



**Eixo Temático: GT1 – Território, Governança e Mercado de Trabalho**

## **Desafios e potencialidades dos Consórcios Intermunicipais: Uma análise do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Norte e Noroeste Fluminense- CIDENNF como instrumento de desenvolvimento turístico da região**

*Challenges and potential of Intermunicipal Consortia: An analysis of the Intermunicipal Development Consortium of the North and Northwest of Rio de Janeiro - CIDENNF as an instrument for tourism development in the region*

Juliana Rangel da Silva Primo<sup>1</sup>  
Edson Terra Azevedo Filho<sup>2</sup>

### **RESUMO**

O presente artigo discute a criação e a finalidade dos Consórcios Públicos Intermunicipais, em específico, o Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento do Norte e Noroeste Fluminense (CIDENNF) que busca compreender como a iniciativa contribui para o desenvolvimento regional, em suma, a câmara de turismo que compõe uma de suas oito câmaras técnicas do consórcio multifinalitário. Mesmo diante de um cenário político de constante mudanças no que diz respeito às administrações regionais, o texto explora de que maneira o consórcio promove a implementação de políticas públicas de como prosperar o turismo e como possibilitar o crescimento da receita dos municípios consorciados, concentrando-se nas implicações dessas mudanças o desenvolvimento socioeconômico das regiões Norte e Noroeste Fluminense. O estudo utiliza abordagem qualitativa, mediante o delineamento de estudo de caso com enfoque explicativo, através de pesquisa documental e revisão bibliográfica que contempla discussões sobre federalismo brasileiro, políticas públicas, governança, planejamento urbano e desenvolvimento regional, visando compreender os instrumentos e dispositivos que alicerçam as atividades consorciais. Em síntese, acredita-se que tais práticas do consórcio fortalecem a governança intermunicipal e atendem a demandas locais, mesmo diante de

<sup>1</sup> Mestranda Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política (PPGSP) pela Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF). E-mail: jrprimo@gmail.com.

<sup>2</sup> Doutor em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense – UENF (CCH), Mestre em Engenharia de Produção pela UENF (CCT) e Graduado em Administração pela Universidade Federal Fluminense – UFF. Professor Associado na UENF do Laboratório de Engenharia de Produção – LEPROD. Diretor Financeiro da incubadora TecCampos na gestão 2016-2019. Possui como áreas de interesse: empreendedorismo, gestão e prospectiva estratégica, desenvolvimento regional e inovação tecnológica. E-mail: etaf@uenf.br.

mudanças políticas, graças ao suporte mútuo entre os municípios consorciados e à sua organização interna.

**PALAVRAS-CHAVE:** Consórcio Intermunicipal; Desenvolvimento regional; Governança.

#### **ABSTRACT**

*This article discusses the creation and purpose of Intermunicipal Public Consortia, specifically the Intermunicipal Public Consortium for the Development of the North and Northwest of Rio de Janeiro (CIDENNF), which seeks to understand how the initiative contributes to regional development, in particular the tourism chamber that makes up one of its eight technical chambers, as it is a multifunctional consortium. Even in the face of a political scenario of constant change with regard to regional administrations, the text explores how the consortium promotes the implementation of public policies on how to prosper tourism and how to make it possible for the revenue of the consortium municipalities to grow, focusing on the implications of these changes for the socio-economic development of the north and north-west regions of Rio de Janeiro. The study uses a qualitative approach, by means of a case study with an explanatory approach, through documentary research and a bibliographical review that includes discussions on Brazilian federalism, public policies, governance, urban planning and regional development, with the aim of understanding the instruments and devices that underpin consortium activities. In summary, it is believed that these consortium practices strengthen inter-municipal governance and meet local demands, even in the face of political changes, thanks to the mutual support between the consortium municipalities and their internal organisation.*

**KEYWORDS:** Intermunicipal Consortium; Regional Development; Governance.

## **1 INTRODUÇÃO**

A Constituição de 1988 representou um marco na reconfiguração do federalismo brasileiro, elevando os municípios à condição de entes federativos, ao lado da União e dos Estados. Essas novas prescrições “configuram indubitavelmente o mais considerável avanço de proteção e abrangência já recebido por esse instituto em todas as épocas constitucionais de nossa história” (BONAVIDES, 2000, p. 344).

Tal mudança constitucional visava fortalecer a autonomia municipal e, por consequência, promover uma distribuição mais equitativa de competências e recursos. A partir dessa alteração, uma série de dispositivos legais foi elaborada com o intuito de mitigar as desigualdades regionais que, historicamente, marcaram o desenvolvimento do país.

