

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA  
Programa de Pós-Graduação em Ciência Política**

**PAULO SÉRGIO MENDES CÉSAR**

**O FORTALECIMENTO DAS DIMENSÕES DA CAPACIDADE  
ESTATAL DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS**

Belo Horizonte  
2021

PAULO SÉRGIO MENDES CÉSAR

**O FORTALECIMENTO DAS DIMENSÕES DA CAPACIDADE  
ESTATAL DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS**

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, enquanto requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Ciência Política.

Linha de Pesquisa: Estado, Gestão e Políticas Públicas.

Orientadora: Dra. Márcia Miranda Soares  
Coorientador: Dr. José Ângelo Machado

Belo Horizonte  
2021

## FICHA CATALOGRÁFICA

320	César, Paulo Sérgio Mendes.
C421f	O fortalecimento das dimensões da capacidade estatal dos
2021	consórcios públicos intermunicipais [manuscrito] / Paulo Sérgio Mendes César. - 2021.
	266 f. : il.
	Orientadora: Márcia Miranda Soares.
	Coorientador: José Ângelo Machado.
	Tese (doutorado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas.
	Inclui bibliografia.
	1.Ciência política – Teses. 2. Cooperação – Teses.
	3.Consórcios - Teses. 4.Políticas públicas - Teses. I. Soares, Márcia Miranda . II.Machado, José Ângelo . III.Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. IV.Título.



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

### ATA 14ª/2021 DA DEFESA DE TESE DO ALUNO PAULO SERGIO MENDES CÉSAR

Realizou-se, no dia 11 de novembro de 2021, às 14:00 horas, por videoconferência, a defesa da tese, intitulada "O FORTALECIMENTO DAS DIMENSÕES DA CAPACIDADE INSTITUCIONAL DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS", elaborada e apresentada por PAULO SERGIO MENDES CÉSAR, número de registro 2017699360, graduado no curso de DIREITO/NOTURNO. A defesa é requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em CIÊNCIA POLÍTICA, e foi submetida e analisada pela seguinte Comissão Examinadora: Profa. Márcia Miranda Soares - Orientadora (DCP/UFMG), Prof. José Angelo Machado (DCP/UFMG), Profa. Geralda Luiza de Miranda (DCP/UFMG), Prof. Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos (DCP/UFMG), Prof. Eduardo José Grin (FGV/EAESP), Prof. Ricardo Carneiro (FJP). A Comissão considerou a tese APROVADA. Finalizados os trabalhos, lavrei a presente ata que, lida e aprovada, vai assinada eletronicamente pelos membros da Comissão. Belo Horizonte, 11 de novembro de 2021.



Documento assinado eletronicamente por **Geralda Luiza de Miranda, Professora do Magistério Superior**, em 12/11/2021, às 06:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Carneiro, Usuário Externo**, em 12/11/2021, às 08:23, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Marcia Miranda Soares, Professora do Magistério Superior**, em 12/11/2021, às 09:56, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Jose Angelo Machado, Professor do Magistério Superior**, em 16/11/2021, às 10:40, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos, Professor do Magistério Superior**, em 16/11/2021, às 15:32, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



Documento assinado eletronicamente por **Eduardo José Grin, Usuário Externo**, em 17/11/2021, às 09:35, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 5º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.ufmg.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.ufmg.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **1076368** e o código CRC **C7E5CF82**.

18/11/2021 16:34

SEI/UFMG - 1076368 - Ata

**Referência:** Processo nº 2.3072.258757/2021-85

SEI nº 1076368

## DEDICATÓRIA

*Dedico este trabalho a minha família, especialmente a minha esposa, Stefânia César, que merece dividir a coautoria por toda dedicação e sacrifícios que se submeteu por essa causa, que deixou de ser pessoal e passou a ser familiar em algum momento. Também dedico essa tese a meus filhos, todos nascidos nesse processo de doutoramento, Larissa (2017), Miguel (2020) e Pérola (2021), estes últimos em plena pandemia, num mundo diferente e tumultuado, infelizmente.*

## AGRADECIMENTOS

Agradeço inicialmente a Deus, por entender que nada acontece sem sua permissão. Em se tratando de um processo tão longo como o de doutoramento, acrescido de tantas peculiaridades que uma pandemia é capaz de trazer, acredito que eventos que muitos chamariam de sorte eu prefiro atribuir à vontade divina.

Agradeço a minha família, a minha esposa, Stefânia e a nossos filhos Larissa, Miguel e Pérola. Aqui destaco que enquanto muitos creem que família pode ser óbice à realização de sonhos ou realizações, posso testemunhar que essa minha turma só acrescenta e motiva, funcionando como uma máquina simples, mas eficiente e harmoniosa.

Não seria justo esquecer do incentivo e apoio dos meus pais e irmãos, que sempre demonstraram orgulho por essa façanha e sem perceber me sempre me deram combustível para caminhar em frente. Aos cunhados, especialmente pelas orações da Paty e dicas criativas do Breno Luiz.

Ainda no tocante à família, deixo minha homenagem póstuma a minha sogra, Dona Ilma, que a Covid tristemente levou há tão pouco tempo, mas que sempre me incentivou a estudar, mesmo quando eu era *office boy* ou balconista de lanchonete, totalmente sem perspectiva de cursar sequer um curso superior, e ela acreditou em mim primeiro.

À família que vamos agregando no curso da vida, também chamados amigos, sempre preocupados e solícitos, dispostos a mais que ouvir, dentre tantos aqui estão representados por Daniel Ferreira, amigo e depois chefe, com todo apoio possível ao seu alcance; por Gustavo Henrique, amigo do mestrado e também solidário nas dores do doutoramento; por Helena Maria e Ana Silva, que além de tias foram babás nas horas de aperto; e por Geisa Cristina, a babá incerta nas horas certas.

Outrossim, não seria justo deixar de honrar aqueles que me patrocinaram na academia, como da graduação ao mestrado o Professor Ricardo Carneiro e o Professor Bruno Lazzarotti, bem como no doutoramento a Professora Márcia Miranda Soares e o Professor José Ângelo Machado.

No doutoramento, além de orientadores, Professora Márcia e Professor José Ângelo foram/são muitas outras coisas nesse processo: são gestores que cobram metas e resultados; são auditores que possuem mecanismos cogentes de *enforcement*; são policial bom e policial mau com direito a revezamento; e até são terapeutas em alguns momentos, com prescrição de tratamentos para tranquilizar o espírito inquieto e aflito de um doutorando. No ímpeto de sempre querer tirar mais e o melhor do orientando, eles o conduzem a caminhos que ele certamente não chegaria sozinho.

Não imaginava que fosse aprender sobre metodologia de uma forma prazerosa como decorre do convívio com o Professor Manoel Leonardo Wanderley Duarte Santos, que sempre de dedicadamente e com amor à pesquisa, praticamente dissecava o conteúdo e conseguia contextualizar na problemática das pesquisas dos alunos.

Também agradeço às professoras que compuseram minha banca de sétima etapa da seleção para o doutorado, pela confiança e oportunidade. Agradeço a todos professores que tive a satisfação de assistir as aulas e àqueles que mesmo sem ter tido aula, também pude me beneficiar da proximidade;

Por fim, agradeço a todos meus colegas de doutoramento, com quem sempre aprendi muito; e aos funcionários da UFMG lotados no DCP, especialmente ao Alessandro, que sempre foi muito competente e prestativo para resolver as demandas. Enfim, certeza de que com todos aprendi e de todos levarei muitas saudades.

## RESUMO

A tese investigou os aspectos que influenciam o fortalecimento institucional dos consórcios públicos intermunicipais quanto às suas capacidades de implementar políticas públicas. O tema desta pesquisa está inserido no campo de estudo das relações intergovernamentais e políticas públicas, que integra a linha de pesquisa Estado, Gestão e Políticas Públicas no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFMG. Considerando a dificuldade de grande parcela dos municípios brasileiros para implementação de políticas públicas, o que de certa forma fomentou a ampliação do número de consórcios em diversas áreas de atuação, bem como a escassez de estudos empíricos a respeito, esse trabalho examinará os principais aspectos potencialmente relacionados a melhoria da capacidade estatal dos consórcios frente às políticas públicas. Dessa sorte, as questões que conduziram a pesquisa foram: Se a governança regional pode racionalizar a formulação de políticas públicas e gerar economias de escala, consequentemente aumentando a eficiência da política pública, por que nem sempre os consórcios públicos são fortalecidos? E porque, em algumas regiões onde se verificam muitos consórcios fortalecidos, outros não são? E da mesma forma, porque em contextos em que o natural é os consórcios não serem fortalecidos, alguns acabam se sobressaindo? Portanto, valendo-se, num primeiro momento, da literatura sobre federalismo brasileiro, sua evolução histórica, suas principais características e contextualização das cooperações intergovernamentais, deu-se sequência com o estudo dos municípios, também abordando seus antecedentes histórico até o reconhecimento enquanto ente federativo pela Constituição Federal de 1988. Acerca dos municípios, também foram apresentados aspectos ligados às suas competências administrativas, à heterogeneidade encontrada no país, bem como pelos aspectos fiscais dos municípios frente ao nosso pacto federativo. Considerando o objeto do estudo, ligado ao sucesso da cooperação intermunicipal, mostrou-se indispensável trazer à discussão uma rica, mas objetiva discussão sobre a governança regional, que parte da Teoria da Escolha Racional e da Ação Coletiva, chegando aos custos encapsulados na governança regional e ao dilema entre a atuação local e regional. Ainda sobre a revisão da literatura, passou-se a investigar a figura dos consórcios públicos propriamente, sua trajetória no nosso país até a atual configuração, atuais vantagens e desafios, bem como as dimensões da capacidade institucional que lhe são pertinentes. Para responder as questões de pesquisa, o estudo adotou duas etapas de pesquisa. A primeira etapa, quantitativa, com diversas manipulações estatísticas descritivas e analíticas de dados financeiros municipais disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) de 2007 a 2018. Não apenas permitindo diversas sinalizações acerca do financiamento municipal dos consórcios, variável considerada na primeira etapa da pesquisa para compreender o fortalecimento institucional dos consórcios públicos, a etapa quantitativa também propiciou o agrupamento e classificação dos 5.570 municípios brasileiros em *clusters*. A cada etapa de criação de novos *clusters* e *subclusters* foram fundidos os grupos mais similares, considerando o contexto de despesas municipais com consórcios para cada estado, o Produto Interno Bruto (PIB) médio dos estados e um índice combinando as informações das variáveis acerca de receitas e despesas municipais. Seguindo a metodologia de estudos de casos, na segunda etapa foram selecionados quatro consórcios para verificar a influência de variáveis qualitativas, sendo dois com cenários extremos de financiamento de consórcios dentro do *cluster* com melhor contexto e dois com cenários extremos de financiamento de consórcios dentro do *cluster* com pior contexto encontrado na primeira etapa. Foram realizadas análise documental e entrevistas semiestruturadas com representantes dos consórcios selecionados com vistas a melhor explicar resultados sinalizados nessa etapa. Os resultados da pesquisa apontam uma melhoria geral da capacidade financeira dos consórcios ao longo do tempo, com aumento da quantidade de municípios financiando consórcios e com aumento dos volumes transferidos entre 2007 e 2018. Apesar da priorização do consorciamento ser uma expectativa natural aos municípios com

menos recursos financeiros disponíveis para implementar isoladamente suas políticas públicas, foi constatado o padrão de que os municípios que financiam consórcios em média têm mais recursos financeiros, ou seja, os municípios que não consorciaram possuem médias de receitas menores. Ademais, as correlações estatísticas entre dados financeiros municipais se demonstraram válidas. O volume de recursos transferidos aos consórcios dá destaque ao Paraná, maior financiador de consórcios no período analisado. Na análise de *clusters* foram identificados contextos extremos entre o *cluster* das regiões Norte e Nordeste num cenário pior e com o do Estado do Paraná como cenário melhor. Dentro do *cluster* Norte e Nordeste foram encontrados cenários extremos nos estados do Ceará e do Pará, e no *cluster* do Paraná os extremos estão entre o Noroeste e Sul do estado. Assim, de forma complementar, buscando aprofundar os achados quantitativos, foram realizados estudos de caso em quatro consórcios públicos selecionados por meio dessa análise de *clusters*. Casos que apontaram os estados, as políticas públicas e os prefeitos como condicionantes ao fortalecimento da capacidade. Contudo, observou-se a destacada relevância da política pública e do apoio estadual aos consórcios, principalmente quando se trata de políticas públicas mais complexas como saúde. Grosso modo, os casos permitiram concluir que consórcios públicos com maior capacidade financeira também tendem a apresentar maior capacidade burocrática, legislativa e de infraestrutura.

**Palavras-chave:** cooperação federativa; governança regional; consórcios públicos intermunicipais; políticas públicas; e fortalecimento da capacidade estatal.

## ABSTRACT

The thesis investigated the aspects that influence the institutional strengthening of inter-municipal public consortia regarding their capacity to implement public policies. The theme of this research is inserted in the field of study of intergovernmental relations and public policies, which is part of the research line State, Management and Public Policies in the Graduate Program in Political Science at UFMG. Considering the difficulty of a large portion of Brazilian municipalities to implement public policies, which in a way has fostered the expansion of the number of consortia in various areas of activity, as well as the scarcity of empirical studies on the subject, this work will examine the main aspects potentially related to the improvement of the institutional capacity of the consortia regarding public policies. Thus, the questions that guided the research were: If regional governance can rationalize the formulation of public policies and generate economies of scale, consequently increasing the efficiency of public policy, why are public consortia not always strengthened? And why, in some regions where there are many strengthened consortia, others aren't? And in the same way, why in contexts where it is natural for consortia not to be strengthened, do some end up standing out? Therefore, using, at first, the literature on Brazilian federalism, its historical evolution, its main characteristics and contextualization of intergovernmental cooperation, we continued with the study of municipalities, also addressing their historical background to recognition as a federative entity by the Federal Constitution of 1988. Regarding the municipalities, aspects related to their administrative competences, the heterogeneity found in the country, as well as the fiscal aspects of the municipalities in relation to our federative pact were also presented. Considering the object of the study, linked to the success of intermunicipal cooperation, it was essential to bring to the discussion a rich but objective discussion on regional governance, which starts from the Theory of Rational Choice and Collective Action, reaching the costs encapsulated in regional governance and the dilemma between local and regional action. Still on the literature review, we started to investigate the figure of public consortia itself, their trajectory in our country until the current configuration, current advantages and challenges, as well as the dimensions of institutional capacity that are relevant to them. To answer the research questions, the study adopted two research stages. The first stage, quantitative, with several descriptive and analytical statistical manipulations of municipal financial data made available by the Secretaria do Tesouro Nacional (STN) from 2007 to 2018. Not only allowing different signals about the municipal financing of consortia, a variable considered in the first stage of the research to understand the institutional strengthening of public consortia, the quantitative stage also provided for the grouping and classification of the 5,570 Brazilian municipalities into clusters. At each stage of creation of new clusters and subclusters, the most similar groups were merged, considering the context of municipal transfers to consortia for each state, the average gross domestic product of the states and an index combining the information from the variables about revenues and municipal expenses. At each stage of creation of new clusters and subclusters, the most similar groups were merged, considering the context of municipal transfers to consortia for each state, the average Gross Domestic Product (GDP) of the states and an index combining the information from the variables about revenues and municipal expenses. Following the case study methodology, in the second stage, four consortia were selected to verify the influence of qualitative variables, two with extreme scenarios for financing consortia within the cluster with better context and two with extreme scenarios for financing consortia within the cluster with worse context found in the first stage. Documentary

analysis and semi-structured interviews were carried out with representatives of the selected consortia in order to better explain the results indicated in this stage. The survey results point to a general improvement in the financial capacity of consortia over time, with an increase in the number of municipalities financing consortia and an increase in the volumes transferred between 2007 and 2018. Despite the prioritization of consortia being a natural expectation for municipalities with less financial resources available to implement their public policies in isolation, the pattern was found that municipalities that finance consortia on average have more financial resources, that is, municipalities that do not consortium have lower average revenues. Furthermore, the statistical correlations between municipal financial data proved to be valid. The volume of resources transferred to consortia highlights Paraná, the largest consortium funder in the period analyzed. In the cluster analysis, extreme contexts were identified between the cluster in the North and Northeast regions in the worst scenario and with the one in the State of Paraná as the best scenario. Within the North and Northeast cluster extreme scenarios were found in the states of Ceará and Pará, and in the Paraná cluster the extremes are between the Northwest and South of the state. Thus, in a complementary way, seeking to deepen the quantitative findings, case studies were carried out in four public consortia selected through this cluster analysis. Cases that pointed out states, public policies and mayors as conditioning factors to capacity building. However, the highlighted relevance of public policy and state support for consortia was observed, especially when it comes to more complex public policies such as health. Roughly speaking, the cases allowed us to conclude that public consortia with greater financial capacity also tend to have greater bureaucratic, legislative and infrastructure capacity.

**Keywords:** federative cooperation; regional governance; inter-municipal public consortia; public policy; and strengthening state capacity.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Distribuição dos municípios brasileiros por tamanho de população (2021)..	57
Tabela 2 - Consórcios públicos pelo número de habitantes dos municípios brasileiros	101
Tabela 3 - Correlações e testes de correlação entre a variável transferências para consórcios e as demais variáveis de 2007 a 2018.....	152
Tabela 4 - Média das variáveis do PCA por <i>cluster</i> .....	158
Tabela 5 - Transferências a consórcios nos <i>clusters</i> do Paraná por município .....	160
Tabela 6 - Transferências a consórcios nos <i>clusters</i> do Paraná por microrregião.....	161
Tabela 7 - Transferências a consórcios nos <i>clusters</i> do Paraná por mesorregião.....	162
Tabela 8 - Transferências a consórcios nos <i>clusters</i> das regiões Norte e Nordeste por município.....	163
Tabela 9 - Transferências a consórcios nos <i>clusters</i> das regiões Norte e Nordeste por microrregião .....	164
Tabela 10 - Transferências a consórcios nos <i>clusters</i> das regiões Norte e Nordeste por mesorregião .....	164
Tabela 11 - Divisão do <i>Subcluster</i> 5 do <i>Cluster</i> 1 por Mesorregiões .....	174
Tabela 12 - Divisão do <i>Subcluster</i> 3 do <i>Cluster</i> 1 por Mesorregiões .....	175
Tabela 13 - Divisão do <i>Subcluster</i> 1 do <i>Cluster</i> 5 por Mesorregiões .....	177
Tabela 14 - Divisão do <i>Subcluster</i> 3 do <i>Cluster</i> 5 por Mesorregiões .....	177
Tabela 15 - Síntese da capacidade financeira nos consórcios públicos pesquisados ...	185

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 - Variáveis dependentes e variáveis independentes da etapa quantitativa da pesquisa .....	129
Quadro 2 - Síntese da avaliação dos resultados obtidos na etapa quantitativa.....	166
Quadro 3 - Variáveis dependentes e independentes da etapa qualitativa.....	180
Quadro 4 - Síntese da avaliação dos resultados obtidos na etapa qualitativa .....	206

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - PIB <i>per capita</i> 2017 segundo tipologias geográficas e recortes selecionados (R\$)	58
Gráfico 2 - IDHM e seus subíndices em 1991, 2000 e 2010.....	60
Gráfico 3 - Custos de implantação de aterro sanitário por habitante – 2015 .....	110
Gráfico 4 - Proporção de municípios financiadores de consórcios por estado, de 2007 e 2008	131
Gráfico 5 - Proporção de municípios financiadores de consórcios por região e estado, de 2009 e 2010.....	132
Gráfico 6 - Proporção de municípios financiadores de consórcios por região e estado, de 2011 e 2012.....	133
Gráfico 7 - Proporção de municípios financiadores de consórcios por região e estado, de 2013 e 2014.....	133
Gráfico 8 - Proporção de municípios financiadores de consórcios por região e estado, de 2015 e 2016.....	134
Gráfico 9 - Proporção de municípios financiadores de consórcios por região e estado, de 2017 e 2018.....	135
Gráfico 10 – Médias anuais <i>per capita</i> das despesas municipais com consórcios, de 2007 e 2018, por região e estado (em R\$).....	136
Gráfico 11 – Evolução das médias anuais <i>per capita</i> das despesas municipais com seus consórcios, de 2007 e 2018, por região e estado (em R\$).....	138
Gráfico 12 – Receitas municipais anuais médias <i>per capita</i> , de 2007 a 2018, por região e estado (em R\$).....	139
Gráfico 13 - Receitas correntes líquidas anuais médias <i>per capita</i> , de 2007 a 2018, por regiões e estados (em R\$).....	142
Gráfico 14 - Receitas específicas para consórcios anuais médias <i>per capita</i> , de 2007 a 2018, por regiões e estados (em R\$) .....	144
Gráfico 15 - Despesas municipais anuais médias <i>per capita</i> com políticas públicas, de 2007 a 2018, por regiões e estados (em R\$).....	147
Gráfico 16 - Receita municipal anual <i>per capita</i> de acordo com a participação em consórcios de 2007 a 2018 (em R\$) .....	149

Gráfico 17 - Receita corrente líquida municipal anual <i>per capita</i> de acordo com a participação em consórcios de 2007 a 2018 (em R\$) .....	150
Gráfico 18 – Comparativo de receitas municipais anuais médias <i>per capita</i> , de 2007 a 2018 .....	151
Gráfico 19 - Dendograma com dados de 2016 por unidade federativa .....	155

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - PIB <i>per capita</i> municipal no Brasil, 2017.....	59
Figura 2 - Distribuição dos municípios por grau de desenvolvimento IFDM Emprego e Renda – 2006, 2013 e 2016.....	62
Figura 3 - Mecanismos de integração e custos de transação .....	88
Figura 4 - Mapa de <i>clusters</i> por estado, 2016 .....	156
Figura 5 - Mapa de municípios consorciados e não consorciados – Brasil, 2018.....	157
Figura 6 - Mapa da análise de <i>clusters</i> por municípios pertencentes ao Paraná .....	159
Figura 7 - Mapa da análise de <i>clusters</i> por microrregiões pertencentes do Paraná.....	160
Figura 8 - Mapa da análise de <i>clusters</i> por mesorregiões pertencentes do Paraná.....	161
Figura 9 - Mapa da análise de <i>clusters</i> por municípios das regiões Norte e Nordeste .	162
Figura 10 - Mapa da análise de <i>clusters</i> por microrregiões das regiões Norte e Nordeste	163
Figura 11 - Mapa da análise de <i>clusters</i> por mesorregiões das regiões Norte e Nordeste	164

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ACISPAR - Associações Intermunicipais de Saúde do Paraná

CAF - Central de Abastecimento Farmacêutico

CAN - Comunidade Andina de Nações

CAPS - Centro de Atenção Psicossocial

CEO - Centro de Especialidades Odontológicas

CF/88 - Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

CIB - Comissões Intergestoras Bipartite

CIDE - Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico

CINPRA - Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento

CIS - Consórcio Intermunicipal de Saúde

CIT - Comissões Intergestoras Tripartite

CLT - Consolidação das Leis do Trabalho

CME - Central de Materiais e Esterilização

CNM - Confederação Nacional de Municípios

COMCCLUMEC - Consórcio do *Subcluster* de Melhor Cenário no *Cluster* de Melhor Cenário

COMCCLUPIC - Consórcio do *Subcluster* de Melhor Cenário no *Cluster* de Pior Cenário

CONEP - Comissão Nacional de Ética em Pesquisa

CONFAZ - Conselho Nacional de Política Fazendária

COPICCLUMEC - Consórcio do *Subcluster* de Pior Cenário no *Cluster* de Melhor Cenário

COPICCLUPIC - Consórcio do *Subcluster* de Pior Cenário no *Cluster* de Pior Cenário

COVID-19 - *Coronavirus Disease 19*

CRE - Centros Regionais de Especialidades

CTN - Código Tributário Nacional

DASP - Departamento Administrativo do Serviço Público

EC - Emenda Constitucional

EPI - Equipamentos de proteção individual

EUA - Estados Unidos da América

FINBRA - Pesquisa Finanças do Brasil

FJP - Fundação João Pinheiro

FPE - Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal

FPM - Fundo de Participação dos Municípios

FUNASA - Fundação Nacional da Saúde

FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IFDM - Índice Firjan de Desenvolvimento Social

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

LOA - Lei orçamentária anual

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

ITR - Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural

MCIDADES - Ministério das Cidades

MERCOSUL - Mercado Comum do Sul

MMA - Ministério do Meio Ambiente

MUNIC - Pesquisa de Informações Básicas Municipais

ONG - Organização Não Governamental

PCA - *Principal Component Analysis*

PDR - Plano Diretor de Regionalização

PIB - Produto Interno Bruto

PLACIC - Plano de Ação Conjunta de Interesse Comum

PNMU - Política Nacional de Mobilidade Urbana

PNRH - Política Nacional de Recursos Hídricos

PNRS - Política Nacional de Resíduos Sólidos

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPA - Plano Plurianual

PROEXMAES - Programa Estadual de Expansão e Melhoria da Assistência Especializada à Saúde

QUALICIS - Programa Estadual de Qualificação dos Consórcios Intermunicipais de Saúde

SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

STN - Secretaria do Tesouro Nacional

SUFRAMA - Superintendência da Zona Franca de Manaus

SUS - Sistema Único de Saúde

TCLE - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

TCU - Tribunal de Contas da União

TER - Teoria da Escolha Racional

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>22</b>
<b>1. O SISTEMA FEDERAL BRASILEIRO.....</b>	<b>29</b>
1.1 O Estado Federal: conceito, origem e principais características.....	29
1.2 A Descentralização em federações e o caso brasileiro.....	32
1.3 A Perspectiva cooperativa do federalismo brasileiro.....	35
1.4 As formas de cooperação e mecanismos de coordenação intergovernamental ....	36
<b>2. MUNICÍPIOS NO FEDERALISMO BRASILEIRO.....</b>	<b>41</b>
2.1 Antecedentes históricos.....	42
2.2 A ascensão dos municípios na nova ordem constitucional brasileira.....	51
2.3 Competências administrativas municipais na nova ordem constitucional.....	53
2.4 Heterogeneidade municipal: as diversidades socioeconômicas dos municípios brasileiros.....	56
2.5 Aspectos fiscais dos municípios.....	63
<b>3. OS DILEMAS DA GOVERNANÇA REGIONAL.....</b>	<b>69</b>
3.1 Da escolha racional à ação coletiva.....	69
3.2 A governança regional e seus custos.....	81
3.3 Governança regional <i>versus</i> localismo.....	89
<b>4. OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS NO BRASIL.....</b>	<b>95</b>
4.1 Trajetória dos consórcios públicos na federação atual.....	96
4.2. Configuração dos consórcios: regulamentação e práticas.....	103
4.3 Vantagens do consorciamento.....	107
4.4 Desafios para o consorciamento.....	114
4.5 Aspectos das capacidades estatais relacionados aos consórcios públicos.....	118
<b>5. ANÁLISE ESTATÍSTICA MUNICIPAL SOBRE CONSÓRCIOS.....</b>	<b>124</b>

5.1 Parâmetros metodológicos da etapa quantitativa da pesquisa .....	124
5.2. Resultados da etapa quantitativa da pesquisa .....	130
5.3 Análise quantitativa de <i>clusters</i> .....	155
5.4 Discussão dos resultados quantitativos .....	165
<b>6. ESTUDOS DE CASOS DE CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS .....</b>	<b>170</b>
6.1 Parâmetros metodológicos da etapa qualitativa da pesquisa .....	171
6.2 Resultados que sinalizaram para o fortalecimento da capacidade institucional dos consórcios públicos pesquisados .....	181
6.3 Resultados que auxiliam a explicação do fortalecimento da capacidade institucional dos consórcios públicos pesquisados .....	193
6.4 Discussão dos resultados qualitativos .....	206
<b>CONCLUSÕES .....</b>	<b>218</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>225</b>
<b>APÊNDICE A – ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS E ANALÍTICAS .....</b>	<b>240</b>
<b>APÊNDICE B – ROTEIROS DAS ENTREVISTAS .....</b>	<b>258</b>
<b>APÊNDICE C - ANÁLISE SOBRE O PERFIL DOS ENTREVISTADOS .....</b>	<b>265</b>

## INTRODUÇÃO

Diversos estudos na Ciência Política se dedicam ao aprofundamento dos aspectos da governança regional oriunda da cooperação entre governos locais. Como o federalismo, a governança regional tem sido analisada sob diferentes perspectivas baseadas na “Teoria da Ação Coletiva, na microeconomia, no Novo Institucionalismo e na Teoria dos Jogos” (GERBER e GIBSON, 2005, p. 1).

Este trabalho tem como objeto de análise as relações intergovernamentais entre municípios brasileiros por meio de consórcios públicos e seu objetivo geral consiste em investigar os principais fatores que afetam o fortalecimento institucional dos consórcios públicos municipais no que concerne às suas capacidades de implementar políticas públicas. Para isso, apresentam-se os principais aspectos que potencialmente interferem no fortalecimento dos consórcios públicos brasileiros, com informações obtidas por meio de dados oficiais, secundários, bem como as adquiridas na etapa qualitativa da pesquisa, dados primários.

Gomide, Pereira e Machado (2017) argumentam que a capacidade estatal é determinante nos resultados das políticas públicas. Compreende-se por fortalecimento da capacidade institucional dos consórcios para a implementação de políticas públicas o conjunto de atributos de ordem burocrática, política, legal e fiscal que permitem ou favorecem a implementação de programas ou projetos que viabilizem os objetivos das organizações governamentais (SKOCPOL e FINEGOLD, 1982; MANN, 2008; CINGOLANI, 2013; FERNANDES, 2015).

Lesslk e Michener (2000) afirmam que os termos “construção institucional”, “fortalecimento institucional”, “capacidade organizacional”, “desenvolvimento organizacional” e “capacidade institucional” se referem ao mesmo conjunto de problemas. Para os fins dessa pesquisa, tal fortalecimento pode ser verificado por alguns aspectos, como: 1. Capacidade financeira, pelo volume de recursos financeiros disponibilizado aos consórcios para fazer frente às suas ações; 2. Capacidade burocrática, pela manutenção de corpo técnico profissionalizado e qualificado capaz de assumir de forma adequada às políticas públicas municipais delegadas aos consórcios; 3. Capacidade legislativa, enquanto capacidade de normatizar amarras jurídico-institucionais para, inclusive, resguardar a execução de suas atividades, seja garantindo o rateio regular de recursos financeiros (contrato de rateio) ou regulamentação os serviços delegados (contrato de programa); e 4. Capacidade de infraestrutura, pelos recursos não financeiros que viabilizam a penetração da política pública na sociedade ao longo do território de abrangência do consórcio.

Para alcançar o objetivo geral da pesquisa, tem-se como objetivos específicos: realizar um levantamento do comportamento das finanças municipais que podem impactar o desempenho institucional dos consórcios; correlacionar as principais receitas e despesas municipais com o desempenho das despesas municipais com consórcios públicos; analisar o perfil geral dos consorciamentos brasileiros de acordo com estados e políticas públicas; investigar o fortalecimento da capacidade institucional financeira, burocrática, legislativa e infraestrutural em casos selecionados; e explorar a influência da atuação dos estados e dos prefeitos, bem como das pactuações relacionadas às políticas públicas delegadas aos consórcios no fortalecimento da capacidade institucional dos consórcios pesquisados.

Em especial para o caso brasileiro, os estudos sobre consórcios públicos frequentemente avaliam os fatores que impulsionam ou que limitam a cooperação entre municípios com vistas à implementação de políticas públicas. Não obstante, Gerber e Gibson (2005) apontam que existem poucos estudos que expliquem “por que os governos locais estabelecem a cooperação regional e o que essas entidades regionais realmente fazem” (GERBER e GIBSON, 2005, p. 3) ou que contemplem “avaliação empírica de mecanismos descentralizados de auto-organização para a governança regional” (FEIOCK e TAVARES, 2014, p. 1), sendo que a pesquisa propõe trabalhar esta última lacuna apresentada.

A Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2019, revelou que praticamente 69% dos municípios brasileiros pertencem a pelo menos um consórcio público e que o nível de participação é maior para municípios menores (IBGE, 2019). Os resultados da Munic 2019 também apontam que os consórcios estavam presentes em várias áreas temáticas. Dentre as 12 políticas públicas pesquisadas que mobilizam a organização dos consórcios públicos, tem-se a seguinte distribuição de consorciados: Saúde (83,4%); Manejo de Resíduos Sólidos (31,4%); Meio Ambiente (24,6%); Desenvolvimento Urbano (21,4%); Saneamento Básico (19,6%); Turismo (13,2%); Assistência e Desenvolvimento Social (12,9%); Gestão das Águas (11%); Educação (11,4%); Cultura (10%); Transporte (8,8%) e Habitação (7,6%). A pesquisa ainda indica que: destacadamente 96,2% (384) dos municípios do Paraná e 92,4% (170) dos municípios do Ceará possuem consórcio público na área de Saúde; o Distrito Federal possui apenas um consórcio na área de Manejo de Resíduos Sólidos; nos estados de Amazonas, Amapá, Maranhão e Piauí menos de 10% de seus municípios constituíram algum consórcio público, sendo que no Amapá nenhum de seus municípios fazem parte de consórcio público.

Considerando essa ampla presença de consórcios públicos no Brasil, em diversas áreas de atuação nos últimos anos, este trabalho examinou os principais aspectos potencialmente

relacionados à melhoria da capacidade dos consórcios públicos. Dessa sorte, as questões que conduziram a pesquisa foram: Se a governança regional pode racionalizar a formulação e implementação de políticas públicas e gerar economias de escala, conseqüentemente aumentando a eficiência, por que muitos consórcios públicos são pouco fortalecidos em sua capacidade de implementar políticas públicas? E porque, em regiões onde se verificam muitos consórcios fortalecidos, alguns não o são? E, da mesma forma, por que em contextos em que o natural é os consórcios não serem fortalecidos, alguns acabam se sobressaindo?

No Brasil, a gestão associada de serviços públicos é preceituada no Art. 241 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88), incluído pela Emenda Constitucional nº 19/98, segundo o qual:

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

Assim, a gestão associada de serviços públicos pode ser considerada parceria público-público, que abarca consórcios públicos, convênios de cooperação e contratos de programa. Ao passo que convênios de cooperação são meros pactos autorizados previamente por lei de cada ente federativo, os contratos de programa são instrumentos bilaterais entre entes da federação visando à prestação de serviços públicos (FERRAZ, 2015). Os convênios administrativos estão contemplados de modo sumário na Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. Havrenne (2010) conceitua os convênios como acordos firmados por entidades públicas entre si ou com organizações particulares sem fins lucrativos, com vistas à realização de objetivos de interesse comum e público. Ainda reforça que os convênios diferem fundamentalmente dos contratos administrativos, uma vez que nestes existem interesses contrapostos, enquanto nos convênios os interesses são convergentes.

O Art. 241 da CF/88 cuidou de instrumentalizar a gestão associada de serviços públicos por meio de convênios de cooperação, além da adoção de consórcios públicos. Por essa razão, o Art. 241 pareceu equiparar os convênios de cooperação aos consórcios públicos enquanto instrumentos legítimos para a operacionalização da gestão associada de serviços públicos. Para Câmara (2014), o convênio de cooperação é suficiente para fundamentar a delegação de serviços entre estes governamentais por meio do contrato de programa. Grosso modo, o contrato específico para delegação de serviços públicos entre entes consorciados ou conveniados é o contrato de programa. Câmara (2014) também ressalta que o contrato de programa possui

vigência autônoma em relação ao consórcio ou convênio de cooperação, o que objetiva a continuidade da prestação dos serviços públicos delegados mesmo quando da extinção do consórcio ou do convênio de cooperação.

Já o consórcio público, objeto de estudo da tese, pode ser definido como pessoa jurídica constituída mediante a união de entes federativos com vistas à concretização de objetivos comuns, tendo seu marco regulatório na Lei Federal nº 11.107, de 06 de abril de 2005. A partir da interpretação do Art. 241 da CF/88, pode-se dizer que a finalidade de criação de um consórcio público é a gestão associada de serviços públicos, ou seja, em que dois ou mais entes federados podem se unir para prestar um serviço público de interesse comum. Assim, é possível a criação de consórcios públicos entre municípios, entre estados, entre municípios e estado e até entre municípios e a União, nesse último caso condicionada à participação do estado também.

A CF/88 atribuiu aos municípios brasileiros a condição de terceiro ente federativo, expandindo seus recursos e competências. Acresce-se a isso, a multiplicidade e heterogeneidade de municípios no atual contexto político, em que grande parte das administrações públicas possui limitadas capacidades financeira e operacional, geralmente ocasionando limitações relacionadas ao corpo técnico. Tais limitações induzem os prefeitos municipais, principalmente de entes de médio e pequeno porte, a buscarem meios de otimização de suas ações e orçamentos. É nesse contexto que os consórcios públicos municipais surgem como solução viável e relevante para potencializar a implementação de diversas políticas públicas de competência municipal e alavancar a eficiência na gestão dos recursos locais. Por esta razão, existem inúmeras iniciativas de âmbito federal e estadual de fomento à criação de consórcios públicos intermunicipais.

As vantagens do consorciamento decorrem de ganhos de economias de escala obtidos pelo rateio dos custos fixos, bem como pelas possibilidades de agregar eficiência ou até mesmo de viabilizar políticas públicas antes consideradas inviáveis. O ganho de escala que permite, dentre outras coisas, atender maior número de habitantes com custos menores, agregar mais qualidade pelos mesmos custos, incrementar serviços ao mesmo custo ou a custos menores (GERBER e GIBSON, 2005 e 2009; FEIOCK, 2005). Importante frisar que o ganho pode variar conforme as diferenças de mensurabilidade – no sentido de precisar os custos e benefícios do bem ou serviço público – e de especificidade – relacionada às características peculiares do bem ou serviço público (FEIOCK, 2007).

Sobre ganho de escala e de eficiência em serviços municipais compartilhados, um exemplo vem do Ministério do Meio Ambiente (MMA), que em relatório técnico de 2010 sobre a gestão ambiental urbana no Brasil (MMA, 2010), evidenciou, a partir estudos iniciados em

2002, as diferenças de investimentos necessários à implantação de um modelo sustentável de manejo e gestão de resíduos sólidos. Assim, a relação de custos decorrentes da implantação de aterros sanitários para diversos portes populacionais de municípios varia de aproximadamente R\$ 152,00/habitante, para municípios com até 2,5 mil habitantes, até aproximadamente R\$ 6,00/habitante, para municípios com população acima de 1,5 milhões de habitantes.

Tavares e Feiock (2014) apontam que a legislação pode ser um condão para reduzir os custos de transação, criando amarras contra a deserção dos atores ou prevendo incentivos à cooperação. Nesse segundo sentido, a Lei de Licitações, Lei n. ° 8.666/93, cria regras diferenciadas para licitações promovidas por consórcios públicos. Ocorre que em licitações regionalizadas fica mais provável a efetivação de economias para as compras e contratações municipais. Ao que Carneiro e César (2016) demonstraram a significativa queda dos valores pagos para manutenção dos ativos da iluminação pública mediante licitações por consórcios públicos multifinalitários, que em média obtiveram uma redução acima de 30% do valor de mercado. Essa constatação reforça o argumento de que a figura dos consórcios públicos intermunicipais pode trazer eficiência, ao buscar criar condições de superação das barreiras causadas pela insuficiência de recursos na implementação de políticas públicas (SACHS, 2005).

Soares e Machado (2018) destacam que diferentes áreas de políticas públicas estruturam padrões próprios de relações intergovernamentais, verticais ou horizontais, a partir das formas como distribuem reponsabilidades e recursos entre os entes de diferentes níveis. Por essa razão, podem-se observar comportamentos mais cooperativos, mais competitivos ou até mesmo mais conflitivos em diferentes áreas de políticas públicas, no sentido apontado por Tavares e Feiock (2014).

Para responder às questões da pesquisa, adotou-se métodos mistos de investigação, conjugando uma etapa quantitativa num primeiro momento, quando foram adotadas estatísticas descritivas e analíticas para caracterizar o comportamento financeiro dos municípios em relação a consórcios mediante o levantamento e tratamento de dados secundários disponíveis em fontes oficiais, com uma pesquisa qualitativa em alguns casos selecionados num segundo momento, objetivando complementar a primeira etapa e alcançar o objetivo geral da pesquisa mediante aprofundamento de fatores institucionais e contextuais que influenciam o fortalecimento das capacidades institucionais dos consórcios.

A primeira etapa da pesquisa correspondeu ao levantamento dos dados financeiros dos 5.570 municípios brasileiros do período de 2007 a 2018 obtidos na Pesquisa Finanças do Brasil (Finbra) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e índices disponibilizados pelo IBGE. A escolha do período se deve ao fato de 2007 ser o primeiro ano que contempla informações

financeiras municipais relacionadas a consórcios públicos e 2018 ser o último ano com dados disponíveis e consolidados até a conclusão do estudo. Tais levantamentos permitiram compreender melhor de que forma os municípios brasileiros se comportam frente a seus consórcios públicos, buscando responder às seguintes questões: Qual a relação entre o nível de receita municipal total e seu gasto total com consórcios? Qual a relação entre as receitas específicas para consórcios com o gasto com consórcios? Qual a relação entre o nível de gastos dos municípios com políticas públicas e os valores transferidos aos consórcios? Pertencer a determinado estado importa para o volume de despesas municipais com consórcios?

Além de compreender melhor algumas configurações das atuações municipais frente a seus consórcios, essa etapa da pesquisa permitiu a organização de agrupamentos de municípios de acordo com suas características a partir da técnica de *clusters* e *subclusters*. Já para a segunda etapa da pesquisa, qualitativa, foi feita a seleção de quatro casos a partir das informações de *clusters* obtidas na primeira etapa. Pensando na riqueza de compreender os extremos e considerando que, em relação à participação em consórcios, as regiões Norte e Nordeste se comportam de forma similar e são as regiões com menor média de despesas com consórcio público, e que, em contrapartida, o Estado do Paraná destoa dos demais ao apresentar a maior média de despesas com consórcios públicos, foram utilizados ambos *clusters* – *Cluster 1* contemplando as regiões Norte e Nordeste; e *Cluster 5* contemplando o Estado do Paraná – para seleção dos casos, sendo dois do *Cluster 1* e dois do *Cluster 5*, de tal forma que, para cada um desses *clusters*, tem-se consórcios de regiões ou *subclusters* com cenários também considerados extremos.

