Confederação Nacional dos Municípios. **Consórcios Públicos Intermunicipais – Como e para que cooperar?** 2020. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/14830>. Acesso em 24 de janeiro de 2022.

CNM, Confederação Nacional dos Municípios. **Mapeamento dos consórcios públicos brasileiros 2021**. 2021. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/15198>. Acesso em 10 de janeiro de 2022.

CNM, Confederação Nacional dos Municípios. **Mapeamento dos Consórcios públicos Brasileiros**. 2019. Disponível em: <http://www.consorcios.cnm.org.br/materiais-tecnicos>. Acesso em 10 de fevereiro de 2022.

Creswell, J. W. (2010). Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto. **Artmed**.

CRUZ, M. C. M. T.; ARAÚJO, F. F.; BATISTA, S. Consórcios numa perspectiva histórico-institucional. **Cadernos Adenauer**, v. XII, n. 4, p. 111–124, 2011.

EM DISCUSSÃO, Senado Federal. **Resíduos Sólidos: lixões persistem**. 2014. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/503305#:~:text=Trata%20do%20n%C3%A3o%20cu,mprimento%20da,de%20grandes%20cidades%20do%20pa%C3%ADs.&text=Os%20lix%C3%B5es%2C%20abolidos%20nessa%20lei,prejudicam%20drasticamente%20o%20meio%20ambiente>. Acesso em 10 de janeiro de 2022.

MACÊDO, F.M. Vaquejadas e o dever de proteção ambiental. **Revista Jurídica Luso Brasileira**, ano 1, nº1, p. 749-792, 2015.

MORAIS, L.A. de. **DEMOCRACIA E MEIO AMBIENTE: análise do discurso científico e do discurso organizacional de um consórcio intermunicipal**. (Dissertação de Mestrado – UFCG) – 2021.

MORAIS, S.M. de. **Gestão de Consórcios Intermunicipais: o caso do consórcio – RIDES**. (Dissertação de Mestrado - Universidade Federal do Triângulo Mineiro) - 2019.

PRATES, A.M.Q. Os consórcios intermunicipais no Brasil: aspectos legais e modelos de consorciamento. **Revista Científica Semana Acadêmica**. Fortaleza, ano MMXV, nº. 000073, 2015. Disponível em: https://semanaacademica.org.br/system/files/artigos/os_consorcios_intermunicipais_no_brasil_-_aspectos_legais_e_modelos_de_consorciamento.pdf. Acesso em: 30 de janeiro de 2022.

RIOS, R. H. **Consortiamento intermunicipal no Brasil: experiências de cooperação e desenvolvimento no território do Vale do Jiquiriçá (BA)** (Tese de Doutorado – UFBA) – 2015.

SARAIVA, R.H.S. Consórcio intermunicipal e a saúde pública de qualidade em pequenos municípios. **Âmbito Jurídico**. 2018. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/consorcio-intermunicipal-e-saude-publica-de-qualidade-em-pequenos-municipios/>. Acesso em 15 de dezembro de 2020.

SILVA, J.L dos S.; PADOVEZE, C.L.; SILVA, J. E. A Produção acadêmica sobre Consórcio Intermunicipal de Saúde realizada no Brasil de 1990 a 2017: Uma Análise Bibliométrica. **Id on line - Revista Multidisciplinar e de Psicologia**, v.13, n. 46, p. 243-261, 2019.

Vergara, S. C. (2015). Métodos de Pesquisa em Administração. São Paulo: **Atlas**.