Nesse contexto, a partir da chamada “Constituição Cidadã”, os consórcios intermunicipais são reativados e passam a ser utilizados como estratégia inovadora para a efetivação dos objetivos do Estado Democrático de Direito e para a descentralização do sistema federalista de cooperação. Conforme estabelecido pelo artigo 241 da Constituição Federal e regulamentado pela Lei 11.107/2005 e pelo Decreto 6.017/2007, os consórcios públicos são constituídos por entes federativos com o propósito de cooperar na realização de objetivos de interesse comum (BRASIL, 1988; 2005; 2007). Caldas (2017, p. 55) ainda explica que: “[...] Consórcios

Intermunicipais são organizações resultantes da disposição de cooperação dos atores políticos relevantes de diversos municípios (prefeitos) que decidem cooperar entre si para resolver problemas relativos a um tema ou a um setor específico”.

Essa cooperação se traduz na possibilidade de realizar ações conjuntas que seriam inviáveis individualmente, permitindo a soma de recursos e esforços técnicos em prol de um bem maior. Embora as definições de consórcio municipal variem entre autores, como salienta Caldas (2007), um ponto de convergência é o reconhecimento de que se trata de uma união com objetivos comuns, estabelecida em benefício mútuo dos participantes.

Assim, para o autor, partindo de seu significado etimológico, do latim *consortiu*, consórcio se traduz como formas de associação e cooperação entre os seus entes, de modo que “dos caminhos percorridos, apreende-se que consórcio é uma associação originada de algum tipo de interesse comum e voltada para resolver um problema comum dos entes pertencentes ao mesmo nível de governo (município-município)” (CALDAS, 2007, p. 53-54).

Isto posto, apesar das nuances que podem existir, de forma geral, os consórcios municipais podem ser utilizados para a cooperação intermunicipal, permitindo a realização de objetivos comuns de maneira mais eficaz e com melhor alocação de recursos, propiciando maior eficiência na prestação de serviços públicos. Essa forma de cooperação intermunicipal facilita a realização de projetos de infraestrutura, saúde, educação, meio ambiente, entre outras, que muitas vezes seriam inviáveis para um único município devido a restrições orçamentárias ou à falta de expertise institucional e administrativa.

Como o Brasil é um país federalista, ou seja, possui um sistema político que concede certa autonomia para os estados e municípios. Desde a Constituição de 1988, as cidades passaram a atender diversas demandas dentro das prefeituras. Ao mesmo tempo, a descentralização de recursos não acompanhou o aumento das responsabilidades, fazendo com que os municípios tenham dificuldade em desempenhar suas funções em um contexto de baixa arrecadação e diminuição dos repasses federais.

Hoje, para conseguir dar conta em atender as necessidades da população, as prefeituras devem buscar soluções alternativas, por exemplo, investir em captação de recursos e na realização de parcerias intermunicipais que se caracterizam como uma

possibilidade no atendimento das demandas e nos fornecimentos dos serviços públicos.

De acordo com o Centro de Liderança Pública (CLP, 2024, não paginado),

o processo de descentralização, isto é, a transferência de competências da União para os governos locais não foi acompanhada de uma proporcional distribuição dos recursos arrecadados pelo governo. Hoje, 80% dos municípios possuem menos de 20 mil habitantes e dependem quase exclusivamente de transferências federais para sua sobrevivência, com baixa arrecadação própria. Portanto, não são capazes de exercer sua autonomia federativa, sendo assim, é comum que os problemas sob responsabilidade do governo municipal exijam soluções que extrapolam o alcance da capacidade do município em termos de investimentos, recursos humanos e financeiros para o custeio e a atuação política. A maior parte dos problemas de uma prefeitura, acaba afetando, simultaneamente, mais de um município, todavia a importância de soluções que busquem ações conjuntas que em muitos casos, mesmo sendo possível ao município atuar isoladamente, ocorrerá que onde demandar mais economia, seria o desejável buscar a parceria com outras cidades próximas e de realidade similar.

Referente ao objeto do presente texto, o Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento do Norte e Noroeste Fluminense (CIDENNF), que constitui personalidade jurídica de direito público nos termos da Lei Federal nº 11.107/2005 e do Decreto Federal nº 6.017/2007 (BRASIL, 2005; 2007), foi idealizado por municípios do norte e noroeste do estado do Rio de Janeiro, iniciando suas atividades na região em outubro de 2018.