Com vistas a assegurar o alcance dos objetivos propostos, a tese está organizada em seis capítulos, além da Introdução e das Conclusões. O Capítulo 1 trata do Sistema Federal Brasileiro, passando pelo conceito, origem e principais características, pela descentralização e distribuição de competências no federalismo, pela ascensão dos municípios na Constituição Federal de 1988, pela perspectiva cooperativa e pelas formas de cooperação e coordenação intergovernamental. O Capítulo 2 é sobre os municípios no federalismo brasileiro e apresenta: os antecedentes históricos desse nível de governo, as competências administrativas municipais na nova ordem constituição, as desigualdades socioeconômicas e da situação fiscal dos entes locais brasileiros. O Capítulo 3 apresenta aspectos da governança regional, conforme a Teoria da Escolha Racional e da Ação Coletiva, aprofunda os fatores que estão relacionados aos seus custos de transação e às escolhas pela governança regional. O Capítulo 4 traz a discussão teórica sobre os consórcios públicos, na qual se destaca os principais aspectos desse tipo de associação, suas vantagens e seus desafios, bem como as dimensões de capacidade estatal consideradas para

o estudo, sendo financeira, burocrática, legislativa e infraestrutural. O Capítulo 5, quantitativo, apresenta a metodologia adotada e os resultados obtidos por meio de correlações de variáveis financeiras dos municípios com vistas a compreender a capacidade financeira dos consórcios. Já o Capítulo 6 consiste na etapa qualitativa da tese, quando são explorados aspectos institucionais sinalizados pela literatura ou legislação em quatro casos selecionados por meio dos *clusters*, dessa vez com vistas a investigar conexões causais do fortalecimento das capacidades financeira, burocrática, legislativa e infraestrutural dos consórcios.

Por fim, as conclusões demonstraram a melhoria geral da capacidade financeira dos consórcios ao longo do tempo, com a verificação dos aumentos graduais da quantidade de municípios financiando consórcios e dos volumes transferidos entre 2007 e 2018. Os principais achados da pesquisa consistem em que, apesar de municípios menores participarem mais dos consórcios, os municípios que possuem despesas com consórcios têm em média mais recursos financeiros do que os municípios que não têm despesas, ou seja, sem consórcios. E já nos estudos de caso, remetem à percepção de que o fortalecimento da capacidade financeira de um consórcio também agrega às capacidades burocrática, legislativa e infraestrutural, com destaque para a potencial influência das pactuações estabelecidas sobre as políticas públicas municipais delegadas ao consórcio e da forma que o estado lida com o consórcio.

Espera-se que essa pesquisa possa contribuir com perspectivas futuras de novos trabalhos, que sejam capazes de complementar ou qualificar seus achados, mas certamente auxiliando acadêmicos e profissionais interessados na temática para melhor compreensão das diversas dimensões das capacidades institucionais da cooperação intermunicipal que objetiva à implementação de políticas públicas no país.

## **1. O SISTEMA FEDERAL BRASILEIRO**

Esse capítulo apresenta uma breve revisão da bibliografia sobre o federalismo brasileiro, sua descentralização, sua perspectiva cooperativa e as nuances da cooperação e coordenação, sem desconsiderar o enquadramento do ente municipal, principalmente a partir da CF/88. Algumas definições e argumentos reforçam a importância dos consórcios públicos municipais no federalismo brasileiro para auxiliar o cumprimento de atribuições relativas à implementação de políticas públicas, assim como os incentivos a sua prática e suas limitações.

### **1.1 O Estado Federal: conceito, origem e principais características**

Antes de aprofundar nas formas de organização dos Estados, é importante apontar que a própria conceituação de estado está comumente ligada aos elementos humano, territorial e político, representados pelo trio povo, território e soberania (DALLARI, 2007; AZAMBUJA, 2004), de tal forma que Estado representaria a ordem jurídica soberana de um povo situado em determinado território.

Liphart (2012), em estudo que avalia as formas de governo de trinta e seis países, considera o território como elemento central de análise em federações, nas quais o nível de descentralização política é influenciado pelo tamanho do território e distintos níveis de governo exercem autoridade sobre uma mesma população e território. Já no que concerne propriamente à soberania, nos dizeres de Gruppenmacher (2010) ela pode ser entendida com atributo de autonomia, que confere condição a um Estado de não dever obediência a qualquer outro Estado. A autonomia também remete a uma condição de entes subnacionais, como estados e municípios, que podem atuar sobre certas matérias geralmente determinadas nas constituições dos Estados.

Oliveira (2007) e Freitas (2008) esclarecem que um Estado pode organizar politicamente seu território como Estado unitário, com decisões político-econômicas oriundas de um poder central, ou como Estado federativo, com certa autonomia e competência para os entes que o compõem decidir sobre assuntos de seu interesse. Ou seja, enquanto nas federações, os entes dispõem de autonomia, nos estados unitários, as unidades subnacionais são submetidas a uma relação hierárquica com o governo central (BOICO, 2015).

Soares e Machado (2018) explicam que as federações, enquanto forma de Estado, ou seja, forma de organização territorial do poder político, contrapõe-se ao Estado nacional unitário, por apresentarem pelo menos dois níveis de governo, o central ou nacional e os

subnacionais, com autonomia. Dessa sorte, uma boa definição do federalismo pode ser tida como:

Uma forma de organização do poder político no Estado nacional caracterizado pela dupla autonomia territorial. Isto significa a existência de dois níveis territoriais autônomos de governo: um central (o governo nacional) e outro descentralizado (os governos subnacionais). Os entes governamentais têm poderes únicos e concorrentes para governarem sobre o mesmo território e povo, sendo que a União governa o território nacional e seus cidadãos, enquanto as unidades subnacionais governam uma parte delimitada do território nacional com seus habitantes. Ambos atuam dentro de um campo pactuado de competências. (SOARES e MACHADO, 2018, p. 13). (Grifos nossos)

A despeito dessa dupla autonomia territorial entre os entes governamentais, Oliveira (2007) reforça que se agrega ao conceito acima a questão do exercício da soberania pelo governo central, visto que, em qualquer Estado, independentemente da forma como é criado, a soberania sempre será do governo central. Esse é um aspecto que diferencia a forma de Estado federal da confederada, na qual, conforme Soares e Machado (2018, p. 15), há soberania política das unidades territoriais frente à comunidade internacional e o direito de secessão, significando tanto a adesão voluntária como a possibilidade de um membro deixar de pertencer ao arranjo unificado. Também explicam que as confederações se diferenciam pela união de entes territoriais soberanos para propósitos mais específicos e compartilhados entre as partes, geralmente relacionados à “união para melhor defesa frente a inimigos externos (motivação militar) e/ou união para criação de um mercado comum (motivação econômica)”. O direito de secessão acaba tornando o modelo confederado bastante frágil, “algumas vezes sem a capacidade de constituir um centro de poder efetivo que tome decisões para todas suas partes” (*Ibidem*). Os mesmos autores defendem ainda que o modelo federal moderno surgiu nos Estados Unidos da América (EUA) como forma de suprir fragilidades evidenciadas na confederação, muitas das quais relacionadas à predominância das vontades das unidades em detrimento do interesse central. Isso difere do modelo federalista que pressupõe um equilíbrio entre centralização de poder político no nível nacional e autonomia subnacional.

De acordo a literatura relacionada (RIKER, 1964; STEPAN, 1999; OLIVEIRA, 2007; GRUPENMACHER, 2010; SOARES e MACHADO, 2018), o federalismo moderno tem sua origem no processo ocorrido nos EUA no final do Século XVIII, quando as treze colônias britânicas pactuaram uma passagem da confederação para o modelo federal, transferindo maior poder ao governo central. Esse modelo de federalista foi consagrado, destarte, na Constituição dos Estados Unidos da América de 1787, configurando um desenho de dupla autonomia territorial de poder com controles mútuos entre os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, denominado freios e contrapesos institucionais (*checks and balances*).

Stepan (1999) revela que, enquanto nos EUA esse processo de criação da federação se deu mediante a união de estados, antigas colônias britânicas, noutros países a criação da federação veio como resposta a pressões por descentralização, como foi o caso do Brasil, visto que a federação brasileira não surgiu para “unir” (*come together*), mas para “manter a união” (*hold together*) já constituída. Independente das motivações que promoveram a criação das federações, pode-se perceber, desde sua origem, o precípua papel do modelo federativo de combinar centralização com descentralização.

Reis (2010) reforça que o federalismo foi adotado com justificativas muito diversas, tendo destaque: preservar a diversidade e particularidade histórica no âmbito de uma união estatal maior; possibilitar a proteção de minorias, que vivem sozinhas em um espaço definido; consagrar o princípio da subsidiariedade; ser um meio para se assegurar a liberdade e de promover a democracia; além de possibilitar um ordenamento estatal mais eficiente com os ganhos de escala, ao invés da resolução de tarefas em pequenas unidades. Na prática, estudos indicaram a complexidade nas configurações do federalismo, o que leva a efeitos diversos sobre aspectos políticos, econômicos e sociais de um Estado-nação, podendo ser esses positivos ou negativos.

Acerca dos aspectos formais do federalismo moderno, herdados do modelo surgido nos EUA e geralmente introduzidos nas constituições dos Estados federais, Soares e Machado (2018) destacam: a previsão constitucional do pacto federativo entre ente nacional e entes subnacionais; a divisão do Estado em unidades-membro da federação; a presença dos poderes executivo, legislativo e judiciário autônomos nos níveis nacional e subnacionais; a divisão de competências fiscais e administrativas entre níveis de governo; e a presença de uma corte suprema de justiça, com atribuições de regular conflitos federativos e garantir a ordem federal.

Elazar (1994) chama a atenção para o fato de que muitos Estados terem adotado o modelo federativo em suas constituições, sendo que o próprio federalismo opera de forma a limitar a autonomia de cada nível de governo. Ao que Soares e Machado (2018) acreditam que a efetivação do federalismo vai além dos aspectos jurídico-formais, sendo tais aspectos, inclusive, dispensáveis em algumas situações, sem previsões constitucionais formalizando o federalismo, mesmo existindo um federalismo efetivo.

Na mesma seara, Soares e Machado (2018), não é necessária e muito menos suficiente a expressa divisão individualizada de competências fiscais e administrativas entre os entes federativos. Tal ausência de previsão pode gerar duplicidade ou omissões na prestação das atividades pelos entes, mas não necessariamente ocasionam falta de autonomia aos entes subnacionais. Ademais, a presença dos poderes executivo e legislativo nos níveis nacional e

subnacional é necessária, mas de *per si* não é suficiente para a efetivação do federalismo. Ao passo que o poder judiciário pode ser considerado desnecessário para tal fim, como ausência de previsão de suprema corte de justiça ou a opção trazida pela CF/88 pela ausência de poder judiciário ao nível municipal.

Outrossim, a existência de um poder legislativo bicameral, contemplando uma segunda casa que representaria os governos subnacionais, como é o caso do Senado, não pode ser considerada condição necessária para o federalismo e vice-versa. Em que pese a relevância dessa característica surgida no modelo federal trazido na Constituição dos EUA de 1787, visto que buscava conciliar forças centrífugas – defendiam um legislativo nacional formado por representantes dos estados - e forças centrípetas – defendiam um legislativo nacional expressando somente interesses da maioria nacional - no âmbito do legislativo nacional (*Ibidem*).

Considerando a complexidade das relações intergovernamentais no federalismo, vale um melhor aprofundamento sobre a descentralização e distribuição de competências no federalismo brasileiro atual, bem como sobre o enquadramento do município após a CF/88, sobre a perspectiva cooperativa.

## **1.2 A Descentralização em federações e o caso brasileiro**

A respeito da descentralização, Elazar (1994) esclarece que há uma tensão permanente entre o governo central e os governos subnacionais nos Estados Federados. Essa tensão faz com que o equilíbrio entre centralização e descentralização seja instável ao longo do tempo, ora tendendo à centralização, ora à descentralização. Essa tensão é encarada por Oliveira (2007) como expressão das forças e interesses divergentes (centrípetos e centrífugos).

Soares e Machado (2018) revelam que geralmente se relaciona o federalismo à descentralização de poderes, competências ou funções aos governos subnacionais. Não obstante, é importante deixar claro que, além da descentralização territorial ou vertical, existem outros tipos, como a funcional ou horizontal, que objetiva transmitir maior autonomia a determinadas pessoas jurídicas governamentais; a do Estado para a sociedade civil, abarcando tantos os agentes de mercado como as organizações da sociedade civil organizada. No mesmo sentido, Carneiro e Brasil (2016) indicam que ela possui sentidos variados:

[...] que vão desde a transferência da prestação de serviços para empresas privadas ou organizações governamentais até a redistribuição ampla de poder entre níveis distintos de governo, passando pela delegação de funções e responsabilidades entre órgãos ou unidades de uma mesma esfera de governo. (CARNEIRO e BRASIL, 2016, p. 126).

Abrucio e Soares (2001) consideram a descentralização territorial como um processo político que resulta em transferência de autonomia em termos de poder decisório, e não apenas mera delegação de funções administrativas. Liphart (2012, p. 176) reforça que na visão convencional, o federalismo é geralmente descrito como “uma divisão espacial ou territorial do poder em que as unidades componentes são geograficamente definidas”. Diferentemente do caso brasileiro, a maioria das federações só possui dois níveis territoriais autônomos. Liphart (2012) chama a atenção para o fato de que tais unidades recebem distintos nomes em diferentes países, como estados nos Estados Unidos, Índia e Austrália, províncias na Argentina e no Canadá, *länders* na Alemanha e na Áustria, cantões na Suíça e regiões na Bélgica.

Descentralização territorial por sua vez, apresenta diferentes dimensões, podendo ser entendida como um processo de transferência de algum tipo de domínio central para esferas de poder inferior, sendo que tais transferências abarcam desde a divisão de recursos financeiros, de atribuições ou mesmo de poder do governo central com os governos regionais ou locais. (BATISTA, 2008).

Para Soares e Machado (2018), a definição de descentralização territorial não é trivial, considerando o adjetivo territorial traz aspecto singulares ao conceito. Nessa perspectiva, os autores apresentam quatro dimensões para a distribuição descentralizada de poder dentro de um território nacional: 1. Descentralização política ou autogoverno, que confere autoridade política ou capacidade para constituição de governos aos atores subnacionais; 2. Descentralização legislativa ou jurisdicional, que reserva competências legislativas próprias e exclusivas aos subnacionais; 3. Descentralização fiscal, que garante recursos financeiros aos entes subnacionais, seja por arrecadação própria ou por transferências intergovernamentais, além da autonomia para gastar com políticas públicas de sua preferência e contrair empréstimos; e 4. Descentralização administrativa, que reserva competências próprias para a oferta de políticas públicas pelos entes subnacionais. As formas como essas dimensões se combinam e em que grau prevalecem conformam diferentes modelos de descentralização aos arranjos federais ao redor do mundo.

Arretche (2012), em estudo analítico para aprofundar a compreensão acerca da divisão de funções na gestão compartilhada das políticas públicas em sistemas federativos, identificou que há políticas públicas marcadas por uma forte regulação da União com a descentralização concentrada na dimensão *policy making* (implementação de políticas públicas), e há aquelas políticas que contemplam a descentralização da dimensão *policy decision-making* (formulação das políticas públicas). Essas duas possibilidades apontam para diferentes graus de autonomia dos entes subnacionais em relação às políticas públicas. Ademais, o estudo esclarece que o

modelo federal brasileiro é bastante centralizado, visto que a União possui diversos mecanismos institucionais que confirmam a autoridade em relação aos governos subnacionais, como competências legislativas exclusivas em diversas matérias estratégicas e alto poder de regulação e controle sobre gastos subnacionais em diversas áreas de políticas públicas (ARRETCHE, 2012).

Passando pela discussão a respeito de qual nível seria o mais adequado à prestação de determinado serviço público ou oferta de bem público, Oates (1977) argumenta que cada bem público deve ser provido pelo nível de governo que represente de forma mais próxima à área geográfica que se beneficia daquele bem com vista à obtenção da eficiência alocativa. Dessa forma, o autor acredita que os governos locais podem conhecer melhor as preferências dos cidadãos do que o governo central, permitindo um melhor ajuste entre a oferta do serviço e as preferências ou especificidades do público nele interessado.

Nessa linha, Carneiro e Brasil (2016) acreditam que a descentralização pode atribuir ganhos de eficiência e de efetividade, visto que pode favorecer um melhor ajustamento da oferta dos bens ou serviços públicos às preferências e necessidades da população a que se destinam, além de tornar mais fácil a realização de experimentos e a introdução de inovações relacionadas a tais políticas públicas.

Nessa perspectiva, Mendes (2004, p. 422) assevera que o ente municipal é o mais indicado para a execução de obras urbanas, “como a instalação e manutenção da iluminação pública ou o calçamento de ruas”. Ao passo que Rezende (2001, p. 49) esclarece que, sejam sistemas unitários ou em federações, “a divisão de funções tende a se processar segundo o interesse espacialmente predominante”, ao que argumenta que num plano exclusivamente racional, a divisão deve ser orientada para que funções de interesse nacional sejam atribuídas ao governo central enquanto funções que circunscrevem a um espaço geográfico limitado fiquem vinculadas aos governos locais. Assim, não faria sentido os entes municipais constituírem universidades públicas, que estariam mais bem administradas e financiadas pelos governos estaduais ou federal. Entretanto, Rezende (2001) ressalta que essa divisão baseada numa escala espacial sofre influências de forças políticas existentes na sociedade e, no caso brasileiro, ainda obedece a um esquema constitucional de competências exclusivas, concorrentes e supletivas que podem tornar meio confusa a definição de competências em determinadas funções.

No nível municipal, Batista (2008) destaca que a descentralização consubstanciada na CF/88 abarcou os aspectos político, reservando autonomia na constituição de governos; legislativo, ao conceder autonomias para elaboração legislativa pelos municípios;

administrativo, ao transferir responsabilidades da gestão de políticas públicas para os municípios; e fiscal, referente ao poder de arrecadar recursos próprios e ter repasses garantidos de recursos dos governos federal e estaduais para os municípios.

### **1.3 A Perspectiva cooperativa do federalismo brasileiro**

Souza (2005) esclarece que a CF/88 adotou o federalismo cooperativo como forma de organização do Estado. O Art. 241, a CF/88 é exemplar nesse aspecto ao estabelecer a gestão associada de serviços públicos. Ao discorrer sobre o federalismo cooperativo, Oliveira (2007) assevera que no modelo cooperativo a rivalidade entre as esferas central e descentralizada de poder deve ser substituída pela colaboração, em que ganha força o espírito de solidariedade para garantir o melhor equilíbrio federativo. Ainda, segundo ao autor, o modelo de federalismo cooperativo objetiva o espírito de solidariedade com vistas a atenuar ou corrigir desigualdades entre entes federados ao procurar unir as distintas esferas de governo “para promover o bem comum coletivo e manter coesa a federação, mitigando as desigualdades entre suas unidades” (p. 11).

Considerando as diferentes federações existentes, Oliveira (2007) destaca que, apesar das dificuldades envolvendo uma realidade de grande variação entre países e ao longo do tempo, pode-se classificar os modelos de federalismo em: dual, em que existe uma estrutura dupla de poder entre os estados-membros e o governo central, sendo que a principal função do governo central seria costurar e soldar os múltiplos interesses dos entes federados; o cooperativo, que procura unir as distintas esferas de governo para promover o bem comum coletivo e manter coesa a federação, mitigando as desigualdades entre suas unidades; o competitivo, que possui o objetivo de controlar o governo, bem como seus gastos, visando a aumentar a sua eficiência, por meio da competição entre as esferas governamentais; e o assimétrico, que é uma forma típica e específica de federalismo que procura acomodar divergências acentuadas de regiões dentro de um mesmo território, atribuindo para as diferentes regiões condições distintas das previstas para as demais.

Ocorre que a cooperação no federalismo não pode ser encarada como automática e se fazem necessários incentivos, positivos e negativos, para que ela se torne realidade. Nesse sentido, o governo central tem importante papel na promoção da cooperação, principalmente em um federalismo historicamente centralizado como o brasileiro. Nessa linha, Arretche (2012) e Machado (2014) sinalizam que a convergência em torno das regras federais é alavancada quando a CF/88 determina comportamentos dos governos subnacionais, o que é somado ao

maior controle dos recursos fiscais e seu emprego como instrumento de indução das escolhas subnacionais.

Soares e Machado (2018, p. 94) enfatizam que “a multiplicação de centros decisórios nas federações torna desafiadora a realização de políticas públicas que dependem da convergência entre escolhas governamentais em direção à realização de objetivos ou metas nacionais”. Dessa forma, a coordenação federativa se revela imprescindível para assegurar o desenvolvimento de políticas públicas do interesse nacional, sendo que essa coordenação geralmente está relacionada à centralidade jurisdicional e à concentração de recursos fiscais no governo nacional

Não obstante o processo de descentralização recente, o viés do federalismo brasileiro ainda é de grande prevalência do governo central, algo que tem raízes históricas. Souza (2005), ao analisar as constituições federais brasileiras, indica que o país apresenta um histórico de governos centralizados, observados desde a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891, a primeira republicana e federativa. Essa Constituição, a despeito de ter adotado um modelo de federação descentralizada, na prática, boa parte dos entes federados brasileiros gozaram poucas vezes de autonomia efetiva, em uma divisão assimétrica de poder entre os entes federados na qual prevaleciam São Paulo e Minas Gerais no controle do governo central. Assim, especialmente nas relações intergovernamentais verticais, o governo central tem um papel fundamental na criação e funcionamento efetivo de instâncias de coordenação e cooperação intergovernamental.

#### **1.4 As formas de cooperação e mecanismos de coordenação intergovernamental**

Independentemente da nomenclatura<sup>1</sup>, do nível de formalidade ou das limitações próprias de atuação, as experiências de governança regional entre entes subnacionais existem por todo o mundo objetivando oferecer conjuntamente equipamentos e serviços públicos à população. Dessa forma, a existência de associações intermunicipais é comum em vários países ao redor do mundo com o principal objetivo de incentivar o processo de descentralização e o fortalecimento de governos locais (CUNHA, 2009). Segundo o autor, o fundamento essencial do processo associativo é a soma de esforços, proporcionando soluções mais eficazes para

---

<sup>1</sup> *Mancomunidades* de Municípios na Espanha; *Syndicats de Communes* franceses; *Consorti Intercomuni* italianos; *Joints Commitees* ingleses; Comunidades Intermunicipais em Portugal; *Zweckverband* e *Amters* na Alemanha; Associações Municipais em Luxemburgo; Conselhos de Distritos Rurais em Israel; e as cooperações intermunicipais voluntárias informais no Japão, na Holanda, na Noruega, na Grécia, na Dinamarca e na Suíça (ENDLICH, 2017).

problemas coletivos. As associações somam serviços, atividades e conhecimentos na busca de um mesmo conjunto de interesses. O associativismo permite, então, que os objetivos dos associados sejam alcançados de forma mais rápida do que se esses estivessem sozinhos, visto que o trabalho é desenvolvido em equipe.

No âmbito do Brasil, Bergoc (2001) define as associações de municípios como:

[...] Uma organização formal de municípios, através da iniciativa do poder Executivo [municipal], com aprovação do Legislativo, em território contínuo, que tem a finalidade de resolver problemas comuns através da reivindicação de obras e serviços através da elaboração de planos e projetos e da busca de recursos junto a órgãos estaduais, nacionais e internacionais, desenvolvendo ações que visem melhorar a eficiência da região e a melhoria da qualidade de vida de sua população através da cooperação intermunicipal. (BERGOC, 2001, p. 78).

Marques (2003), ao discutir sobre a evolução da atuação das associações municipais, esclarece que a despeito do enfoque geral em orientação contábil, jurídica e financeira, a maioria das associações se adaptou para oferecer suporte técnico em arquitetura e engenharia, ocasionando um grande *boom* de departamentos para esta finalidade nestas associações. Rocha (2016) destaca que o governo federal e governos estaduais fomentaram o associativismo desde a década de 70 com o objetivo de incentivar o planejamento do desenvolvimento regional, com ganho de escala e apoio técnico de um agregado de município.

O federalismo brasileiro apresenta poucas instituições de coordenação vertical e horizontal funcionando de forma efetiva. Entre as verticais, destacam-se as Comissões Intergestoras Tripartite (CIT) e Comissões Intergestoras Bipartite (CIB) nas áreas da saúde e assistência social; entre as horizontais, para os estados, pode-se citar o Conselho Nacional de Política Fazendária (Confaz); e entre as horizontais, para municípios, pode-se citar as regiões metropolitanas, as bacias hidrográficas, as associações de municípios e os consórcios públicos.

Já as regiões metropolitanas são um grande centro populacional, em que uma cidade central bem desenvolvida exerce forte influência sobre as cidades vizinhas, compreendem serviços urbanos e interurbanos que deixam de ser de exclusivo interesse local por estarem vinculados a uma metrópole (SABOIA, 1998). Assim, em relação às políticas públicas em regiões metropolitanas, Santos (2007) aponta que a repartição das competências constitucionais entre os entes federativos estaria fundamentada no princípio da predominância do interesse, sendo o interesse metropolitano aquele que transcende o interesse local, não estando territorialmente limitado ao município, e expressando repercussão externa.

As regiões metropolitanas podem ser apontadas como um arranjo de coordenação intergovernamental envolvendo municípios, sob competência dos estados, mas que possui pouca autonomia em relação à implementação e execução de políticas públicas, conduzidas

residualmente nas denominadas funções públicas de interesse comum aos municípios metropolitanos. Pode-se dizer, de forma geral, que as instituições formais de cooperação intergovernamental no Brasil, como as regiões metropolitanas, possuem baixa autonomia sobre a execução de políticas públicas, com ressalvas para os consórcios que são o arranjo mais bem-sucedido nesse aspecto.

No Brasil, apesar do desenho constitucional que demonstra propensão à cooperação, são poucas as instituições no federalismo brasileiro que promovem interlocução e coordenação intergovernamental, com ressalva para consórcios intermunicipais, que são bastante presentes, “principalmente nas áreas de saúde, proteção ambiental e desenvolvimento econômico” (SOUZA, 2005, p. 116). Contudo, deve-se destacar que mesmo os consórcios nem sempre têm efetividade no exercício de suas competências de políticas públicas.

Como visto, a gestão associada de serviços públicos no Brasil foi estabelecida no Art. 241 da CF/88, sendo que se considera a gestão associada de serviços públicos como uma espécie de parceria público-público, que abarca consórcios públicos, convênios de cooperação e contratos de programa. Ao passo que convênios de cooperação são meros pactos autorizados previamente por lei de cada ente federativo, os contratos de programa são instrumentos bilaterais entre entes da federação visando à prestação de serviços públicos. (FERRAZ, 2015).

Os convênios estão contemplados de modo sumário na Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. Os convênios podem ser compreendidos como acordos firmados por entidades públicas entre si ou com organizações particulares sem fins lucrativos, com vistas à realização de objetivos de interesse comum e público. Os convênios diferem fundamentalmente dos contratos administrativos, uma vez que nestes existem interesses contrapostos, enquanto nos convênios os interesses convergem (HAVRENNE, 2010).

O Art. 241 da CF/88 cuidou de instrumentalizar a gestão associada de serviços públicos por meio de convênios de cooperação, além da adoção de consórcios públicos. Por essa razão, o Art. 241 pareceu equiparar os convênios de cooperação aos consórcios públicos enquanto instrumentos legítimos para a operacionalização da gestão associada de serviços públicos (MEDAUAR & OLIVEIRA, 2006). Para Câmara (2014), o convênio de cooperação é suficiente para fundamentar a delegação de serviços entre estes governamentais por meio do contrato de programa. Grosso modo, o contrato específico para delegação de serviços públicos entre entes consorciados ou conveniados é o contrato de programa.

O contrato de programa obedecerá às regras básicas do contrato de concessão de serviço público (Art. 13, § 1º, I). As funções de ‘poder concedente’ devem ser assumidas pelo consórcio ou pelo ente conveniado. O papel de concessionário será

assumido pelo 'contratado'. É vedada a transferência de funções de planejamento, regulação e fiscalização para o contratado, ou seja, pelo responsável pela prestação de serviços (Art. 13, § 3º).

Câmara (2014) também ressalta que o contrato de programa possui vigência autônoma em relação ao consórcio ou convênio de cooperação, o que objetiva a continuidade da prestação dos serviços públicos delegados mesmo quando da extinção do consórcio ou do convênio de cooperação.

Apontados pela literatura (MEDAUAR e OLIVEIRA, 2006; ALVES, 2006; SACHS, 2005; HARGER, 2007) como uma das formas mais efetivas de regular a cooperação entre entes federados, conforme Ribeiro (2007), a Lei n.º 11.107/2005 ou Lei de Consórcios Públicos foi a primeira dedicada exclusivamente à cooperação federativa, regulamentando tanto os consórcios públicos, como a gestão associada de serviços públicos. Os consórcios podem ser também verticais e horizontais para os estados, visto que a Lei n.º 11.107/05 prevê a possibilidade de serem criados consórcios públicos entre entes federativos de diferentes níveis, como no caso de um consórcio público contemplando municípios, estado-membro e a União. Considerando a atenção e relevância desprendida ao consórcio público nesse estudo, ele será tratado em capítulo à parte, com o devido aprofundamento que permita avaliar os resultados das etapas quantitativa e qualitativa pretendidas da pesquisa.

Nesse capítulo foi visto, pela análise apresentada do federalismo brasileiro, contemplando três níveis de governo federado enquanto forma de organização do poder no território, que se evidencia, dentre inúmeras outras questões, o processo parcimonioso de descentralização e o processo cooperativo determinado pela Constituição Federal de 1988. Assim, em um modelo federativo complexo e peculiar como o brasileiro existem diversas formas de cooperação intergovernamental. Contudo, a indução à cooperação e a própria coordenação de ações governamentais se mostram fundamentais para a melhoria do desempenho de diversas políticas públicas.

Pode-se dizer que, de alguma forma e em certo grau, o modelo federativo parece sinalizar que o histórico de estruturação de determinada política pública em nível federal ou estadual pode vir a influenciar como se configurará a indução ou fomento intergovernamental ao desenvolvimento das cooperações intergovernamentais.

Na organização federativa brasileira, muitas políticas justificadamente ficam concentradas no governo central, outras tantas nos governos subnacionais e outras são compartilhadas. Eis que a CF/88 elencou diversas políticas enquanto competências comuns a todos os níveis de entes federados (Art. 23). Em decorrência disso, pode-se dizer que tal

dispositivo constitucional representa um forte argumento em prol do teor cooperativo do nosso federalismo. Até mesmo porque, inexistindo alguma forma de cooperação – ou até mesmo coordenação – entre União, estados e municípios, podem ocorrer serviços em duplicidade ou restarem ausentes, nesse último caso provavelmente em função de um governo acreditar ou desejar que os outros governos assumam a execução de determinada política pública. Desse impasse oriundo de ausência de uma efetiva coordenação da descentralização de importantes políticas públicas, desigualdades regionais podem ser aprofundadas.

Nessa linha, a literatura tem apontado que o governo federal detém grande poder sobre diversas políticas públicas, valendo-se, inclusive, da indução dos governos subnacionais por intermédio de vinculação à liberação de recursos financeiros. Eis que as transferências intergovernamentais são de suma importância no jogo federativo. Em especial as transferências, vinculadas ou não, parecem viabilizar um poder maior ao governo central com vistas a negociar em troca de suas ingerências sobre as políticas públicas.

A literatura sobre federalismo brasileiro trata dos aspectos da indução federal sobre política públicas, principalmente sobre as setoriais, mas há carência de estudos sobre a atuação dos governos estaduais direcionada ao fomento de execução de políticas públicas pelos municípios e, conseqüentemente, por seus consórcios públicos. Enquanto importante variável dessa pesquisa, tanto nos estudos estatísticos como nos estudos de caso, o governo estadual no modelo federativo cooperativo, que preconiza o princípio da subsidiariedade entre os níveis governamentais da federação (REIS, 2010), mostra-se fundamental para se compreender o desempenho dos consórcios públicos intermunicipais. Esse é um ponto de contribuição da presente pesquisa. Ademais, em diversas políticas públicas, o estado ao financiar políticas municipais pode obter ganhos secundários, principalmente quando se trata das políticas comuns previstas no Art. 23 da CF/88.

Considerando que a carência de capacidades estatais e a desigualdade em várias dimensões, muitas administrações públicas municipais apresentam grande dificuldade para cumprir as exigências necessárias à viabilização das transferências intergovernamentais. Isso acaba por enfraquecendo o ideal redistributivo das transferências vinculadas. Devido à heterogeneidade das regiões, e conseqüentemente pela fragilidade de muitos municípios, bem como em consideração a inúmeras outras questões permeando os municípios, faz-se salutar uma análise destacada no próximo capítulo.

## 2. MUNICÍPIOS NO FEDERALISMO BRASILEIRO

A CF/88 tornou o município ente federativo ao lado dos estados e da União. Os impactos desse novo *status* são estudados até hoje, visto que inúmeras competências e encargos surgiram para os municípios a partir de 1988. Prado (2003) aponta que, com a municipalização oriunda da CF/88, o ente local foi o nível de governo que teve sua capacidade de gasto mais ampliada, visto que teve considerável ampliação de competências sobre a implementação de políticas públicas. Ao passo que Grin e Abrucio (2017, p. 11) esclarecem que “o novo *status* dos municípios como entidades autônomas não foi acompanhada pela expansão das capacidades estaduais, para a grande maioria dos municípios, que poderiam apoiar os novos papéis assumidos”.

Em que pese a incontestável definição do município como ente federado, há que se destacar suas peculiaridades, em relação aos outros entes. Conforme estabelece o § 4º do Art. 31 da CF/88, aos municípios: “[...] é vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais”<sup>2</sup>. Outrossim, deve-se registrar a não representatividade no Congresso Nacional, mecanismo pensado no modelo de federalismo norte-americano para viabilizar a representação de interesses dos entes federativos subnacionais no plano central de governo, na perspectiva do *checks and balances* que marca o desenho do federalismo moderno. Tem-se que a atuação da Confederação Nacional de Municípios (CNM), assim como de outros grupos de representação de interesses municipais, pode ser compreendida como forma de minimizar essa ausência de representação política dos municípios no Senado Federal.

Mas a despeito da ausência de Judiciário e ausência de representação no Senado Federal, pode-se atribuir aos municípios as autonomias política, administrativa, fiscal e jurisdicional, vistas no capítulo anterior.

Ademais, em que pese a extensão territorial brasileira, de proporção continental, pode-se afirmar que o Brasil possui enorme quantidade de municípios, atualmente 5.570, marcados por fortes desigualdades regionais. Considerando a grande quantidade de municípios no país com vasta diversidade social, econômica, cultural e geográfica, em que grande parte são municípios pequenos e com insuficiente capacidade administrativa, a atuação cooperada

---

<sup>2</sup> Atualmente existem 33 Tribunais de Contas no Brasil: 01 Tribunal de Contas da União; 26 Tribunais de Contas dos Estados; 01 Tribunal de Contas do Distrito Federal; 03 Tribunais de Contas dos Municípios da Bahia, de Goiás e do Pará; e 02 Tribunais de Contas Municipais de São Paulo e do Rio de Janeiro. Os Tribunais de Contas dos Municípios são órgãos estaduais com incumbência da análise de contas dos seus municípios. Já os Tribunais de Contas Municipais foram vedados somente com a CF/88, quando já existiam o do município de São Paulo e o do município do Rio de Janeiro, que puderam persistir. (LENZA, 2019)

representa importante instrumento para melhoria na qualidade das políticas públicas. Não obstante, a própria elevação dos municípios ao *status* de ente federativo tende a aumentar significativamente a competição. Neste aspecto, tem-se a disputa por recursos de outros entes, a guerra fiscal pela atração de investimentos privados e comportamentos oportunistas:

Em vez de uma visão cooperativa, predomina um jogo no qual os municípios concorrem entre si pelo dinheiro público de outros níveis de governo, lutam predatoriamente por investimentos privados e, ainda, muitas vezes repassam custos a outros entes, como é o caso de muitas prefeituras que compram ambulâncias para que seus moradores utilizem os hospitais de outros municípios, sem que seja feita uma cotização para pagar as despesas. (ABRUCIO, 2006, p. 98).

Em que pese a tendência de elevação de adesões de municípios a consórcios públicos em diversas temáticas, conforme demonstra o histórico da Pesquisa Munic/IBGE, o sobredito reforça a importância de fortalecimento dos consórcios no Brasil com vistas a melhorar o desempenho dos municípios na execução de suas políticas públicas, afinal, além de o país possuir dimensão continental e milhares de municípios, pode-se dizer que de certa forma a visão cooperativa não predomina sem fortalecimento institucional, o que potencialmente impacta o desempenho de diversas políticas públicas.

A seguir é apresentada a evolução dos municípios na história brasileira. Na sequência, se apresentam as competências administrativas municipais e alguns indicadores socioeconômicos com vistas a melhor compreender a heterogeneidade dos municípios brasileiros. Ao fim desta seção tem-se uma avaliação da situação fiscal dos municípios.

## 2.1 Antecedentes históricos

O surgimento do verbete município remete à República Romana e significava “cidade livre que se governa por suas próprias leis e com foros e privilégios de Roma”. A palavra é formada de *munus* ou *munia*, que significa muro, jurisdição cercada, ou ainda presente, encargo, ofício, mais o verbo *capio*, que significa tomar, logo, município é aquele que toma o encargo (TAVARES, 1997). Na Idade Média havia grandes áreas territoriais que entregavam suas liberdades aos senhores feudais em troca de segurança. As cidades voltam gradativamente a adquirir certa autonomia no Século XV, já sendo instituídas as municipalidades nas Ordenações Afonsinas e Manuelinas em 1512. (TAVARES, 1997, p. 169).

No Brasil, o município percorreu um longo caminho histórico até sua atual configuração, obtida com a Constituição Federal de 1988. Abaixo estão apresentadas as

principais características do enquadramento político do município em cada um dos períodos que marcaram a história do país.

### *2.1.1 O município no Brasil Colônia (1500-1821)*

Desde a chegada dos portugueses ao Brasil no Século XVI, especialmente com a instituição das Capitanias Hereditárias, foi possível identificar forças centrífugas e identidades locais que já esboçavam esforços de autonomia local (SHIMIDT, 2005). Nesse início de colonização portuguesa, as municipalidades se formavam a partir de núcleos nada homogêneos, visto que “não se adotava o mesmo tipo de organização administrativa para todos os núcleos coloniais: seus tipos de governo eram adequados às suas diferenças específicas” e havia “uma discrepância entre a organização política fictícia encontrada nas leis e a real, criada pelo povo no seu viver” (TAVARES, 1997, p. 170).

Vianna (1933, p. 20) reforça que o município inicialmente, além de heterogêneo, multiplicou-se de forma incoerente e dispersa por muitas vezes, e representou um esforço dos donatários para organizar, tanto administrativamente como politicamente, esses novos “nódulos sociais” que representavam “um conjunto desconexo de nódulos políticos, ou melhor, verdadeiros corpúsculos de Estado”.

[...] com os primeiros donatários começam-se a formar os nódulos iniciais do povoamento. Pequenos focos iniciais se constituem, entretanto, ao norte e ao sul, oriundos desse esforço preliminar de colonização, e tem em cada um deles destino vário e diferente: São Vicente, Vitória, Ilhéus, Bahia, Itamaracá, Olinda. Deles, direta ou indiretamente, novos núcleos saem, que se multiplicam em outros, ou no sentido da linha dos litorais ou na direção das terras interiores. Daí a dificuldade do problema político proposto ao tino dos estadistas coloniais. Trata-se de organizar um mecanismo de governo administrativo e de governo político que seja mais adaptado e conveniente a este conjunto incoerente e heteróclito de nódulos sociais, caracterizados pela extrema dispersão, pela crescente complexidade de suas pressões externas. (VIANNA, 1933, p. 20) (Grifos nossos)

Soma-se a isso que, graças a um controle fraco da Coroa Portuguesa que persistiu durante praticamente todo o período colonial, havia certa liberdade para o fortalecimento da autonomia desse poder local (ALMEIDA, 2012). Ponto reforçado por Vianna (1933)

[...] oriunda da desmedida amplitude da base física de cada capitania, não se reduz à formação de governículos locais, representados pela autoridade todo-poderosa dos capitães-mor das aldeias. Os próprios caudilhos locais, insulados nos seus latifúndios, na solidão dos altos sertões, eximem-se, pela sua mesma inacessibilidade, à pressão disciplinar da autoridade pública; e se fazem centros de autonomia efetiva, monopolizando a autoridade política, a autoridade judiciária e a autoridade militar dos poderes constituídos. São eles que governam, são eles que legislam, são eles que guerreiam contra as tribos bárbaras do interior, em defesa das populações que habitam as circunvizinhanças das suas fazendeiras, que são como seus castelos feudais e as cortes de seus senhorios. (VIANNA, 1933, p. 20 - Grifos nossos).

### 2.1.2 O município no Brasil Império (1822-1899)

Após a Independência do Brasil, em 1822, foi notória a tensão política entre os defensores do Estado Unitário e os que defendiam as autonomias subnacionais. Com a *Constituição Política do Império do Brasil*, de 25 de março de 1824, primeira constituição brasileira, ficou evidente a forte centralização em torno do imperador e seu caráter anti-federativo já expresso em seu primeiro artigo: “o IMPERIO do Brazil é a associação Política de todos os Cidadãos Brasileiros. Elles formam uma Nação livre, e independente, que não admitte com qualquer outro laço algum de união, ou federação, que se opponha á sua Independencia”. (Sic)

Também reforça o caráter centralizador o fato de que a Constituição de 1824 trazia além dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o Poder Moderador, que assim como o Poder Executivo, era da titularidade do próprio imperador:

Art. 98. O Poder Moderador é a chave de toda a organização Política, e é delegado privativamente ao Imperador, como Chefe Supremo da Nação, e seu Primeiro Representante, para que incessantemente vele sobre a manutenção da Independencia, equilibrio, e harmonia dos mais Poderes Politicos.