Elaborado também em decorrência de reuniões com representantes dos municípios da região, tanto em eventos acadêmicos quanto políticos, a ideia de implementação do consórcio intermunicipal foi sendo estimulada, segundo Matta (2020), mediante diálogos com representantes da Companhia de Desenvolvimento do Município de Campos (CODEMCA) e da Confederação Nacional de Consórcios Intermunicipais do Brasil (CONACI/BR), até que a sua concretude.

De forma geral, o ambiente político, vide as composições do legislativo e as decisões dos governantes, desempenham um papel crucial na implementação e aplicação de atividades consorciais. Essa dinâmica é imprevisível e pode mudar rapidamente, afetando a janela de oportunidade para a mudança de políticas institucionais. A ascensão de um novo governo ou uma mudança na opinião pública pode abrir ou fechar essa janela. Como aponta Matta (2020), um dos principais fatores que levaram à concepção do consórcio foi, em primeiro lugar, a renovação dos atores políticos municipais em 2016, através das eleições municipais.

O órgão é atualmente formado pelos municípios de Aperibé, Bom Jesus do Itabapoana, Cambuci, Campos dos Goytacazes, Carapebus, Cardoso Moreira, Conceição de Macabu, Italva, Itaocara, Itaperuna, Macaé, Miracema, Natividade, Porciúncula, Quissamã, Santo Antônio de Pádua, São Fidélis, São Francisco de Itabapoana, São João da Barra, São José de Ubá e Varre-Sai. Congregando vinte e um (21) municípios, o mecanismo consorcial visa aprimorar a utilização de recursos, compartilhar infraestruturas e melhorar a eficiência dos serviços públicos entre seus municípios participantes.

Portanto, o consórcio, sendo uma organização multifinalitária, que compõe câmaras técnicas setoriais como: saúde, educação, cultura, turismo, agricultura, mobilidade urbana, meio ambiente e desenvolvimento humano, procura reunir as demandas variadas dos municípios consorciados para otimizar recursos humanos, equipamentos, materiais e instalações, promovendo uma gestão mais eficiente de programas e serviços públicos (ALMEIDA, 2021; CIDENNF, 2023). Além disso, as práticas consorciadas podem potencializar não apenas o aumento e a eficiência administrativa, mas também, fortalece a lógica de ação coletiva ao proporcionar incentivos tangíveis para a cooperação entre os municípios.

A dificuldade, em geral, dos municípios, principalmente os de pequeno porte, em implementar seus projetos ou serviços, denota a necessidade de repensar os problemas territoriais, que muitas vezes transcendem as zonas limítrofes, tornando necessária uma atuação conjunta com os municípios vizinhos, a partir de dispositivos como os consórcios municipais.

Em termos de autonomia fiscal, índices da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN) mostraram que muitos municípios dependem significativamente das transferências de recursos por parte do Governo Federal e dos Estados da União, evidenciando que, mesmo com arrecadação recorde no ano de 2022, 42% dos municípios se encontravam em situação financeira difícil ou crítica (FIRJAN, 2023; NEDER, 2023).

Além disso, cerca de 35% dos municípios não haviam sido capazes de arrecadar o suficiente para arcar com as despesas de suas próprias prefeituras e câmaras municipais, dependendo de recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), dependência financeira que faz com que os municípios tenham limitações administrativas, ocasionando em dificuldades de assegurar serviços públicos essenciais, como salienta Neder (2023).

A atuação do referido consórcio, como uma entidade jurídica independente, capaz de complementar as políticas internas municipais e legalmente amparada pela Lei nº 11.107/2005 (BRASIL, 2005), dos Consórcios Públicos, fortalece sua posição como um instrumento viável de cooperação entre municípios. Esta legislação estabelece as normas gerais para a formação e funcionamento dos consórcios públicos, garantindo sua legitimidade e segurança jurídica.

Dessa maneira, devido à importância atribuída à otimização administrativa dos consórcios, o presente texto examina o processo de criação e evolução do consórcio público, analisando sua contribuição para o desenvolvimento regional, tanto os progressos alcançados quanto os desafios enfrentados desde sua instituição até o presente.

Portanto, o processo de criação e desenvolvimento do consórcio, considerando os avanços e obstáculos desde sua fundação até sua operação atual, é fundamental para entender as dinâmicas de cooperação intermunicipal e as estratégias de desenvolvimento regional adotadas. Assim, é proposto uma reflexão crítica sobre consórcios intermunicipais no Brasil, visando contribuir nas discussões acerca das relações intraorganizacional e o impacto dos consórcios públicos na promoção de resultados positivos para os governos municipais.

É pretendido compreender como o referido consórcio tem favorecido essa cooperação entre municípios que apresentam realidades econômicas e sociais diversas e de que forma tem contribuído para o desenvolvimento regional de maneira integrada e sustentável, com uma gestão pública mais integrada e eficaz.

Diante disso, emerge a seguinte questão: Quais impactos a implementação do consórcio público gerou nos municípios consorciados, e de que maneira essas mudanças contribuem para o desenvolvimento regional no Norte e Noroeste Fluminense?

Em decorrência dessa indagação, constrói-se a hipótese de que as práticas consorciais do CIDENNF conseguem ampliar a capacidade de resposta a demandas locais e fortalecer a governança intermunicipal, apesar de estar suscetível a mudanças políticas que podem impactar sua gestão administrativa, uma vez que, a organização consegue manter suas operações devido à sua organização interna e ao suporte mútuo entre os municípios que o compõem.

Em se tratando de um consórcio multifinalitário, a câmara de turismo do consórcio em discussão, tem tido grande destaque nos municípios consorciados

através do seu projeto Festival Caminhos do Açúcar que é um evento no qual celebra a cultura, história e turismo das regiões Norte e Noroeste do estado do Rio de Janeiro que conta com o apoio de diversos parceiros, como o Governo do Estado do Rio de Janeiro, o Ministério do Turismo, a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ), entre outros parceiros privados.

A iniciativa do projeto Caminhos do Açúcar emerge como um impulso do turismo regional, promovendo não apenas a valorização das belezas naturais e dos atrativos culturais das Regiões do Norte e Noroeste Fluminense, mas também o desenvolvimento socioeconômico. Ao integrar os municípios consorciados em roteiros turísticos diversificados, o projeto enriquece a oferta turística, gera emprego, renda e fortalece a identidade cultural.

A partir de uma estrutura sólida, baseada no fortalecimento da governança, na criação de produtos turísticos e na promoção de capacitação, o Caminhos do Açúcar tem se destacado no fomento ao engajamento da articulação entre os atores do turismo e na oferta de produtos turísticos. Através de um esforço conjunto, operadores foram capacitados e criaram diversos itinerários e produtos turísticos, enriquecendo significativamente a oferta na região. Além disso, a realização exitosa de um Festival, que se revelou um verdadeiro sucesso em termos de movimentação econômica e engajamento dos atores locais, evidencia o impacto positivo desse projeto. Entretanto, o sucesso do Caminhos do Açúcar não se resume apenas a números. É também uma história de superação e resgate da identidade cultural, que se reflete em um processo positivo contínuo de educação patrimonial e geração de emprego.

Isto posto, o estudo empregou técnicas de revisão bibliográfica, acesso a sites e documentos, analisando obras e demais produções que tratem de conceitos e teorias que ajudem a compreender a relação política-institucional entre o consórcio, municípios e sociedade civil, por meio de consulta às obras e publicações de autores que versam sobre teoria política, cooperação intermunicipal, governança e desenvolvimento regional, além de planejamento urbano e políticas públicas.

O texto está dividido em duas partes, além desta introdução e da conclusão, das quais primeiramente foram abordadas questões acerca da descentralização política e do pacto federativo nacional, e posteriormente, questões sobre os impactos provenientes das atividades consorciais nos municípios.

Na conclusão, por se tratar de um estudo ainda em andamento, busca-se aprofundar a compreensão sobre a efetividade das práticas consorciais do consórcio supramencionado, no desenvolvimento da região Norte e Noroeste do Estado do Rio de Janeiro, observando o fortalecimento da governança intermunicipal e a superação de desafios comuns aos municípios consorciados.

## **2 OS PACTOS FEDERATIVOS NACIONAIS E OS MECANISMOS DE DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICA**

No Brasil, desde o advento da Constituição Republicana de 24 de fevereiro de 1891 (BRASIL, 1891), adotou-se a forma federativa de Estado, fortemente inspirada no modelo norte-americano do século XVIII. A transição para o federalismo no Brasil buscou replicar o sucesso do sistema americano, adaptando-o às realidades locais.

Essa forma de organização estatal foi escolhida para distribuir de maneira mais equitativa o poder entre o governo central e as unidades federativas, garantindo tanto a eficiência administrativa quanto a autonomia regional. De acordo com Ferraz Junior (1989), o federalismo brasileiro, assim como o americano, buscou um equilíbrio entre a centralização necessária para a coesão nacional e a descentralização indispensável para a autonomia dos estados.