Art. 102. O Imperador é o Chefe do Poder Executivo, e o exercita pelos seus Ministros de Estado. (Sic - Grifos nossos)

A Constituição de 1824 não cuidou de regular municípios, minimamente previu as câmaras de vereadores “em todas as Cidades, e Villas ora existentes, e nas mais, que para o futuro se crearem haverá Camaras, ás quaes compete o Governo economico, e municipal das mesmas Cidades, e Villas” (Art. 167 – sic). Ao que merece destaque a Lei de 1º de outubro de 1828, que em seu Título II (artigos 24 a 65) cuida das funções municipais. Considerada o regimento das câmaras municipais, essa lei foi praticamente a lei orgânica dos municípios durante o Império (CAMPANHOLE, 1976; TAVARES, 2012), merecendo destaque o artigo 24: “as Camaras são corporações meramente administrativas, e não exercerão jurisdição alguma contenciosa” (Sic).

Almeida (2012) aponta inúmeros movimentos revolucionários que se opuseram a essa forte centralização política e culminaram com a abdicação de Dom Pedro I em 1831. Ocorre que, aproveitando-se do fato de Dom Pedro II ter apenas cinco anos e não poder assumir o trono, os novos regentes se esforçaram para conferir um caráter mais liberal e descentralizador ao novo governo, o que se revelou no Código de Processo Criminal de 1832, de 29 de novembro de 1832, que previu um juiz de paz eleito distritalmente (Art. 9º) e cuidou da regulamentação das câmaras municipais, “único órgão legislativo cujas decisões não dependiam de sanção imperial” (DOLHNKOFF, 2005, p. 83).

Escolhido localmente, o juiz de paz nada devia fosse ao governo central, fosse ao próprio imperador. Podia, portanto, exercer suas funções de maneira autônoma e, devido à amplitude delas, tornar-se uma poderosa exceção no interior da centralização político-institucional que caracterizava o Primeiro Reinado. Isso, contudo, não significa que não tenha havido a intenção, por parte dos legisladores, de manter os juízes de paz sob algum controle de governo central. Segundo a nova lei, o governo tinha o direito de suspendê-los, caso contrariassem as prescrições legais, o que na prática, porém, se mostraria extremamente difícil. ((DOLHNKOFF, 2005, p. 84). (Grifos nossos).

Para a Dolhnikoff (2005), o Código Criminal aprovado em 1983 representou um marco do poder local no Brasil Império

O novo desenho institucional implementado a partir de 1831 criava governos provinciais autônomos e delineava as atribuições que caberiam, respectivamente, às províncias e ao centro, contemplando o anseio de autonomia de modo a não comprometer a unidade nacional. (DOLHNIKOFF, 2005, p. 82). (Grifos nossos).

Na sequência, por meio da Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834, conhecida como Ato Adicional de 1834, também fica evidenciado o esforço do Império em prol de maior descentralização política.

Este Ato foi um marco de descentralização política no período anterior a 1889. Não estabeleceu um sistema federal, como chegam a sustentar alguns, porque os executivos das províncias continuavam sendo nomeados pelo poder central, mas propiciou certo poder às províncias ao criar as assembleias legislativas provinciais, formadas por deputados eleitos popularmente, e ao determinar a divisão dos recursos fiscais entre governo central e províncias. (SOARES, 1997, p. 94) (Grifos nossos)

Importante destacar que o Ato Adicional de 1834 também suprimiu o Poder Moderador instituído na Constituição de 1824: “Art. 32. Fica suprimido o Conselho de Estado, de que trata o Título 5º, Capítulo 7º da Constituição” (Sic).

Cabe reconhecer o esforço pelo centralismo político desde a ascensão de Dom Pedro II ao poder em 1840, com vistas a garantir a ordem e manter a unidade do país, territorialmente tão vasto e diverso. Porém, Dolhnikoff (2005) aponta que Dom Pedro II fez concessões muito importantes às elites estaduais e, inclusive, perdeu nas tentativas de anular leis das assembleias legislativas por inconstitucionalidade, além do que os interventores que nomeava para governar as províncias eram figuras institucionalmente fracas diante dessas assembleias.

### *2.1.3 O município na República Velha (1891-1930)*

Com a Proclamação da República em 15 de novembro de 1889, e conseqüente afastamento da figura do rei, ressurgiram inúmeras forças dispersivas que poderiam ocasionar uma luta de secessão. Como meio de se evitar essa ameaça, a instituição da Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, em 24 de fevereiro de 1891, passou a adotar o modelo

federativo de organização política do Estado, na tentativa de neutralizar as forças dispersivas. (OLIVEIRA VIANNA, 1933).

Art. 1º A Nação Brasileira adota como forma de governo, sob o regimen representativo, a Republica Federativa proclamada a 15 de novembro de 1889, e constitue-se, por união perpetua e indissolúvel das suas antigas provincias, em Estados Unidos do Brazil. (Sic)

Na Constituição de 1891 havia muito pouco sobre municípios, essencialmente no seu Art. 68 que orientava a organização dos estados “de forma que fique assegurada a autonomia dos municípios, em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse”. Todavia, por não esclarecer o que seria esse peculiar interesse municipal, a Constituição de 1891 torna a autonomia municipal uma mera expressão sem efetividade. Na prática, os municípios dependiam politicamente e financeiramente dos estados e os governadores estaduais serviam como espécie de elo entre as oligarquias locais e o governo federal. (ABRUCIO, 1998).

Nesse novo arranjo, tem destaque o coronelismo enquanto

[...] troca de proveitos ente o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras.  
 [...] O aspecto que logo salta aos olhos é o da liderança, com a figura do “coronel” ocupando o lugar de maior destaque. Os chefes políticos municipais nem sempre são autênticos “coronéis”. A maior difusão do ensino superior no Brasil espalhou por toda parte médicos e advogados, cuja ilustração relativa, se reunida a qualidades de comando e dedicação, os habilita à chefia. Mas esses mesmos doutores, ou são parentes, ou afins, ou aliados políticos dos “coronéis”. (LEAL, 2012, pp. 44-45)

O coronelismo como “resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada” (LEAL, 2012, pp. 44-45), em que o coronel “comanda discricionariamente um lote considerável de votos de cabresto”, mecanismo utilizado pelos coronéis para controlar o voto popular por meio da compra, do abuso de autoridade ou até utilização da máquina pública. Ocorre que, com a troca de favores ente os coronéis ou elites locais e os governos estaduais, os coronéis podiam garantir recursos financeiros públicos e nomear pessoas a cargos estaduais em troca de fortalecerem os governos estaduais principalmente nas eleições.

#### *2.1.4 O município na Era Vargas (1930-1945)*

A Revolução de 1930 pôs fim à República Velha, marcada pelas articulações entre oligarquias regionais e revezamento no governo federal de Minas Gerais e São Paulo, e levou Getúlio Vargas, ex governador do Estado do Rio Grande do Sul, ao poder. Ele tinha sido candidato à presidência da República e eleição em que foi derrotado pelo paulista Júlio Prestes, com suspeita após o assassinado de João Pessoa, que além de governador da Paraíba, compunha

sua chapa de candidatura como vice-presidente, e articulou uma revolução juntamente com militares (tenentes) para ascensão ao poder em 1930.

Assim, Getúlio Vargas assumiu o poder e buscou alterar a estrutura política oligárquica, mas não pretendia pôr em risco a conquista com novas eleições, visto que as elites regionais provavelmente venceriam. Para tanto era necessário implementar uma nova ordem que transformasse o sistema político e alterasse a estrutura social mediante amplo programa de reformas sociais, administrativas e políticas. Durante o Estado Novo, foi reforçada a relação entre governo e trabalhadores com controle dos sindicatos, criação da justiça do trabalho, instituição do salário mínimo em 1940 e a instituição da Consolidação das Leis do Trabalho em 1943. Têm-se início ao longo período com Vargas, de um governo provisório de 1930 a 1934, um interregno constitucional entre 1934 a 1937 e um regime ditatorial de 1937 a 1945.

Com a Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934, foi mantido a forma federativa de Estado, mas os municípios passaram a ter maior delineamento expreso, como se observa abaixo:

Art 1º - A Nação brasileira, constituída pela união perpétua e indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios em Estados Unidos do Brasil, mantém como forma de Governo, sob o regime representativo, a República federativa proclamada em 15 de novembro de 1889.

[...]

Art 13 - Os Municípios serão organizados de forma que lhes fique assegurada a autonomia em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse; e especialmente:

I - a eletividade do Prefeito e dos Vereadores da Câmara Municipal, podendo aquele ser eleito por esta;

II - a decretação dos seus impostos e taxas, a arrecadação e aplicação das suas rendas;

III - A organização dos serviços de sua competência.

§ 1º - O Prefeito poderá ser de nomeação do Governo do Estado no Município da Capital e nas estâncias hidrominerais. (Grifos nossos)

Percebe-se que os municípios passaram a ter maiores competências tributárias próprias<sup>3</sup> e a receber parcelas de tributos arrecadados pelos estados e pelo governo federal<sup>4</sup>, mesmo havendo possibilidade de criação de um órgão de assistência técnica e fiscalização às finanças municipais, bem como para intervir para promover a regularização das finanças do município (§ 3º e 4º do Art. 13). Apesar de conferir certo poder arrecadatório, a autonomia política ainda era bem pequena, como exposto no Art. 13, em que prefeitos eram nomeados pelas

<sup>3</sup> § 2º - Além daqueles de que participam, ex vi dos arts. 8º, § 2º, e 10, parágrafo único, e dos que lhes forem transferidos pelo Estado, pertencem aos Municípios: I - o imposto de licenças; II - os impostos predial e territorial urbanos, cobrado o primeiro sob a forma de décima ou de cédula de renda; III - o imposto sobre diversões públicas; IV - o imposto cedular sobre a renda de imóveis rurais; V - as taxas sobre serviços municipais.

<sup>4</sup> Art 10 - Compete concorrentemente à União e aos Estados [...] Parágrafo único - A arrecadação dos impostos a que se refere o número VII será feita pelos Estados, que entregarão, dentro do primeiro trimestre do exercício seguinte, trinta por cento à União, e vinte por cento aos Municípios de onde tenham provindo. Se o Estado faltar ao pagamento das cotas devidas à União ou aos Municípios, o lançamento e a arrecadação passarão a ser feitos pelo Governo federal, que atribuirá, nesse caso, trinta por cento ao Estado e vinte por cento aos Municípios.

câmaras de vereadores (inciso I) ou nomeados pelos governos estaduais (§ 1º) nas capitais ou nas estâncias hidrominerais.

O acirramento político-ideológico entre partidos com orientações fascistas e comunistas gerou grande instabilidade política no país e culminou na instauração do regime autoritário de Estado Novo em 10 de novembro de 1937. O Congresso Nacional, as assembleias legislativas e as câmaras municipais foram fechadas. Com apoio das lideranças militares, o Poder Executivo federal passou a centralizar todo o poder. No aspecto federativo, apesar de a Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de novembro de 1937 manter competências tributárias municipais, estabeleceu-se que os prefeitos seriam de livre nomeação do governador do estado (Art. 27). Destaque-se que os estados estavam sob intervenção do presidente<sup>5</sup>.

Com a Lei dos Estados e Municípios, Decreto-Lei nº 1.202, de 08 de abril de 1939, o poder ficou ainda mais centralizado no governo federal, visto que “a aprovação do governo federal era necessária para todos os assuntos importantes”. (NUNES, 1997, p. 54). Pela Lei dos Estados e Municípios, o Presidente da República nomeava os interventores ou governadores (Art. 3º) e os membros do Departamento Administrativo (Art. 13), sendo que os prefeitos eram nomeados pelos interventores (Art. 7º, II). Interessante notar que os interventores nomeados para os estados permaneciam enquanto durasse a intervenção ou até que o presidente lhes desse substituto (parágrafo único do Art. 3º). Para Abrucio (1998), essa intervenção evitava a perpetuação no poder pelos interventores e atendia ao propósito de enfraquecimento das oligarquias regionais e, conseqüentemente, fortalecimento do governo federal.

Apesar dos interventores pertencerem às elites locais, não era a elas que deviam responder; era ao Presidente da República. Assim, se retirava das elites estaduais a sua grande conquista da Primeira República: o poder de eleger seu próprio governante. (ABRUCIO, 1998, p. 45)

Dentre outros, competia ao Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) aprovar projetos de decretos-leis dos interventores e prefeitos, aprovar projetos orçamentários e fiscalizar execução orçamentária de estados e municípios. Como a aprovação das leis mais importantes passava pelo crivo do DASP, as câmaras de vereadores praticamente não possuíam relevância na produção legislativa.

---

<sup>5</sup> Art 9º - O Governo federal intervirá nos Estados, mediante a nomeação pelo Presidente da República de um interventor, que assumirá no Estado as funções que, pela sua Constituição, competirem ao Poder Executivo, ou as que, de acordo com as conveniências e necessidades de cada caso, lhe forem atribuídas pelo Presidente da República.

### 2.1.5 O município na República Democrática pós Estado Novo (1946-1964)

A redemocratização a partir de 1945 levou à promulgação da Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946, marcada pelo retorno da federação democrática com a instituição de eleições diretas para presidente da República, governadores, prefeitos e vereadores.

O município ainda não tinha o status do ente da Federação, mas a Constituição Federal de 1946 sinalizou algum esforço para lhes atribuir certa autonomia:

Art 28 - A autonomia dos Municípios será assegurada:  
 I - pela eleição do Prefeito e dos Vereadores;  
 II - pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse e, especialmente,  
 a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação das suas rendas;  
 b) à organização dos serviços públicos locais.  
 § 1º Poderão ser nomeados pelos governadores dos Territórios os prefeitos das respectivas capitais, bem como pelos governadores dos Estados e Territórios os prefeitos dos Municípios onde houver estâncias hidrominerais naturais, quando beneficiadas pelo Estado ou pela União. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 12, de 1965)  
 § 2º - Serão nomeados pelos Governadores dos Estados ou dos Territórios os Prefeitos dos Municípios que a lei federal, mediante parecer do Conselho de Segurança Nacional, declarar bases ou portos militares de excepcional importância para a defesa externa do País. (Grifos nossos)

Percebe-se que nomeação de prefeitos por governadores passa a ser excepcional com a Constituição Federal de 1946, como para as capitais ou municípios com estâncias hidrominerais ou com bases ou portos militares importantes para a defesa externa do país.

A Constituição de 1946 retirou a função de controle e fiscalização que os estados antes exerciam sob os municípios. Os estados agora só poderiam usar a forma de sanção interventiva para a regularização das finanças municipais, nos casos estabelecidos, o que não o impedia de criar órgãos de assistência técnica aos municípios. A Constituição ainda previu que o governo federal poderia intervir nos estados para assegurar a observância do princípio da autonomia municipal (Art. 7º, VII, e).

A base tributária do município também se ampliou consideravelmente com a Constituição Federal de 1946 e posteriormente com a Emenda Constitucional nº 5, em 1961. Também houve a instituição de um sistema de transferência de impostos, aprimorado por emendas constitucionais na década de 1960:

Art 15 - Compete à União decretar impostos sobre:  
 [...]
 II - consumo de mercadorias;  
 [...]
 IV - renda e proventos de qualquer natureza;  
 [...]

VII - Propriedade territorial rural. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 10, de 1964)

§ 4º A União entregará aos municípios 10% (dez por cento) do total que arrecadar do imposto de que trata o nº II, efetuada a distribuição em partes iguais, e fazendo-se o pagamento, de modo integral, de uma só vez, a cada município, durante o quarto trimestre de cada ano.

§ 5º A União entregará igualmente aos municípios 15% (quinze por cento) do total que arrecadar do imposto de que trata o nº IV, feita a distribuição em partes iguais, devendo o pagamento a cada município ser feito integralmente, de uma só vez, durante o terceiro trimestre de cada ano. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 5, de 1961)

§ 9º O produto da arrecadação do imposto territorial rural será entregue, na forma da lei, pela União aos Municípios onde estejam localizados os imóveis, sobre os quais incida a tributação. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 10, de 1964) (Grifos nossos)

Evidenciam o período político que o Brasil passou, as 21 emendas constitucionais à Constituição Federal de 1946 e os atos institucionais seguintes. Pode-se dizer que o município também foi objeto de mudanças em decorrência desse quadro político.

### *2.1.6 O município na Ditadura Militar (1964-1985)*

Em 1964 se iniciou um novo período autoritário no Brasil. Insatisfeitos com a eleição de João Goulart (1963) e sob justificativa de manutenção da ordem, os militares assumiram o comando do país, ao que denominaram revolução. No aspecto do poder municipal, por meio do Art. 4º do Ato Institucional nº 3, de 5 de fevereiro de 1966, estabeleceu-se que “respeitados os mandatos em vigor, serão nomeados pelos Governadores de Estado, os Prefeitos dos Municípios das Capitais mediante prévio assentimento da Assembléia Legislativa ao nome proposto”. Para os demais municípios fora mantida eleição por voto direto e maioria simples (§ 1º).

Em 24 de janeiro de 1967, foi promulgada a Constituição da República Federativa do Brasil de 1967, mantendo a mesma estrutura federativa dantes: “o Brasil é uma República Federativa, constituída sob o regime representativo, pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios” (Art. 1º). Contudo, na prática, o poder subnacional era cerceado nas liberdades de escolha dos seus representantes políticos. A autonomia municipal é tratada praticamente da mesma forma que a Constituição Federal anterior, com singelos acréscimos.

Com a instituição do Código Tributário Nacional (CTN), pela Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, surgem os Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios com vistas às distribuições de receitas tributárias da União. Em seu Art. 91, o CTN estabeleceu distintamente entre capitais de demais municípios, critérios de distribuição conforme coeficiente individual de participação em decorrência da população municipal. Surgem também

no período os convênios intergovernamentais para repasse de recursos financeiros que viabilizasse a execução de atividades<sup>6</sup>. Por meio dos convênios, o governo federal assegurava que estados e municípios seguissem suas orientações pertinentes a determinadas políticas públicas.

De forma gradativa, o regime militar foi enfraquecendo e evidenciou o descontentamento da população e das elites estaduais e locais com a centralização. Nesse contexto, na década de 1980, ganha força o movimento municipalista, defendendo a descentralização política e autonomia municipal como meio de fortalecimento da democracia.

## **2.2 A ascensão dos municípios na nova ordem constitucional brasileira**

O federalismo na CF/88 está destacado já em seu Art. 1º, em que aponta a República Federativa do Brasil como a união indissolúvel dos estados, municípios e do Distrito Federal, sendo que o Art. 18 ressalta a autonomia tanto da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Dessa sorte, a CF/88 evidenciou o estabelecimento de três níveis de governo, autônomos e interligados por uma união indissolúvel.

Ao verificar a incidência dos aspectos formais do federalismo no Brasil, Soares e Machado (2018) indicam que a CF/88 estabeleceu como institucionalidades próprias do federalismo:

- 1) Divisão do território em União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Na atualidade, a estrutura federal brasileira comporta: 1 União, 26 Estados, 1 Distrito Federal e 5570 Municípios.
- 2) Poderes Executivos e Legislativos nos três níveis de governo, formados a partir de eleições diretas. Foram estabelecidos Poderes Executivos nacional, estaduais e municipais, cujos chefes são, respectivamente: presidente, governador e prefeito. Foi instituído um legislativo nacional bicameral – Câmara dos Deputados e Senado; legislativos estaduais unicamerais – Assembleias Legislativas Estaduais; e os legislativos municipais – Câmaras de Vereadores.
- 3) Senado: segunda casa legislativa de representação paritária dos Estados com três senadores por unidade. Não há representação formal dos municípios no Legislativo nacional.
- 4) Poderes Judiciários na União e nos Estados: compreende o Supremo Tribunal Federal (STF), a Justiça Federal e a Justiça Estadual. Os municípios não têm órgãos do Poder Judiciário.
- 5) Supremo Tribunal Federal: órgão máximo do Poder Judiciário, que tem a função de guarda da Constituição e a competência para processar e julgar conflitos entre os entes federados.
- 6) Descentralização fiscal: aumento da participação dos estados e, principalmente, dos municípios na distribuição das receitas públicas.
- 7) Descentralização administrativa: definição de competências à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, podendo ser privativas ou concorrentes entre os entes. (SOARES e MACHADO, 2018, pp. 80-81).

---

<sup>6</sup> Art. 16, § 4º - Os Municípios poderão celebrar convênios para a realização de obras ou exploração de serviços públicos de interesse comum, cuja execução ficará dependendo de aprovação das respectivas Câmaras Municipais.

A nova realidade municipal, vinda com a redemocratização do país, marcou um novo momento no federalismo, quando algumas das novas elites políticas foram fundamentais para o desfecho da transição democrática, visto que representaram os interesses municipalistas e vincularam a questão da descentralização à ideia da democracia. (ABRUCIO, 2003).

Grin e Abrucio (2019, p. 77) destacam que, a despeito da CF/88 “representar a maior mudança na história do poder local no Brasil”, a tendência descentralizadora se iniciou um pouco antes. O movimento municipalista dos anos 1940 impregnou a ideologia democrática-popular com o ideário federalista de descentralização na Constituinte de 1987 (BOICO, 2015), mas, do ponto de vista dos recursos, Grin e Abrucio (2019) destacam a Emenda Passos Porto, de 1983, que aumentou a porcentagem de recursos dos estados e municípios e, do ponto de vista das políticas públicas, com a criação do Sistema Unificado e Descentralizado de Saúde, em 1986.

Contudo, havia ainda no processo constitucional a perspectiva advinda de que a municipalização traria de *per se* maior democratização e maior eficiência, o que a autora considera um mito (ARRETICHE, 2013). Segundo a autora, a democratização de políticas públicas está mais relacionada ao perfil das instituições do que ao nível de descentralização. A ideia de que os municípios gozam de grande autonomia no arranjo federativo brasileiro não procede. Arretche (2012) ressalta que a União preserva importante papel na coordenação de diversas políticas públicas, tendo papel estratégico, adotando seus instrumentos institucionais com vistas a incentivar os níveis subnacionais a seguir os objetivos gerais das políticas.

Outrossim, Grin e Abrucio (2017) apontam que com a Constituição de 88 surgiu o sentimento de que muitos municípios seriam capazes de formular e implementar políticas públicas de forma isolada. Entretanto, os autores apontam que essa ideologia municipalista eventualmente

[...] foi apresentada como um obstáculo ao avanço da cooperação federativa, devido ao predomínio de uma lógica de representação de interesses territoriais mais autonomista. O aprendizado é que a descentralização como referência para organizar uma federação heterogênea e desigual, mas sem instrumentos mais eficazes, pode resultar no paroxismo de encorajar comportamentos isolados. (GRIN e ABRUCIO, 2017, p. 10).

Na verdade, considerando que atualmente existem 5.570 municípios no Brasil, com enormes diversidades sociais, econômicas, culturais e geográficas, o que se tem é um quadro de extrema dificuldade de grande parcela dos municípios brasileiros em fazer frente às novas atribuições constitucionais, mesmo que de coordenação, dado ao volume de competências comuns e concorrentes entre os três níveis de entes federados.

### 2.3 Competências administrativas municipais na nova ordem constitucional

Quais atribuições os municípios podem transferir aos seus consócios? A resposta a essa pergunta se inicia, obviamente, com as competências atribuídas aos entes municipais. Nessa seção serão apresentadas as principais competências municipais definidas na Constituição Federal de 1988, em especial as concernentes a sua autonomia legislativa, fiscal e administrativa.

Acerca de suas principais atribuições, em seu Art. 30, a CF/88 estabeleceu dentre outros que compete aos municípios legislar sobre assuntos de interesse local; instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas; organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local; manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; e promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

A Constituição Federal de 1988 determinou atribuições municipais ligadas à manutenção da educação infantil e do ensino fundamental; à prestação dos serviços de atendimento à saúde; à promoção do ordenamento territorial; e à promoção da proteção do patrimônio histórico-cultural. Ao passo que os incisos I e V se referem às atribuições de legislar sobre interesses locais, e de organizar e prestar serviços públicos de interesse local, deixando meio vaga a questão do que seriam tais interesses locais.

A respeito da divisão de competências administrativas entre os entes federativos no Brasil, tem-se que com a CF/88 o município passa a ser apontado como terceiro ente autônomo e ter suas competências definidas constitucionalmente, principalmente por meio do Art. 30 sobredito. Comumente entre municípios, estados-membros e União, o Art. 23 determina que:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à

pesquisa e à inovação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)  
 VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;  
 VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;  
 VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;  
 IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;  
 X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;  
 XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;  
 XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.  
 Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006). (Grifos nossos)

Ao listar os assuntos que são de competência comum das três esferas, o Art. 23 da CF/88 traz a necessidade de coordenação de esforços entre os entes, visto que “não se trata de uma organização estanque, em que cada nível de governo cuida de suas atribuições sem se preocupar com o que se passa nas demais esferas” (MENDES, 2004, p. 424). Tornou-se necessária, portanto, a cooperação entre os entes federados para as temáticas da saúde, da assistência social, da proteção ambiental, do combate à pobreza e da educação para o trânsito.

Arrette (2004), ao discorrer sobre a importância da coordenação das políticas sociais, aponta que a maioria das políticas públicas são de competência comum, ao que cabe destacar que qualquer ente pode implementar diversas políticas públicas e nenhum ente é obrigado a implementar essas mesmas políticas.

Percebe-se que, para além das competências comuns aos três entes previstas no Art. 23 da CF/88, o Art. 30 deixa sob competência municipal uma gama enorme de atribuições, como: legislar sobre assuntos de interesse local; instituir e arrecadar tributos de sua competência; e organizar e prestar serviços de interesse local.

Sobre a capacidade legislativa, a CF/88 ainda atribui aos municípios, concorrentemente com os outros entes da Federação, diversos temas em seu Art. 24, como direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; orçamento; produção e consumo; florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição; proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico; e educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação.

Vale frisar que, por se tratarem de competências legislativas concorrentes entre os entes, a CF/88 trouxe na sequência (parágrafos 1º ao 4º), regras para que a União legisle sobre normas gerais e, enquanto se omitir de tanto, os estados poderão legislar sobre. Mas fica claro que não existe previsão para os municípios legislar sobre normas gerais relativas aos incisos do Art.

24. Logo, a competência legislativa concorrente seria residual, apenas para normas especiais (não gerais), direcionadas a situações específicas.

De acordo com dados da Pesquisa Finbra da STN (2018), os municípios brasileiros atuam nas políticas públicas de segurança pública, assistência social, saúde, educação, cultura, urbanismo, gestão ambiental, agricultura, transporte, desporto e lazer, dentre outras atividades. Já de acordo com dados da Pesquisa Munic do IBGE (2019), dos 5.570 municípios brasileiros, 3.854 integram consórcios públicos que atuam nas políticas públicas de educação (441), saúde (3.216), assistência e desenvolvimento social (499), turismo (509), cultura (384), habitação (292), meio ambiente (950), transporte (340), desenvolvimento urbano (827), saneamento básico (754), gestão das águas (425) e manejo de resíduos sólidos (1.209).

Arretche e Vazquez (2009) sustentam que a transferência de responsabilidade de inúmeras políticas públicas aos municípios sinalizam para um o elevado nível de descentralização no país. Todavia, ao passo que os municípios são diretamente responsáveis por importantes políticas públicas e serviços públicos prestados à população, revela-se imprescindível uma satisfatória organização burocrática-administrativa para execução de tais atribuições que nem sempre é possível ao município isoladamente. Nesse ponto, os consórcios intermunicipais despontam como uma boa alternativa para diversas questões, como ganho de escala, rateio de custos entre os municípios consorciados, viabilização do planejamento regional, intercâmbio de profissionais, lidar com problemas de âmbito territorial, suprimir carências técnicas, além de propiciar inúmeras outras vantagens da atuação conjunta.

Deve-se destacar que a competência pela *policy making*, ou implementação de grande parte das políticas, recai sobre os municípios, ao passo que a competência pela *policy-decision-making*, ou formulação das políticas, algumas vezes fica a cargo do governo central. Nesse sentido, Arretche e Vazquez (2009) diferenciam as políticas públicas entre reguladas – com autoridade subnacional decisória limitada pela regulação ou supervisão do governo central – e não reguladas – com ausência dessa regulação ou supervisão do governo central.

A despeito de Arretche e Vazquez (2009) sustentarem que a transferência de responsabilidade de inúmeras políticas públicas aos municípios poderia evidenciar, num primeiro momento, o elevado nível de descentralização no país, os autores concluem que o Brasil, enquanto federação, não pode ser considerado altamente descentralizado, visto que a autoridade decisória transferida aos municípios restaria bastante comprometida devido aos mecanismos de regulação federal, que muitas vezes se valem da vinculação constitucional de receitas ou de transferências condicionadas e universais.

Outro ponto de destaque diz respeito ao tamanho do município, em termos populacionais, com os municípios menores tendo menor capacidade administrativa, o que por si só dificultaria a execução de algumas políticas públicas e serviços sob suas competências. Apesar de muitos municípios pequenos serem privilegiados em relação aos municípios maiores no que se refere à distribuição do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), devido aos critérios vigentes nesse fundo, muitos deles precisam se aproveitar da estrutura de serviços públicos dos municípios vizinhos maiores em determinadas situações. A ocorrência dessa utilização pode ser observada nos principais serviços oferecidos pelos municípios, como saúde. Por se tratar de uma constante, tal situação traz encargos extras aos municípios com estruturas administrativas mais consolidadas e pode ocasionar um comportamento oportunista dos municípios menores, que não buscam a estruturação desses serviços, pelo menos enquanto conseguirem usufruírem da estrutura dos municípios vizinhos maiores. (ALMEIDA, 2012)

Gomes e MacDowell (2000) apontam que, além dos municípios menores não serem necessariamente os mais pobres, a intensa proliferação de pequenos municípios gera um aumento mais que proporcional à proliferação das despesas administrativas, por disporem de apenas parte dos recursos próprios necessários à sua manutenção e dependerem fortemente das transferências de outros níveis governamentais. Ao que Brandt (2010) acrescenta que

[...] os municípios menores são os que possuem a maior receita corrente per capita, com exceção dos situados no Sudeste, onde os “megamunicípios”, com mais de um milhão de habitantes, apresentam a maior receita corrente per capita, seguida muito de perto pelos pequenos. (BRANDT, 2010, p. 69).

Grin e Abrucio (2018) destacam que a grande heterogeneidade dos municípios brasileiros, em relação à geografia, à demografia e à desigualdade socioeconômica, aumenta o desafio para que os municípios, enquanto entes federados, exerçam suas competências preceituados pela CF/88. Dessa sorte, será apresentado na sequência um aprofundamento das diversidades socioeconômicas dos municípios brasileiros com o intuito de compreender melhor a sobredita heterogeneidade.

#### **2.4 Heterogeneidade municipal: as diversidades socioeconômicas dos municípios brasileiros**

Do ponto de vista das ações regionais tomadas por instituições de governança regional, tem-se que em regiões extremamente homogêneas, as preferências e prioridades da população por políticas públicas tendem a ser semelhantes em todas as localidades, o que geraria maiores resistências a políticas regionais redistributivas. Ao passo que em regiões heterogêneas, com maior diversidade socioeconômica e preferências mais diversificadas, serão melhor aceitas

políticas regionais que busquem promover externalidades positivas, por meio da captura de ganhos de escala e de ações em prol do desenvolvimento econômico (GERBER e GIBSON, 2005)

Além de possuir muitos municípios, 5.570, o Brasil possui grande heterogeneidade no que se refere às características sociais, culturais, econômicas, geográficas, políticas, históricas, estruturais, dentre outras. De acordo com as estimativas de população brasileira do IBGE (2021), percebe-se que aproximadamente 70%, ou seja, a grande maioria dos municípios brasileiros possui menos de 20 mil habitantes:

**Tabela 1 - Distribuição dos municípios brasileiros por tamanho de população (2021)**

População	Número de Municípios	Percentual de Municípios
Até 5.000	1.250	22,44%
De 5.001 a 10.000	1.201	21,56%
De 10.001 a 20.000	1.319	23,68%
De 20.001 a 50.000	1.119	20,09%
De 50.001 a 100.000	354	6,36%
De 100.001 a 500.000	277	4,97%
De 500.001 a 1 milhão	32	0,57%
Mais de 1 milhão	17	0,31%
<b>Total</b>	<b>5.570</b>	<b>100,00%</b>

FONTE: elaboração própria a partir de dados do IBGE (2021).

Traduzindo tal heterogeneidade para o campo da atuação governamental, pode-se afirmar que os municípios brasileiros são desiguais no que se refere a suas capacidades fiscais e administrativas.

A heterogeneidade socioeconômica dos municípios brasileiros pode ser apresentada a partir dos principais indicadores disponíveis, como o Produto Interno Bruto (PIB), o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) e o Índice Firjan de Desenvolvimento Social (IFDM), que permitam uma melhor compreensão das similaridades e contrastes dos municípios brasileiros. Ademais, serão demonstrados nesta seção dados do IFDM para ratificar os aspectos apontados da heterogeneidade socioeconômica municipal.

O PIB é o principal indicador de crescimento econômico ao representar a soma de todas as riquezas produzidas de determinada região. O IBGE disponibiliza informações acerca do PIB dos municípios<sup>7</sup>, de tal forma que são apresentados, a preços correntes, os valores adicionados brutos dos três grandes setores de atividade econômica do país – Agropecuária,

<sup>7</sup> As estimativas do Produto Interno Bruto - PIB dos Municípios são desenvolvidas desde o ano 2000, em parceria com os Órgãos Estaduais de Estatística, as Secretarias Estaduais de Governo e a superintendência da Zona Franca de Manaus (SUFRAMA) e obedecem a uma metodologia uniforme para todas as unidades da Federação, sendo integradas, conceitualmente, aos procedimentos adotados nos Sistemas de Contas Nacionais e Regionais (IBGE, 2019).

Indústria e Serviços, o PIB agregado e o PIB per capita. O PIB dos municípios também destaca o valor adicionado bruto da administração, saúde e educação públicas e seguridade social, devido à relevância dessa atividade na economia brasileira.

O informativo sobre o PIB dos Municípios aponta que em 2017:

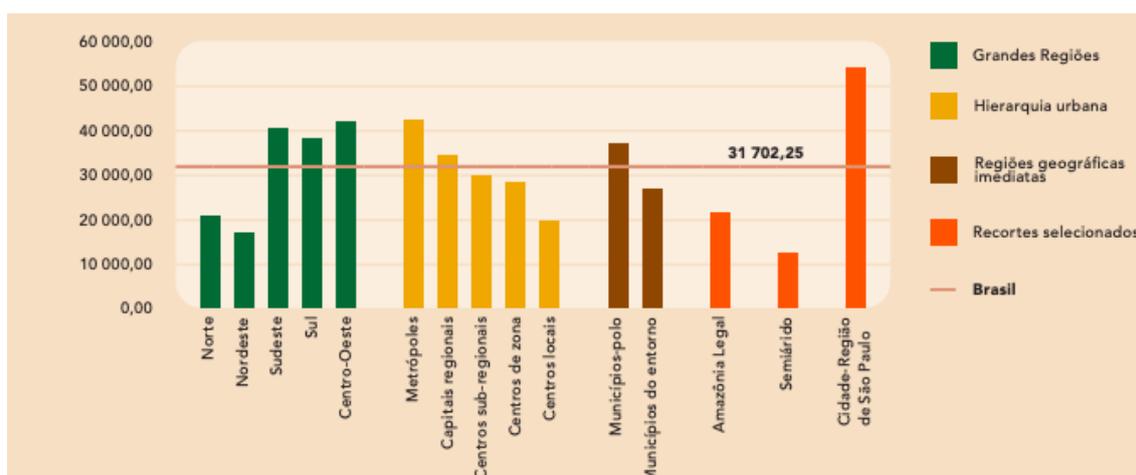
[...] sete municípios responderam por quase ¼ do PIB do Brasil e 13,6% da população; e que os 69 municípios de maiores PIBs representavam, aproximadamente, ½ do total e um pouco mais de 1/3 da população do País. (IBGE, 2019, p. 1).

A análise do PIB dos municípios revela forte concentração na produção de riquezas nas regiões Sul e Sudeste, tais regiões abarcavam seis das dez maiores concentrações urbanas brasileiras que respondiam em 2017 cerca de 43% do PIB, sendo elas: São Paulo/SP, Rio de Janeiro/RJ, Brasília/DF, Belo Horizonte/MG, Porto Alegre/RS, Curitiba/PR, Campinas/SP, Salvador/BA, Recife/PE e Fortaleza/CE.

O desigual PIB dos municípios se reflete em menor poder arrecadatório de tributos, o que pode comprometer suas capacidades de implementar políticas públicas se não houver um mecanismo de transferências intergovernamentais capaz de corrigir as desigualdades econômicas entre os entes locais.

No que toca a hierarquia urbana<sup>8</sup>, tem-se que quanto mais alta a hierarquia, maior o PIB *per capita*. Assim, a desigualdade regional do PIB per capita dos municípios fica mais evidente quando se compara tipologias geográficas e recortes selecionados, como apresentados no gráfico abaixo:

**Gráfico 1 - PIB per capita 2017 segundo tipologias geográficas e recortes selecionados (R\$)**

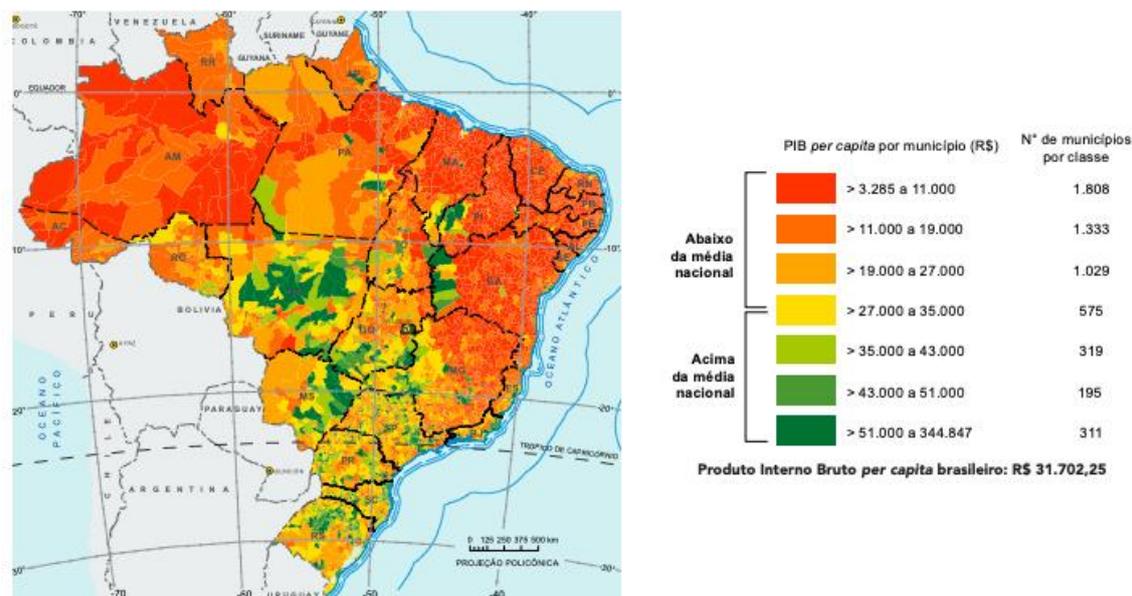


FONTE: IBGE (2019).

<sup>8</sup> Posição relativa de um centro urbano (sede de município) ou de um arranjo populacional no conjunto funcionalmente articulado de cidades do território brasileiro. Ela é aferida por meio da quantificação de suas funções (presença de instituições e empresas) e do grau de centralidade em relação ao deslocamento de moradores de outros municípios em busca de bens e serviços. Atualmente são identificados cinco grandes níveis: metrópole, capital regional, centro sub-regional, centro de zona e centro local (IBGE, 2019).

Além da questão de o PIB estar mais concentrado em poucos municípios, como São Paulo, as discrepâncias entre as regiões político-administrativas locais do país podem ser constatadas no mapa abaixo:

**Figura 1 - PIB *per capita* municipal no Brasil, 2017**



FONTE: IBGE (2019).

O mapa acima demonstra que as regiões Sul, Centro-Oeste e Sudeste possuem predominância de PIB *per capita* por municípios acima da média nacional. Já a Região Norte e a Região Nordeste possuem mais municípios com PIB *per capita* abaixo da média nacional.

O índice de Gini do PIB dos municípios, medida de concentração de renda mensura o grau de concentração da distribuição de renda, variando de 0 (zero) – sendo a igualdade perfeita – até 1 (um) – a desigualdade máxima, em 2017 foi de 0,85, mantendo-se praticamente inalterado desde 2002 (IBGE, 2019). A distribuição pelo país aponta que a concentração de PIB dos municípios não está, necessariamente, nas regiões mais pobres, visto que Norte e Nordeste, com 0,78 e 0,79 respectivamente, apresentaram índice menores que Sudeste e Centro-Oeste, com 0,88 e 0,84 respectivamente. Ou seja, a distribuição de renda é mais desigual nas regiões Sudeste e Centro-Oeste que nas regiões Norte e Nordeste.

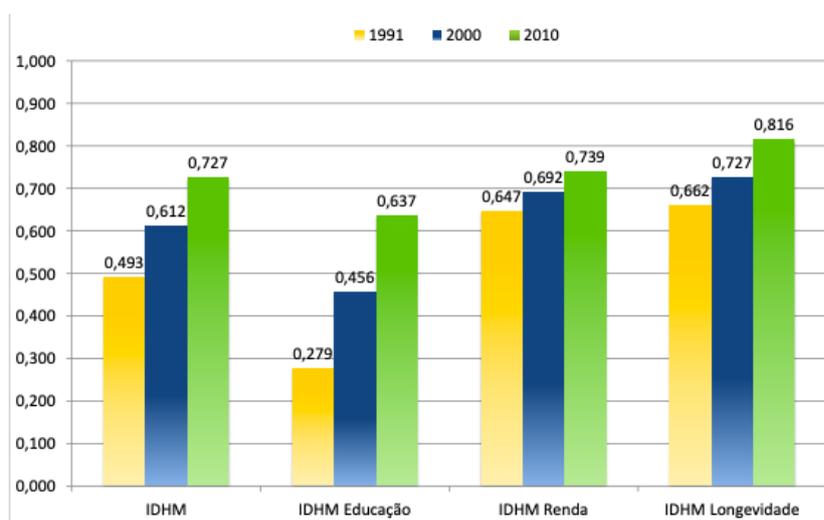
Em que pese o elevado PIB na região Sudeste, também se verifica a pior distribuição. Isso corrobora para o fato de que o desenvolvimento econômico não se traduz, necessariamente, em qualidade de vida para a população, pois pode, inclusive, reforçar desigualdades sociais

intrarregionais. Ou seja, em que pese o PIB estar mais concentrado nas regiões mais ricas do país, percebe-se desigualdades sociais dentro dos territórios.

Nesse sentido, em estudo recente, Pinheiro *et al.* (2019), mediante diversas técnicas estatísticas usadas para analisar os indicadores socioeconômicos nos municípios da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, encontraram resultados que demonstram que municípios com elevado PIB possuem maior desigualdade social e os municípios com menor PIB possuem menor desigualdade social. Por essa razão, a análise do PIB dos municípios não esgota as características que permitiriam categorizar os municípios pela heterogeneidade.

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida que considera três dimensões básicas: a oportunidade de se levar uma vida longa e saudável (saúde), ter acesso ao conhecimento (educação) e poder desfrutar de um padrão de vida digno (renda). O IDHM<sup>9</sup> mantém as mesmas três dimensões do IDH, mas adequa a metodologia global ao contexto brasileiro e à disponibilidade de indicadores nacionais sobre os municípios. A evolução IDHM e seus subíndices no país podem ser observadas no gráfico abaixo:

**Gráfico 2 - IDHM e seus subíndices em 1991, 2000 e 2010**



FONTE: PNUD, IPEA e FJP (2013).

Tal distribuição territorial desigual do desenvolvimento mantém o padrão do PIB e de outros indicadores, ao passo que a grande maioria dos municípios brasileiros que possuem IDHM elevados se encontram nas regiões Sul e Sudeste, enquanto as regiões Norte e Nordeste

<sup>9</sup> O IDHM é, assim como o IDH, um índice que mede o desenvolvimento humano de uma unidade geográfica. Metodologia de cálculo do IDHM envolve a transformação das três dimensões por ele contempladas (longevidade, educação e renda) em índices que variam mais próximo de 1 o valor deste indicador, maior será o nível de desenvolvimento humano da localidade (PNUD, IPEA e FJP, 2013).

concentram os municípios que apresentam os IDHM mais baixos. Dessa sorte, percebe-se que os piores IDHM por temática encontram-se nas regiões Norte e Nordeste ao passo que os melhores estão no Sul ou Sudeste. Tal constatação se revela salutar para posterior interpretação dos agrupamentos de municípios organizados conforme indicadores socioeconômicos e financeiros da etapa quantitativa da pesquisa.

A desigualdade regional expressa pelo IDHM, desta forma, tem várias nuances, como revela o trecho abaixo:

São vários Brasis dentro do Brasil. É possível encontrar municípios em que a renda per capita mensal é de aproximadamente R\$ 1.700,00, e outros em que o cidadão ganha, em média, cerca de R\$ 210,00. Há municípios em que mais de 80% dos adultos tem o ensino fundamental completo, enquanto em outras regiões isso não chega a 13%. É possível encontrar, no Sul brasileiro, municípios com esperança de vida ao nascer de mais de 78 anos, enquanto no Nordeste brasileiro há municípios em que um cidadão ao nascer tem expectativa de vida menor que 66 anos. A comparação entre municípios realça as desigualdades e evidencia o abismo ainda existente entre as oportunidades dos brasileiros. (PNUD, IPEA e FJP, 2013, p. 23) (Grifos nossos).

A análise do IFDM<sup>10</sup> permite verificar o desenvolvimento socioeconômico dos municípios brasileiros adotando metodologia sutilmente distinta e em outros recortes históricos. Avalia ainda o impacto nos municípios de variações na economia, como crises econômicas. Impactos especialmente relativos à educação, saúde, mercado de trabalho e renda, visto que estas são as áreas de desenvolvimento acompanhadas pelo IFDM.

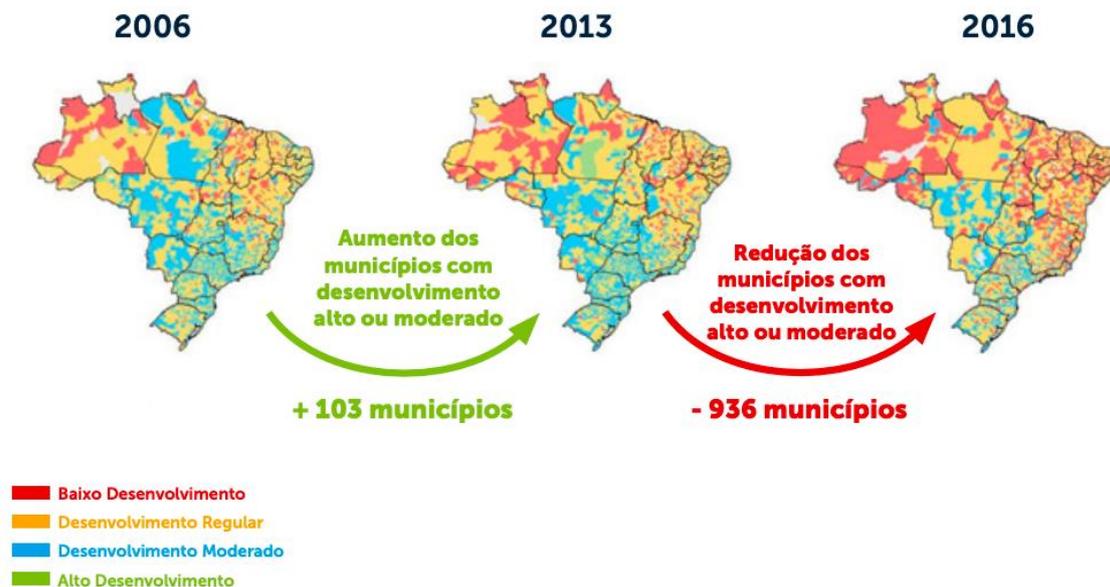
O IFDM, ao analisar a disparidade regional no que tange ao desenvolvimento municipal, evidencia o predomínio de situação de desenvolvimento moderada e alta nas regiões Sul e Sudeste, bem como a concentração do baixo desenvolvimento na região Norte. As regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste possuem, respectivamente, 98,8%, 92,9% e 92,4% dos municípios com IFDM alto ou moderado e nenhum com desempenho baixo. Em situação distinta, encontram-se as regiões Norte e Nordeste, que apresentaram, respectivamente, 60,2% e 50,1% dos seus municípios classificados com desenvolvimento regular ou baixo e compreendem a 87,2% do total de municípios nesses desempenhos.

Tal configuração espacial pode ser comprovada ao longo do tempo, como indicam os mapas abaixo acerca do IFDM de Emprego e Renda de 2006, 2013 e 2016:

---

<sup>10</sup> O Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM) é um estudo anual do Sistema FIRJAN que acompanha o desenvolvimento de mais de 5 mil municípios brasileiros em três áreas: Emprego & Renda, Educação e Saúde. Assim, o IFDM de um município consolida em um único número o nível de desenvolvimento socioeconômico local, através da média simples dos resultados obtidos em cada uma dessas três vertentes. O índice varia de 0 (mínimo) a 1 ponto (máximo) para classificar o nível de cada localidade em quatro categorias: baixo (de 0 a 0,4), regular (0,4 a 0,6), moderado (de 0,6 a 0,8) e alto (0,8 a 1) desenvolvimento. (FIRJAN, 2018).

**Figura 2 - Distribuição dos municípios por grau de desenvolvimento IFDM Emprego e Renda – 2006, 2013 e 2016**



FONTE: FIRJAN (2018).

A análise dos mapas acima permite concluir que, a despeito da melhoria entre 2006 e 2013 e do recuo no índice entre 2013 e 2016, permanece um perfil similar de distribuição entre as regiões administrativas brasileiras. Assim, mesmo com as mudanças verificadas ao longo do tempo, percebe-se que:

[...] Norte (48,0%) e Nordeste (41,1%) são as regiões com maior percentual de municípios com baixo desenvolvimento em Emprego & Renda. Mesmo na região Sudeste, onde estão localizados 53,2% do PIB nacional, 27,9% dos municípios foram avaliados com baixo desenvolvimento. Na Região Centro-Oeste esse percentual foi de 13% e, no Sul, 12%. Por outro lado, as regiões Sul (27,4%) e Centro-Oeste (24,8%) são as que possuem maior percentual de municípios com desenvolvimento alto ou moderado. No Sudeste esse percentual foi de 17,5%, no Norte 7,1% e no Nordeste apenas 3,8%. (FIRJAN, 2018, p. 14)

Aprofundando essa questão do desigual perfil de distribuição regional, o recorte municipal do IFDM 2018, que considera o ano-base de 2016, analisa *ranking* dos 500 municípios mais desenvolvidos (Top 500), e confirma forte concentração nas regiões Sudeste (50%) e Sul (41%), com destaque para os estados de São Paulo (40%), Rio Grande do Sul (18%) e Paraná (12%). Para as demais regiões, considerando os Top 500 com maior IFDM, tem-se que a Região Centro-Oeste ficou com 7% dos municípios, o Nordeste com apenas oito municípios e a Região Norte com apenas um, o Município de Palmas, capital do Tocantins.

Já em relação aos 500 municípios menos desenvolvidos, o *ranking* é dominado por municípios das regiões Nordeste (68%) e Norte (28%). Os estados que apresentaram maior quantidade de municípios nesse grupo de menos desenvolvidos, estão a Bahia (34%), o

Maranhão (20%) e o Pará (13%). Interessante destacar que a Região Sudeste ficou com apenas 2,6% dos municípios, o Centro-Oeste com 1% e o Sul não teve nenhum município entre os piores IFDMs do país.

A partir da análise do grupo dos 500 municípios com menor desenvolvimento IFDM, fica evidente a cristalização do panorama da distribuição regional, visto que poucos municípios das regiões Norte e Nordeste conseguiram migrar para o grupo dos mais desenvolvidos do país. Tais análises são corroboradas com a construção de *clusters* realizada na etapa quantitativa da pesquisa.

Especificamente sobre as regiões Norte (68%) e Nordeste (28%), somam 96% dos municípios contemplados no *ranking* dos 500 com menor IFDM. No IFDM Educação, as duas regiões representam 98,7% dos municípios com níveis mais baixos de desenvolvimento. No IFDM Saúde o resultado é semelhante, tais regiões respondem por 83% dos municípios com desenvolvimento baixo ou moderado.

O IFDM (2018) ainda demonstra que, dentro desse grupo dos 500 municípios com os piores IFDM, ocorreu no período compreendido entre 2006 a 2016 o deslocamento de número de municípios da Região Norte para a Nordeste, implicando no agravamento gradativo da Região Norte, com destaque para os estados do Amazonas e Pará, que incluíram, respectivamente, 17 e 14 municípios nesse grupo. Mas de fato que, Norte e Nordeste seguem distantes do nível de desenvolvimento observado no Sul e no Sudeste e estão ainda mais longes das metas de desenvolvimento estipuladas para os municípios.

O estudo do IDHM, dos índices Firjan e do PIB, somados às estimativas populacionais do IBGE, permite concluir que os municípios brasileiros são, em sua maioria, pequenos, marcadamente heterogêneos quanto às características socioeconômicas e às capacidades administrativas para implementar e executar políticas públicas. O problema não é somente a falta de recursos, mas passa também por sua gestão mais eficiente, de modo a acelerar o desenvolvimento em localidades com piores níveis, inclusive, mediante novas formas de gestão cooperada de políticas públicas e uma ampla política de capacitação e consequentemente aprimoramento dos gestores públicos.

## **2.5 Aspectos fiscais dos municípios**

A caracterização da situação fiscal dos municípios brasileiros foi importante para pesquisa ao proporcionar variáveis explicativas para mensurar o desempenho dos municípios perante seus consórcios públicos. Dessa forma, as informações da Pesquisa Finbra/STN

forneceram informações anuais dos municípios sobre receita total, receita corrente líquida, receita vinculada a gastos com consórcio e despesas com políticas públicas. Logo, auxiliaram na compreensão do perfil financeiro dos municípios em relação a suas políticas públicas e aos consórcios, além de permitirem análises estatísticas entre diversos indicadores financeiros, como com a realização de correlações e regressões multivariadas na etapa quantitativa da pesquisa.

A CF/88, ao atribuir o status de ente federado ao município, concedeu considerável autonomia fiscal ao mesmo. Em seu Art. 30, inciso III, a CF/88 determinou que compete aos municípios “instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei”.

As competências tributárias dos municípios são tratadas no Art. 156 da CF/88, com destaque para a instituição de imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana, sobre a transmissão de bens imóveis entre pessoas vivas e sobre serviços de qualquer natureza.

Já o Art. 158 da CF/88 elenca as receitas de transferências intergovernamentais destinadas aos municípios, com destaque para as oriundas de imposto sobre a renda e de imposto territorial rural arrecadadas pela União; bem como as oriundas de impostos sobre propriedade de veículos automotores e sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação arrecadadas pelos estados.

Afonso e Castro (2020) apontam que a participação da União na receita disponível (arrecadação – transferências) representou 56,46% em 2008, 55,15% em 2015 e 54,14% em 2019 do total das receitas. Em que pese a concentração de receitas na União, a análise histórica promovida pelos autores revela um movimento de descentralização de receitas em favor dos governos subnacionais, sendo os municípios “os grandes beneficiários desse movimento, passando a deter pouco mais que 1/5 da receita disponível” (p. 4). Assim, os municípios detinham 13,30% do total das receitas em 1998, 17,97% em 2008, 19,79% em 2015 e chegando a 20,70% em 2019, sendo que grande parte dessas receitas são compostas por transferências intergovernamentais. Soares e Altavilla (2021) destacam que as transferências intergovernamentais beneficiam, sobretudo, os municípios e em 2010 a arrecadação direta pelos municípios ficou em 6.2% da carga tributária bruta, o que somado às transferências, totalizou 18,4% da receita disponível.

As informações sobre os gastos dos municípios podem ser obtidas no banco de dados do Finanças do Brasil (Finbra) da STN, formado pelas informações contábeis, orçamentárias e

financeiras enviadas pelos entes da federação ao Tesouro Nacional, em atendimento ao Art. 51 da Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

No banco de dados da Pesquisa Finbra/STN, que compila dados financeiros detalhados por dotação orçamentária dos municípios, é possível observar que as prefeituras municipais direcionam seus gastos para as políticas públicas de segurança pública, assistência social, previdência social, saúde, trabalho, educação, cultura, urbanismo, habitação, saneamento, gestão ambiental, ciência e tecnologia, agricultura, organização agrária, indústria, comércio e serviços, comunicações, energia, transporte, desporto e lazer.

A maior parte dos gastos dos municípios com políticas públicas entre 1996 a 2006 estavam atreladas a quatro áreas: 1. Educação e Cultura; 2. Saúde e Saneamento; 3. Habitação e Urbanismo; e 4. Transporte Público<sup>11</sup>. Para além da desigualdade regional, que determina desempenhos distintos na execução de suas atribuições, os autores demonstraram que a desigualdade regional do perfil de gastos dos governos municipais está mais associada às diferentes políticas públicas, cada qual com suas especificidades. Isso pode ser melhor compreendido pelo fato de que, a despeito dos municípios possuírem responsabilidade legal e constitucional por diversas políticas públicas, “o desempenho destas competências é fortemente afetado pela regulação e supervisão do governo federal” (ARRETCHE e VAZQUEZ, 2009, p. 2). Os autores identificaram que as políticas reguladas apresentam alta e estável prioridade de gasto pelos municípios enquanto as não reguladas possuem baixa priorização. Ademais, também constataram que as políticas reguladas apresentam baixa desigualdade regional do perfil de gasto dos municípios brasileiros, ao passo que as não reguladas, que auferem maior liberdade de gasto aos municípios, apresentam expressiva desigualdade entre os municípios.

Ao avaliar a evolução das quatro grandes áreas de políticas públicas, duas reguladas – 1. Educação e Cultura; e 2. Saúde e Saneamento – e duas não reguladas – 3. Habitação e Urbanismo; e 4. Transporte Público, Arretche e Vazquez (2009) confirmaram que os gastos com as políticas reguladas apresentaram em todo período patamares mais elevados e que apresentam tendência de crescimento mais agressiva que as políticas não reguladas. Mais precisamente, os autores esclarecem que as inflexões positivas do gasto municipal nas políticas reguladas coincidiram no tempo com “introdução de legislação federal que vincula receitas aos governos subnacionais ao gasto nestas políticas setoriais” ou “transferências vinculadas, que condicionam receitas adicionais para os governos subnacionais à implementação de programas do governo federal” (p. 7).

---

<sup>11</sup> Tais políticas se encontram agregadas devido à consolidação de funções disponibilizada no banco de dados da pesquisa Finbra, da Secretaria do Tesouro Nacional, até 2002.

A vinculação de transferências supracitada encontra amparo no texto constitucional, que determina em seu Art. 212 que os municípios destinem minimamente por ano 25% das receitas oriundas de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino e em seu Art. 198 que os municípios destinem anualmente no mínimo 15% do produto da arrecadação de impostos para gastos com ações e serviços públicos da saúde.

Arretche e Vazquez (2009) também indicam que os momentos de elevação de gastos com as políticas reguladas coincidem com as quedas nas políticas não reguladas, o que permite concluir haver uma substituição de alocação de gastos.

De outra sorte, já as políticas não reguladas – 3. Habitação e Urbanismo; e 4. Transporte Público – apresentarem patamares mais reduzidos de gastos pelos municípios, chegando a ser decrescentes quando avaliados em relação ao gasto total dos municípios. Os gastos com Habitação e Urbanismo manifestaram seus momentos de picos em anos de eleições presidenciais, quando se elevam as transferências federais condicionadas à implementação de programas habitacionais e urbanos (ARRETCHE e VAZQUEZ, 2009).

Há certo descompasso entre receitas municipais e seus encargos, o que traz consideráveis prejuízos a suas autonomias. Em geral, as receitas definidas aos municípios na carta constitucional estão aquém das suas necessidades, mesmo com as medidas compensatórias para suprir a insuficiência de arrecadação, como as transferências intergovernamentais de recursos. E isso vale principalmente para a grande maioria dos municípios, que são pequenos e pobres, ou seja, apresentam muitas necessidades e recursos insuficientes para fazer frente às demandas por políticas públicas.

Já no que se refere às transferências intergovernamentais, que correspondem àquela parcela das receitas federais arrecadadas pela União e repassada aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios, representam um mecanismo fundamental para amenizar as desigualdades regionais e para promover o equilíbrio socioeconômico entre estados e municípios (FINBRA, 2020).

Dentre as principais transferências da União para os entes subnacionais, previstas na CF/88, destacam-se: o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); o Fundo de Participação dos Municípios (FPM); o IPI-Exportação; a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide-Combustíveis); o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); os *Royalties*; e o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR).

A disparidade inter-regional fiscal é muito grande no Brasil, sendo que as regiões de menor nível de desenvolvimento possuem arrecadação própria em média três vezes menor que

a da região Sudeste. Ao que Mendes (2004) e Prado (2003) apontam que as transferências intergovernamentais cumprem o papel de minorar o problema das externalidades e de redistribuir recursos entre regiões com diferentes níveis de renda e de desenvolvimento. Para ele, o principal motivo que justifica as transferências intergovernamentais seria o desequilíbrio vertical, tido como resultado de um desequilíbrio entre receitas e despesas entre os entes federados.

Apesar do sistema de transferências tributárias do federalismo brasileiro objetivar reduzir desigualdades locais e regionais, Abrucio *et al.* (2013) e Soares e Altavilla (2021) alertam para a necessidade de fortalecimento das capacidades administrativas, visto que podem impactar na própria qualidade da descentralização de recursos e acabam sendo pouco redistributivas. Grosso modo, não se pode esperar que as transferências sejam muito exitosas no enfrentamento das heterogeneidades locais, visto que exatamente os municípios mais bem preparados teriam mais condições de captar mais recursos via transferências.

Todavia, importante se frisar que as transferências intergovernamentais de recursos podem desestimular a arrecadação de receitas próprias pelos entes subnacionais. Esse é o ponto trazido por Tristão (2003) e Lima (2003), que argumentam que as transferências intergovernamentais, ao propiciar uma fonte de receita sem a contrapartida do custo político da cobrança de tributos, desestimulam o esforço fiscal dos governos municipais, e que o modelo de repartição de competências tributárias adotado pelo país atribui aos municípios tributos cujos fatos geradores ocorrem em áreas urbanas, ignorando a realidade de que muitos municípios são, predominantemente, rurais. Lima (2003) também critica o denominado *flypaper effect*, que consiste na maior propensão por parte dos municípios de gastar os recursos transferidos em detrimento dos arrecadados diretamente.

Observou-se nesse capítulo o longo caminho histórico percorrido pelo ente municipal até obter o *status* federativo com a Constituição de 1988. Contudo, passadas décadas de sua promulgação, pode-se dizer que a CF/88 deixou evidente que o arranjo ainda requer ajustes para que os municípios calibrem suas atribuições e prerrogativas legais com aquilo considerado factível.

Eis que a grande diversidade dos municípios brasileiros - e aqui se pega emprestado o termo heterogeneidade comumente utilizado em comparações entre regiões - dificulta sobremaneira o fomento intergovernamental que poderia auxiliar a grande parcela dos municípios pequenos e/ou mais pobres na superação de suas dificuldades relacionadas à implementação de políticas públicas. Isso pode ser reforçado, como visto acima, pela dificuldade arrecadatória e pelas limitações das capacidades administrativas para receber

transferências financeiras que, em grande medida, impactam a autonomia dos municípios em relação ao desempenho frente a suas políticas públicas.

A referida heterogeneidade e as fragilidades nas capacidades municipais ajudam a fundamentar a análise quantitativa promovida na primeira etapa da pesquisa. Não apenas para melhor compreensão da heterogeneidade e das dificuldades de coordenação intermunicipal no país, mas também para verificar o comportamento que diferentes perfis de municípios mantêm em relação a seus consórcios, por exemplo, se o consorciamento é mais atraente ou menos em regiões mais heterogêneas. Tanto que indicadores municipais socioeconômicos foram utilizados, juntamente com dados financeiros municipais, para agrupamento dos municípios em *clusters* para aprofundamento da pesquisa.

Os dados da Pesquisa Munic/IBGE indicam que municípios maiores apresentam comportamento mais autárquico, do que se pode esperar semelhança para os municípios com maiores receitas. Todavia, para aqueles que estão consorciados, infere-se que quanto melhor for a saúde financeira, especialmente no volume de receitas, maior seriam os investimentos em políticas públicas assumidas por seus respectivos consórcios públicos. Nesse ponto, merece destaque a relevância dada ao município para se compreender a capacidade institucional dos consórcios para implementação de políticas públicas, especialmente no tocante no aspecto de fortalecimento financeiro dos consórcios.

De toda forma, algo que ficou notório após as discussões sobre o federalismo brasileiro e os municípios, seria a importância do consorciamento enquanto opção à superação das dificuldades municipais no tocante às suas políticas públicas. Dessa feita, o consorciamento pode ser compreendido como fundamental para a redução de muitos custos e aumento da qualidade em determinadas políticas públicas municipais. Isso é crucial mesmo naquelas políticas públicas relacionadas às competências comuns do Art. 23 da CF/88, sendo que algumas dessas são consideradas mais complexas e exigem mobilização de mais recursos financeiros, de corpo técnico mais qualificado, de mais estruturas e de mais normatização.

Para tanto, propõe-se no próximo capítulo uma análise dos aspectos relacionados à governança regional, como os dilemas da ação coletiva e seus custos de transação, os argumentos da escolha racional, bem como os custos de oportunidade entre a atuação regionalizada ou local. A partir destas discussões se deve alcançar ponderações mais precisas sobre o consorciamento intermunicipal na sequência.

### **3. OS DILEMAS DA GOVERNANÇA REGIONAL**

Consórcios públicos são uma forma especial de associação voluntária de entes da federação e requerem cooperação, tanto para sua gênese como para implementações de ações e, conseqüentemente, atingimento de resultados satisfatórios. A cooperação pode ser compreendida como um processo em que dois ou mais indivíduos ou grupos atuam conjuntamente para o atingimento de um objetivo comum. Nesse sentido, os arranjos intergovernamentais se traduzem na união, possível sob diversas formas e com distintas características, de entes federados para alcance de objetivos comuns. Acrescenta Lima et al. (2020) que duas ou mais instituições cooperam para alcançar objetivos comuns, sem perder autonomia sobre suas decisões e ações específicas.

Em que pese haver inúmeras formas de associações voluntárias que requerem cooperação entre entes federativos, em atenção ao objeto dessa tese, dá-se um enfoque aos consórcios públicos, de natureza horizontal intermunicipal, que se consolidam com a criação de uma personalidade jurídica de direito público ou privado ao qual se integra cada município que compõe o consórcio. Machado e Andrade (2014), em trabalho para compreender os sistemas de distribuição de custos e benefícios entre os associados dos consórcios públicos no Brasil, adotam como referências teóricas os problemas da ação coletiva e o neoinstitucionalismo. Percebe-se que o aprofundamento dos aspectos da governança regional, com suporte nos estudos da escolha regional e da ação coletiva, justifica-se não somente pelas peculiaridades do processo de formação do consórcio público, mas também pela necessidade de aprimoramento dos esforços para a cooperação mais sólida e efetiva após sua implementação.

Com vistas ao aprofundamento dos dilemas da governança regional, este capítulo se dispõe a um resgate aos problemas de ação coletiva, abarcando os custos de transação e seus mecanismos de mitigação, seguindo para uma discussão mais abrangente sobre a tensão encapsulada na governança regional, seus peculiares custos de transação e mecanismos de integração, chegando às especificidades da ação coletiva intergovernamental com aspectos pertinentes às políticas públicas e à governança intergovernamental.

#### **3.1 Da escolha racional à ação coletiva**

Os atores individuais ou coletivos tomam decisões a todo momento. Uma das formas de interpretar o processo decisório seria por meio da Teoria da Escolha Racional (TER), na qual ponderando os custos e benefícios individuais esperados da ação, os atores ou agentes, ao se

defrontarem com uma série de opções na promoção de um determinado objetivo, tenderiam a escolher racionalmente aquela que expressa a melhor relação custos/ benefícios, compreendida como a mais eficiente (TSEBELIS, 1998). Ou seja, o ato racional pode ser compreendido como aquele que é selecionado em decorrência de ter sido considerado um dos melhores dentre todas as opções conhecidas e disponíveis para o agente, isso levando-se em conta, obviamente, suas preferências e desejos, conforme suas próprias idiossincrasias.

A TER se originou no campo da economia, atingindo ao longo dos anos aplicação em diversos estudos e noutros campos de conhecimento, como na Ciência Política. Suas aplicações na Teoria dos Jogos e no estudo da Ação Coletiva se estenderam aos processos decisórios e aos problemas do Estado a partir de trabalhos de Anthony Downs, James Buchanan, Gordon Tullock, George Stigler, Mancur Olson Júnior e outros (FEREJOHN e PASQUINO, 2001).

Dessa sorte, uma interpretação mais restrita da TER – interessada na maximização de utilidades como a riqueza, obtenção de votos ou outras dimensões materiais – foi evoluindo no sentido de incorporar novas aplicações considerando a relevância e complexidade da Ciência Política (FEREJOHN e PASQUINO, 2001). Na mesma linha, Ostrom (2005) relata o avanço da TER, partindo de uma primeira geração centrada na análise de mercados econômicos, presumindo o egoísmo universal e racionalidade perfeita dos agentes, possuidores de informações completas e preferências consistentes na busca de maximizar seus benefícios. Esta primeira foi sucedida por uma segunda geração, atenta ao contexto no qual as decisões coletivas são tomadas mediante o cálculo individualizado dos custos e benefícios para cada agente, inclusive os custos de negociar, monitorar e aplicar os pactos assumidos.

Acerca das características da TER, Hall e Taylor (2003) elencam o racionalismo, o utilitarismo, o cálculo estratégico e a vida política inserida em um contexto de dilemas da ação coletiva. Segundo os autores tais elementos são considerados nas ações dos indivíduos, definíveis como:

[...] situações em que os indivíduos que agem de modo a maximizar a satisfação das suas próprias preferências o fazem com o risco de produzir um resultado subótimo para a coletividade (no sentido de que seria possível encontrar um outro resultado que satisfaria melhor um dos interessados sem que qualquer outro saísse lesado). Em geral, tais dilemas se produzem porque a ausência de arranjos institucionais impede cada ator de adotar uma linha de ação que seria preferível no plano coletivo (HALL e TAYLOR, 2003, p. 205).

Seguindo com Elster (1994), a teoria da ação racional deve operar em dois níveis: o nível das possibilidades objetivas e das coerções estruturais; e o nível das crenças, critérios e desejos que fornecem as razões que determinam as opções estratégicas de ação. Mediante a intersecção desses dois níveis é possível compreender por que, mesmo sendo racionais

determinadas escolhas, alguns indivíduos fazem outras orientados pelo nível das crenças. Claro que os agentes devem fazer suas escolhas estratégicas dentre as suas possibilidades em determinado momento, descartando aquilo que não lhe é possível, ao que Elster (1994, p. 29) denomina de padrão de formação de preferências adaptativas com base no “paradoxo das uvas verdes”<sup>12</sup>. Dessa sorte, para melhor compreender a ação racional, além de estudar o nível das possibilidades objetivas e das coerções estruturais, faz-se necessário compreender a maneira como o agente constitui suas crenças e opta por determinados cursos de ação considerando-as.

Acerca da ação coletiva, imprescindível passar pela revisão da abordagem feita por Mancur Olson e literatura incidental, partindo dos seus principais aspectos até outros mais sensíveis para o debate em torno dos arranjos intergovernamentais, considerando a natureza dos consórcios públicos. Quando se trata de grupos, até o trabalho seminal de Olson (1965), seria de se esperar que os integrantes do grupo agiriam de acordo com os interesses do grupo com vistas a alavancar a satisfação geral. Diversamente, a tese central de Olson (1965, p. 13) reside na expectativa de que, quando se trata de objetivos econômicos, grupos de indivíduos com interesses comuns ajam por esses interesses próprios tanto quanto se espera que os indivíduos racionais e auto-interessados. Exatamente por serem racionais e centrados em seus próprios interesses, tais indivíduos não agiriam para promover seus interesses comuns se não existisse alguma espécie de coerção para forçá-los ou algum tipo de incentivo seletivo que possa premiar sua adesão individualmente. Olson (1965, p. 14) reforça que “a ideia de que grupos tendem a agir em favor de seus interesses grupais é concebida como uma extensão lógica da premissa amplamente aceita do comportamento racional e centrado nos próprios interesses” (tradução livre do autor).

Olson (1965) traz um argumento contraintuitivo, que não autoriza presumir que ações coletivas seguiriam a mesma lógica que rege as ações individuais. Surge uma argumentação de que os indivíduos com interesses comuns não se mobilizariam naturalmente em torno da materialização de tais interesses do grupo a não ser que haja determinadas condições que fomentem a ação coletiva, como o tamanho do grupo, ou alguma forma de incentivo negativo, como coerção, ou alguma forma de incentivo seletivo, como os que representem benefício individual aos membros do grupo que optem por cooperar.

Parte essencial do contexto de origem do dilema de ação coletiva trazido por Olson está vinculado à certeza do recebimento do benefício coletivo, mesmo sem agir, o que levaria o

---

<sup>12</sup> Jon Elster denomina o padrão de formação de preferências adaptativa com base na fábula A Raposa e as Uvas de Esopo, na qual uma raposa vê algumas uvas e tenta comê-las, como não é capaz de alcançá-las, decide que não vale a pena comê-las, pois devem estar verdes e azedas.

indivíduo oportunamente a se omitir, deixando que os outros indivíduos do grupo ajam por ele. Esse contexto se prende às situações em que a ação coletiva se destina à provisão de bens públicos, aqueles bens que uma vez estando disponíveis para alguns indivíduos, também estariam disponíveis para os demais. Por essa razão, a formulação teórica do autor está direcionada à problematização da produção da ação coletiva, que tem, em seu cerne, o oportunismo do agente na expectativa de se beneficiar sem arcar com os custos da cooperação (*free-rider*), o que no limite poderia levar ao seu colapso, caso os demais agentes também não cooperem pelas mesmas razões<sup>13</sup>. Em suas palavras:

Embora todos os membros do grupo tenham um interesse comum em alcançar esse benefício coletivo, eles não têm nenhum interesse comum no que diz respeito a pagar o custo do provimento desse serviço coletivo. Cada membro preferiria que os outros pagassem todo o custo sozinhos e, por via de regra, desfrutariam de qualquer vantagem provida quer tivessem ou não arcado com uma parte do custo (OLSON, 1965, p. 33).

A incapacidade de cooperação para o mútuo proveito não significa necessariamente ignorância ou irracionalidade. Pela lógica da ação coletiva:

[...] todo trabalhador seria beneficiado se todos fizessem greve ao mesmo tempo, mas quem toma a iniciativa do movimento corre o risco de ser traído por um fura-greve subornado: assim, todos aguardam, contando tirar proveito da imprudência de alguém. (PUTNAM, 1996, pp. 173-174).

Já pelo dilema do prisioneiro, usualmente utilizado para retratar problemas de ação coletiva, o autor explica que:

[...] dois cúmplices são mantidos incomunicáveis, e diz-se a cada um deles que, se delatar o companheiro, ganhará a liberdade, mas se guardar silêncio, e o outro confessar, receberá uma punição especialmente severa. Se ambos mantivessem silêncio, seriam punidos levemente, mas, na impossibilidade de combinarem suas versões, cada qual faz melhor em delatar, independentemente do que o outro venha a fazer. (PUTNAM, 1996, p. 174).

E ainda continua Putnam (1996, p. 174)) argumentando que mesmo que não haja entre as partes intenção de prejudicar a outra e que estejam predispostas a cooperar, não como garantir que uma parte não irá “roer a corda” se não houver compromisso a ser cobrado.

Importante destacar que a deserção não é o único fator que impacta a ação coletiva. Holzinger (2003) amplia a discussão sobre o problema da ação coletiva, contemplando fatores como problemas de distribuição, deserção, coordenação, desacordo e instabilidade. Compreendendo a ação coletiva como ações conjuntas de uma série de indivíduos que visam

---

<sup>13</sup> Olson Jr. (1965) exemplifica com uma situação de greve de trabalhadores em busca de maiores salários, em que o pretendido acréscimo nos pagamentos beneficiará a todos, grevistas ou fura-greve. Logo, a escolha racional é evitar os riscos de uma retaliação patronal e comparecer ao trabalho, e por isso a greve fracassa e o bem coletivo acaba não sendo produzido.

alcançar e distribuir algum ganho através da coordenação ou da cooperação, a autora apresenta uma série de propostas de como resolver problemas de ação coletiva relacionados tanto a resultados ineficientes, como desigualdade e instabilidade do resultado coletivo.

### *3.1.1 Os custos de transação na ação coletiva*

Diversos fatores interferem na ação coletiva, sendo que a questão do tamanho do grupo reside no fato de que em grupos grandes a não participação do indivíduo apresenta impacto residual ou nulo sobre os resultados, ao contrário do que geralmente ocorre em grupos pequenos. Disso decorre que esses grandes grupos tendem a ter indivíduos não atuantes, surgindo assim a necessidade de algum tipo de mecanismo de indução sobre os indivíduos que não participam ou benefícios seletivos para os indivíduos atuantes. Nos dizeres de Olson (1965, p. 44), nos grupos grandes o “benefício coletivo não será provido a menos que haja coerção ou alguma indução externa que leve os membros do grande grupo a agirem em prol de seus interesses comuns”.

Oye (1985) também entende que em grandes grupos se torna difícil a ação coletiva por causa do aumento dos custos de transação e déficit de informação entre os membros; da maior probabilidade de deserção à medida que os grupos crescem; e da menor probabilidade de se conhecer e sancionar os desertores. Esses argumentos levam a crer que grupos pequenos são mais eficientes e viáveis do que os grandes, visto que o custo de entrar em contato, discutir, deliberar, comunicar e supervisionar o cumprimento de tarefas é menor em grupos pequenos, ou seja, quase todos os membros podem fiscalizar a realização da ação coletiva. Some-se a isso o fato de que em grupos menores, por haver maior conhecimento mútuo entre os membros, pode ser alimentado um sentimento de confiança entre eles, o que favorece a cooperação (MELO, 2014).

Pode-se associar, então, os custos de transação ao tamanho do grupo, sendo eles relacionados principalmente aos custos para negociar, mensurar e fiscalizar direitos. Percebe-se, então, que o grau de dificuldade de coordenação entre os membros se torna gradativamente mais complexa em grupos maiores, implicando, conseqüentemente, em custos de transação gradativamente maiores para a ação coletiva. Outro fator que favoreceria a cooperação em grupos menores se liga ao fato de que a pressão social funcionaria melhor nesses grupos, visto que os laços de amizade tendem a ser menores em grupos maiores, em que os indivíduos comumente não se conhecem e acabam não se importando em assumir a postura de carona (OLSON, 1965). Outrossim, Axelrod e Keohane (1985) demonstraram que em grupos menores

a cooperação é induzida enquanto estratégia possível, ao passo que em grupos grandes as interações ocorrem como jogos de rodada única, sendo, portanto, mais propensos à deserção, visto ser menor a possibilidade de retaliação futura.

Outro aspecto relevante quanto à probabilidade de sucesso em relação a forma de constituição do arranjo regional se refere à característica dele ser ou não voluntário. Machado (2007), ao investigar os custos de transação envolvidos em modelos compulsórios (como regiões metropolitanas institucionalizadas pelas constituições estaduais sem necessidade de consentimentos do ente municipal) e voluntários (como consórcios públicos criados para atuar em regiões metropolitanas) de integração municipal para a constituição de regiões metropolitanas, constatou que há problemas institucionais do federalismo brasileiro que implicam fraca estrutura de incentivos em prol do desenvolvimento metropolitano. Contudo, destaca que no modelo voluntário o dilema do prefeito de “cooperar, ainda que havendo um potencial prejuízo à autonomia municipal?”, tende a acarretar mais custos para a manutenção da cooperação por longos períodos. (MACHADO, 2007, p. 116).

A peculiaridade da adesão compulsória em regiões metropolitanas também é estudada por Garson (2009). Assim como Machado (2007), a autora identifica falhas institucionais no federalismo brasileiro, em que se destaca a importância das instituições para obtenção de uma melhor governança regional, ao que “a qualidade dos arranjos federativos é um produto das instituições, das regras que regulam as relações intergovernamentais” (p. 438). A autora acredita que as peculiaridades do federalismo brasileiro acabam por dificultar a governança regional, visto que “o processo de descentralização federativa não foi acompanhado pelo desenvolvimento de instituição que estimulasse a cooperação entre os entes da federação e de formas de negociação e resolução de conflitos” (p. 447). Ressalte-se a já mencionada relevância de instituições estaduais ou federais promoverem incentivos à cooperação, mediante suas legislações, seja com incentivos seletivos ou mecanismos de coerção.

Em regiões metropolitanas, o município-polo comumente concentra população e riquezas em comparação com os demais, bem como é marcante a predominância de aglomerações bem distintas, o que dificulta, inclusive, a identificação e resolução de problemas comuns entre seus municípios, que poderiam gerar ganhos de escala e mecanismos de compensação de externalidades negativas (GARSON, 2009). Não diferentemente de outros arranjos de governança regional, a heterogeneidade dos municípios metropolitanos, com portes e densidades populacionais diferentes, também implica prioridades diferentes e, conseqüentemente, ocasiona grande dificuldade de cooperação intergovernamental com vistas à superação de problemas comuns.

Ainda sobre custos de transação, avaliando o processo decisório de instâncias de governança, Ostrom (1990) defende que algumas comunidades locais, mesmo que isoladamente, realizam uma gestão mais eficiente de seus recursos do que quando são obrigadas a seguir regras exógenas, não deliberadas pela comunidade local. Nessa direção, Carneiro e César (2016) apontam que processos de criação de consórcios públicos *bottom-up*, de origem local, negociados entre as partes interessadas, tendem a ter custos de transação menores do que em processos *top-down*, em que o arranjo institucional do consórcio já é dado pelo governo federal.

### 3.1.2 Meios de mitigação dos dilemas da ação coletiva

A respeito dos meios de solucionar ou mitigar os dilemas da ação coletiva aplicáveis às relações intergovernamentais, eles podem ser mitigados por incentivos seletivos positivos; aplicação de medidas coercitivas; jogos repetidos ou dinâmicos, com a existência pretérita de algumas ações cooperativas entre os entes; a atuação de um líder no processo; a influência exercida pela atuação de instituições no papel de normatização, coordenação e fomento; bem como a interferência de aspectos morais ou sociais.

Os incentivos seletivos são positivos quando induzem a cooperação e podem ser percebidos no comportamento de indivíduos racionais que se associam objetivando benefícios coletivos que se convertam em vantagens individuais e não alcancem os *free-riders*. A eficácia do incentivo seletivo implica na dificuldade ou impossibilidade dos indivíduos de obterem de outras fontes, o que os faria permanecerem como caronas. Melo (2014, p. 33) reforça que tais incentivos positivos não estão restritos à conotação econômica, estando mais relacionados a “motivações adicionais à expectativa do benefício de consumir o resultado da ação coletiva”.

Já os incentivos seletivos negativos, representados principalmente pelas medidas coercitivas, podem ser compreendidas como penalidades por deixar de agir. Axelrod (1984) atribui à sanção importante papel com vistas a determinar a cooperação entre os agentes, sendo para tanto, fundamental a capacidade de se identificarem os desertores. Em suma, não se trataria só de oferecer recompensas. Olson (1965, p. 83), analisando o caso do movimento sindical norte-americano, aponta como exemplo que, inicialmente, com vistas a impedir “fura-greves”, os sindicatos se tornaram compulsórios e chegaram a utilizar de violência como forma de assegurar a ação coletiva pretendida, no caso, a greve.