Duas propostas entraram em conflito: a do projeto da Comissão dos Cinco e a da bancada gaúcha, liderada por Júlio de Castilhos. A última propunha uma discriminação das rendas da União, deixando a chamada competência residual para os estados, que poderiam auxiliar a União em caso de necessidade. Prevaleceu a discriminação de fontes de receita exclusivas da União (art. 7) e dos estados (art. 97), permitindo que ambos criassem, cumulativamente ou não, outros impostos (art. 12), conforme a proposta original da Comissão dos Cinco (arts. 6, 8 e 12). No entanto, em relação às questões militares, o projeto inicial não foi adotado. Na organização federativa, a União não obteve o direito de mobilizar as forças policiais dos estados, e o presidente da República ficou sem o direito de comandar essas polícias, mesmo em tempo de guerra. Enquanto o artigo 47-37 do projeto original prescrevia, entre as competências privativas do presidente da República, 'exercer o comando supremo das Forças de terra e mar dos Estados Unidos do Brasil, bem como das polícias locais, quando convocadas às armas em defesa interna ou externa da União' (omitimos), o texto definitivo (art. 48-3º) excluiu o trecho destacado. Como consequência, em 1916, já durante a Primeira Guerra Mundial, o ministro-general Caetano de Faria teve que propor um acordo com os estados para que as polícias estaduais fossem consideradas reservas do Exército Nacional (FERRAZ JUNIOR, 1989, p. 21).



Lopreato (2022), em sua análise sobre o federalismo brasileiro, delinea três fases distintas que caracterizam a evolução deste sistema de governança no Brasil. A primeira fase, de 1891 a 1964, é marcada pela consolidação do federalismo após a Proclamação da República. Durante este período, observa-se uma descentralização do poder, com as antigas províncias, agora estados, ganhando autonomia política e fiscal. No entanto, essa autonomia é mitigada pela influência das oligarquias regionais, que mantêm controle rígido sobre as políticas locais.

Neste momento inicial do federalismo brasileiro, é crucial analisar como a população participava na recém-proclamada República. A Constituição de 1891, por exemplo, excluía do direito de voto diversos grupos, como os sem-teto, mulheres, padres, pobres, analfabetos, membros de ordens religiosas e militares de baixo escalão (CARVALHO, 2008).

As mulheres passaram a ter direito ao voto apenas em 1932. Segundo José Murilo de Carvalho (2008), a descentralização facilitou a formação de sólidas oligarquias estaduais, apoiadas em partidos únicos, também estaduais. O coronelismo, fenômeno político-social característico da Primeira República, era marcado pelo controle de territórios e populações locais por chefes políticos conhecidos como “coronéis”.

O coronelismo foi a base para o surgimento da “política dos governadores” e, subsequentemente, da “política do café com leite”, ambas caracterizadas pela concentração de poder nas mãos dos grandes proprietários de terras, evidenciando a “artificialidade de nosso federalismo”, que se sustentava em acordos e favorecimentos pessoais e políticos, em vez de princípios democráticos e representativos.

A segunda fase, de 1964 a 1988, é definida pelo regime militar e caracteriza-se por uma centralização do poder no governo federal. As medidas adotadas durante este período visavam fortalecer o Estado nacional em detrimento da autonomia dos estados e municípios. A reforma tributária de 1966 exemplifica essa centralização, pois alterou a distribuição de receitas tributárias, concentrando mais recursos nas mãos do governo central (LOPREATO, 2022).

Após o término da ditadura, a Constituição Federal de 1988 buscou reverter esse legado centralizador ao consagrar a descentralização como estratégia para aprofundar a democracia. No entanto, a centralização de decisões, recursos financeiros e capacidades administrativas no nível federal, característica do regime

burocrático-autoritário, deixou marcas duradouras que ainda influenciam a dinâmica política brasileira contemporânea.

Almeida (2001) destaca que o país se tornou um caso extremo de federalismo centralizado, quase indistinguível de uma polity unitária, e que a oposição democrática ao regime militar adotou a descentralização como um de seus objetivos mais valorizados, juntamente com a justiça social, o estado de direito e a participação dos cidadãos.

A terceira fase, iniciada em 1988, com a promulgação da nova Constituição Federal, representa um marco na redemocratização do país e na reconfiguração do federalismo brasileiro. A Constituição de 1988 ampliou as competências dos estados e municípios, promovendo uma nova descentralização do poder (LOPREATO, 2022). Além disso, estabeleceu mecanismos de transferências de recursos, como os fundos de participação dos estados e municípios, buscando uma distribuição mais equitativa de receitas, incluindo consórcios intermunicipais.