Diversos outros autores apontam que, em situações ou jogos que se repetem constantemente, a cooperação mútua pode fazer a ação coletiva gerar resultados eficientes.

Afinal, em situações ou jogos nos quais os atores se encontram frequentemente, as condutas reprováveis (trapacear, trair, descumprir o acordado etc.) se tornam mais passíveis de responsabilização. Ou seja, nas interações de longo prazo se tornaria mais fácil punir aquele que quebra acordos. (AXELROD, 1984; SUGDEN, 1989; HEAP e VAROUFAKIS, 1995).

A figura de um líder responsável pela viabilização da ação, mesmo que não seja uma liderança natural, pode fomentar a ação coletiva. Taylor (1990) explica que a figura de uma líder, capaz de influenciar os demais agentes por seus exemplos, pode mudar as crenças e atitudes individuais em prol do grupo. Olson (1965) também discute a exploração do grande pelos pequenos, quando o protagonismo mesmo que exclusivo do líder promove benefícios coletivos, beneficiando os hipossuficientes, algo mais concebível em grupos pequenos nas situações nas quais os benefícios individuais da ação compensem seus custos. Ponto que Machado e Andrade (2014) alertam que na questão dos consórcios públicos não faria muito sentido os entes governamentais incorporarem custos dos demais por puro altruísmo.

Por outro lado, a equalização entre benefícios e custos auferidos por cada um realiza, em alguma medida, a lógica das relações de mercado em que paga-se pelo que se tem, tornando pouco provável que associações desta natureza se dediquem a resolver problemas distributivos ou em dimensão regional, o que demandaria, no limite, transpor o campo dos acordos voluntários em direção às escolhas políticas no âmbito de coletividades mais abrangentes que os governos locais. Não parece razoável supor que gestores municipais cedam recursos disponíveis para suas populações a outros municípios em nome da promoção do bem de uma comunidade de referência mais ampla como a da região, do estado ou do país [...]. (MACHADO e ANDRADE, 2014, p. 715)

Na questão da cooperação intergovernamental, ainda, pode-se inferir que quando os municípios maiores, com melhores condições financeiras, técnicas e de escala, viabilizam benefícios em prol de um arranjo regional, possuindo ou não interesses diretos ou indiretos, aumenta-se consideravelmente a probabilidade de obtenção de benefícios coletivos potencialmente disponibilizados aos municípios menores. Essa lógica se aproxima do que Olson Júnior (1965) denomina grupos privilegiados, nos quais um dos membros assume o custo de produção do bem por avaliar o benefício produzido como compensador.

Laczynski e Teixeira (2012) reforçam tal argumento ao demonstrar no estudo sobre o Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento (Cinpra) dos municípios do entorno de São Luís, capital do Estado do Maranhão, que o Município de São Luís apoia a agricultura familiar a partir da assistência técnica rural aos municípios vizinhos e, conseqüentemente, cria uma rede de fornecedores para abastecimento da capital. Dessa forma, o Cinpra teve grande influência para viabilizar a consumo de produtos da região na capital:

Já como Secretário de Agricultura de São Luis, Leo Costa não compreendia porque a capital maranhense precisava comprar praticamente 80% dos cereais e hortifrutigranjeiros que consumia de estados do sudeste e sul do país. No entorno da

capital, há um cinturão verde capaz de produzir vários dos produtos agrícolas e leiteiros que são consumidos na própria região. Além disso, nesta região havia pequenos produtores que passavam por dificuldades financeiras, uma vez que não conseguiam produzir e comercializar seus produtos no mercado local. LACZYNSKI; TEIXEIRA, 2012, p. 145)

Na mesma linha, Las Casas (2015) destaca que mesmo nas relações intergovernamentais internacionais, fica evidente o peso de um outro fator, referente à presença de um membro com capacidade de custear o bem público é um importante elemento equacionador do dilema da ação coletiva. Tal patrocínio ocorreria em situações nas quais, mesmo com proveito dos demais membros, esse membro mais capaz decide arcar integralmente com os custos do bem após avaliar custos e benefícios, concluindo pela obtenção de benefícios compensadores. A mesma autora, ao analisar a agenda de segurança pública no Mercado Comum do Sul (Mercosul) e na Comunidade Andina de Nações (CAN), investiga elementos que favorecem a negociação e cooperação com vistas à obtenção de bens públicos regionais. Não causa estranheza que os elementos identificados pela autora coincidam com aqueles apontados por Mancur Olson (1965), enquanto variáveis do dilema da ação coletiva: a forte influência da quantidade de integrantes do arranjo; a assimetria de capacidades econômicas e políticas entre os membros; e a existência de instituições que auxiliem a cooperação e monitorem o comportamento dos membros.

O objeto de estudo de Las Casas (2015) são atividades de combate à produção e comercialização de drogas no Mercosul e CAN, mas permite observar a importância das instituições em prol da cooperação, principalmente por meio de suas normas implícitas ou explícitas<sup>14</sup>. As instituições são determinantes não apenas para a cooperação inicial, mas para sua manutenção. Deve-se frisar que as instituições podem assumir uma configuração tanto formal, como as leis, os regulamentos e as codificações oficiais, quanto informal, como as normas, os códigos de conduta, os hábitos, os costumes e as convenções sociais. Ao que Hall e Taylor (2003) argumentam que as instituições disponibilizam informações acerca dos demais atores e suas estratégias, permitindo a avaliação dos produtos resultantes da combinação das escolhas que fazem ou podem fazer.

As instituições não estão restritas aos aspectos racionais de modo que elas também podem canalizar o comportamento irracional, motivado por paixão, ao que enfatizam “fazer alguma coisa por causa de uma paixão não significa a inexistência de cálculos entre meios e

---

<sup>14</sup> Em decorrência da instituição do marco regulatório das atividades de combate à produção e à comercialização de drogas, o Mercosul desenvolveu corpo técnico especializado. Já na CAN não houve a criação de qualquer estrutura própria, mas apenas a incorporação de estruturas pretéritas. Como resultado, o Mercosul possui atuação muito mais qualificada e efetiva de suas forças policiais no combate às drogas.

fins” (FEREJOHN e PASQUINO, 2001, p. 6). Ou seja, quem prevê uma ação é capaz de antecipar não somente suas consequências materiais relevantes, mas inclusive seu conteúdo moral. As instituições podem ser pensadas como a origem pré-existente das outras formas de fomento à ação coletiva, visto que o planejamento e decisão pelos incentivos seletivos, pelas medidas coercitivas foram realizados anteriormente. Taylor (1990) reforça que as normas externas só podem contribuir para a ação coletiva quando houver uma estrutura pré-existente que vigie o seu cumprimento e puna os violadores.

O que importa é que de fato elas desempenham importante papel na coordenação da cooperação ao compelir aos indivíduos determinadas formas de conduta, determinando potencialmente resultados de processos políticos e sociais. O Estado comumente recorre a instrumentos de fazer cumprir contratos e compromissos principalmente através de normas. Shy (1995), Shapiro e Varian (1999) destacam que a amarração ocorre depois da escolha de um resultado coordenado e consiste em impedimentos ou dificuldades para os agentes participantes de uma situação mudarem a escolha já feita. Daí a importância de se perseguir um mecanismo de amarração para que o resultado coordenado se torne firme e persistente.

Holzinger (2003) classifica os possíveis mecanismos de solução de problemas da ação coletiva entre individuais com base em motivações – altruísmo, normas de equidade e justiça, normas *pacta sunt servanda* (pacto deve ser cumprido); soluções individuais com base em expectativas racionais – estratégias mistas, pontos focais, convenções sociais, estratégias correlacionadas, jogo sequencial, repetição infinita e finita; soluções coletivas com mecanismos de tomada de decisão – comunicação coordenativa, barganha, votação; e soluções coercitiva como mecanismos de aplicação – contratos executáveis, regras hierarquicamente definidas e aplicadas, monitoramento e sanção.

As soluções individuais motivacionais auxiliam na mitigação de problemas de deserção e de distribuição, mas são insuficientes para resolver problemas de coordenação, desacordo e instabilidade, sendo que nesses problemas ganha mais peso a adoção de estratégias individuais baseadas em expectativas racionais. (HOLZINGER, 2003) Em que pese os mecanismos de soluções coletivas e de soluções coercitivas serem bastante eficientes, Holzinger (2003) julga exagerado sua adoção em problemas de coordenação, estando mais indicados para situações com grande número de atores. De qualquer forma, a combinação de estratégias pode ser proveitosa:

Em qualquer caso, a fim de resolver a maioria dos problemas de distribuição e, especialmente, deserção e instabilidade jogos, barganha e votação devem ser combinados com contratos executáveis. Isso é equivalente emprestado à presença de um órgão de fiscalização com os poderes necessários. Pode ser assumido que estabelecem regras (leis) hierarquicamente e os contratos executáveis são respaldados

por esses poderes. Monitorar e sancionar dentro de um coletivo pode desempenhar a mesma função (Ostrom 1990: 94-100). O monitoramento por si só não é suficiente em geral, embora possa funcionar em pequenos grupos combinado com interação repetida ou a presença de normas. Em todos os outros casos, o monitoramento é mais uma condição prévia para sancionar. A ameaça de uma sanção e o poder de sancionar devem estar presentes. (HOLZINGER, 2003, p. 25)<sup>15</sup>

Os problemas de distribuição, deserção, coordenação, desacordo e instabilidade são agrupados por Holzinger (2003) como problemas de coordenação ou como problemas envolvendo conflito. Problemas de coordenação estariam mais indicados a solução por mecanismos não cooperativos no nível individual e baseados em expectativas racionais ou por mecanismos políticos quando em grupos grandes. Já os problemas envolvendo conflito, como desacordo, distribuição e instabilidade, estariam mais aptos a ser resolvidos por mecanismos coletivos e coercitivos.

Complementando a discussão, Feiock (2013) defende que os arranjos cooperativos podem construir sistemas de compartilhamento de custos e benefícios, ajudando a resolver problemas de divisão ou de desacordo. Na tipologia de mecanismos de integração de ação coletiva apresentada pelo autor, os consórcios seriam uma das modalidades classificadas como *partnerships* (parcerias), caracterizadas por: i) arranjo formalizado para resolver problemas comuns; ii) formato contratual, pois requerem consentimentos dos governos locais; iii) baixo grau de delegação para a entidade de cooperação, que possui dificuldade de impor determinada conduta ao governo local; e iv) decisões consensuais, sejam bilaterais ou multilaterais. Já Feiock (2013) configura as parcerias como acordos multilaterais interlocais que são celebrados voluntariamente pelas unidades locais. Eles geralmente exigem que os participantes aceitem termos do acordo e obrigações de ação, sendo que geralmente possuem ampla abrangência de atuação.

Esse tipo de associação tem vantagens para resolver problemas comuns – principalmente ganhos de economia de escala - sem abrir mão da autonomia dos parceiros, mas, exatamente por isso, é incapaz de solucionar outros problemas como externalidades negativas ou ações redistributivas. Esses são melhor resolvidos por outros tipos caracterizados por (1) maior grau de delegação para entidade de cooperação; (2) maior insulamento e autonomia técnica, etc. tais como as autoridades de governos regionais.

### 3.1.3 Aspectos morais e sociais importam

---

<sup>15</sup> Tradução livre do autor.

É forte o pressuposto de que na ação coletiva os membros do grupo agem racionalmente e são movidos por autointeresse, contudo, de acordo com Reis (1988), Elster (1994), Przeworski (1994) e McDonough (2000), além da racionalidade e autointeresse, outras motivações e valores sociais exercem influência direta ou indireta na conduta dos agentes. Por consequência, a interação estratégica é possível mesmo flexibilizando-se a premissa do egoísmo universal, comumente assumido nos estudos da TER. Ferejohn e Pasquino (2001) apontam diversos experimentos que descreveram situações nas quais os agentes se desviavam sistematicamente das previsões iniciais da TER. Mas mesmo nesses experimentos os agentes reconheciam a força normativa da racionalidade que, no mínimo, aproximavam suas ações reais das ações racionais ideais.

Elster (1994) aponta que existe uma infinidade de fatores entre o ideal a ser atingido e a ação propriamente dita, sendo que tais fatores não podem ser reduzidos à prescrição de regras objetivas de comportamento. Dessa sorte, as ações das pessoas ou organizações frequentemente estariam imbuídas de um amálgama de autointeresse e valores compartilhados que contemplam interesses coletivos ou públicos e consideração às necessidades dos outros. Tais valores terminam por afetar o leque de alternativas seriamente consideradas pelos agentes em interação estratégica. Na mesma linha, Ostrom (2009) explica que razões de natureza moral podem ser suficientemente fortes para fundamentar as escolhas racionais que levam à cooperação em detrimento à deserção, e Elster (1994) argumenta que os indivíduos muitas vezes são levados a cooperar mediante uma espécie de norma interior que repreende o comportamento carona, fazendo refletir sobre o que seria justo ou correto. Tais pensamentos levam a interpretar a ação humana para além da racionalidade instrumental da escolha racional.

Ainda sobre a influência dos aspectos morais, Ostrom (2009) destaca que razões dessa natureza que avaliam a adequação da conduta, de *per se*, podem ser suficientemente fortes para determinar a cooperação em detrimento da deserção. Olson (1965) e North (1990) sugerem a moralidade como um dos determinantes para viabilização da ação coletiva, ao passo que também servem como incentivos seletivos. Não obstante, Reis e Castro (2001) advertem que a adesão a tais valores nem sempre é incondicional, podendo ser suspensas em favor de eventuais considerações estratégicas.

Já Schelling (1960) argumenta que as crenças, os valores e os costumes de uma comunidade podem interferir na eficácia de suas políticas públicas. O mesmo autor denomina tais costumes, crenças, valores e emblemas sociais de pontos focais e sugere que estes servem para ajudar agentes a resolver problemas de ação coletiva em geral, e não apenas problemas de

coordenação. Outrossim, as instituições ajudam a resolver os problemas de decisão, na linha do neoinstitucionalismo sociológico

Não se pode esquecer dos aspectos sociais ligado à imagem dos agentes. Melo (2014) aponta como importantes motivações à ação coletiva as sanções e as recompensas sociais e morais. Igualmente Olson Júnior (1965) faz menção a incentivos sociais à ação coletiva, abarcando a preocupação com status social, prestígio e pressão social do indivíduo em relação ao grupo. Ao que Axelrod (1984, p. 152) explica que “a reputação de um jogador está incorporada nas crenças dos outros sobre a estratégia que o jogador usará. Uma reputação típica é estabelecida através da observação das ações daquele jogador ao interagir com outros jogadores”. Assim, o autor destaca que em jogos reiterados entre os mesmos atores, a reputação é relevante para antecipar as escolhas do outro antes mesmo que ocorra.

Ainda merecem destaque os mecanismos de motivação psicossociais para promoção da ação coletiva, como ameaça, chantagem, promessa, compromisso, coerção, credibilidade, barganha, previsibilidade, reputação, comunicação, surpresa e medo, sendo considerados em muitos momentos amarras para evitar a deserção (SCHELLING, 1960).

Em que pese a extensa e diversificada literatura que discorre sobre os dilemas da ação coletiva, necessário indicar que há muito para se investigar sobre o tema, que apresentam ainda suas limitações tanto teórica como empíricas. Nos dizeres de Elster (1994)

Há dois equívocos a serem evitados ao tentar explicar o comportamento cooperativo. O mais cru é acreditar que exista uma motivação privilegiada - auto interesse, por exemplo - que explique todas as instâncias da cooperação. Um erro mais sutil é acreditar que cada instância da cooperação pode ser explicada por uma motivação. Na realidade, a cooperação ocorre quando e porque diferentes motivações se reforçam entre si. (ELSTER, 1994, p. 157).

Da Teoria da Escolha Racional e da Ação Coletiva pretende-se aprofundar o estudo da governança regional contemplando como escolhas possíveis a atuação de forma isolada - localismo - ou de forma regionalizada - regionalismo.

### **3.2 A governança regional e seus custos**

Gerber e Gibson (2005) indicam que a regionalização é uma forma de racionalizar a formulação de políticas locais, internalizando impactos negativos decorrentes de políticas locais descoordenadas, além de permitir a promoção de mais atividades com externalidades positivas, principalmente oriundos da captura de ganhos de escala na prestação de serviços de forma regionalizada. Todavia, Feiock (2005) revela uma discussão duradoura e intensa sobre o dilema do localismo *versus* regionalismo, que reside na decisão do governante local entre optar pela atuação isolada do município ou pela adesão à governança regional. Ocorre que, se por um lado

a atuação local isolada pode atribuir maior celeridade, credibilidade e reconhecimento ao agente político perante seus eleitores, a atuação conjunta regionalizada pode ser compreendida como alternativa incrementadora de escala para resolver questões como desenvolvimento econômico, redução de desigualdades e de externalidades sociais, econômicas e ambientais (FEIOCK, 2005). Levando em conta que existe a escolha entre a atuação isolada/local ou conjunta/regional, Gerber e Gibson (2005 e 2009) enfatizam que uma grande dificuldade envolvendo a governança regional é que os governantes locais avaliam não apenas os interesses e benefícios regionais, mas também se os interesses políticos e econômicos locais serão satisfeitos e terão repercussão local. Por essa razão, Gerber e Gibson (2005, p. 4) acreditam que “os esforços de governança regional devem encontrar um equilíbrio entre os interesses regionais e locais e podem ser uma função das instituições regionais”. Por essa razão, destacam que em muitos arranjos de governança regional existentes o processo de tomada de decisões regionais tende a fortalecer os governos locais individuais, ao lhes permitir a manutenção de significativa autoridade sobre a elaboração das políticas e, conseqüentemente, viabilizar o deslocamento dos resultados na direção dos interesses locais.

Em sentido amplo, a governança regional mediante cooperação intergovernamental pode ser encontrada pelo mundo como uma forma de oferecer conjuntamente equipamentos e serviços públicos à população. Endlich (2017), em estudo que investiga os tipos de cooperação formais entre entes locais pelo mundo, elenca as *mancomunidades* de municípios na Espanha, os *syndicats de communes* franceses, os *consorzi intercomuni* italianos, os *joints committees* ingleses, as comunidades intermunicipais em Portugal, as *zweckverband* e *amters* na Alemanha, as associações municipais em Luxemburgo e os conselhos de distritos rurais em Israel. Destaca ainda as cooperações intermunicipais voluntárias que são informais, como no Japão, na Holanda, na Noruega, na Grécia, na Dinamarca e na Suíça.

Tavares e Feiock (2014) classificam os tipos de cooperação intergovernamental quanto aos custos de transação, determinados mediante associações entre os graus de custos de decisão, que variam conforme número de atores e de tarefas envolvidos, com os graus de custos de autonomia, que variam de tipos voluntários mais informais até tipos impostos mais formais. De acordo com a metodologia apresentada pelos autores, o grau dos custos de transação, no sentido de garantir o cumprimento do conteúdo delegado, varia conforme os riscos de agência entre eleitor e governante eleito<sup>16</sup>; a homogeneidade socioeconômica das instâncias locais; a força dos laços entre os governos locais; a legislação com seus incentivos e limites; além dos

---

<sup>16</sup> Os custos de agência diminuem com maior homogeneidade entre governos locais, visto que provavelmente haverá menos veto-players internos com posicionamento divergentes (TAVARES; FEIOCK, 2014, p. 13).

problemas de coordenação e assimetria de informação, de alocação de custos-benefícios e de deserção entre os atores envolvidos.

Nessa linha, diversos estudos têm indicado a questão da heterogeneidade de municípios como fator determinante para a promoção da governança regional por meio da cooperação, visto que reduz os custos de agência, entre eleito e eleitores, e os custos de transação entre os governos locais, ao propiciar que os representantes locais detenham nas negociações posições semelhantes oriundas de preferências também semelhantes (FEIOCK, 2005 e 2007; GERBER e GIBSON, 2009; TAVARES e FEIOCK, 2014).

Para os autores, a escolha dos mecanismos de governança com vistas a superar os dilemas da ação coletiva depende da avaliação desses custos pelas autoridades locais na procura de resultados coletivos. Assim, mecanismos de integração com baixos custos de transação são mecanismos com menor custo de decisão e geralmente possuem iniciativa *bottom-up*, como os enraizamentos sociais, contratos e delegações de autoridade a outras instituições. E já mecanismos de integração com altos custos de transação possuem alto custo de decisão, ligado à complexidade dos serviços, de difícil mensurabilidade quantitativa ou qualitativa, ou ligado ao elevado número de governos locais envolvidos. Geralmente o mecanismo indicado para tais arranjos é o *top-down*, visto que, “nestas circunstâncias, não há solução voluntária de auto-organização provável de emergir” (TAVARES e FEIOCK, 2014, p. 21).

Gerber e Gibson (2009) revelam que o apelo a maior governança regional tem crescido nos Estados Unidos, atentando-se, principalmente, para os potenciais benefícios de aumento de eficiência das políticas públicas de toda a região coordenada. No Brasil não é diferente, pode-se verificar uma ampla disseminação de consórcios públicos em diversas temáticas de políticas públicas no país. Essa expansão ocorre com distintos níveis de desempenho dos mesmos no tocante à implementação de políticas públicas municipais e pode-se constatar a disseminação de consórcios públicos de forma diferenciada, de acordo com as diversas temáticas de políticas públicas e com os estados.

Qualificando os esforços de cooperação intergovernamental quanto ao nível de complexidade ou de formalidade e autonomia, Tavares e Feiock (2014) analisam as diversas formas de integração regional dos países da Europa desde o período pós 2ª Guerra Mundial. O vasto rol de opções vai desde fusões informais ou redes de enraizamento, baseadas em uma identidade cívica, com objetivos transcendentais aos locais e certa resistência em cooperar com atores novos (Familismo no Sul da Itália, grupos de trabalho na Finlândia e na Noruega, Cidades-regiões dos Países Baixos, redes de assistência social em Portugal); os mecanismos contratuais, enquanto acordos voluntários bilaterais ou multilaterais mais formais (Conselhos

de Governos nos EUA, associações de municípios na Europa, as *communes* na França, *consorzi intercomuni* na Itália, as comunidades intermunicipais em Portugal, etc.); a autoridade delegada pelos governos locais, com atuação mais independente (distritos especiais nos EUA, corporações ou empresas intermunicipais na Itália, Alemanha, Suécia e Portugal, *waterboards* na Holanda); e autoridade imposta pelo governo central (fusão de municípios em reformas territoriais, acordos de cooperação vertical como os *consorcios* na Espanha e os *syndicats mixtes* na França, as autoridades metropolitanas de transporte em Portugal).

Na comparação dos arranjos cooperativos, os autores percebem uma prevalência de escolhas mais formais na Europa, sendo um perfil de integrações mais centralizadas nos países com menor prevalência de regimes democráticos e nos sob influência da tradição napoleônica, e de escolhas por mecanismos mais voluntários e consensuais de gênese *bottom-up* como nos países escandinavos.

Em prol da segurança e integridade dos interesses dos governos locais integrantes da entidade de governança regional, quanto maiores os riscos, em decorrência do volume dos investimentos, maior seria a necessidade de se criar mecanismos formais que regulem as relações e abarquem funções de monitoramento e aplicação de sanções. Porém, problemas de cooperação não devem ser solucionados tão somente com o estabelecimento de mecanismos punitivos. Afinal, a mitigação de seus custos de transação por depende da configuração de aspectos como a heterogeneidade socioeconômica das instâncias locais e suas preferências; os riscos de agência entre eleitor e governante eleito<sup>17</sup>; a frequência ou histórico das relações intergovernamentais; a legislação nacional ou estadual, com seus incentivos seletivos e mecanismos de coerção à deserção; os problemas de coordenação; a assimetria de informação e consequente segurança quanto ao cumprimento dos pactos; as redes de governança e a força dos laços entre os governos locais; o desenvolvimento da identidade coletiva; a capacidade institucional, o *know-how* do corpo técnico e a assimetria de recursos dos entes locais; e a mensurabilidade e especificidade do bem objeto da política pública<sup>18</sup> (FEIOCK, 2005 e 2007; TAVARES e FEIOCK, 2014).

A heterogeneidade entre os governos locais é fator determinante para reduzir os custos de transação, visto que impactam sobre as preferências locais e, conseqüentemente, sobre os riscos de agência entre cidadãos e governante eleito ou entre cidadão e burocratas. Ou seja,

---

<sup>17</sup> Os custos de agência diminuem com maior homogeneidade entre governos locais, visto que provavelmente haverá menos veto-players internos com posicionamento divergentes (TAVARES e FEIOCK, 2014, p. 13).

<sup>18</sup> A dificuldade de mensurar e monitorar o bem público decorrente de determinadas políticas públicas varia de acordo com as características quantitativas ou qualitativas de cada política.

predominando a homogeneidade, é mais provável que nas negociações os representantes locais detenham posições de negociação semelhantes oriundas de preferências também semelhantes de seus representados (FEIOCK, 2005 e 2007; GERBER e GIBSON, 2009; TAVARES e FEIOCK, 2014).

Igualmente, a interação repetida entre os membros fomenta a ação coletiva, como já visto. Dessa sorte, a repetição de interações entre governos locais vizinhos promove a redução dos custos de transação, aumentando o nível de informação sobre escolhas dos potenciais parceiros e expondo desertores a futuras retaliações de seus vizinhos (FEIOCK, 2005 e 2007). O histórico de relações reiteradas diz muito sobre a reputação e confiabilidade dos membros de um arranjo regional, ao passo que Feiock (2007) argumenta que as localidades que conhecem melhor suas trajetórias podem diminuir seus riscos e prever melhor suas necessidades futuras.

Com vistas a auxiliar a superação dos problemas de coordenação dos entes locais, Garson (2009) indica a importância dos estados e do governo federal na indução da cooperação, principalmente mediante incentivos seletivos positivos e até mesmo por meio de mecanismos coercitivos. Ambas as estratégias para promover indução à ação coordenada poderiam se dar pelo uso da legislação estadual ou federal.

Feiock (2007) aponta que a cooperação intergovernamental local varia conforme o aparato legal regulatório de cada política pública. Além das legislações específicas para políticas públicas, a Lei n.º 11.107/05, Lei dos Consórcios Públicos, é um bom exemplo de legislação que favorece a cooperação em decorrência de maior segurança jurídica para as partes envolvidas. Para Garson (2009), Tavares e Feiock (2014), essa legislação ainda pode ajudar na redução de custos de transação, inclusive em regiões marcadas pela heterogeneidade.

Outro aspecto considerado crucial na mitigação dos custos de transação, a assimetria de informação faz com que os governos municipais não reconheçam os ganhos potenciais da ação conjunta (FEIOCK, 2005). Ademais, além da necessidade de precisar os custos e benefícios da decisão pela atuação coletiva, no próprio processo de negociação, os valores dos custos podem alterar, tornando-se mais onerosos para uns e mais benéficos para outros (FEIOCK, 2007). Isso reforça a necessidade de uma atuação mais incisiva de instituições que mitiguem a assimetria de informações, como outras instâncias de governo promovendo capacitação e orientando quanto aos benefícios.

Feiock (2005 e 2007) enfatiza que na superação das assimetrias de informação entre os governos locais, no que tange ao temor pela deserção de outros membros, a confiança surge como fator determinante auxiliando a redução dos custos de transação. Também destaca a importância das redes de governança regional desenvolvidas pelas interações entre técnicos ou

funcionários dos governos locais ao longo do tempo, que podem melhorar a reputação e confiança nos potenciais parceiros locais.

Há de se destacar que a existência de laços fortes entre municípios específicos pode dificultar o associativismo com outros municípios da região (FEIOCK, 2007; TAVARES e FEIOCK, 2014). Nesse sentido, Putnam (1996), baseando-se em estudos da experiência dos governos regionais criados na Itália em 1970, caracterizados pela extrema eficácia em áreas como agricultura, habitação e saúde, realça a importância da identidade coletiva por meio da comunidade cívica<sup>19</sup> para o desenvolvimento de instituições economicamente eficientes. O autor esclarece que os vínculos horizontais, não hierárquicos, que propiciam mais intensamente a colaboração mútua dos agentes. Putnam (1996) dá muita ênfase à importância da confiança para promoção da cooperação. Apesar de que nem toda cooperação está respaldada na confiança, Putnam (1996) indica que, para a efetivação da cooperação, é importante existir confiança no outro e acreditar na reciprocidade dessa confiança. A confiança seria, então, uma espécie de elemento básico do capital social, visto que as transações carregam elemento de confiança.

O capital social consiste na relação de confiança e de solidariedade entre os cidadãos, facilitando a cooperação espontânea, representando, dessa feita, uma outra forma de solucionar os dilemas da ação coletiva. Putnam (1996, p. 177) conceitua o capital social como “características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas”. E arremata que

Assim como outras formas de capital, o capital social é produtivo, possibilitando a realização de certos objetivos que seriam inalcançáveis se ele não existisse (...). Por exemplo, um grupo cujos membros demonstrem confiabilidade e que depositem ampla confiança uns nos outros é capaz de realizar muito mais do que outro grupo que careça de confiabilidade e confiança (...). Numa comunidade rural (...) onde um agricultor ajuda o outro a enfiar o seu feno e onde os implementos agrícolas são reciprocamente emprestados, o capital social permite a cada agricultor realizar o seu trabalho com menos capital físico sob a forma de utensílios e equipamento. (PUTNAM, 1996, p. 177)

Em que pese a relevância da confiança para a promoção da cooperação intergovernamental, Tavares e Feiock (2014, p. 23) ressaltam a importância do enraizamento social, como fator crucial para superação dos dilemas da ação coletiva intergovernamental, visto que “colaboração permanente informal com base na confiança e reciprocidade é rara”.

---

<sup>19</sup> O significado básico da virtude cívica parece residir em um reconhecimento e uma busca perseverante do bem público à custa de todo interesse puramente individual e particular. A comunidade cívica se caracteriza por cidadãos atuantes e imbuídos de espírito público, por relações políticas igualitárias, além de uma estrutura social firmada na confiança e na colaboração (PUTNAM, 1996).

No que tange à capacidade institucional, tem-se que municípios maiores, que possuem mais base tributária, aproveitam-se menos da captura de ganhos de escala em detrimentos daqueles com menor capacidade institucional. Essa sobrepujança de capacidade institucional produz efeitos sobre o melhor desenvolvimento de seu corpo técnico, com mais capacitações e discursos tecnológicos disponíveis, que propiciam o maior desenvolvimento do *know-how*. Todavia, considerando a discrepância de capacidades entre os entes integrantes do arranjo regional, esses municípios maiores podem pactuar com os demais municípios a compensação pelas externalidades positivas que geram, colaborando para a mitigação dos custos de transação. (FEIOCK, 2005 e 2007; GERBER e GIBSON, 2009).

As políticas públicas possuem suas peculiaridades, como a questão da mensurabilidade e especificidade do bem público disponibilizado à população. Feiock (2007) destaca que os problemas de mensurabilidade da política podem dificultar o monitoramento e fiscalização, chegando a inviabilizar a ação coletiva intergovernamental, visto que nesses casos há pouca segurança jurídica para uma definição mais precisa de custos e benefícios da cooperação. Serviços complexos são mais difíceis de se medir ou monitorar tanto a quantidade como a qualidade, visto que até o impacto pode ser de difícil percepção, como ocorre nos serviços ligado à segurança pública. Já outros serviços, que permitem melhor visualização da divisibilidade – como tratamento de esgoto, fornecimento de água ou coleta de lixo – fica mais fácil a precisão dos custos e benefícios da ação coletiva. Já a especificidade do bem afeta os custos de transação pelo nível de investimento ou pela escala de demanda da política. Ou seja, pela necessidade de um agente fazer investimentos maiores em certas políticas, elevam-se também os riscos em deserção futura. E pelo aumento da demanda que promova elevação da escala tal qual se torne mais proveitosa a atuação isolada, o desejo pela deserção também cresce.

Dentro da mesma política podem existir também outras peculiaridades, como aponta Garson (2009):

Na área da saúde, a divisão de atribuições é incentivada quando se trata de serviços de alta complexidade, que requerem maior quantidade de capital físico e humano (habilidades específicas). Este não é o caso da atenção básica, como as vacinas. Há ainda os casos em que a falta de cooperação pode até implicar resultado nulo da ação individual, como na vigilância sanitária. É importante observar que, num ambiente de divisão parcial do trabalho, a falha de um governo em cumprir suas responsabilidades pode onerar o conjunto: se a prevenção à saúde é deficiente, os males se agravam e sobrecarregam as unidades de alta complexidade. (GARSON, 2009, pp. 439-440).

Observa-se que até mesmo a fragmentação da cooperação dentre uma mesma política pública, pode acarretar externalidades negativas para o conjunto de municípios no entorno. Ou seja, o foco na captura de escala de parcela de determinada política pode, devido ao desempenho insatisfatório de um governo local, comprometer toda a política para todo o arranjo regional.

Em estudo que apresenta uma tipologia para os mecanismos de cooperação intergovernamental, Tavares e Feiock (2014) consideram custos de decisão graus de perda de autonomia embutidos nos diferentes mecanismos de integração. O raciocínio dos autores pode ser mais bem compreendido na figura abaixo:

**Figura 3 - Mecanismos de integração e custos de transação**

--- Decision Costs +++	Encompassing Complex Collective				High Transaction Costs
	Intermediate Multilateral				
	Narrow Single Purpose Bilateral	Reduced Transaction Costs			
		Embeddedness	Contracts	Delegated Authority	Imposed Authority
		---	Autonomy Costs		+++

FONTE: Tavares e Feiock (2014)

A linha vertical é possível identificar três níveis de âmbito institucional para atuação regional: nível de política simples, geralmente bilateral; nível intermediário com atuação multilateral; e nível complexo, com muitos agentes e com múltiplas políticas. Além disso, essa dimensão inclui uma gradação quanto ao número de atores envolvidos: se dois, alguns a muitos governos locais.

Já na linha horizontal estão quatro mecanismos propostos para promover a atuação integrada: redes informais baseadas na confiança e reputação; contratos; autoridade delegada criada para prestar serviços anteriormente prestados pelos governos locais; e autoridade imposta por ente em nível superior. Os três primeiros mecanismos são voluntários, supondo a preservação da autonomia local, mas o mecanismo de autoridade imposta é uma solução centralizada, concebida por um ente governamental de nível superior para solucionar problemas das unidades locais e internalizar eventuais externalidades. Esse último mecanismo pode representar o fim da unidade local como entidade autônoma.

Observa-se que mecanismos de integração com baixos custos de transação são mecanismos com menores custos de decisão e geralmente estão assentados em iniciativas

*bottom-up*, como os enraizamentos sociais construídos sob a reciprocidade e sob um baixo nível de formalização das parcerias. Os contratos, embora igualmente preservando a autonomia dos entes da parceria, supõem uma vinculação legal ou formal dos mesmos a compromissos ali estabelecidos, assim como atribuem uma autoridade bastante limitada ao órgão que operacionaliza a atuação conjunta. Por fim, mecanismos de integração com autoridade delegada supõem uma perda relativa de autônoma local, dado que este mesmo órgão de atuação conjunta passa a deter alguma autoridade para agir diretamente, o que por sua vez aumenta os custos de decisão e, portanto, de transação no encaminhamento da parceria. Note-se que estes custos de transação aumentam ainda mais na hipótese da multifuncionalidade ou complexidade dos serviços, de difícil mensurabilidade quantitativa ou qualitativa, ou ainda do elevado número de governos locais envolvidos. (TAVARES e FEIOCK, 2014, p. 21).

Por fim, Tavares e Feiock (2014) acreditam que a escolha dos mecanismos de governança seja precedida por considerações relativas aos custos envolvidos, sob os diversos aspectos aqui tratados, além dos benefícios desejados. Disso resulta uma estrutura de “acordo contratual” que tem impacto sobre os padrões de cooperação (FEIOCK, 2005, p. 3).

### **3.3 Governança regional *versus* localismo**

As discussões acerca da governança regional focando a cooperação entre entes governamentais perpassam pela teoria da ação coletiva, teoria dos jogos, neoinstitucionalismo e outras. Além disso, geralmente remetem ao dilema entre regionalismo e localismo. Destarte, os estudos sobre governança regional abordam problemas de atuação coletiva dos entes locais considerando sua interface com interesses comuns da região. Parte da constatação de que a fragmentação territorial cria condições para produção de economias de escala, externalidades positivas e negativas e problemas de gestão de recursos compartilhados pelos diversos governos locais. Feiock (2007) acrescenta que diferentes tipos de associação intergovernamental têm distintas capacidades para solucionar problemas regionais, assim como enfrentar os problemas locais complexos, difíceis de se solucionar em atuação isolada.

Gerber e Gibson (2005 e 2009) enfatizam a discussão sobre instâncias de governança regional nos Estados Unidos, onde diferentes formatos institucionais são implementados buscando distribuir benefícios, aumentar eficiência das políticas públicas, internalizar externalidades negativas ou racionalizar a distribuição dos custos de externalidades positivas, visto que pode resolver problemas que transcendem a esfera local. No trabalho de 2005, os autores estudam a governança em 516 conselhos regionais dos EUA responsáveis por administrar programas federais, estaduais e construir seus próprios projetos regionais. Eles

contemplam cerca de 39.000 governos locais nas áreas de transporte, desenvolvimento econômico, qualidade ambiental, uso da terra, formação profissional, habitação, serviços de emergência e desastres, coleta e análise de dados, suporte técnico e serviços sociais.

O primeiro ponto é compreender por qual razão, quando há espaço para a escolha, se opta pela cooperação interlocal ou por permanecer na atuação unilateral em favor de benefícios locais. Feiock (2007) destaca a importância de se identificar os fatores que aumentam ou diminuem custos necessários para se obter os benefícios advindos da atuação regionalizada. Diversos estudos têm levantado fatores contextuais que afetam tais custos e, por extensão, a propensão à cooperação interlocal: características dos serviços, nível de heterogeneidade ou homogeneidade entre os pactuantes, as configurações das instituições e as redes de relacionamento entre governo e seus funcionários, dentre outros.

Em que pese seus estudos não serem nos mesmos moldes daqueles desenvolvidos sobre cooperação intergovernamental no Brasil, Gerber e Gibson (2005) dão uma contribuição ao tema ao pensar a regionalização como forma de racionalizar a formulação de políticas locais, internalizando impactos negativos decorrentes de políticas locais descoordenadas, além de aumentar a promoção de atividades com externalidades positivas, principalmente oriundas da captura de ganhos de escala na prestação de serviços de forma regionalizada.

A discussão entre a atuação de forma isolada pelo governo local ou coletiva por meio da governança regional faz ressurgir a discussão sobre descentralização e sobre capacidade dos governos locais para satisfazer eficazmente certas demandas da população (FEIOCK, 2007). É esperado da própria atuação dos governos locais a geração de externalidades que reflitam nos governos locais ao redor. Tais externalidades podem ser consideradas como negativas ou como positivas sendo, conforme Gerber e Gibson (2005), positivas quando a atividade de uma agente produza benefício para outros agentes e negativas quando produzem custos para outros agentes.

Em termos de políticas regionais destinadas a aumentar as externalidades positivas se pode vislumbrar os programas de desenvolvimento econômico ou comunitário, a atração de negócios, políticas de requalificação de terras devolutas e projetos de infraestrutura regional que, desenvolvidas em uma localidade, afetam positivamente as demais em torno. Já em relação às políticas que objetivam mitigar as externalidades negativas, os autores destacam as de redistribuição de custos e benefícios das atividades práticas na região, como as de planejamento e uso do solo e de conservação ou melhoria do meio ambiente. Nessas atividades, eventuais decisões locais produzem impactos negativos sobre localidades vizinhas (GERBER e GIBSON, 2005).

Por mais que a atuação local possa atribuir maior celeridade, credibilidade e reconhecimento ao agente político perante seus eleitores, visto que independe de deliberação ou anuência de entidades pares, a atuação regionalizada agrega ganhos de escala e de coordenação, o que favorece a solução de diversos problemas locais, como desenvolvimento econômico, redução de desigualdades e de externalidades sociais, econômicas e ambientais (FEIOCK, 2005).

Por outro lado, a não ser que os interesses locais estejam muito alinhados aos interesses regionais, surge uma notória tensão envolvendo a governança regional, visto que os governos locais devem ceder autoridade sobre políticas ao ente regional para que este persiga interesses regionais, não necessariamente locais. Disso pode resultar situações em que os resultados das políticas regionais são contrários às preferências dos eleitores que elegeram o representante local, que por sua vez possui seus próprios interesses políticos. Não bastasse, Feiock (2007) ressalta que as preferências desses eleitores mudam ao longo do tempo.

Essa tensão entre regional ou local pode ser mais complexa do que parece à primeira vista. Deve-se avaliar meticulosamente se as eficiências regionais capturáveis de ganhos de escala oriundos das políticas regionais geram benefícios locais superiores aos custos associados à delegação de poder à região. Isso porque, num primeiro contato, as vantagens pela atuação regional parecem despontar, principalmente as relacionadas a aspectos econômicos e de viabilização de políticas públicas mais custosas. Porém, Gerber e Gibson (2005 e 2009) lembram que os governantes locais ponderam como os interesses políticos e econômicos locais serão satisfeitos e terão repercussão local, visto temerem ser responsabilizados por optar por políticas regionais contrárias às preferências dos eleitores locais.

Como na atuação regionalizada, os governos locais podem ceder autoridade à instância regional, diminuindo o controle e aumentando a incerteza sobre os resultados da política, Tavares e Feiock (2014) explicam que os contratos podem inserir dispositivos para diminuir ou mitigar percepção de perda de autonomias pelos governos locais. Eis que Gerber e Gibson (2005) indicam que existem muitos arranjos de governança regional em que o processo de tomada de decisões regionalizado mantém a autoridade dos governos locais sobre a elaboração das políticas, o que acaba fortalecendo-os e mantendo intacta sua autonomia. Em que pese a atuação regional, em tais arranjos de governança, os governos locais podem manter a possibilidade de direcionar os resultados das políticas conforme seus anseios, visto que a possibilidade de promoverem a gênese destas políticas.

Ocorre que ao preservar a autonomia do governo local, também fica elevada a capacidade de veto, principalmente sobre soluções redistributivas ou de mitigação de

externalidades negativas, o que acaba resultando em manutenção de desigualdades. Tem-se aqui uma possibilidade interessante no fulcro de obter equilíbrio entre o local e o regional, que oscila frequentemente.

Outro aspecto que acirra a tensão, relaciona-se aos empecilhos para a governança regional que decorrem do fato de que as consequências das atividades regionais não geram tão somente consequências econômicas, mas inclusive políticas. Por outro lado, compromissos assumidos no plano regional podem produzir limitação para elaboração de estratégias de longo prazo pelos governos locais (GERBER e GIBSON, 2005).

Em relação ao perfil dos governos locais, Garson (2009) sinaliza que municípios metropolitanos heterogêneos – no que toca a aspectos demográficos, econômicos e financeiros – apresentam maior dificuldade para assimilar os problemas comuns ou construir uma agenda unificada. Não bastasse, essa própria heterogeneidade entre os governos locais pode agravar a tensão entre regionalismo e localismo, pois tanto a dinâmica socioeconômica local como o perfil econômico da população possuem condão de alterar as preferências locais quanto ao escopo de atuação das políticas regionais, aumentando os custos de transação para se chegar a acordos. Isso é de elevada relevância à medida que também pode inviabilizar a delegação de autoridade pelos governos locais à instância de governança regional.

Percebem-se inúmeras razões que podem influir nessa tensão amálgama à governança regional, ampliando os custos de transação da cooperação. Gerber e Gibson (2005) testaram 11 hipóteses que potencialmente impactam o perfil das preferências locais sobre a governança regional nos 516 conselhos regionais de cuidam de 17 políticas públicas nos EUA, nas quais se verifica certo grau de discricionariedade quanto à forma de atuação. As hipóteses foram as seguintes:

1. Regiões com rápido crescimento econômico são mais propensas a adotar políticas regionais que limitam externalidades negativas enquanto regiões com lento crescimento econômico têm tendência a adotar políticas pela promoção de externalidades positivas, com vistas ao crescimento econômico;
2. Em regiões com população de renda mais elevada é mais provável políticas que visem à redução de externalidades negativas, ao passo que nas regiões com população de menor renda há propensão a adotar políticas de promoção do desenvolvimento econômico, com captura de ganhos de escala e promoção de externalidades positivas;
3. Maior demanda das populações locais por serviços leva a mais políticas para capturar ganhos de escala e promover externalidades positivas;

4. Quanto mais elevado o grau de diversidade socioeconômica, menor propensão a políticas redistributivas que visem à mitigação das externalidades negativas;
5. Quanto maior a adesão de representantes locais à instância de governança regional, maiores os custos de transação para adoção da ação coletiva;
6. Regras de votação da instituição de governança regional que exigem aprovação supermajoritária ou unanimidade fazem prevalecer interesses locais sobre regionais, tornando menos prováveis políticas que objetivem reduzir externalidades negativas ou que envolvam redistribuição de custos e benefícios entre os membros da região;
7. Se houver na instituição de governança regional poder de veto dos membros locais, a tendência também será de que não serem aprovadas políticas que objetivem reduzir externalidades negativas ou que envolvam redistribuição de custos e benefícios entre os membros da região;
8. Presença de um líder na instituição de governança regional torna mais propensas políticas de redução de externalidades negativas entre os governos locais;
9. As instituições de governança regional possuem capacidade de realizar atividades mais diversificadas que os governos municipais, à medida que conseguem aprimorar sua capacidade organização, em termos de corpo técnico especializado, recursos e tecnologias disponíveis;
10. Quanto maior o grau de autonomia da instituição regional, a tendência é haver mais ações em prol dos interesses regionais; e
11. Quando há coordenação do governo central, com financiamento por exemplo, prevalecerão os interesses regionais sobre os locais.

Testando as sobreditas hipóteses em 87 conselhos regionais nos seis estados<sup>20</sup> dos Grandes Lagos, os autores puderam validar estatisticamente as hipóteses 1 (crescimento regional), 2 (riqueza regional) e 4 (heterogeneidade) apenas, sendo a hipótese 9 (capacidade) negativa e as demais inconsistentes.

O efeito dos aspectos acima elencados, sobre a propensão à cooperação interlocal, basicamente se deve ao seu impacto sobre os custos de transação na governança regional, merecendo uma atenção maior em atenção à temática deste estudo.

---

<sup>20</sup> Illinois, Indiana, Michigan, Minnesota, Ohio e Wisconsin.

Nesse capítulo foram apresentados os pressupostos da TER e da Ação Coletiva com ênfase na governança regional, com certo esforço para enquadramento nos consórcios públicos intergovernamentais. Assim, pode-se esperar que incentivos, positivos ou negativos, sejam capazes de promover a cooperação intergovernamental. Por essa razão, nas etapas quantitativa e qualitativa da pesquisa, foram identificados quais são e em que medida têm surtido efeitos os incentivos à ação coletiva.

Inerente à problemática do consorciamento, especialmente no contexto de execução de políticas públicas no Brasil, notadamente se constata o dilema entre a atuação local ou conjunta. Igualmente apontado pela literatura sobre governança regional, percebe-se que os prefeitos detêm grande preocupação com o retorno político de suas ações. De alguma forma isso pode ser considerado um grande desafio ao consorciamento, principalmente para aquelas ações ou políticas em que o ganho político parece ser maior em conduzir individualmente do que regionalmente, independentemente de outras vantagens atreladas à ação coletiva.

Assim, questões amarradas às discussões da Ação Coletiva e às peculiaridades dos consórcios públicos intermunicipais merecem melhor aprofundamento. Nesse sentido se pode indicar a percepção por parte dos prefeitos dos benefícios políticos decorrentes da delegação de políticas públicas municipais aos consórcios; os custos de transação associados ao tamanho do grupo ou número de municípios envolvidos no consórcio; a figura de um líder, seja municipal, estadual, federal e até alheio ao poder público; dentre outros aspectos aqui mobilizados.

Não obstante, seguindo as linhas gerais da TER, é racional esperar que municípios mais pobres devam priorizar mais a participação em consórcios do que os municípios mais ricos. Ressalte-se que priorizar a participação não significa transferir proporcionalmente mais recursos, até mesmo em consideração às suas limitações e às possibilidades de se obter ganhos decorrentes de externalidades positivas no consorciamento. Isso implica dizer que municípios com menos recursos e piores condições de atender toda demanda de políticas públicas que se apresenta também estariam mais suscetíveis a fomentar o consorciamento, do que decorreria uma priorização pela delegação de políticas públicas para serem executadas pelo consórcio em detrimento da atuação municipal isoladamente. Mesmo porque, pelo paradoxo das uvas verdes, para esses municípios mais limitados não haveria tantas opções ou opções mais interessantes que não o consorciamento.

Por fim, cabe reforçar que tanto a etapa quantitativa quanto a etapa qualitativa da pesquisa mobilizaram diversos dos aspectos aqui discutidos e serão devidamente apresentados nos capítulos 5 e 6 desta pesquisa.

#### 4. OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS NO BRASIL

Os consórcios públicos são criados entre entes da Federação: União, estados ou municípios. Contudo, consórcios envolvendo a União ou entre estados são incomuns, não sendo objeto desse estudo, que trata de consórcios públicos intermunicipais. Também incomuns, mas importantes para o estudo, são os denominados consórcios verticais, tidos como aqueles que além dos municípios envolvem o estado e/ou a União como entes consorciados. Pesquisa da Confederação Nacional de Municípios de 2018 identificou apenas dez consórcios verticais no Brasil, sendo um na Bahia na área de saúde, oito no Ceará na área da saúde e um no Espírito Santo na área de resíduos sólidos.

Sobre as formas e características disponíveis na literatura de mecanismos de integração de ação coletiva (FEIOCK, 2013), os consórcios públicos intermunicipais brasileiros podem ser interpretados como parcerias entre municípios a partir de uma pactuação formal, com propósito de superar problemas comuns, mas sob um baixo grau de autonomia, visto que todas as ações, direta ou indiretamente, são submetidas à aquiescência dos municípios consorciados. O marco regulatório dos consórcios públicos data de 2005, por meio da Lei n.º 11.107/2005. Antes disso, os consórcios públicos possuíam natureza jurídica de contratos administrativos ou associações civis, sem fins lucrativos, de direito privado reguladas pelo Código Civil, de 1916 e de 2002.

Preliminarmente, deve-se destacar que a governança regional pode viabilizar benefícios coletivos e aumentar a eficiência das políticas públicas (GERBER e GIBSON, 2005 e 2009; FEIOCK, 2005 e 2007; TAVARES e FEIOCK, 2014). Por isso, devido à difícil realidade de grande parte dos municípios brasileiros, os consórcios podem representar um importante suporte na superação de obstáculos históricos para a gestão de suas políticas públicas, decorrente, sobretudo, da precariedade de recursos técnicos, humanos e financeiros. Vale enfatizar que:

As novas competências oriundas da carta constitucional trouxeram um conjunto de desafios para os municípios, sobretudo os de pequeno porte populacional, que geralmente não possuem recursos financeiros para responder as demandas locais e que, também, são carentes de profissionais que estejam capacitados para produzir diagnósticos e elaborar projetos alternativos para o enfrentamento dos problemas socioeconômicos em seus territórios. (LACZYNSKI; TEIXEIRA, 2012, p. 1)

Para melhor compreensão dos consórcios públicos na Federação brasileira atual, esse capítulo apresentará, a seguir, a trajetória dos consórcios no Brasil até a atualidade, o que facilita a melhor compreensão de suas finalidades e possibilidades. Em seguida deve-se percorrer suas principais vantagens, com justificativas para sua adoção e por fim, serão apresentados os

desafios, contemplando as principais dificuldades identificadas, para sua criação e funcionamento.

#### 4.1 Trajetória dos consórcios públicos na federação atual

Quanto ao surgimento em nosso ordenamento jurídico, tem-se que associações de municípios já estavam previstas na Constituição Paulista de 1891:

As municipalidades poderão associar-se para a realização de quaisquer melhoramentos, que julguem de comum interesse, dependendo, porém, de aprovação do Congresso do Estado as resoluções que nesse caso tomarem.

Somente na Constituição de 1937 ganhou previsão legal em dimensão nacional como “agrupamento” de municípios:

Art 29 - Os Municípios da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. O agrupamento, assim constituído, será dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins.

Parágrafo único - Caberá aos Estados regular as condições em que tais agrupamentos poderão constituir-se, bem como a forma, de sua administração. (Grifos nossos).

A Constituição Federal de 1988 consagrou o modelo federativo pela união indissolúvel dos estados, municípios e distrito federal (Art. 1º) e também inovou ao reconhecer como entes federativos os municípios, mas não previu, inicialmente, em seus dispositivos quaisquer orientações relativas aos consórcios públicos. Assim, apesar do novo status constitucional federativo aos municípios que desencadeou um processo de ampliação da “autonomia política, administrativa e financeira municipal, os mecanismos para fortalecer as relações intergovernamentais mais cooperativas não avançaram no mesmo ritmo” (GRIN e ABRUCIO, 2017, p. 8).

A Constituição Federal de 1988, inicialmente<sup>21</sup>, estabeleceu que:

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

[...]

Parágrafo único. Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (Grifos nossos).

Os consórcios serão tratados somente por meio da Emenda Constitucional n.º 19, de 04 de junho de 1998 (EC n.º 19/98), da Reforma Administrativa, que alterou a redação do Artigo 241, passando esse a prever que os entes federados irão disciplinar a cooperação entre eles por meio de lei os consórcios públicos. Importante destacar que, ao admitir a criação de entidades

---

<sup>21</sup> Com a Emenda Constitucional n.º 53, de 2006, a redação do Parágrafo Único passou a ser “Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional”.

intergovernamentais, a Reforma Administrativa promovida pela EC n.º 19/98 incentivou mudanças da ordem jurídica brasileira em relação às regras relativas à criação de consórcios enquanto entidades integrantes da administração indireta.

Os consórcios públicos tiveram seu marco regulatório somente em 2005, mediante a Lei nº 11.107/2005, mas já em seu embrião, mediante o Projeto de Lei n.º 1.071, de 1º de junho de 1999, ficaram evidenciadas algumas importantes justificativas aos consórcios públicos, tais como i) solucionar “problemas já identificados quando da formação de consórcios públicos, sobretudo os intermunicipais na área da saúde”; ii) a adoção dos consórcios nas “áreas da educação, meio ambiente, segurança, conservação de estradas, agricultura e outras”; e iii) são “entendidos como forma de racionalizar investimentos, recursos humanos e gastos de custeio através da elaboração de uma escala de produção de serviços, evitando duplicação e desperdício”. Posteriormente, já pelo Projeto de Lei n.º 3.884, de 25 de junho de 2004, foram evidenciadas três grandes preocupações:

1ª – responder aos anseios da responsabilidade de Estado quanto à “necessidade de complementar o desenho federativo decorrente da Constituição da República, em especial nos aspectos cooperativos do federalismo”;

2ª - solucionar a “carência de instrumentos de coordenação de políticas públicas de responsabilidade do Governo Federal, considerando especificamente aquelas executadas de forma conjunta com Estados e Municípios”, ampliando o alcance e efetividade das políticas públicas e da aplicação dos recursos públicos; e

3ª - atender aos anseios das entidades nacionais de representação de prefeitos ao longo de 2003, no sentido de completar lacuna legislativa quanto “à precariedade jurídica e às limitações institucionais dos instrumentos de consorciamento que os Municípios hoje utilizam”, disciplinando a possibilidade de constituição de instrumentos de cooperação intermunicipal que lhes ofereça “segurança jurídica e possibilidade de planejamento e atuação de médio e longo prazo”.

Grin e Abrucio (2017), analisando a evolução do consórcio intermunicipal no Brasil, apontam a influência da descentralização de políticas públicas promovida pela Constituição de 1988 como importante conjuntura crítica capaz de viabilizar a criação e sustentabilidade dos consórcios públicos mediante seu marco regulatório. Para tanto, ao promover uma análise institucional, exploram várias características de políticas, com vistas a identificar os fatores causais específicos de cada área setorial, com suas dinâmicas de poder, atores, regras e funcionamento. Nesse sentido concluem que as ações estatais podem ser analisadas pela

“identificação de suas políticas específicas e como suas regras se institucionalizam e podem restringir ações e escolhas dos atores políticos” (p. 7).

No período que vai da promulgação da Constituição Federal em 1988 até a instituição da Lei dos Consórcios, em 2005, o federalismo brasileiro vivenciou uma descentralização centrífuga de políticas que influenciou as futuras mudanças nas regras de cooperação intermunicipal e foi caracterizada por dimensão de caráter mais local, como autarquias municipais, criação de municípios ou competição local por investimentos. (GRIN e ABRUCIO, 2017). Não obstante, diversos estudos mostram que na década de 1990 o número de consórcios públicos cresceu muito, principalmente os da política de saúde (LIMA, 2000).

Grin e Abrucio (2017, p. 8) indicam que “ao invés de gerar um modelo mais cooperativo, diante de diferentes competências comuns entre os níveis de governo, a trajetória de descentralização foi aliada ao funcionamento de um federalismo mais compartimentado” e “o aprendizado político e institucional após alguns anos foi que a descentralização não garante melhor coordenação federativa”. A multiplicação desordenada de novos municípios após a CF/88 limitou a correspondência entre responsabilidades e capacidade financeira dos municípios, mas foi estimulada pela possibilidade de transferências intergovernamentais. Ademais, a própria premissa de que o pacto federativo deveria garantir a descentralização de recursos para o nível local em que as políticas públicas ocorrem também atuou no período inicial pós Constituição como redutor dos incentivos à cooperação (GRIN e ABRUCIO, 2017).

Os autores ainda apontam que na década de 1990, com a redução nas transferências intergovernamentais, verificou-se o denominado hobbessianismo municipal no contexto de guerra fiscal, tido como competição entre municípios com o objetivo de atrair investimentos econômicos por meio de isenção tributária que intensificou a disputa intergovernamental e trouxe um padrão competitivo de relacionamento intermunicipal, aprofundou a lógica compartimentada do federalismo e acentuou as desigualdades territoriais entre os municípios.

Grin e Abrucio (2017) expõem que em decorrência do modelo de política descentralizadora promovido pela Constituição de 1988, diversos acordos setoriais de cooperação intergovernamental foram incentivados. Nesse aspecto, é interessante demonstrar que mesmo antes da instituição de seu marco regulatório, quando os consórcios eram meras associações de direito privado, após a CF/88, diversas normas trataram expressamente dos consórcios públicos, a saber: i) Lei n.º 8.080/90 (Lei Orgânica da Saúde, Art. 10); ii) Lei n.º 9.433/97 (Política Nacional de Recursos Hídricos, Art. 47 e 51); iii) Emenda Constitucional n.º 19/98 (Reforma Administrativa do Estado); iv) Lei n.º 11.107/05 (Lei dos Consórcios Públicos); v) Lei n.º 11.445/07 (Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico, Art. 13, 15, inc.

II, e 16); vi) Decreto n.º 6.017/07 (Regulamentação da Lei dos Consórcios); vii) Lei n.º 12.305/10 (Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos); viii) Lei n.º 12.587/12 (Política Nacional de Mobilidade Urbana); e ix) Lei n.º 13.089/2015 (Institui o Estatuto da MetrÓpole).

A Lei n.º 8.080, de 19 de setembro de 1990, ou Lei Orgânica da Saúde, previu expressamente a possibilidade de implementação de políticas públicas de saúde mediante de consórcio intermunicipal, estabelecendo em seu Art. 10 que “os municípios poderão constituir consórcios para desenvolver em conjunto as ações e os serviços de saúde que lhes correspondam”. E acrescentou na sequência que “§ 1º Aplica-se aos consórcios administrativos<sup>22</sup> intermunicipais o princípio da direção única<sup>23</sup>, e os respectivos atos constitutivos disporão sobre sua observância”. Assim, a Lei Orgânica da Saúde já prescrevia adoção de consórcios intermunicipais de saúde 15 anos antes da instituição do marco regulatório dos consórcios, ao que Machado e Andrade (2014) destacam que a área da saúde é a que teve mais consórcios públicos criados, até mesmo em decorrência da indução e sustentação dos governos estaduais com apoio técnico e financeiro.

Outrossim, a Lei n.º 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que estabeleceu a Política Nacional de Recursos Hídricos, os consórcios públicos foram considerados organizações civis de recursos hídricos para fins de composição de Comitê de Bacia Hidrográfica (Art. 47 c/c 39, V). Tais consórcios podem ainda receber delegação do Conselho Nacional ou dos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, por prazo determinado, para o exercício de funções de competência das Agências de Água, enquanto esses organismos não estiverem constituídos (Art. 51).

Já após a instituição do marco regulatório dos consórcios públicos, com a Lei n.º 11.445, de 05 de janeiro de 2007, que estabeleceu as Diretrizes Nacionais de Saneamento Básico e foi atualizada pela Lei n.º 14.026, de 15 de julho de 2020, foi permitido aos consórcios públicos a implementação das diretrizes de saneamento básico, com vistas a racionalizar a utilização dos recursos financeiros disponíveis em busca da otimização das ações em busca da universalização do saneamento básico. Em atenção às alterações promovidas pela Lei n.º 14.026/2020, os consórcios públicos podem exercer a titularidade dos serviços de saneamento por gestão associada, desde que o consórcio seja composto exclusivamente de municípios e tenham como

---

<sup>22</sup> Eram consórcios administrativos, visto ainda inexistir marco regulatório que configurasse os consórcios públicos como pessoa jurídica.

<sup>23</sup> Art. 9º A direção do Sistema Único de Saúde (SUS) é única, de acordo com o inciso I do Art. 198 da Constituição Federal, sendo exercida em cada esfera de governo pelos seguintes órgãos: I - no âmbito da União, pelo Ministério da Saúde; II - no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, pela respectiva Secretaria de Saúde ou órgão equivalente; e III - no âmbito dos Municípios, pela respectiva Secretaria de Saúde ou órgão equivalente.

objetivo exclusivo “o financiamento das iniciativas de implantação de medidas estruturais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo de águas pluviais” (Art. 8º).

A Lei 12.305, de 02 de agosto de 2010 contempla os consórcios públicos enquanto instrumento da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) e dão prioridade na obtenção de incentivos instituídos pelo governo central (Art. 45).

Pela Política Nacional de Mobilidade Urbana, instituída pela Lei n.º 12.587, de 3 de janeiro de 2012, passa a ser permitido aos municípios, por intermédio de consórcio público intermunicipal ou convênio de cooperação, a organização e a prestação dos serviços de transporte público coletivo interestadual e internacional urbano por delegação da União (Art. 16, §2º), bem como dos serviços de transporte coletivo intermunicipal de caráter urbano delegados pelos estados (Art. 17, parágrafo único).

Na mesma linha da PNRS, a Lei n.º 13.089, de 12 de janeiro de 2015, ou Estatuto da Metrópole, atribui aos consórcios públicos papel de instrumento de desenvolvimento urbano integrado, também com priorização de apoio das ações da União em prol desse desenvolvimento (Arts. 9º e 14).

A respeito do estímulo, Silva et al. (2020) indicam que o consorciamento intermunicipal é mais propenso quando os municípios possuem limites geográficos próximos e que apresentam a mesma necessidade de prestação de serviços. Já Grin e Fernandes (2020) elencam além das demandas locais, o tamanho da população e a estrutura estatal nacional da política como fomentos à cooperação intermunicipal. Não à toa que os dados oficiais têm revelado que o tamanho do município importa, permitindo inferir que municípios menores estariam mais propensos a adoção de consórcio público para gestão associada de determinadas políticas públicas.

Indicando que após a instituição do marco regulatório dos consórcios a quantidade e diversidade dos consórcios públicos ampliaram consideravelmente, apresenta-se a tabela abaixo, elaborada a partir de dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic 2019) do IBGE, dos 5.570 municípios brasileiros, sendo que 3.854 estão envolvidos em algum consórcio público.

**Tabela 2 - Consórcios públicos pelo número de habitantes dos municípios brasileiros**

<b>Nº de habitantes do município</b>	<b>Nº de municípios</b>	<b>Nº de municípios consorciados</b>	<b>Percentual de municípios consorciados</b>
<b>Até 5.000</b>	1.253	897	72%
<b>De 5.001 a 10.000</b>	1.199	813	68%
<b>De 10.001 a 20.000</b>	1.345	975	72%
<b>De 20.001 a 50.000</b>	1.100	749	68%
<b>De 50.001 a 100.000</b>	349	219	63%
<b>De 100.001 a 500.000</b>	276	179	65%
<b>Mais de 500.000</b>	48	22	46%
<b>Total</b>	<b>5.570</b>	<b>3.854</b>	<b>69%</b>

FONTE: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 2019. Elaboração própria.

De 2015 a 2019, analisando os dados da Pesquisa Munic, o percentual de municípios brasileiros consorciados passou de 64% para 69%, sendo que houve aumento mais expressivo para municípios menores: de 68% para 72% em municípios com menos de 5.000 habitantes e de 65% para 68% para municípios com população de 5.001 a 10.000 habitantes. Logo, pode-se constatar que os pequenos municípios possuem menos condições de executar serviços mais complexos e com custos elevados, por isso, seriam mais propensos a formalizam consórcios públicos.

A Munic 2019 ainda revela que esses 3.854 municípios estão consorciados para lidar com 12 políticas públicas: Saúde (83,4%); Manejo de Resíduos Sólidos (31,4%); Meio Ambiente (24,6%); Desenvolvimento Urbano (21,4%); Saneamento Básico (19,6%); Turismo (13,2%); Assistência e Desenvolvimento Social (12,9%); Gestão das Águas (11%); Educação (11,4%); Cultura (10%); Transporte (8,8%); e Habitação (7,6%).

Aspecto de suma importância para o fortalecimento institucional dos consórcios reside no suporte fornecido pelo governo estadual. Ocorre que, a despeito do papel da União no federalismo brasileiro, em sendo nosso modelo cooperativo, conforme determinou nossa CF/88, os entes federados devem se atentar ao princípio da subsidiariedade (REIS, 2010). Não bastasse, não se pode olvidar dos dispositivos constitucionais (Artigos 23 e 24) que estabeleceram para diversas políticas competências comuns e concorrentes entre os entes federados dos diversos níveis e que podem motivar o fomento dos níveis federal e estadual aos consórcios intermunicipais.

Considerando que diversas políticas podem ser implementadas por quaisquer dos níveis de entes federados, muitas das políticas públicas assumidas pelos consórcios públicos

intermunicipais são também do interesse dos estados. Assim, conforme demonstrado na literatura, os estados podem auferir ganhos secundários ao apoiarem políticas dos entes locais (LACZYNSKI e TEIXEIRA, 2012).

Julião e Olivieri (2020) demonstraram que a experiência dos consórcios públicos de saúde do Ceará tem como ponto determinante para o sucesso a intervenção do governo estadual. No Ceará, o governo estadual, por intermédio da Secretaria de Estado de Saúde, adere como ente consorciado juntamente com os demais municípios do consórcio. Argumenta-se que “o custo para manutenção dos serviços de saúde é alto para os municípios, ao mesmo tempo em que a população precisa ter acesso à maior amplitude de serviços próximos a sua moradia”. (JULIÃO e OLIVIERI, 2020, n.p.).

Claro que na sobredita experiência as autoras explicam inúmeros fatores que determinaram o sucesso do consorciamento no Ceará, como a própria trajetória da política de saúde no estado; a atuação do governo estadual enquanto idealizador e coordenador da regionalização da saúde; a existência de políticos engajados e de uma burocracia coesa ainda envolvida com os ideais do Movimento Sanitarista; além da sobreposição geográfica do arranjo territorial dos consórcios com a estrutura regional do SUS, espaço onde se encontram frequentemente os mesmos atores. Não obstante, o que o estudo discute é a importância do papel do governo estadual no federalismo brasileiro e para a cooperação intergovernamental.

Na mesma linha, Gerigk e Pessali (2014), ao estudarem a atuação do Estado do Paraná na promoção da cooperação nos consórcios intermunicipais do estado, apontam que a medida que o Estado do Paraná intensificou seu suporte aos consórcios de saúde do estado, além de gradativos aumentos nos valores de repasses financeiros, houve também uma ampliação do número de habitantes beneficiados com serviços ambulatoriais de saúde.

Os autores também identificaram, mediante pesquisa qualitativa realizada junto aos gestores dos consórcios de saúde do Paraná, que a maioria compreende a finalidade do consórcio para desenvolver conjuntamente entre municípios e governos estadual e federal ações que objetivem suprir demandas por atendimentos específicos na área da saúde. No desenrolar da pesquisa, os gestores não consideraram como finalidade dos consórcios atuação voltada exclusivamente para os municípios ou para a região. Percebe-se, portanto, e em decorrência da atuação do governo estadual, um sentimento de finalidade comum entre os níveis governamentais da Federação.

Voltando ao caso dos consórcios de saúde do Ceará, Julião e Olivieri (2020) também ressaltam a importância de inexistir conflitos políticos significativos entre os municípios entre si ou com o estado. Desse modo, as autoras indicam como fator determinante na experiência do

Ceará para manutenção de uma relação harmoniosa, a existência de “instrumentos institucionais que estabelecem de forma clara as competências dos entes, os mecanismos de coerção e a avaliação periódica da atuação geral do consórcio”. (JULIÃO e OLIVIERI, 2020, n.p.).

#### **4.2. Configuração dos consórcios: regulamentação e práticas**

A Constituição Federal prescreve a cooperação intergovernamental na gestão de serviços públicos, conforme apontado em seu Art. 241, por meio de consórcios públicos ou de convênio de cooperação entre entes federados. Tanto os consórcios como os convênios de cooperação visam à realização de objetivos de interesse comum, porém os convênios de cooperação não possuem personalidade jurídica como os consórcios. Dessa feita, para gestão associada de serviços públicos, ou os municípios criam consórcios com competência de planejar, regular, contratar ou prestar o serviço público ou, então, quando julgam desnecessária a criação de pessoa jurídica para tanto, os municípios disciplinam as suas relações mediante convênio de cooperação, definindo os direitos e deveres entre as partes.

A Lei n.º 11.107/2005 conceitua os consórcios públicos como pessoa jurídica formada exclusivamente por entes federativos visando à realização de objetivos de interesse comum. Por força desse marco regulatório, o consórcio pode adquirir personalidade de direito público ou de direito privado:

Art. 6º O consórcio público adquirirá personalidade jurídica:  
 I – de direito público, no caso de constituir associação pública, mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções;  
 II – de direito privado, mediante o atendimento dos requisitos da legislação civil.  
 § 1º O consórcio público com personalidade jurídica de direito público integra a administração indireta de todos os entes da Federação consorciados.

Uma boa definição dos consórcios públicos intermunicipais, que passa pela discussão sobre local versus regional, pode considerar o consórcio como uma forma de organizar a regionalização partindo dos próprios municípios e preservando as autonomias. Trata-se uma forma de territorialização dos problemas (CRUZ, 2001, p. 201).

Cabe destacar que, antes da instituição da Lei n.º 11.107/2005, denominava-se convencionalmente consórcio público formas associativas de direito privado ou o contrato administrativo celebrado entre entes federativos da mesma esfera, ou seja, municípios com municípios e estados com estados, sendo outros pactos entre entes de esferas diferentes considerados convênios.

Medauar e Oliveira (2006) apontam que os consórcios públicos decorrem de livre associação de entes federados com vistas a atender objetivos comuns dos entes consorciados,

sendo que suas atividades são desenvolvidas no espaço intergovernamental, que consiste na área de atuação que corresponde ao território desses entes, para além do território da jurisdição constitucionalmente demarcada.

A legislação sobredita ainda traz alguns aspectos que merecem atenção quanto à criação e funcionamento dos consórcios: i) independentemente personalidade jurídica o consórcio público deve observar as normas de direito público quanto às licitações e contratos, à prestação de contas e à admissão de pessoal e regime jurídico de pessoal, que é o da Consolidação das Leis do Trabalho (§2<sup>a</sup> do Art. 6<sup>o</sup>); os consórcios entre União e municípios somente podem ser constituídos com a participação também dos respectivos estados (§2<sup>a</sup> do Art. 1<sup>o</sup>); e os consórcios sobre saúde devem obedecer às normas do SUS (§1<sup>a</sup> do Art. 1<sup>o</sup>).

Importante destacar que criar consórcio público não é decisão exclusiva das autoridades do Poder Executivo, visto que a aquiescência do Poder Legislativo é requerida, previamente ou mediante ratificação posterior.

Art. 5<sup>o</sup> O contrato de consórcio público será celebrado com a ratificação, mediante lei, do protocolo de intenções.

§ 4<sup>o</sup> É dispensado da ratificação prevista no caput deste artigo o ente da Federação que, antes de subscrever o protocolo de intenções, disciplinar por lei a sua participação no consórcio público.

Eis que não apenas a criação, mas as mudanças substanciais no contrato de consórcio, como escopo de atuação, entes integrantes ou quadro de funcionários, deverão ser articuladas entre poderes executivos e legislativos, requerendo aos consórcios públicos esforço cooperativo entre os poderes de cada ente federativo integrante do consórcio.

Quantos às prerrogativas atribuíveis aos consórcios públicos pelos entes consorciados, destacam-se: i) firmar contratos e convênios e receber auxílios de outras entidades e órgãos do governo; ii) desapropriar ou instituir servidões, nos termos do contrato de consórcio; iii) ser contratado com dispensa de licitação por toda a administração pública dos entes consorciados; iv) outorgar concessão, permissão ou autorização de obras ou serviços públicos, desde que autorizado no contrato de consórcio; v) cobrar e arrecadar tarifas e outros preços públicos pelo serviço que presta, pelo uso dos bens públicos que administra ou pelo uso de bens públicos do ente consorciado, mediante autorização específica (Art. 2<sup>o</sup>).

O marco regulatório traz alguns institutos *sui generis* que acrescentam características importantes aos consórcios públicos, como o contrato de rateio e o contrato de programa. O contrato de rateio pode ser compreendido como instrumento pelo qual os entes consorciados se comprometem a fornecer recursos financeiros ao consórcio público para realização de suas despesas. Seu prazo de vigência não deve ser superior ao das dotações que o suportam, com

exceções aos contratos que tenham por objeto exclusivamente programas e ações contemplados em plano plurianual ou a gestão associada de serviços públicos custeados por tarifas ou outros preços públicos (§1<sup>a</sup> do Art. 8<sup>o</sup>).

Destaque-se que o contrato de rateio é a única forma legal de repasse de recursos pelos entes ao consórcio público, restando proibidas transferências de contribuições financeiras e econômicas de qualquer espécie, excetuando-se as doações, cessões ou destinações de bens móveis ou imóveis.

Carvalho Filho (2009) defende a pactuação do contrato de rateio da seguinte forma:

[...] trata-se de acordo de fundamental importância para a execução dos fins almejados pelo consórcio, podendo-se afirmar, sem receio de equívoco, que a deficiência dessas obrigações ou o seu inadimplemento afetarão profundamente a entidade e - pode-se também pensar neste aspecto- terão grande possibilidade de fazê-la afundarse em dívidas e frustrações. (Sic). (CARVALHO FILHO, 2009, p. 48).

Percebe-se que o rateio deve levar em conta a capacidade contributiva de cada ente consorciado, visto ser uma das finalidades da gestão associada é a superação das deficiências em matéria de recursos humanos, materiais e técnicos, em um quadro de profundas desigualdades regionais no país.

A Lei dos Consórcios deixa claro que os entes consorciados adimplentes possuem o direito de exigir o pleno cumprimento das obrigações previstas no contrato de rateio, tanto quanto à qualidade quanto à própria realização do estabelecido. Percebe-se assim, que os entes consorciados devem se dedicar à elaboração dos contratos de rateio firmados com seus respectivos consórcios públicos de forma.

Não bastasse, a lei veda estipulação de despesas genéricas sob pena de implicações criminais aos representantes do ente consorciado que pactuar contrato de rateio sem prévia dotação orçamentária que suporte tais gastos. Assim, a Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional, estabelece em seu Art. 10, que “constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no Art. 1º desta lei”, e notadamente: XV – celebrar contrato de rateio de consórcio público sem suficiente e prévia dotação orçamentária, ou sem observar as formalidades previstas na lei.

Por sua vez, o contrato de programa ocorre quando um ente da Federação estiver incumbido da prestação de determinado serviço público perante outro ente ou consórcio

público. Assim sendo, consórcios recebem atribuição de prestação de serviços públicos mediante contrato de programa, mas também podem delegar prestação de serviços a entidades da administração pública indireta dos seus entes consorciados (Art. 13).

Ainda no tocante à delegação de serviços ao consórcio, o contrato de programa deve atender à legislação de concessões e permissões e à de regulação dos serviços, bem como prever procedimentos de transparência da gestão econômica e financeira de cada serviço. Todavia, não se deve delegar mediante contrato de programa atividades de planejamento, regulação e fiscalização:

Art. 13. Deverão ser constituídas e reguladas por contrato de programa, como condição de sua validade, as obrigações que um ente da Federação constituir para com outro ente da Federação ou para com consórcio público no âmbito de gestão associada em que haja a prestação de serviços públicos ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos.

[...]

§ 3º É nula a cláusula de contrato de programa que atribuir ao contratado o exercício dos poderes de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços por ele próprio prestados.

§ 4º O contrato de programa continuará vigente mesmo quando extinto o consórcio público ou o convênio de cooperação que autorizou a gestão associada de serviços públicos. (Grifos nossos)

Observa-se que o contrato de programa deve permanecer vigente mesmo quando for extinto o consórcio público, por deliberação dos representantes do Executivo e Legislativo dos entes federativos que o compõe. Nesse sentido

[...] os consórcios públicos são contratos que devem decorrer de uma conjugação de ações de Estado (perenes) e não de ações de governo (transitórias). Os interesses pessoais dos chefes dos Poderes Executivos, de cunho meramente político, dissonantes da vontade real de implementar políticas públicas, não encontram guarida neste novel instituto porque o seu planejamento, instituição e operacionalização demandarão considerável parcela de tempo, não sendo absurdo considerar que, em certos casos, as atividades – de planejamento, criação e operacionalização de consórcio – iniciem em um mandato e terminem no seguinte. (SILVA, 2008, p. 158).

Desse modo, visando à melhor satisfação dos objetivos comuns, o contrato de programa deve possuir prazo de duração indeterminado, uma vez que os próprios objetivos das Administrações Públicas consorciadas têm prazo indeterminado. Certamente, representaria um empecilho à gestão compartilhada eficiente o estabelecimento de prazos, visto que seu término ou poderia provocar ruptura das atividades desenvolvidas, ou a sua renovação poderia ultrapassar o período necessário para sua consecução.

O contrato de programa se revela ferramenta imprescindível para uma melhor gestão de serviços públicos delegados a consórcios públicos. Dentre suas cláusulas necessárias destacam-se os encargos transferidos e responsabilidade subsidiária do transferidor; as penalidades pelo não cumprimento dos encargos transferidos; o momento de transferência dos serviços e deveres

quanto a sua continuidade; a indicação do responsável pelo ônus e passivo do pessoal transferido; o preço dos bens que sejam transferidos (alienados) ao contratado; e a identificação dos bens que terá transferida apenas sua administração.

A Lei dos Consórcios Públicos alterou a Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos de modo a permitir a dispensa de licitação quando um consórcio pactuar contrato de programa com algum ente federativo consorciado ou suas entidades da administração indireta.

Reforce-se que a elaboração dos contratos de rateio e de programa cumprem importante papel de resguardar a existência e a sustentabilidade dos consórcios públicos. Mais que isso, como apontam Silveira e Philippi (2008):

A não formalização dos direitos e deveres de cada ator social e suas respectivas penalidades, caso não atendam às determinações do sistema gestor, pode colocar em risco a sustentabilidade do empreendimento. É o caso da inadimplência de alguns municípios consorciados, que pode comprometer o sistema de gestão como um todo. Limitação esta que, com a nova normativa para os consórcios, a partir do contrato de programa e do contrato de rateio, fica mais difícil para o Ente federado que não honrar com as suas obrigações. (SILVEIRA e PHILIPPI, 2008, p. 222). (Grifos nossos).

Assim, pode-se afirmar que a ausência de contrato de rateio e de contrato de programa constituem grave empecilho à sustentabilidade e à segurança jurídica dos consórcios e de todos com quem eles se relacionam.

O marco regulatório prevê ainda um importante mecanismo de descentralização de políticas públicas da União para os consórcios públicos mediante convênios. De 2005, instituição da lei, até 2019, pelas alterações promovidas pela Lei nº 13.821/2019, nenhum dos entes consorciados poderia possuir irregularidade junto ao governo federal para viabilizar transferência de recursos financeiros. A partir de 2019, para celebração de convênios entre União e consórcio, o impedimento se refere ao exclusivamente ao próprio consórcio, e não mais aos seus entes federativos consorciados (Art. 14).

### **4.3 Vantagens do consorciamento**

São diversas as vantagens que o consorciamento intermunicipal pode trazer para aqueles municípios que decidem caminhar de forma conjunta ao invés de isoladamente. Pode ampliar suas capacidades individuais em relação às políticas públicas, ao suprir as carências locais de capacidades, alcançando mais cidadãos, por exemplo; gerar economias decorrentes de ganhos de escala ou maior eficiência nos gastos públicos, como ocorre por exemplo no rateio dos custos de manutenção de um aterro sanitário ou até mesmo dos profissionais dedicados à política; e inclusive pode viabilizar o planejamento regional, os ganhos e articulação intergovernamental,

e a provisão do serviço, que muitas vezes só se torna possível mediante consorciamento, como ocorre no caso de aquisição de terreno e implementação de um aterro sanitário ou na construção de hospital equipado. Ou seja, grosso modo pode viabilizar melhoria qualitativa e quantitativa nos serviços prestados. Também pode proporcionar maior segurança jurídica aos beneficiados das políticas públicas, deixando-os menos suscetíveis aos riscos de rupturas decorrentes das alterações de prefeitos. Via consórcio, os municípios podem ser priorizados no recebimento de transferências intergovernamentais e obter vantagens decorrentes das regras específicas para os procedimentos licitatórios.

Grin e Abrucio (2017) apontam, ainda, que mediante o consorciamento intermunicipal, pode-se modernizar a gestão municipal, reduzir a competição local e enfrentar o desafio da fragmentação federativa decorrente da multiplicação desordenada de municípios, ao que reforçam algumas vantagens a favor dos consórcios públicos, das quais esta pesquisa também considerou as seguintes:

- a) estruturante (jurídica - maior estabilidade contratual entre entidades -, organizacional - criação de estruturas supra-municipais - e gestão – maior qualidade na ação regional que dificilmente seria obtida isoladamente por municípios);
- b) econômica (escala, subsidiariedade inversa, eficiência e racionalidade na utilização de os recursos); [...]. (GRIN e ABRUCIO, 2017, p. 14)

Por se tratar de cooperação voluntária entre entes federativos, nos termos da Lei n.º 11.107/2005, os consórcios permitem alianças em regiões de interesse comum, como bacias hidrográficas, associações microrregionais de municípios, consórcios de outra política, ou ainda em outros espaços regionais e territórios com prática de negociação. De toda forma, existem ainda diversas vantagens oriundas do consorciamento que podem ser enquadradas como obtenção de ganhos de escala, conformidade e privilégios decorrentes de políticas públicas do governo central, além de licitações e contratações diferenciadas, pontos estes que serão apresentados abaixo.

#### *4.3.1 Viabilizar políticas públicas, ganhos de escala e eficiência*

Uma das mais importantes vantagens do consorciamento, se não a mais, refere-se às economias decorrente do ganho de escala, obtido principalmente da associação de diversos entes federativos para implementação ou execução de determinada política pública. Carneiro e César (2016) defendem que, nos arranjos cooperativos intermunicipais, a obtenção de vantagens decorrentes do ganho de escala pode ser considerada incentivo positivo que promove a ação de forma coletiva.