Souza (2006) argumenta que a descentralização consagrada na Constituição de 1988 foi o resultado de um exercício de engenharia política e constitucional na Assembleia Constituinte, fundamentado em quatro razões principais: enfraquecer financeiramente o governo federal, reverter o caminho da centralização de recursos adotado pelo governo militar, lidar com as disparidades regionais e omitir preocupações econômicas em favor do entusiasmo centrado na restauração da democracia.

Arretche (2004) analisa o federalismo brasileiro sob a perspectiva de um federalismo cooperativo, em que há interdependência e coordenação entre os diferentes níveis de governo para a formulação e implementação de políticas públicas. Essa cooperação é essencial para a gestão de questões complexas que transcendem as capacidades individuais dos estados e municípios. Embora a Constituição de 1988 tenha reforçado a autonomia dos entes subnacionais, ela também promoveu mecanismos de cooperação obrigatória em áreas como saúde, educação e assistência social.

Com base nas premissas de Bonavides (2000), pode-se concluir que a evolução do federalismo no Brasil reflete uma trajetória de adaptação às demandas políticas, econômicas e regionais do país. Ao longo das três fases identificadas, o federalismo brasileiro passou de um cenário de conflitos entre a União e os Estados-

Membros para um modelo mais integrado, com maior ênfase na coesão territorial e na superação de desigualdades regionais.

A terceira fase, ao apontar para uma configuração agregativa das regiões, sugere a possibilidade de uma governança federativa mais colaborativa, capaz de enfrentar de forma eficaz os desafios contemporâneos e promover um desenvolvimento mais equitativo no território nacional.

### **3 CONSÓRCIOS COMO MECANISMOS DE OTIMIZAÇÃO DE RECURSOS PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

Argumentar sobre consórcios públicos é uma tarefa desafiadora, especialmente devido ao pensamento individualista de muitos gestores, que se concentram apenas na resolução dos problemas de seus próprios municípios. Esses gestores muitas vezes ignoram que a solução pode ser encontrada por meio da união de esforços, sendo essa colaboração a força motriz das atividades consorciadas. Por isso, muitos gestores têm dificuldade em compreender o verdadeiro propósito dos consórcios públicos como uma ferramenta importante para o desenvolvimento regional, garantindo economia e ações voltadas para a melhoria conjunta dos municípios.

Os problemas relacionados à infraestrutura, meio ambiente, agricultura, saúde, transporte, entre outros, exigem uma abordagem que envolve a cooperação entre os municípios, dado que tais problemas são desafios de caráter comum e de difícil resolução, especialmente considerando a crescente escassez de recursos. Esses entraves geram prejuízos devido à falta de soluções por parte dos administradores municipais, que, isoladamente, não conseguem enfrentar essas questões de maneira eficaz. Nesse contexto, o consórcio público surge como uma solução viável e eficiente, especialmente para os municípios de pequeno porte.

Em várias nações ao redor do mundo, é frequente a existência de associações nacionais e, em determinadas situações, subnacionais de administrações locais, com a finalidade primordial de fomentar a descentralização e o fortalecimento dessas entidades governamentais. Adicionalmente, verifica-se a implementação de consórcios secundários à prestação conjunta de serviços essenciais às comunidades consorciadas.

Mello (1997) contextualiza que na Argentina, a província de Córdoba, onde os municípios dispõem de grande autonomia, eles acabam entrando em contraste com os de várias outras regiões que não possuem consórcios. A Constituição Provincial autoriza os municípios a constituírem consórcios e outros organismos intermunicipais para a realização de serviços em vários setores, como obras públicas, cooperação técnica e financeira.

A Teoria dos Múltiplos Fluxos de Kingdon (2003) é uma ferramenta útil para analisar a convergência de interesses e oportunidades que possibilitaram a criação do CIDENNF. Segundo Kingdon (2003), três fluxos — problemas, soluções e contexto político — devem se alinhar para que uma questão de política pública se destaque e seja abordada. Essa convergência ocorre em uma “janela de oportunidade” aproveitada pelos atores políticos para avançar suas propostas e agendas. No contexto do consórcio público, o fluxo dos problemas foi intensificado pela crise econômica nas regiões norte e noroeste fluminense, resultado da queda nos royalties do petróleo.

Como discutido por Cruz e Terra (2021), a crise global de *commodities* em 2014 resultou em uma queda abrupta dos preços do petróleo, afetando drasticamente os municípios dependentes dessa receita. Os impactos foram sentidos em várias dimensões — econômicas, sociais e fiscais — pressionando as lideranças locais a buscarem soluções emergenciais.

Para Kingdon (2003), problemas ganham atenção política quando são percebidos como urgentes e significativos, muitas vezes impulsionados por indicadores econômicos e pressão social. Na região fluminense, a crise econômica e o aumento do desemprego geraram essa percepção, forçando uma resposta coordenada entre os municípios, o que ajudou a abrir a “janela de oportunidade” para o surgimento do consórcio. O fluxo das soluções refere-se às propostas discutidas entre especialistas e a comunidade política, formando uma “sopa primordial” de ideias que competem por viabilidade e apoio.

A teoria de Olson (2015) sobre ação coletiva pode contribuir na explicação das dinâmicas de cooperação e os desafios enfrentados pelos municípios. Em *A Lógica da Ação Coletiva*, Olson argumenta que, em grupos grandes, os indivíduos racionais podem evitar a contribuição coletiva, assumindo o papel de “*free riders*” (caronas), beneficiando-se sem contribuir.

No caso do consórcio intermunicipal, a diversidade econômica dos municípios representa um desafio para a ação coletiva, já que alguns são mais dependentes dos royalties do petróleo do que outros. Segundo Olson (2015), a eficácia de consórcios intermunicipais depende de incentivos seletivos que superem o problema do “efeito carona”, tornando a cooperação mais atrativa e viável, mesmo para os municípios de menor arrecadação.

De toda forma, a criação do consórcio público como uma plataforma colaborativa entre municípios é amparada pelo artigo 241 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988), que, junto à Lei dos Consórcios Públicos (BRASIL, 2005), promove a gestão compartilhada de serviços públicos. Esse contexto jurídico viabiliza a cooperação intermunicipal, facilitando o planejamento e a execução de políticas públicas regionais.

Como complemento a esses eixos teóricos de análise, as premissas de Celso Furtado (1961) sobre desenvolvimento regional também contribuem para o estudo do consórcio público para superar desigualdades históricas. O autor propôs um desenvolvimento planejado, capaz de mobilizar recursos locais e romper com estruturas de produção arcaicas. Sua atuação na SUDENE exemplifica esse pensamento, ao promover o desenvolvimento do Nordeste a partir de incentivos fiscais e projetos integrados.

Já Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto (1970) oferecem uma visão complementar, destacando que o subdesenvolvimento é uma forma de desenvolvimento capitalista específico nas periferias. Os autores argumentam que o desenvolvimento pode ocorrer de forma dependente e contraditória, favorecendo elites ligadas ao capital estrangeiro, mas também abre espaço para políticas que ampliem a autonomia regional.

Assim, as teorias de Cardoso e Faletto (1970) e de Furtado (1961) oferecem subsídios para a discussão sobre a criação e aplicação do consórcio em questão, especialmente à luz da crise de 2018 na indústria petrolífera. Para Furtado (1961), o consórcio representaria uma tentativa de superação da dependência econômica do petróleo, enquanto Cardoso e Faletto (1970) nos alerta sobre a importância das escolhas políticas para garantir que essa colaboração traga benefícios para todos, reduzindo a dependência e promovendo um desenvolvimento mais equilibrado e inclusivo.

## 4 CONCLUSÃO

O presente texto buscou destacar a relevância dos consórcios intermunicipais como instrumentos de descentralização administrativa e cooperação entre entes subnacionais, em consonância com as discussões sobre os pactos federativos. A revisão bibliográfica realizada explorou como esses consórcios podem criar uma gestão colaborativa entre municípios, promovendo maior eficiência e autonomia na prestação de serviços públicos. Além disso, foi abordado o papel fundamental de fomentar o turismo nas regiões consorciadas, evidenciando sua capacidade de contribuir para o desenvolvimento regional. Nesse sentido, consórcios como o CIDENNF se revelam essenciais para fortalecer capacidades locais, otimizar a utilização de recursos essenciais para o desenvolvimento regional

Portanto, procurou-se indicar que esses arranjos colaborativos, especialmente em regiões como o Norte e Noroeste Fluminense, são ferramentas estratégicas para enfrentar desafios socioeconômicos e promover o desenvolvimento da região consorciada.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Alline Viana. **A formação, atuação e os desafios do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Norte e Noroeste Fluminense – CIDENNF**. 2021, 73 f. Monografia (Bacharel em Administração Pública) – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Campos dos Goytacazes, 2021. Disponível em: <https://uenf.br/graduacao/administracao-publica/wp-content/uploads/sites/4/2021/09/04.2021.-Alline-Viana-de-Almeida-TCC-versao-final.pdf>. Acesso em: 25 out. 2024.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo, democracia e governo no Brasil: ideias, hipóteses e evidências. **BIB - Revista Brasileira De Informação Bibliográfica Em Ciências Sociais**, n. 51, p. 13-34. 2001. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/232>. Acesso em: 25 out. 2024.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-88392004000200003>.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2000