A escassez de investimentos pode ser atacada eficazmente por meio da criação de consórcios públicos, que propiciarão o somatório dos recursos de cada ente consorciado, destinados à realização de determinada política pública comum a todos. Indiscutível é que os consórcios públicos, enquanto cooperação pública, representam uma solução para que os municípios diminuam seus custos de prestação de serviços públicos e ao mesmo tempo elevem a quantidade ofertada e qualidade. Por isso, Silva *et al.* (2020) indicam que esse propósito de reduzir custos da prestação de serviços públicos é um dos maiores incentivos para os municípios se consorciarem.

Os consórcios podem agregar maior eficiência às políticas, principalmente pelas economias de escala como nos casos em que promove o rateio dos custos fixos de determinada política. Para além dos ganhos decorrentes da escala, os consórcios também podem tornar uma política não viável isoladamente em viável coletivamente. Um exemplo de associação que pode viabilizar um bem e a prestação de determinados serviços públicos pode ser vislumbrado a partir de um consórcio público intermunicipal no qual os municípios A e B não possuem, individualmente, recursos para a construção de um hospital local em cada município, mas com os recursos somados poderão propiciar a construção e manutenção do pretendido hospital, viabilizando o implementação e execução de diversos serviços de saúde nos municípios consorciados, de forma mais racional. Nesse caso, somar recursos de diversos municípios consorciados e conseguir construir um hospital viabiliza o equipamento que antes não seria possível, mas isso não significa ganho de escala ou eficiência na política de saúde, propriamente. Entretanto, construir um hospital para atender aos vários municípios consorciados que dividem os custos de sua manutenção, ao invés de ter um hospital em cada ou em alguns de seus municípios, possivelmente subaproveitado, tende a trazer ganhos de economia de escala e, portanto, maior eficiência à política de saúde. Nota-se que ganhos de escala e provisão de um bem ou serviço público são coisas diferentes, mas que podem se complementar no caso do consórcio. Nesta perspectiva, mesmo que cada município tenha recursos suficientes para construir seu hospital, é mais eficiente ter um só para todos pelos ganhos de escala que isso proporciona.

Reforçando tal raciocínio, o Tribunal de Contas da União (TCU) realizou monitoramento na Fundação Nacional da Saúde (Funasa) sobre a ação “Implantação e Melhoria de Sistemas Públicos e Manejo de Resíduos Sólidos em Município de até 50.000 habitantes” e estimou o valor de R\$ 44 milhões desperdiçados, entre 2000 e 2009, na construção de aterros sanitários que foram abandonados ou retornaram à condição de lixões. Isso também reforça a

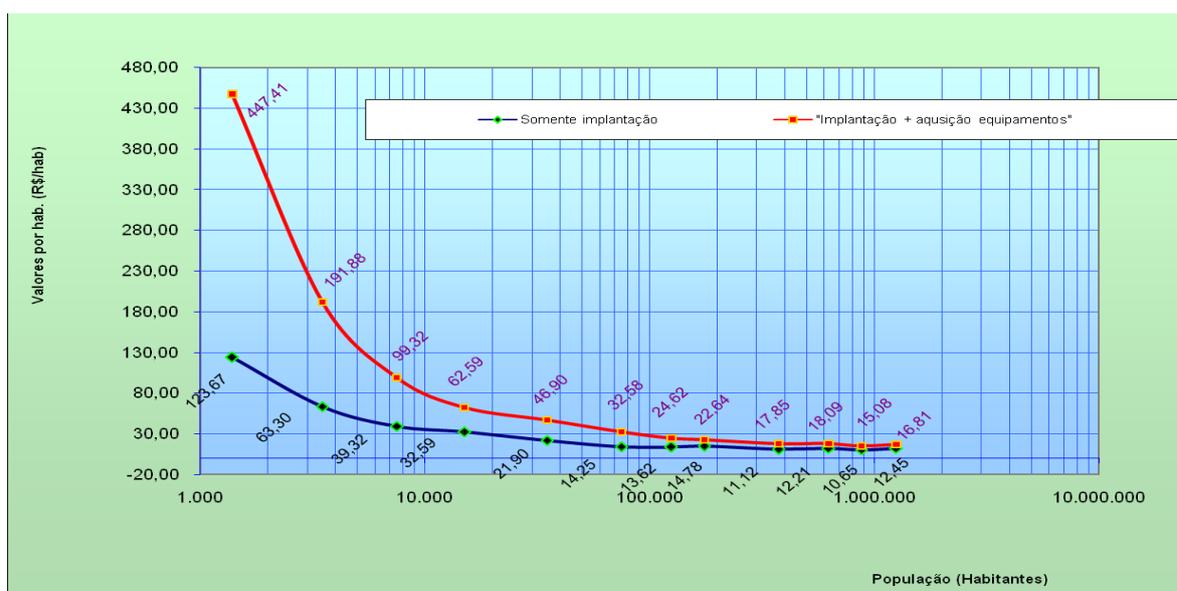
importância de se perseguir efetividade para determinadas políticas que, muitas vezes, requerem consorciamento para que sejam continuadas.

Não à toa que a Política Nacional de Resíduos Sólidos, pela Lei n.º 12.305, de 2 de agosto de 2010, define o consorciamento como um de seus instrumentos, justificando com benefícios relacionados aos ganhos de escala e à agregação de eficiência:

Art. 8º São instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos, entre outros: [...] XIX - 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. (Grifos nossos)

A título ilustrativo de viabilização de um bem ou serviço, tem-se que a escassez financeira de diversos municípios para implantação e operação de um aterro sanitário municipal poderá ser suprida mediante cooperação intermunicipal, como ocorre em diversos consórcios públicos constituídos para tal finalidade. Estudo do MCidades (2015) argumenta que ao invés de se construir um aterro sanitário em cada município melhor seria viabilizar a implementação de um aterro regional, de forma que os municípios se juntam em consórcio público intermunicipal para cuidar de sua gestão associada, auferindo também economias de escala e consequentemente tornando o serviço mais eficiente. Ainda reforça que em dois aterros sanitários, cada um para 50 mil habitantes, deve haver um custo *per capita* 50% maior que um aterro para 100 mil habitantes. O Gráfico 3 descreve os resultados do estudo:

**Gráfico 3 - Custos de implantação de aterro sanitário por habitante – 2015**



FONTE: MCidades (2015)

Nesse sentido, Guimarães (2010, p. 80) explica que com a redução dos custos relacionados à realização dos programas, verifica-se, também, “aumento da capacidade de

realização dos entes federados, principalmente por parte dos municípios, que podem ampliar a rede de serviços públicos ofertados aos cidadãos”. Ou seja, além de auferir economias de escala pelo rateio dos custos fixos do serviço, conjuntamente, os municípios conseguiriam utilizar tais economias para viabilizar ampliação dessa política ou de outras.

Corroborando tal entendimento, pode-se usar a citação de Espírito Santo (2004):

[...] considerando a otimização dos recursos públicos, com sua racionalização, em áreas específicas, tais como educação, saúde, transportes, saneamento básico, nas quais os problemas estão, de certa forma, entrelaçados e entranhados na órbita de dois ou mais Municípios, o consórcio apresenta-se como instrumento operacional de grande valia, pois possibilita um maior rendimento dos esforços empregados por seus partícipes, evitando-se a dispersão de recursos humanos e materiais, maximizando, por via de consequência, o aproveitamento dos recursos municipais. (ESPÍRITO SANTO, 2004, p. 171). (Grifos nossos).

#### *4.3.2 Obtenção de recursos públicos pelos municípios*

Outra vantagem associada à cooperação intermunicipal reside na obtenção de benefícios fiscais dispensados à política de consorciamento, facilmente constatado em legislação do governo central. Segundo Grin e Fernandes (2020), o governo federal importa para a cooperação intermunicipal, enquanto direcionadores institucionais de diversas políticas públicas por meio de normas e estímulos. O governo central pode influenciar e incentivar a tomada de decisão dos governos locais em prol da cooperação intermunicipal por meio de incentivos fiscais. Os autores reforçam que “cada política pública descentralizada é organizada de acordo com diferentes regras federais sobre transferências fiscais e cooperação intergovernamental” (p. 3). Exemplar nesse aspecto é o fomento à prática consorciativa pelo governo central da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), que em seu Art. 18 determina que serão priorizados no acesso aos recursos da União os municípios que optarem por soluções consorciadas intermunicipais para a gestão dos resíduos sólidos. Ou seja, a PNRS deixa claro que os consórcios públicos constituídos 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.

Outrossim, como já demonstrado, a Lei Orgânica da Saúde também prescreve a formação de consórcios intermunicipais pela direção municipal do SUS com vistas a desenvolver em conjunto as ações e os serviços de saúde que lhes correspondam (Art. 9º c/c Art. 18).

Analisando desenhos de políticas públicas institucionais de saúde e educação no Brasil e sua influência sobre a cooperação intermunicipal, Grin e Fernandes (2020, p. 4) apontam que, a despeito de ambas possuírem esquema redistributivo de recursos financeiros pelo governo

nacional, a política de saúde é mais estruturada em termo de regras restritivas, baseando-se em “transferências financeiras contínuas do governo nacional e em demandas obrigatórias para os municípios participantes do Sistema Único de Saúde (SUS)”.

Já para a educação, não existe um sistema nacional como o SUS, sendo que cada ente cuida de seu próprio programa, sem grandes estímulos a atuação cooperativa, em que municípios ficam mais focados na educação básica, estados no educação intermediária e governos federal no ensino superior. (GRIN e FERNANDES, 2020). A lógica de financiamento da educação básica é centrada no número de matrículas de cada município e do governo estadual, o que me parece não incentivar a cooperação e, de certa forma, isso auxilia na compreensão de haver poucos consórcios nessa área.

Dessa sorte, a Munic 2019 revelou que enquanto a cooperação intermunicipal para a política de saúde envolvia 83,4% dos consórcios públicos instituídos, para educação mantinha apenas 11,4% dos consórcios públicos existentes no país.

A Lei n.º 11.445/2007 permite aos consórcios públicos titularidade dos serviços públicos de saneamento básico (Art. 8º) e ainda estabelece que os consórcios públicos podem instituir fundos que receberão recursos provenientes de serviços com a finalidade custear, inclusive, a universalização dos serviços públicos de saneamento básico (Art. 13).

Cabe frisar que a criação de fundos regionais para destinação de recursos e utilização pelos consórcios públicos para prestação dos serviços públicos de saneamento básico pode representar importante mecanismo na busca da universalização da política.

No Estatuto da Metrópole, instituído pela Lei n.º 13.089/2015, os consórcios públicos são elencados como um dos instrumentos de desenvolvimento urbano integrado (Art. 9º). Ademais, de acordo com o estatuto, fica clara a intenção de a União apoiar o desenvolvimento urbano mediante consórcios públicos no tocante às funções públicas de interesse comum à coletividade de municípios no campo de desenvolvimento urbano (Art. 13).

#### *4.3.3 Flexibilização das regras licitatórias e licitações coletivas*

A Lei dos Consórcios Públicos alterou em diversos pontos a Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos ou Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993. No tocante aos limites de dispensa de licitação, os valores foram ampliados pelo dobro quando consórcios públicos formados por até três entes e pelo triplo quanto formados por mais de três entes federados (Art. 23). Logo, percebe-se que quando se tratar de consórcio público, os valores em que se pode utilizar a modalidade convite e a tomada de preços foram duplicados e até triplicados.

Eis que a Lei 11.107/2005, ao tratar das normas gerais de contratação de consórcios públicos, alterou a Lei de Licitações, com vistas a permitir um ganho de eficiência na gestão e na execução das despesas públicas. Assim, as possibilidades de ampliação de limites sobreditas foram introduzidas para facilitar contratações administrativas que serão efetuadas em nome próprio pelos consórcios públicos.

A Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021, que institui a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos<sup>24</sup>, ao trazer novas regras licitatórias, assim também se diz para os consórcios públicos. Porém, não mantém regras diferenciadas sobre limites de escolha de modalidades para os consórcios públicos.

Segundo Justen Filho (2008), o mesmo intento traduziu-se na edição de regras específicas para contratação direta por dispensa de licitação, tal como no Art. 24 da Lei 8.666/1993, que foi alterado, passando seu parágrafo único a mencionar não apenas as empresas estatais e agências executivas, mas também os consórcios públicos. De acordo com esse dispositivo, os valores para dispensa de licitação são o dobro para compras, obras e serviços contratados por consórcios públicos, sociedades de economia mista, empresa pública, autarquias e fundações. A legislação trouxe vantagens diferenciadas a estas entidades públicas, dentre elas o consórcio público.

A Nova Lei de Licitações, além de prever a dispensa da disputa licitatória quando se tratar da celebração de contrato de programa, manteve a lógica de duplicar os valores convencionais de dispensa para contratações realizadas por consórcios públicos. *In verbis*:

Art. 75. É dispensável a licitação:

I - para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 100.000,00 (cem mil reais), no caso de obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores;

II - para contratação que envolva valores inferiores a R\$ 50.000,00 (cinquenta mil reais), no caso de outros serviços e compras;

[...]

XI - para celebração de contrato de programa com ente federativo ou com entidade de sua Administração Pública indireta que envolva prestação de serviços públicos de forma associada nos termos autorizados em contrato de consórcio público ou em convênio de cooperação;

[...]

§ 2º Os valores referidos nos incisos I e II do caput deste artigo serão duplicados para compras, obras e serviços contratados por consórcio público ou por autarquia ou fundação qualificadas como agências executivas na forma da lei. (Grifos nossos).

A Nova Lei de Licitações não mantém regras diferenciadas sobre limites de escolha de modalidades para os consórcios públicos.

---

<sup>24</sup> O Art. 193 da Nova Lei de Licitações mantém a vigência da Lei n.º 8.666/93 por mais dois anos da sua entrada em vigor, período em que ambas legislações coexistirão.

Já no Art. 112 da Lei 8666/1993 se verifica a possibilidade de se realizar o certame licitatório do qual, nos termos do edital, decorram contratos administrativos celebrados por órgãos ou entidades vinculadas aos entes consorciados, ou seja, um consórcio intermunicipal organiza e promove a licitação, sendo os contratos decorrentes assinados entre a licitante vencedora e cada um dos municípios consorciados, por seus órgãos ou entidades.

Art. 112. § 1º Os consórcios públicos poderão realizar licitação da qual, nos termos do edital, decorram contratos administrativos celebrados por órgãos ou entidades dos entes da Federação consorciados.

§ 2º É facultado à entidade interessada o acompanhamento da licitação e da execução do contrato." (NR)

Nota-se que tal possibilidade visa a estimular a gestão associada de serviços públicos, flexibilizando os procedimentos licitatórios, mesmo quando a contratação se der individualmente pelos entes consorciados. Assim, em compras compartilhadas de medicamentos, por exemplo, o consórcio realiza a licitação para adquirir os medicamentos para todos os seus municípios consorciados, provavelmente reduzindo o custo unitário diante do maior volume adquirido.

Provavelmente reconhecendo a importância do dispositivo legal sobredito, a Nova Lei de Licitações ampliou tal possibilidade a todos entes da federação, independentemente de se tratar de consórcio público.

Art. 181. Os entes federativos instituirão centrais de compras, com o objetivo de realizar compras em grande escala, para atender a diversos órgãos e entidades sob sua competência e atingir as finalidades desta Lei.

Parágrafo único. No caso dos Municípios com até 10.000 (dez mil) habitantes, serão preferencialmente constituídos consórcios públicos para a realização das atividades previstas no caput deste artigo, nos termos da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.

Contudo, nota-se uma preocupação da legislação pela viabilização das compras em grande escala, sugerindo que municípios com menos de 10 mil habitantes instituam central de compras por meio de consórcios públicos.

#### **4.4 Desafios para o consorciamento**

Apesar das vantagens associadas à gestão de políticas públicas por meio de consórcios intermunicipais no Brasil, persistem muitos desafios ao consorciamento, o que remete tanto às dificuldades de instituição do consórcio como às relacionadas ao seu funcionamento. Ribeiro (2007) elenca como um grande desafio inicial a adesão dos entes federativos, visto que o consorciamento em si não representa necessariamente o alcance das condições para superação dos problemas, como escala adequada para execução de determinados serviços. Por isso, mostra-se pertinente que o consórcio público adquira escala suficiente, seja para custear

adequadamente suas funções, bem como justificar a delegação de determinadas funções públicas dos municípios para o consórcio, afinal, o ganho de escala não é automático com a constituição do consórcio, requer metuculoso dimensionamento.

Outro desafio à implementação de consórcio, pela resistência dos atores, que pode ser minimizado com a participação de técnicos qualificados da burocracia e da sociedade civil, é não compreender o consórcio como um resultado de longo prazo e não a criação impulsiva e inconsequente de uma pessoa jurídica de atuação regional. Ou seja, um consórcio não deveria ser criado sem respaldo ou fundamentação técnica que justifique sua existência, (RIBEIRO, 2007). Nesse sentido, Alves (2007) chama a atenção para a possibilidade de proliferação desordenada da pactuação de consórcios públicos, sem prévio estudo de viabilidade funcional, operacional ou financeiro.

Nessa perspectiva, Julião e Olivieri (2020) defendem que a formação de consórcios pode não ser uma alternativa para todos os municípios, visto que muitos municípios têm carência de estruturas físicas e tecnológicas e de até de burocracia qualificada, sendo que essas características podem implicar na reprodução dessas carências no nível regional e até mesmo uma cooperação pusilânime, cerimonial, sem uma efetiva melhoria na qualidade dos serviços ou redução dos custos que se espera da ação coletiva consorciada.

A respeito da constituição de consórcios públicos intermunicipais, pode-se vislumbrar diversos outros pontos críticos que representam gargalos para a sua constituição, como a identificação dos objetivos comuns ao conjunto de municípios ou a aprovação do mesmo protocolo de intenções em todas as câmaras municipais. Em ambos os casos se mostra relevante uma atuação incisiva dos prefeitos, com vistas a articular seus objetivos entre si, num primeiro momento, e com os vereadores de seus municípios, em um segundo momento (CÉSAR, 2017).

Assim, a própria complexidade oriunda do processo de criação dos consórcios públicos pode ser compreendida como grande desafio, haja vista os custos de transação envolvidos no processo, ou seja, os custos de negociar e implementar os acordos entre os diversos atores que compõe essa ação coletiva. Nesse sentido, segundo Teixeira (2008, p. 154), o protocolo de intenções é o resultado de um “longo e laborioso processo prévio de ajustes, debates, negociações, permutas, compatibilização de interesses e busca de consenso entre os entes interessados na formação de um consórcio público”. E complementa que para muitos municípios caracterizados pela falta de pessoal especializado, esse processo de elaboração do protocolo de intenções pode implicar em despesas extras.

A Lei 11.107/2005 trouxe um procedimento mais criterioso para a constituição de consórcios públicos. Isso porque diferentemente de outras pessoas jurídicas, pode-se verificar

que a criação de consórcios públicos obedece às determinações procedimentais específicas estabelecidas na lei.

Avaliando tal problemática dos desafios do consorciamento, Abrucio e Sano (2013) identificam algumas dificuldades para criação e desenvolvimento dos consórcios públicos: (i) comportamento individualista por parte dos municípios; (ii) baixo capital social e corpo técnico pouco qualificado (principalmente nos municípios pequenos); (iii) as barganhas político-partidárias entre prefeitos ou destes com o governador; (iv) as instituições quase imutáveis do direito administrativo e de sua interpretação por parte dos Tribunais de Contas, que cria obstáculos ao associativismo intermunicipal; (v) ausência da indução federativa, devido à falta de políticas regionais consistentes tanto pelos governos estaduais, quanto pelo governo federal; (vi) dificuldade de implementação de instrumentos técnicos adequados; e (vii) pouco conhecimento social sobre associativismo territorial.

Os itens acima expostos expõem vários desafios comuns a serem superados por quaisquer consórcios. Especialmente quanto ao item i acima, Abrucio (2003) já destacava que:

[...] em primeiro lugar, a ‘prefeiturização’, tornando os prefeitos atores por excelência do jogo local e intergovernamental. Cada qual defende seu município como uma unidade legítima e separada dos demais, o que é uma miopia em relação aos problemas comuns em termos ‘micro’ e macrorregionais. (ABRUCIO, 2003, p. 54). (Grifos nossos).

Aprofundando tal questão, Machado e Andrade (2014) explicam que, embora, *a priori*, as ações consorciadas aparentam possuir mecanismos que garantam a implementação de fato das políticas públicas, por meio de um modelo compartilhado e que os custos e benefícios sejam equalizados entre os entes consorciados, é pouco provável que os consórcios atuem com vistas a resolver problemas distributivos em perspectiva regional, dado que atuam em prol de interesses comuns, mas não dos interesses coletivos da totalidade territorial.

Tangenciando a dificuldade elencada no item iii acima, Guimarães (2010) acredita que um dos maiores entraves que podem ser observados na implementação de consórcios diz respeito aos interesses políticos partidários, que dificultam consideravelmente a coordenação de arranjos intermunicipais.

Em estudo sobre os consórcios verticais no Estado do Ceará, Julião e Olivieri (2020) identificaram durante a pesquisa, que há elevado custo político na cooperação, visto que os prefeitos se revelaram bastante preocupados com a perda de autonomia decorrente da centralização de serviços no consórcio mediante indução do estado. Da mesma forma, os prefeitos também temiam que a população não reconhecesse mais o financiamento dos serviços enquanto municipal, conforme relatado no item i acima.

E por fim, por questões partidárias aventadas no item iii de Abrucio e Sano acima, as câmaras de vereadores com predomínio de oposição ao governador ou ao respectivo prefeito, mostraram-se considerável desafio à instituição do consórcio e aprovação de suas alterações legislativas.

De toda sorte, no intuito de superar as adversidades políticas, acima relatadas, em determinada região, Ribeiro (2007) destaca a importância do desenvolvimento de uma identidade forte o bastante para identificar e manter unidos os municípios envolvidos.

Alinhado aos itens i e v sobreditos, Rocha (2016) ressalta peculiar dicotomia envolvendo a cooperação intermunicipal, visto que, por um lado, enquanto os municípios encontram diversas razões técnicas para atuar de forma cooperada, por outro, a própria natureza do nosso sistema federativo impõe aos municípios forte incentivo à competição, principalmente na esfera político-eleitoral.

Passando pelos pontos aventados nos itens i e vii sobreditos, Laczynski e Teixeira (2012) indicam o risco de os políticos locais não compreenderem a importância da cooperação intermunicipal e suas possibilidades, deixando de participar, inclusive, da definição das diretrizes dos consórcios.

Leite, Gomide e Silva (2001) apontam as seguintes condicionantes para o sucesso de um consórcio público:

- Estrutura administrativa simples, enxuta, flexível e com poucos níveis de hierarquização;
- Um planejamento estratégico que seja político, exequível, simples e flexível;
- Uma estrutura de gestão de recursos humanos que possa dar conta dos processos de recrutamento, capacitação, plano de ascensão e de avaliação;
- Um sistema de informações que possa proporcionar maior segurança e flexibilidade, tanto para o monitoramento do sistema como para as relações com outros atores sociais, governamentais e não governamentais em diferentes escalas. (LEITE, GOMIDE e SILVA, 2001, p. 52). (Grifos nossos).

Todavia, considerando as dificuldades financeiras e históricas de ausência da cultura de planejamento na maioria das administrações públicas brasileiras, as condicionantes supracitadas se revelam significativas limitações ao sucesso de cada consórcio público, seja parta estruturação administrativa, para planejamento estratégico, para ações de qualificação do corpo técnico ou para instituição de um sistema de informações efetivo.

Não menos comum ou importante, outra grande dificuldade enfrentada pelos consórcios públicos está relacionada ao inadimplemento dos entes consorciados. Laczynski e Teixeira (2012, p. 152) apontam que muitos arranjos intermunicipais passam dificuldades financeiras, pois “nem sempre os prefeitos eleitos têm a devida compreensão do que é um consórcio, o seu

papel e a sua importância. Assim, acabam não se comprometendo com a instituição, inclusive financeiramente”. A título ilustrativo, os autores apontam que

Um dos indicadores é a quantidade de municípios pagantes. Sempre, no máximo, são 50% dos municípios que pagam suas cotas mensalmente. Por exemplo, em 2010, eram nove os municípios que mantinham um nível de relacionamento mais próximo com o Consórcio. Deles, apenas quatro repassavam o pagamento. (LACZYNSKI; TEIXEIRA, 2012, p. 152).

Já Gerigk e Pessali (2014), em estudo qualitativo nos consórcios intermunicipais de saúde do Paraná, identificaram nos relatos dos secretários executivos dos consórcios desafios para atendimento e conciliação das demandas distintas dos municípios; para lidar com gestores municipais mais focados nos problemas locais que nos regionais; para a falta de estrutura física e de recursos financeiros; e para a distância entre os municípios e a sede do consórcio.

Independentemente dos desafios encontrados na implementação ou gestão dos consórcios públicos, deve-se salientar que o consorciamento foi a forma jurídica cooperativa que, evoluída e maturada, se difundiu e prevaleceu ao longo do tempo para atender aos municípios no que diz respeito às suas limitações relacionadas à execução de políticas públicas.

Nessa linha, a literatura mobilizada indica que municípios mais pobres deverão priorizar a governança regional. Foi esse argumento que provocou a mobilização na etapa quantitativa da pesquisa, a seguir, de variáveis financeiras dos municípios para comprovar se realmente são os municípios mais pobres os maiores investidores de consórcios públicos.

Cabe destacar que município pobre não significa municípios pequeno, com poucos habitantes. Porém, em se tratando da execução de políticas públicas ambas as características podem ser vislumbradas como importantes para potencialmente inviabilizar a boa implementação de diversas políticas públicas, afetadas seja pela escassez de recursos públicos ou pela deficiência de escala necessária para viabilização do serviço.

#### **4.5 Aspectos das capacidades estatais relacionados aos consórcios públicos**

Em consideração às inúmeras vantagens e desafios que se apresentam aos consórcios públicos, muitos desses, peculiares ao consorciamento, mostra-se salutar uma melhor compreensão da sua capacidade institucional enquanto determinante nos resultados das políticas públicas. Em se tratando de políticas públicas, as capacidades estatais estariam presentes no modo de atuação e de estruturação das instituições e seus recursos disponíveis para dar materialidade a consecução de ações, na regulação das relações sociais e na penetração do território com vistas a resolver determinado problema social (SKOCPOL e FINEGOLD, 1982; MANN, 2008).

A conceituação de capacidade estatal se mostra abrangente e se alargando em adequação ao aumento das demandas e da complexidade das relações sociais. Mister deixar claro que o conceito de capacidade vai além das burocracias públicas, abarcando outros aspectos político-administrativos que reforçam a presença de conexões entre Estado e sociedade. Todavia, é importante ser parcimonioso na adoção do conceito, observando sempre alguns parâmetros de análise a depender do objeto analisado até mesmo para não se subestimar contradições importantes (PIRES e GOMIDE, 2014a).

Centradas na sociedade (neomarxistas) ou no Estado (neoinstitucionalistas), as primeiras perspectivas teóricas objetivaram compreender o papel do Estado na promoção do desenvolvimento econômico (CINGOLANI, 2013). A capacidade estatal pode de certa forma ser compreendida como o papel do Estado, por essa razão, pensando no papel dos consórcios públicos, o objetivo da tese em compreender as causas do fortalecimento da capacidade institucional dos consórcios públicos intermunicipais para a implementação de políticas públicas passa por algumas dimensões de capacidade estatal que se enquadram aos consórcios público, aqui denominadas como a capacidade financeira, a capacidade burocrática, a capacidade legislativa e a capacidade de infraestrutura. Tais dimensões são tidas como viabilizadoras da implementação de programas ou projetos que viabilizem os objetivos das organizações governamentais (SKOCPOL e FINEGOLD, 1982; CINGOLANI, 2013; PIRES e GOMIDE, 2014a; FERNANDES, 2015).

#### *4.5.1 Capacidade financeira*

Grosso modo, a capacidade fiscal ou financeira se refere ao poder coercitivo de extrair recursos financeiros da sociedade ou “construir um aparato que efetivamente extraia os recursos necessários da população e que controle seus esforços para resistir à extração desses recursos” (TILLY, 1975, p. 40).

Todavia, Dincecco (2011) atribui à capacidade fiscal a eficiência nos gastos do governo. Em seu estudo, inclusive, considera que um dos efeitos do crescimento econômico é a criação de uma infraestrutura administrativa.

Em âmbito municipal, muitos estudos foram realizados objetivando analisar o investimento em capacidade fiscal com vistas a melhorar a arrecadação tributária municipal, como no caso do IPTU principalmente (BAST, 2015; LAUDARES, 2016; GADENNE, 2017).

Seria irracional refutar a relevância da capacidade financeira para a promoção de políticas públicas. Eis que em se tratando de consórcios públicos intermunicipais, existem

algumas peculiaridades que foram supramencionadas quanto ao seu financiamento. Por pertencerem às administrações indiretas de cada um de seus municípios consorciados, dependem sobremaneira dos repasses financeiros assegurados nas dotações orçamentárias municipais. Não bastasse, existem inúmeras outras possibilidades de financiamento de consórcios públicos, como por meio de convênios administrativos ou até mesmo de arrecadação por receitas próprias, sendo que ambas possibilidades irão depender das peculiaridades de cada política pública assumida pelo consórcio.

#### 4.5.2 *Capacidade burocrática*

A burocracia, de tradição weberiana, carrega alguns axiomas como neutralidade, impessoalidade, meritocracia, racionalidade, que podem interferir nos resultados das políticas públicas, trazendo mais compartilhamento de objetivos, precisão, conhecimento e até redução de custos. Nesse sentido, até a seleção imparcial dos profissionais, mediante concurso público por exemplo, pode ser vista como um importante ponto de reforço à burocracia, que deve ser capaz de “prover bens e serviços com eficiência” (SOUZA, 2017, p. 31).

As escolhas de um governo sobre suas políticas públicas estão relacionadas a suas diferentes estruturas e ao tipo de relação que estabelece com os grupos sociais, sendo que, de certa forma, as intervenções mais efetivas podem ser justificadas pelo resultado da combinação entre uma burocracia competente e coerente e parcerias com os grupos sociais envolvidos (EVANS, 1995). Reforce-se que nesse sentido, Nunes (2018) concluiu que a ausência de uma burocracia suficientemente autônoma e competente foi um importante fator para o não alcance das estratégias de algumas as políticas intentadas pelo governo federal entre 2003 e 2010.

A burocracia deve exercer suas funções de forma profissionalizada e até mesmo insulada dos interesses dos grupos sociais. Pires e Gomide (2014b) lidaram com a dimensão técnico-administrativa relacionando às competências da burocracia as funções de traçar, implementar e coordenar estratégias em diferentes níveis de governo. Ademais, para além da qualificação dos recursos humanos, a estrutura organizacional, as habilidades para formular e gerir políticas públicas importam para melhor qualificar os resultados das políticas (GRIN et al., 2018).

Claro que as trajetórias importam para a profissionalização e qualificação da burocracia. Souza (2016), ao estudar as burocracias de agências governamentais no Brasil e na Argentina, concluiu que a dependência da trajetória é um fator que ajuda a explicar as distribuições disformes das capacidades burocráticas das agências governamentais. Logo, num país com

expressiva heterogeneidade como o Brasil, em que os consórcios públicos se localizam em contextos bem distintos e lidam de forma diferente com políticas públicas, natural de se esperar capacidades burocráticas bem díspares também.

#### 4.5.3 *Capacidade legislativa*

Também chamada de capacidade legal ou regulatória, dá-se atenção especial à existência de um sistema legal estável que habilita compromissos críveis e cumprimento de contratos. Nesse sentido, em se tratando de consórcios públicos, nota-se grande relevância às normas que são capazes de trazer maior segurança jurídica, principalmente por meio de amarras jurídico-institucionais que de forma coercitiva visam ao cumprimento do acordado entre os entes consorciados.

A capacidade legislativa também pode ser compreendida como capacidade para definir e garantir as regras que conformam as interações entre os atores, garantindo, por exemplo, os direitos de propriedade e dos contratos, bem como à regulação da atividade econômica (GOMIDE, 2016). Por isso se diz que “o componente legal diz respeito às regras jurídicas que regulam o comportamento dos atores e das instituições” (SOUZA, 2017, p. 31).

#### 4.5.4 *Capacidade de infraestrutura*

O conceito de capacidade de infraestrutura ou infraestrutural será utilizado nessa pesquisa para reforçar a atuação estatal no desenvolvimento de políticas que visam a atender às complexidades e o entrelaçamento de demandas sociais por políticas públicas.

O poder infraestrutural pode ser associado à tradição weberiana do Estado como um conjunto de instituições que exercem o controle sobre o território e a regulação das relações sociais. Nesse sentido, merecem destaque três vertentes derivadas do poder infraestrutural trabalhadas por Soifer (2008): i) poder como a capacidade administrativa central do Estado; ii) poder como alcance dentro de um território do Estado; e iii) poder como os efeitos do Estado na sociedade, de radiação das instituições.

O poder infraestrutural, como Mann (2008) definiu, é a capacidade do Estado de penetrar na sociedade com a implementação de suas políticas ao longo do território sob seu domínio. Não obstante, a dimensão infraestrutural é uma capacidade menos explícita que as demais, relacionando-se com o alcance da política pública, com a concretização de interesses e com arranjos. É uma dimensão mais subjetiva que pode ser observada em alguns

desdobramentos como, no caso dos consórcios, em fornecimentos de hospitais regionais ou aterros sanitários, estrutura mínima para atendimento à população, tipo transporte, etc. Tais recursos disponíveis aos consórcios podem ser considerados para se mensurar o poder infraestrutural de alcance das políticas no território.

Esse capítulo permitiu constatar que os consórcios públicos podem ser considerados um importante mecanismo disponível aos municípios no atípico federalismo brasileiro com vistas à superação de diversas dificuldades para a implementação de suas políticas públicas.

De fato, que ainda se verifica muita carência de estudos empíricos que tratem de governança intermunicipal no Brasil. A própria figura do consórcio público ainda pode ser tida como novidade na administração pública, pelo menos nos moldes atuais. A figura apresentou grande evolução em 2005, com a instituição da lei, quando o consórcio público passou a constituir obrigatoriamente pessoa jurídica de direito público ou de direito privado – não mais meros contratos administrativos quando não associações civis. A partir de então, os consórcios estariam habilitados a muitas práticas que antes eram restritas apenas aos entes federados, como instituição de servidões, permissões, concessões e até parcerias público-privadas.

Por meio do consorciamento, diversas vantagens podem ser viabilizadas, como a redução de custos decorrentes das economias de escala, a viabilização de um serviço que de forma isolada não se mostrava possível ao município, e até mesmo pela maior eficiência na execução de políticas públicas conduzidas pelo consórcio.

Com foco na superação das dificuldades para implementação de políticas públicas, a pesquisa tem em seu objeto a compreensão do fortalecimento da capacidade institucional dos consórcios intermunicipais. Nesse desejo, justificou-se um aprofundamento sobre as capacidades estatais, aqui contempladas como capacidade financeira, capacidade burocrática, capacidade legislativa e capacidade infraestrutural. Entende-se tais aspectos como de suma importância para compreensão do fortalecimento dos consórcios públicos frente às políticas públicas. Dessa sorte, nas próximas etapas do estudo, de natureza eminentemente empírica, num primeiro momento, encontram-se os resultados das características financeiras dos municípios brasileiros frente aos consórcios públicos, sinalizando os fatores financeiros que interferem no fortalecimento da capacidade financeira dos consórcios. E num segundo momento, de exploração qualitativa e com vistas à validação interna da pesquisa, serão investigadas relações causais a partir de estudos de caso, não generalizáveis, sobre os fatores que interferem no fortalecimento das capacidades financeira, burocrática, legislativa e infraestrutural dos consórcios públicos.

Nessa linha, além dos aspectos eminentemente financeiros, tem-se que a capacidade legislativa é tratada aqui também como a capacidade de normatizar amarras jurídico-institucionais que resguardem o cumprimento dos acordos. A questão da segurança jurídica é fundamental para se compreender o sucesso dos consórcios e sua perenidade. Contratos de rateio e de programa, por exemplo, surgem como formas de amarrar e garantir continuidade e estabilidade da condução de políticas públicas pelos consórcios públicos. Somadas, as características desse “novo consórcio público” cumprem importante papel na redução de incertezas e de comportamentos desertores, como a inadimplência associada à manutenção da instituição.

Outrossim, destaca-se a relevância dos prefeitos compreenderem as limitações e as potencialidades dos consórcios públicos, pois somente dessa forma poderão proceder a uma meticulosa e precisa ponderação de custos e benefícios de cada escolha relacionada à delegação de suas políticas públicas a seus consórcios.

Grosso modo, este trabalho defende que o consórcio público agrega capacidade burocrática para implementação de políticas públicas, ao propiciar a viabilização da adequada e necessária oferta de corpo técnico mais profissionalizado e qualificado aos municípios, e isso sem necessariamente mobilizar novos recursos financeiros, como se mostra possível decorrer do rateio de custos e da racionalização dos custos. O fortalecimento da capacidade burocrática se torna necessidade inquestionável quando se trata de políticas mais complexas, como alguns serviços de saúde pública. Muitas dessas políticas requerem também maior capacidade de infraestrutura, com vistas a viabilizar a penetração da política de forma mais efetiva na sociedade, sendo que o consórcio possui mais uma vantagem para tanto em relação a seus municípios, que é a maior abrangência territorial.

Ademais, espera-se que os estudos quantitativos e qualitativos apresentados respectivamente nos próximos capítulos, sejam capazes de contribuir para a melhor compreensão das condicionantes para o fortalecimento da capacidade institucional dos consórcios intermunicipais para a implementação de suas políticas públicas.

## 5. ANÁLISE ESTATÍSTICA MUNICIPAL SOBRE CONSÓRCIOS

A pesquisa adotou métodos mistos de investigação, conjugando técnicas quantitativas numa primeira etapa, quando foram utilizadas estatísticas descritivas e analíticas para caracterizar e analisar os aspectos socioeconômicos e o comportamento financeiro dos municípios em relação a consórcios. A segunda etapa fez uso de técnicas qualitativas – análise documental e entrevistas semiestruturadas - para realizar estudos de casos em profundidade, objetivando complementar a primeira etapa e alcançar o objetivo geral da pesquisa, que é compreender os fatores que afetam o fortalecimento da capacidade institucional dos consórcios públicos no Brasil para a implementação e políticas públicas. Os casos analisados foram selecionados a partir de resultados da primeira etapa, mediante agrupamentos de municípios em *clusters* e *subclusters* conforme o perfil socioeconômico e financeiro dos mesmos.

As etapas quantitativa e qualitativa da pesquisa representaram estratégias escolhidas para responder à pergunta de pesquisa: quais fatores explicam o fortalecimento da capacidade institucional dos consórcios municipais na implementação de políticas públicas? O fortalecimento da capacidade institucional dos consórcios na implementação de políticas públicas é apresentado nesse momento a partir da capacidade financeira, referente ao perfil de despesas a consórcio público e o montante de recursos financeiros transferidos pelos municípios aos consórcios, sinalizando, mesmo que potencialmente, maior capacidade de implementação de políticas públicas pelos consórcios.

### 5.1 Parâmetros metodológicos da etapa quantitativa da pesquisa

A primeira etapa da pesquisa corresponde ao levantamento dos dados financeiros dos 5.570 municípios brasileiros de 2007 a 2018 obtidos no banco de dados da Pesquisa Finanças do Brasil (Finbra) da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e índices disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Vale frisar que 2007 é o primeiro ano que contempla informações financeiras de consórcios públicos na Finbra/STN e 2018 é o último ano com dados disponíveis e consolidados até o momento. Tais levantamentos nessa primeira etapa permitiram compreender melhor de que forma os municípios brasileiros se comportam frente a seus consórcios públicos, buscando responder às seguintes questões:

1. Qual a relação entre o nível de receita municipal total e disponível com seu gasto com consórcios?

2. Qual a relação entre as receitas específicas<sup>25</sup> para os consórcios e o volume transferido?
3. Existe relação entre o nível de gastos com políticas públicas e os valores transferidos aos consórcios?
4. Pertencer a determinado estado (unidade da federação) altera o perfil de despesas municipais com consórcios?

Para melhor compreender a capacidade financeira dos consórcios para implementação de políticas públicas, mister lembrar que a literatura tem destacado a necessidade de autonomia, sendo um dos de seus aspectos os recursos financeiros que detêm esses arranjos cooperativos. Ademais, o maior volume de recursos financeiros pode ser associado a maior capacidade institucional, que potencialmente melhora o corpo técnico pelas prerrogativas weberianas da capacidade burocrática (FEIOCK, 2005 e 2007; GERBER e GIBSON, 2009).

Quanto à mensuração da interferência do nível de gastos com políticas públicas nos valores transferidos aos consórcios, cabe destacar que diferentes políticas públicas se estruturam de forma diferente, não apenas sob o aspecto de gastos e demandas específicas, mas inclusive em seus padrões de relações intergovernamentais e distribuição de responsabilidades. Dessa forma, as políticas públicas se sujeitam de forma distinta a diferentes incentivos ou apoio de níveis governamentais mais abrangentes, como estados ou governo federal. (GARSON, 2009; FEIOCK, 2007; SOARES e MACHADO, 2018).

Já em relação ao pertencimento a determinado estado da Federação, tem-se na literatura diversos argumentos que provocam tal investigação, seja pelo próprio princípio da subsidiariedade encapsulado no nosso federalismo cooperativo (SOUZA, 2005; OLIVEIRA, 2007; REIS, 2010; GUIMARÃES, 2010), da comunicabilidade de competências constitucionais sobre diversas políticas públicas, como do Art. 23 da CF/88 (MENDES, 2004; ARRETCHE, 2004; GRIN e ABRUCIO, 2017), seja da importância da coordenação das políticas que acaba sendo intermediada pelos estados (ARRETCHE, 2012; MACHADO, 2014; SOARES e MACHADO, 2018), ou seja por incentivos pontuais concedidos pelos estados ao consorciamento (OLSON, 1965; GARSON, 2009; LACZYNSKI e TEIXEIRA, 2012).