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891**. Nós, os representantes do povo brasileiro, reunidos em Congresso Constituinte, para

organizar um regime livre e democrático, estabelecemos, decretamos e promulgamos a seguinte. Rio de Janeiro, 24 fev. 1891. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao91.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm). Acesso em: 25 out. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 25 out. 2024.

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. Brasília, 18 jan. 2007. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm). Acesso em: 25 out. 2024.

BRASIL. **Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005**. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Brasília, 6 abr. 2005. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm). Acesso em: 25 out. 2024.

CALDAS, Eduardo de Lima. **Formação de Agendas Governamentais Locais: O caso dos consórcios intermunicipais**. 2007. 227 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007. Disponível em: [https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-07042008-102411/publico/TESE\\_EDUARDO\\_LIMA\\_CALDAS.pdf](https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-07042008-102411/publico/TESE_EDUARDO_LIMA_CALDAS.pdf). Acesso em: 25 out. 2024.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**: ensaio de interpretação sociológica. 7. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1970.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 11. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CIDENNF. **Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento do Norte e Noroeste Fluminense**. Disponível em: <https://www.cidennf.com.br/home>; Acesso em: 20 out. 2024

CLP. Associações e Consórcios no desenvolvimento dos municípios brasileiros. **Centro de Liderança Pública**, 16/04/2024. Disponível em: <https://clp.org.br/associacoes-e-consorcios-no-desenvolvimento-dos-municipios-brasileiros/>. Acesso em: 25 out. 2024

CRUZ, José Luís Vianna da; TERRA, Denise. Reconfiguração do espaço urbano-regional do Norte Fluminense pós-2000: contribuições empíricas para a análise. *In*: PIQUET, Rosélia. (Org.). **Norte Fluminense; uma região petrodependente**. Rio de Janeiro: Editora Telha, 2021. p. 239-280.

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. A Constituição Republicana de 1891. **Revista USP**, n. 3, p. 19-24, 1989. DOI: <https://doi.org/10.11606/issn.2316-9036.v0i3p19-24>.

FIRJAN. **Mais de 40% dos municípios brasileiros apresentam situação fiscal difícil ou crítica, aponta Firjan**. FIRJAN, 31/10/2023. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/noticias/indice-firjan-de-gestao-fiscal-edicao-2023-1.htm>. Acesso em: 25 out. 2024

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1961.

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives and public policies**. 2. ed. Ann Arbor, University of Michigan, 2003.

LOPREATO, Francisco Luiz C. Federalismo brasileiro: origem, evolução e desafios. **Economia e Sociedade**, vol.31, n.1, p. 1-41, 2022. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1982-3533.2022v31n1art01>.

MATTA, Larissa Gonçalves da. **Formação de Agenda para governança supralocal: o caso do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Do Norte e Noroeste Fluminense**. 2020. 85 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais) – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Campos dos Goytacazes, 2020. Disponível em: [https://uenf.br/posgraduacao/politicas-sociais/wp-content/uploads/sites/11/2021/08/Dissertacao\\_Larissa-da-Matta\\_Politicas-Sociais\\_UENF.pdf](https://uenf.br/posgraduacao/politicas-sociais/wp-content/uploads/sites/11/2021/08/Dissertacao_Larissa-da-Matta_Politicas-Sociais_UENF.pdf). Acesso em: 25 out. 2024.

MELLO, Diogo Lordello de. Associativismo como instrumento de desenvolvimento dos governos locais: a experiência brasileira e de outros países. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 31, n. 6, p. 55-66, 1997. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/7811>. Acesso em: 25 out. 2024.

NEDER, Vinícius Arrecadação sobe, mas 42% das prefeituras estão em má situação financeira, mostra índice da Firjan. **O Globo**, Rio de Janeiro, 31 out. 2023. Disponível em: <https://www.google.com/amp/s/oglobo.globo.com/google/amp/economia/noticia/2023/10/31/arrecadacao-sobe-mas-42percent-das-prefeituras-estao-em-ma-situacao-financeira-mostra-indice-da-firjan.ghtml>. Acesso em: 25 out. 2024.

OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais**. 1. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1517-45222006000200003>.