---

<sup>25</sup> São exemplos de receitas específicas a consórcios:

- "1.7.2.8.04.0.0 Transferências de Estados a Consórcios Públicos"
- "1.7.3.8.02.0.0 Transferências de Municípios a Consórcios Públicos"
- "1.7.1.8.07.0.0 Transferências da União a Consórcios Públicos"
- "2.4.1.8.01.0.0 Transferências da União a Consórcios Públicos"
- "2.4.2.8.01.0.0 Transferências dos Estados e Distrito Federal a Consórcios Públicos"

Essa primeira etapa da pesquisa, de natureza quantitativa, apresenta o estudo das informações obtidas na Pesquisa Finbra/STN, que revelam o perfil fiscal de cada município em relação a seus consórcios públicos. A Finbra disponibiliza informações orçamentárias sobre a execução de receitas orçamentárias, despesas orçamentárias, despesas por função e execução de restos a pagar. Além de compreender melhor algumas configurações das atuações municipais frente a seus consórcios, a descrição auxiliou a viabilização de agrupamentos de municípios de acordo com suas características em *clusters* e *subclusters* para a seleção de casos com vistas à exploração de conexões causais das outras capacidades estatais na segunda etapa do estudo, de natureza qualitativa.

Para a primeira etapa quantitativa toma-se como variável dependente: “recursos financeiros municipais transferidos<sup>26</sup> para consórcios públicos por ano”. Tal variável deve ser equalizada em relação à população municipal – despesa municipal/ano *per capita* com consórcio público. Para tanto, agregaram-se todas as despesas que representam transferências de recursos do município a consórcios e se relativizou pela população.

Já como variáveis independentes, que auxiliam na explicação desse perfil de despesas dos municípios com seus consórcios, tem-se:

1. Receita total municipal *per capita*/ano: verificando em que medida maior receita total de um município implicaria maior repasse de recursos financeiros a consórcio público (variável dependente);
2. Receita corrente líquida municipal *per capita*/ano: foi verificada em que medida maior receita corrente líquida municipal disponível para se gastar implicaria maior repasse de recursos financeiros a consórcio público (variável dependente);
3. Receita municipal específica para consórcios *per capita*/ano: foi verificada em que medida maior receita vinculada de outros entes ou do próprio município especificamente para consórcios implicaria maior repasse de recursos financeiros a consórcio público (variável dependente);
4. Despesas municipais com políticas públicas<sup>27</sup> *per capita*/ano: foi verificada qual a relação entre despesas totais anuais municipais com políticas públicas e as

---

<sup>26</sup> É importante ressaltar que houve uma mudança na apresentação dos dados da Finbra a partir de 2013, quando foram incorporados ao Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro - SICONFI. Por isso, os dados de 2007 a 2012 já possuem informações referentes aos consórcios de forma agregada, sendo que para as planilhas de 2013 a 2018, são consideradas as "Despesas Empenhadas" (*visto que estas podem ser liquidadas, pagas ou inseridas em restos a pagar, mas o empenho representa o comprometimento da despesa*) agregando por município os detalhamentos que contemplem "consórcios".

<sup>27</sup> Na base de dados Finbra de 2007 a 2018, foram consideradas as dotações orçamentárias das despesas relacionadas a Segurança Pública, Assistência Social, Saúde, Educação, Trabalho, Cultura, Direito da Cidadania,

despesas municipais com consórcios públicos (variável dependente). As despesas com diversas políticas públicas também foram agregadas para permitir as associações entre variáveis; e

5. Estado: foi considerado o pertencimento a cada estado com o desempenho das despesas municipais com os consórcios públicos. Trata-se de uma variável *dummy* em que pertencer é representado por 1 e não pertencer é representado por 0 e foi utilizada para criação de *clusters* conforme os cenários de financiamento municipal de consórcios.

Assim, esperava-se, por exemplo, que a existência de receitas vinculadas especificamente para serem destinadas a consórcios públicos possuíssem forte correlação ao volume de recursos financeiros transferidos pelos municípios a seus consórcios. Como já discutido, um dos maiores propósitos para a criação de consórcios públicos reside na viabilização ou melhoria de políticas públicas, principalmente por meio da racionalização de custos (GUIMARÃES, 2010; CARNEIRO e CÉSAR, 2016; SILVA et al., 2020).

Tomando hipóteses como conjecturas a respeito de uma relação entre uma ou mais variáveis independentes e uma variável dependente (BRADY, COLLIER & SEAWRIGHT, 2010), assumimos na primeira etapa de investigação, conforme literatura sobre o tema apresentada acima, e que implicam que despesas municipais com consórcios serão maiores:

1. Quanto mais recursos financeiros ou receita total um município possuir;
2. Quanto mais recursos financeiros disponíveis ou receita corrente líquida um município possuir;
3. Quanto mais recursos financeiros vinculados especificamente para consórcios um município possuir;
4. Quanto mais gastos municipais com políticas públicas; e
5. Pertencer a estados diferentes, em que o fomento estadual ao consórcio também é diferente, implica em haver desempenhos de despesas municipais com consórcios diferentes.

Dessa forma, o primeiro momento da pesquisa foi voltado para agrupar essas informações, manipular as variáveis que foram selecionadas para serem utilizadas e a

montagem de um banco de dados unificado para cada ano, de 2007 a 2018. Cada uma dessas bases finais possui 10 colunas, sendo elas:

1. Código do município;
2. Unidade da Federação;
3. Despesas municipais com consórcios públicos anual *per capita*;
4. Receita municipal anual *per capita*;
5. Receita municipal corrente líquida anual *per capita*;
6. Receita municipal específica para consórcios anual *per capita*;
7. Despesa municipal anual com políticas públicas *per capita*;
8. Percentual das despesas municipais com consórcios em relação ao total de gastos anuais;
9. Percentual das despesas municipais com consórcios em relação ao total de Receita Corrente Líquida; e
10. PIB do município.

Nos bancos referentes a 2007, 2008, 2009, 2010 e 2011 há informações de 5522, 5482, 5520, 5495 e 5384 municípios, respectivamente. Nestes anos, não houve dados faltantes. No banco referente a 2012 há informações de 5176 municípios, dentre estes, 3 apresentam alguma informação faltante. Em meio aos 5492 municípios registrados em 2013, 280 apresentam dados faltantes. O banco referente a 2014 tem informações de 5196 municípios, com 34 deles tendo alguma informação faltantes, em 2015, estes valores mudam para 5456 municípios e 187 com alguma observação faltante. Os bancos referentes a 2016 e 2017, tem dados de 5423 e 5412 municípios e 224 e 25 municípios com dados faltantes, respectivamente. Em 2018 foram registrados 5370 municípios, dentre os quais 20 apresentam alguma informação faltante. Durante as análises, os dados faltantes foram desconsiderados.

Os dados obtidos foram utilizados, a princípio, para análises descritivas de cada ano. Em seguida, propôs-se o modelo estatístico de regressão multivariada para essa primeira etapa da pesquisa possuindo a seguinte fórmula:

$$Y = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \beta_4 X_4 + \beta_5 X_5 + \xi_i$$

Na fórmula acima, Y representa a variável dependente (despesas municipais anuais *per capita* com consórcios), X<sub>1</sub> a X<sub>5</sub> as variáveis independentes ou exógenas (receita municipal

anual *per capita*, receita corrente líquida municipal anual *per capita*, receita municipal anual específica para consórcios *per capita*, gastos municipais anuais com políticas públicas *per capita* e estados),  $\beta_0$  o coeficiente linear do modelo (valor de  $E(Y)$  para  $X = 0$ ),  $\beta_1$  a  $\beta_3$  os coeficientes angulares das variáveis independentes e  $\xi_i$  a parte probabilística do modelo (erro aleatório) com média 0 e variância constante. Espera-se que um aumento de uma unidade no respectivo  $X$  esteja associado a uma variação estimada de  $\beta_j$  em  $Y$ , *ceteris paribus*<sup>28</sup>.

Todavia, tal modelo linear apresentou violação dos pressupostos, indicando a existência de inúmeros outros fatores que explicariam a variável dependente apresentada. Nesse sentido, levando em consideração complexidade que seria agregada aos modelos para atingir um bom ajuste e o objetivo do trabalho, optou-se pela exclusão deste modelo no desenvolvimento desta etapa quantitativa.

Com o objetivo de identificar os estados parecidos, foram montados *clusters* que levaram em consideração a despesa média anual com consórcios *per capita* de municípios de cada estado, o PIB médio dos municípios por estado e um índice criado utilizando o método de componentes principais combinando as informações das variáveis: receita municipal anual *per capita*, receita municipal corrente líquida anual *per capita*, receita municipal específica para consórcios anual *per capita* e despesa municipal anual com políticas públicas *per capita*. Nesta etapa, foram utilizados os dados de 2016, uma vez que correspondia ao ano com valor de PIB municipal mais recente disponibilizado pelo IBGE.

Após a escolha de dois *clusters* de perfis extremos, foram feitas outras análises de *cluster* dentro dos *clusters* escolhidos, para que assim, fosse possível a escolha dos municípios para a parte qualitativa da pesquisa.

Tanto a organização dos bancos de dados quanto as análises dessa primeira etapa do estudo foram feitas utilizando o *software* R.

Para melhor ilustrar as variáveis a serem exploradas nessa primeira etapa da pesquisa, o quadro a seguir contém o detalhamento da sua operacionalização e das fontes utilizadas:

**Quadro 1 - Variáveis dependentes e variáveis independentes da etapa quantitativa da pesquisa**

Variáveis	Dimensão	Descrição	Operacionalização	Fonte
V.D. 01	Capacidade Financeira	Recursos financeiros transferidos pelos municípios aos seus consórcios.	Cálculo do valor médio anual <i>per capita</i> transferido por cada município aos consórcios durante cada ano do período analisado.	FINBRA de 2007 a 2018.

<sup>28</sup> Mantendo-se constantes as outras variáveis explicativas incluídas no modelo, visto que a regressão multivariada deve calcular o  $\beta_j$  líquido, descontaminado do efeito de outras variáveis explicativas incluídas no modelo.

V.I. 01	Receita Total	Receita total municipal <i>per capita</i> .	Cálculo da receita total média anual municipal <i>per capita</i> durante cada ano do período analisado.	FINBRA de 2007 a 2018.
V.I. 02	Receita Corrente Líquida	Receita corrente líquida municipal <i>per capita</i> .	Cálculo da receita corrente líquida média anual municipal <i>per capita</i> durante cada ano do período analisado.	FINBRA de 2007 a 2018.
V.I. 03	Receita Específica	Receita específica municipal <i>per capita</i> para consórcios públicos.	Cálculo da receita exclusiva para consórcios públicos média anual municipal <i>per capita</i> durante cada ano do período analisado.	FINBRA de 2007 a 2018.
V.I. 04	Despesas com Políticas Públicas	Despesas municipais <i>per capita</i> com políticas públicas.	Cálculo da despesa total média anual municipal <i>per capita</i> durante cada ano do período analisado.	FINBRA de 2007 a 2018.
V.I. 05	Estado	Estados que cada município pertence.	Adoção no modelo de formulação de <i>clusters</i> e <i>subclusters</i> , visando a verificar se pertencer a estados diferentes implica maior ou menor desempenho relativo às despesas municipais com consórcios durante cada ano do período analisado.	FINBRA de 2007 a 2018 e IBGE.

FONTE: elaboração própria (2020)

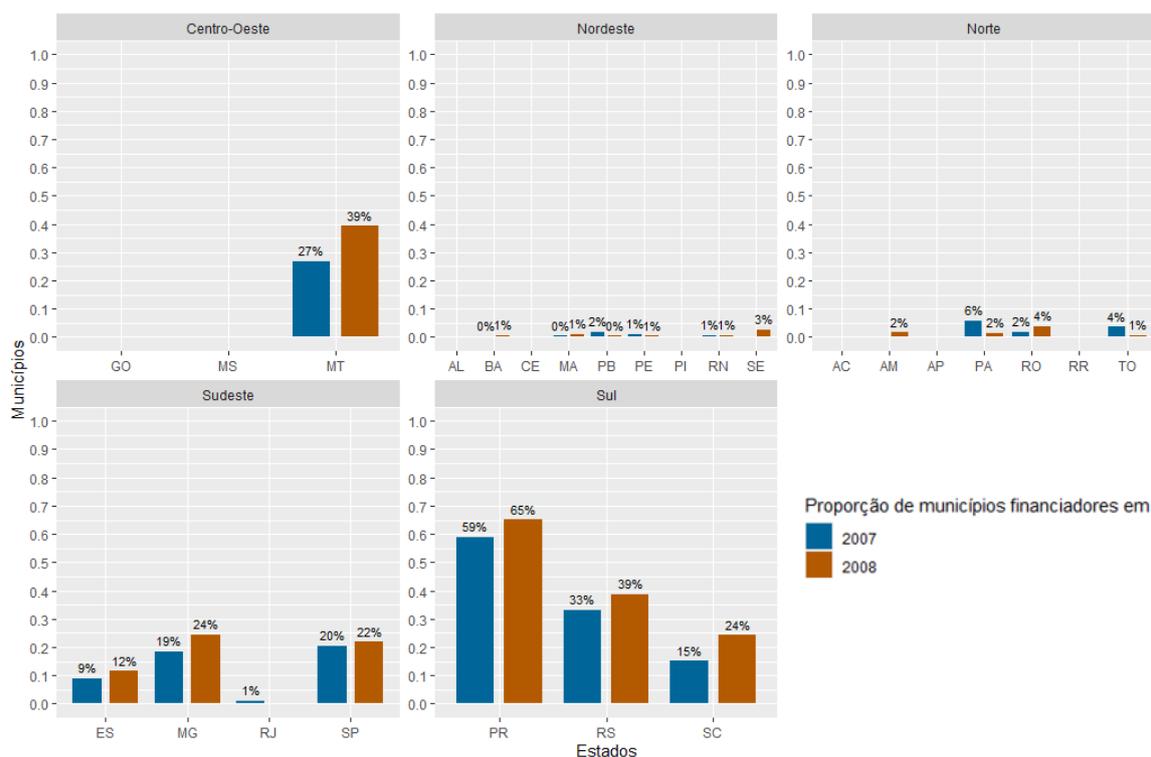
## 5.2. Resultados da etapa quantitativa da pesquisa

Na busca de se conhecer o perfil financeiro dos municípios brasileiros frente aos consórcios públicos, serão apresentados na sequência os resultados de estatísticas descritivas básicas e das correlações e testes de hipóteses dos dados financeiros dos municípios brasileiros extraídos da Finbra/STN entre 2007 a 2018.

### 5.2.1 Estatísticas descritivas básicas

Inicialmente é importante observar, dentro de cada estado, a quantidade de municípios que transferem recursos financeiros para os consórcios a cada ano e observar as mudanças ao longo dos 12 anos pesquisados, abaixo apresentados para cada dois anos com vistas a facilitar a análise.

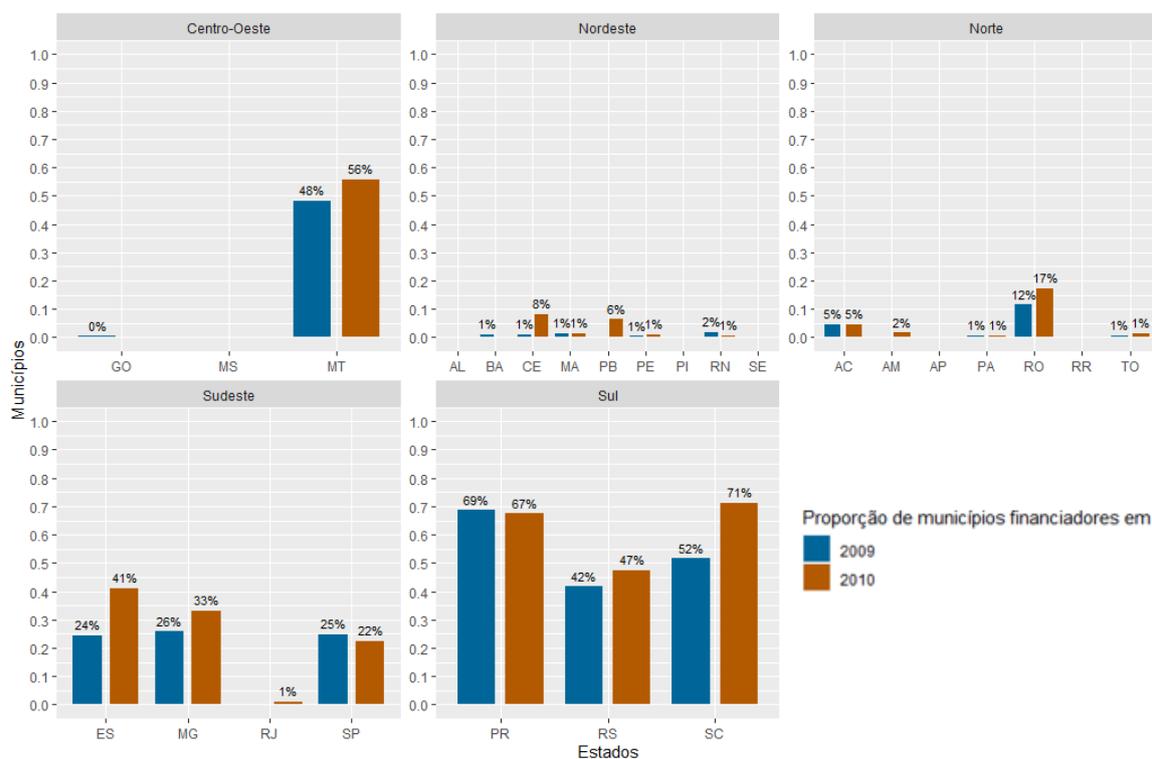
**Gráfico 4 - Proporção de municípios financiadores de consórcios por estado, de 2007 e 2008**



FONTE: elaboração própria (2020)

No Gráfico 4 é possível ver que pouquíssimos municípios transferiam recursos financeiros para algum consórcio em 2007, sendo o único estado em que mais da metade dos municípios transferiam recursos para algum consórcio o Paraná (59%). Em 2008, o Paraná permaneceu como estado com mais municípios financiando consórcios (65%), sendo que ainda havia poucos estados com municípios financiando seus consórcios públicos. Também é possível constatar níveis muito inferiores de despesas com consórcios nas regiões Norte e Nordeste.

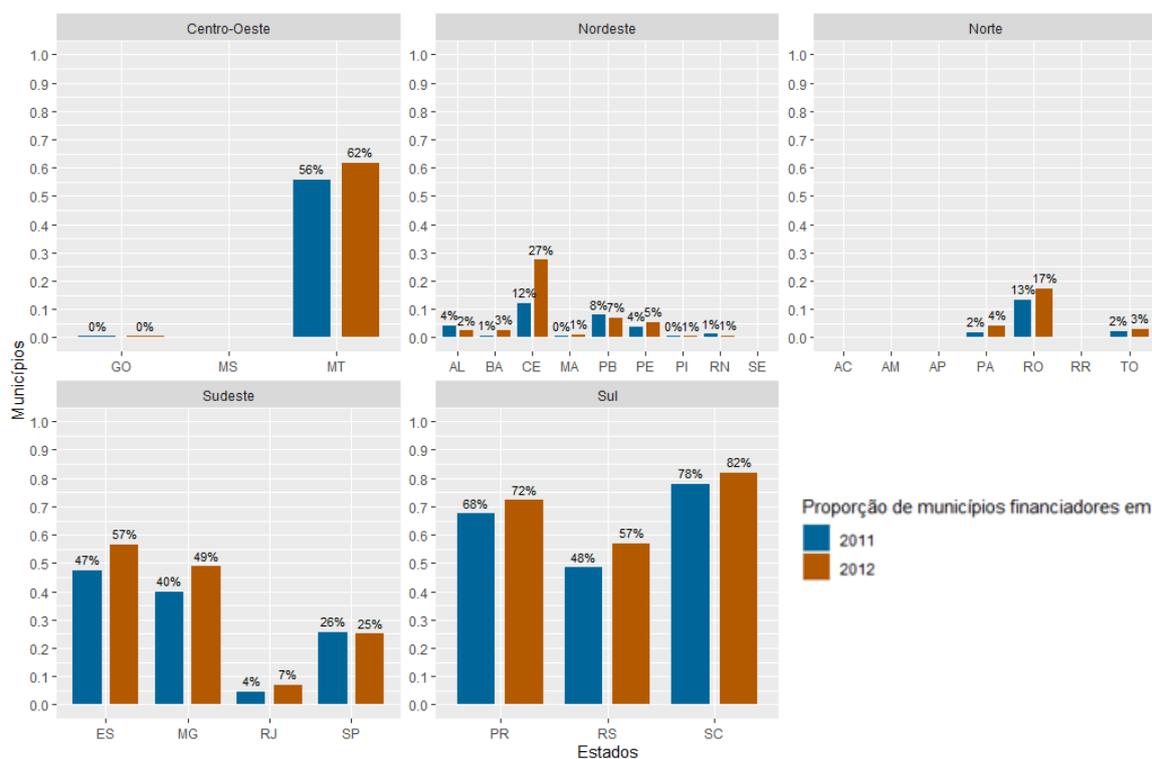
**Gráfico 5 - Proporção de municípios financiadores de consórcios por região e estado, de 2009 e 2010**



FONTE: elaboração própria (2020)

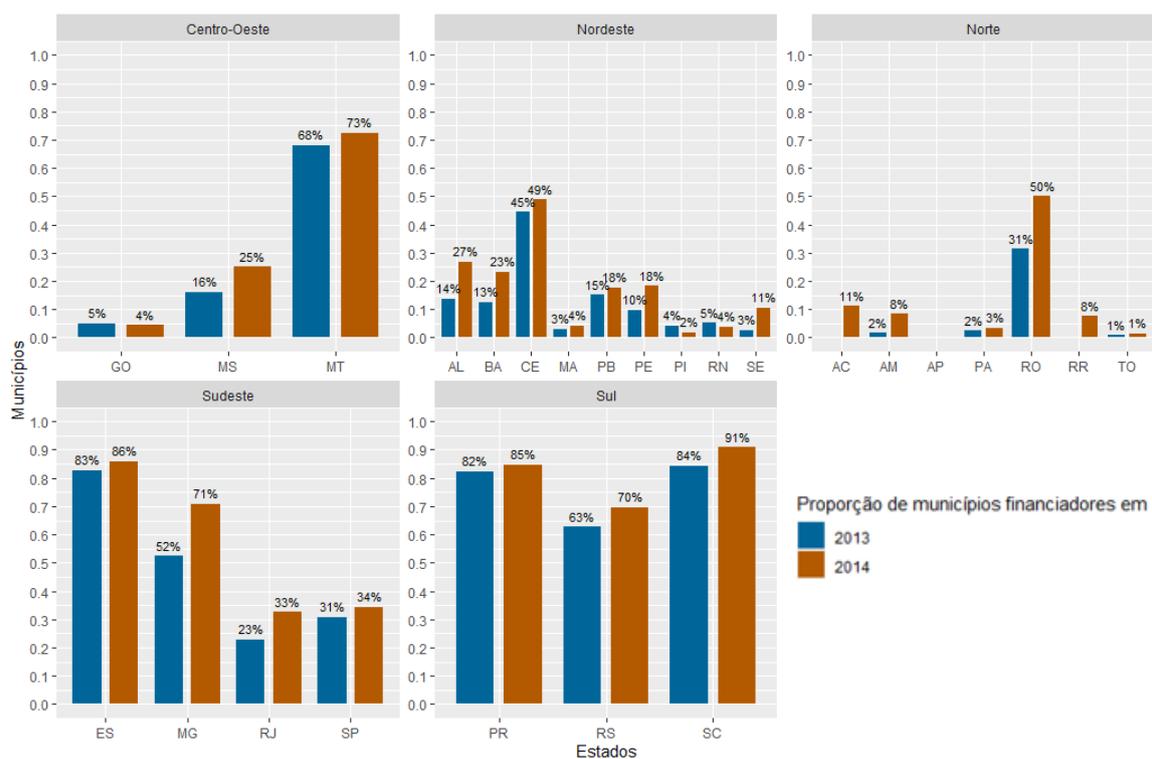
Entre 2009 e 2010 é possível observar que a proporção de municípios que começavam a financiar seus consórcios se amplia em mais estados. O Paraná seguiu a liderança até 2009, com Santa Catarina assumindo em 2010 com 71% de seus municípios financiando consórcios. Também se destacaram em 2010, Paraná (67%), Mato Grosso (56%), Rio Grande do Sul (47%), Espírito Santo (41%) e Minas Gerais (33%). Por sua vez, ainda que tivessem um aumento no número de municípios transferindo recursos para os consórcios, Norte e Nordeste continuaram com desempenho muito baixo.

**Gráfico 6 - Proporção de municípios financiadores de consórcios por região e estado, de 2011 e 2012**



FONTE: elaboração própria (2020)

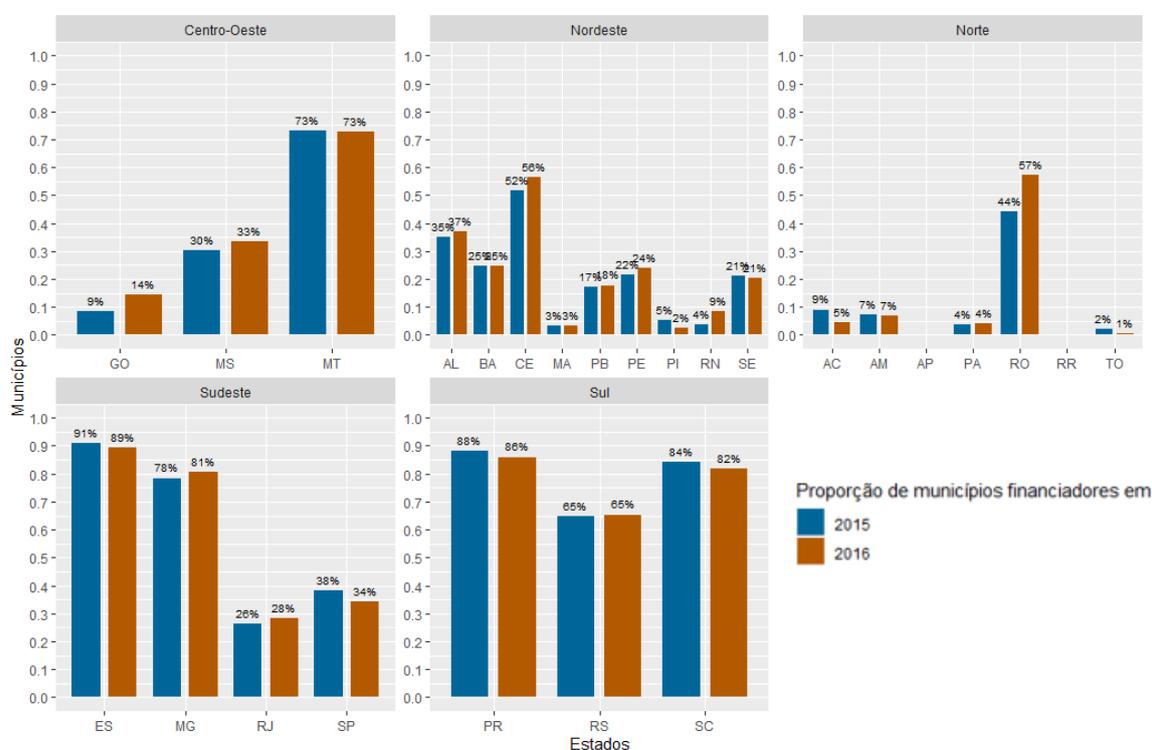
**Gráfico 7 - Proporção de municípios financiadores de consórcios por região e estado, de 2013 e 2014**



FONTE: elaboração própria (2020)

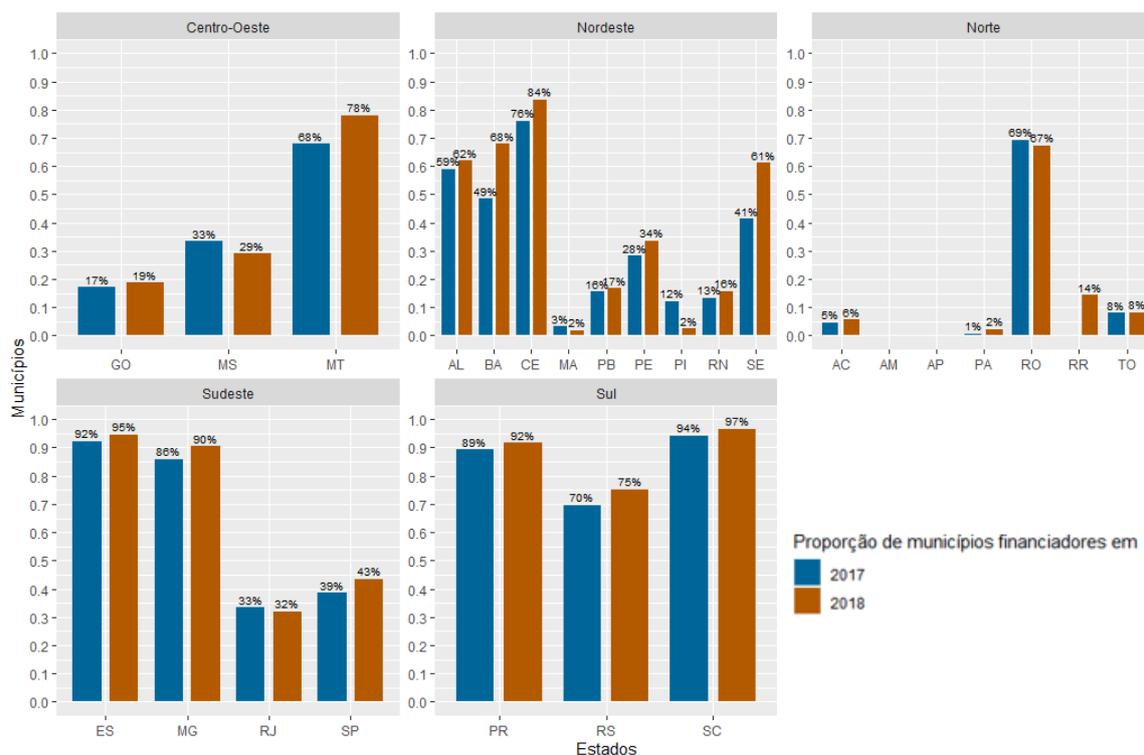
Nos anos seguintes a proporção de municípios transferindo recursos para consórcios aumentou em muitos estados e mesmo estados que ainda não tinham municípios transferindo recursos passaram a tê-lo. Santa Catarina (91%), Espírito Santo (86%), Paraná (85%), Mato Grosso (73%), Minas Gerais (71%) e Rio Grande do Sul (70%) se destacam como estados com mais da metade de seus municípios financiando seus consórcios em 2014, sendo que desde 2010 Santa Catarina manteve a maior proporção.

**Gráfico 8 - Proporção de municípios financiadores de consórcios por região e estado, de 2015 e 2016**



FONTE: elaboração própria (2020)

**Gráfico 9 - Proporção de municípios financiadores de consórcios por região e estado, de 2017 e 2018**



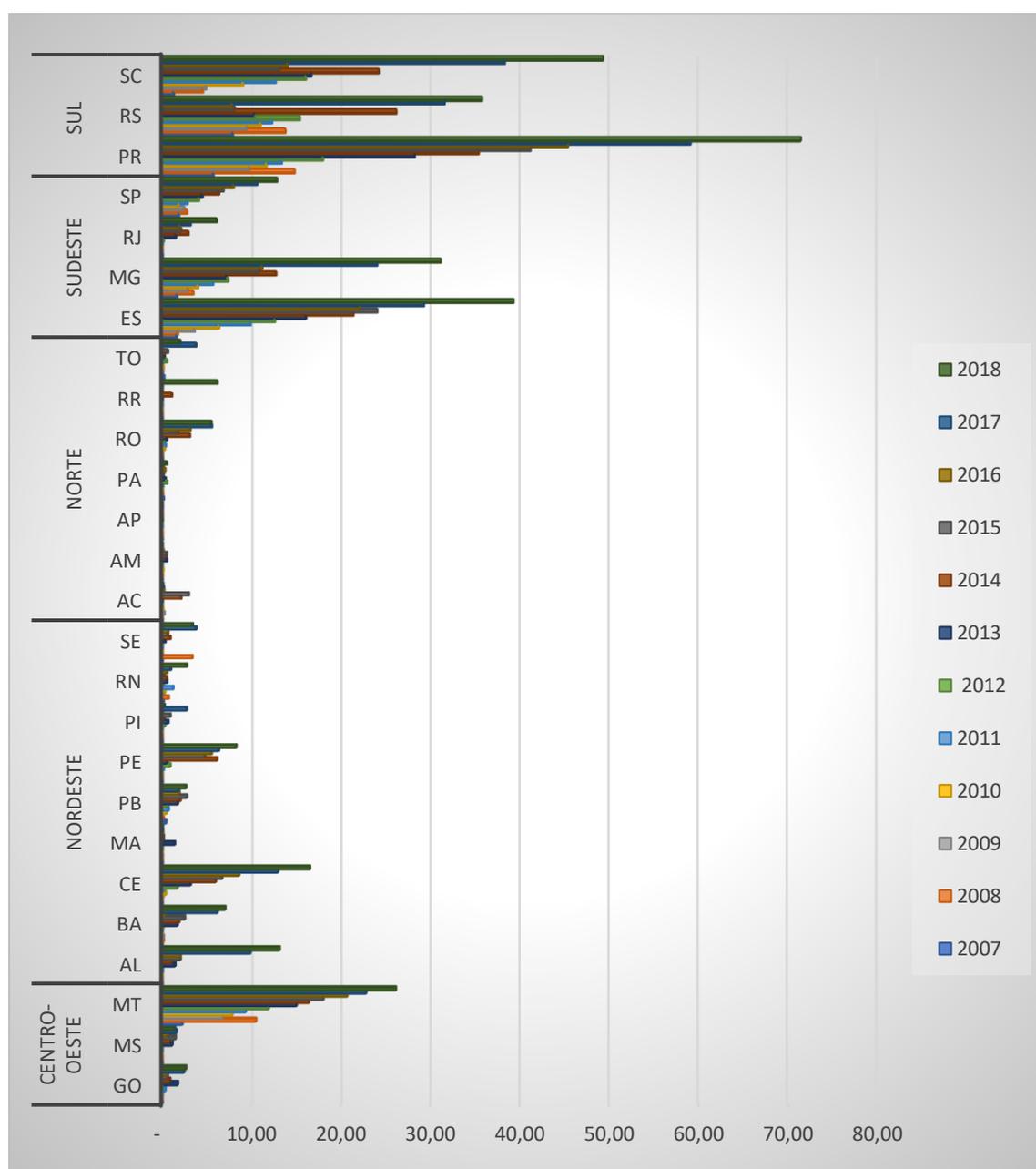
FONTE: elaboração própria (2020)

Em se tratando da proporção de municípios que financiam consórcios por estado, em 2015 e 2016 o Espírito Santo assume a liderança (91% e 89%), devolvendo a partir de 2017 a Santa Catarina (94% e 97%). Fechando o período analisado, tem-se a consolidação do financiamento municipal dos consórcios em Alagoas, Bahia, Ceará e Sergipe pelo Nordeste; Rondônia pelo Norte; Mato Grosso pelo Centro-Oeste; Espírito Santo e Minas Gerais pelo Sudeste; e todos estados da Região Sul.

A conclusão é que no decorrer dos anos a quantidade de municípios transferindo recursos financeiros aos consórcios aumentou significativamente, seguindo o comportamento esperado, tendo em vista que com o tempo novos consórcios foram criados e os existentes foram se consolidando ou se transformando em multifinalitários, fazendo com que, mais municípios passassem a transferir volume maior de recursos financeiros para eles. Mas tal aumento esteve longe de ser homogêneo entre as regiões ou entre todos estados de uma região, à exceção da Região Sul, de modo que alguns estados se destacaram pela grande proporção de municípios financiadores de consórcios. Santa Catarina e Paraná, juntamente com o Espírito Santo em 2015 e 2016, foram os estados com maior proporção de seus municípios transferindo recursos a consórcios, e aumentando ainda mais os valores ao longo do período.

Partindo do ponto que os municípios podem disponibilizar quantias diferentes para consórcios públicos, as informações dos gráficos abaixo permitem distinguir os estados que possuem os municípios com melhor desempenho quanto aos recursos financeiros municipais transferidos aos consórcios. Os gráficos das variáveis financeiras municipais que se seguem apresentam as informações sobre as médias dos valores municipais anuais *per capita* por estado para o período analisado de 2007 a 2018.

**Gráfico 10 – Médias anuais *per capita* das despesas municipais com consórcios, de 2007 e 2018, por região e estado (em R\$)**



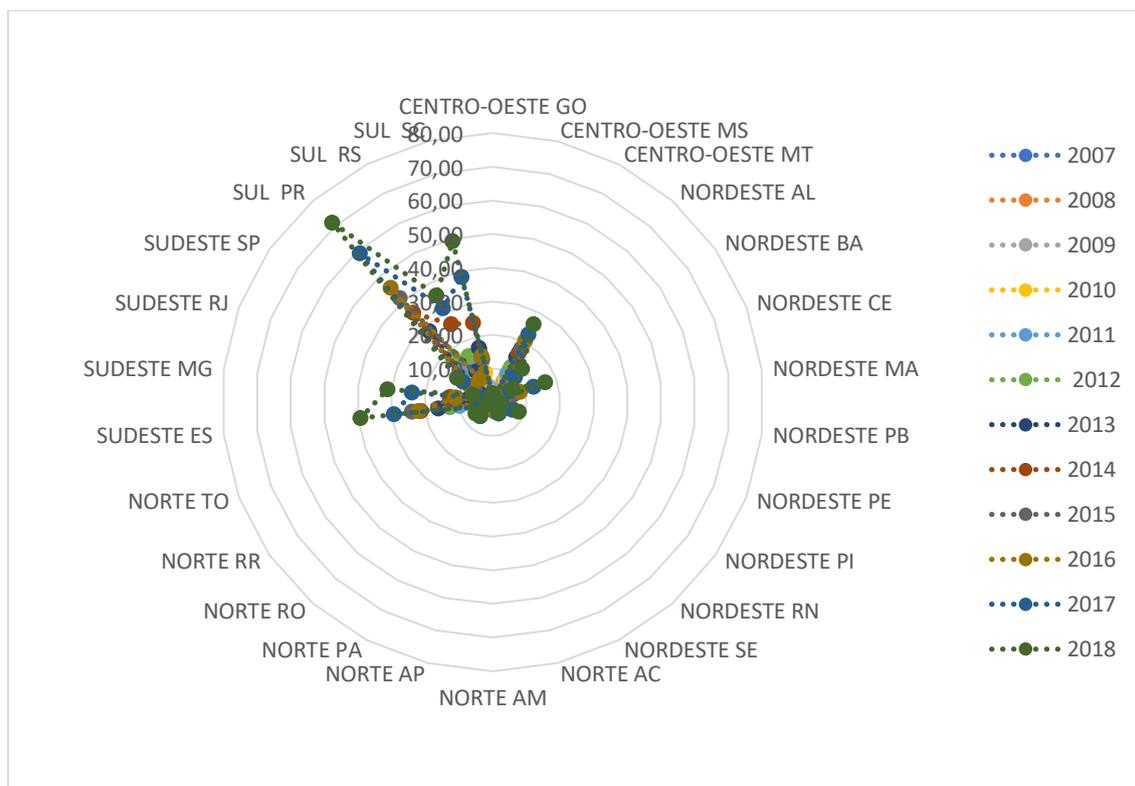
FONTE: elaboração própria (2020)

No Gráfico 10 – Médias anuais per *capita* das despesas municipais com consórcios, de 2007 e 2018, por região e estado, referente ao período entre 2007 e 2018, entre os estados, no Sul, região com maior média de despesas municipais com consórcio no período, destacam-se o Paraná, destaque nacional inclusive, e Santa Catarina, que ultrapassa Rio Grande do Sul a partir de 2011 em diante. No Sudeste, Minas Gerais e Espírito Santo se destacam, com Espírito Santo tomando a ponta em 2009 (R\$3,60) e mostrando uma tendência de aumento da despesa municipal com consórcios, o que faz o estado assumir nível elevado típico dos estados do Sul, chegando ao valor anual médio de R\$39,34 em 2018, abaixo apenas de Paraná (R\$71,43) e Santa Catarina (R\$49,36). No Centro-Oeste, o Mato Grosso segue como destaque com crescimento consistente no período, atingindo o valor de despesa média de R\$26,16 em 2018. Na Região Nordeste, chama a atenção os valores baixos e com destaque para o Ceará, que de 2009 a 2018 tem a despesa média com consórcio de seus municípios variando de R\$0,08 a R\$16,53. E no Norte, região com valores mais baixos, apenas Rondônia aparenta uma tendência de crescimento, com despesas variando de R\$0,02 em 2007 a R\$5,49 em 2018.

Em suma, sobre a evolução das médias das despesas municipais com consórcios públicos de 2007 a 2018, pode-se dizer que o comportamento geral dos estados dentro das respectivas regiões se manteve estabilizado, embora em alguns casos tendências se intensificassem. No Sul, o Paraná se consolida com médias municipais de despesas com consórcios mais elevadas do país e mantém tendência de crescimento. No Sudeste, Espírito Santo seguido de Minas Gerais se consolidam na região em termos de despesas municipais médias *per capita* com consórcios. No Centro-Oeste, o Mato Grosso continuou se destacando, com tendência de crescimento. E as regiões Norte e Nordeste foram duas regiões com grande instabilidade em relação à evolução da despesa municipal com consórcios e continuaram apresentando valores menores que as demais regiões, porém em níveis crescentes, com destaque para o Ceará no Nordeste e Rondônia e Roraima no Norte.

Também confirmam essa tendência de fortalecimento das despesas municipais com consórcios a relação entre despesa com consórcios e despesa total, que, no período analisado, o percentual médio variou entre 0,124% em 2007 e 0,558% em 2018. Outrossim, para a relação entre despesa com consórcios e receita corrente líquida, verificou-se a variação entre 0,117% em 2007 e 0,571% em 2017. Em que pese serem em média valores representativamente bem pequenos nas finanças municipais, a cada ano têm ganhado mais espaço. O gráfico abaixo auxilia na compreensão do comportamento no período e tendências:

**Gráfico 11 – Evolução das médias anuais *per capita* das despesas municipais com seus consórcios, de 2007 e 2018, por região e estado (em R\$)**



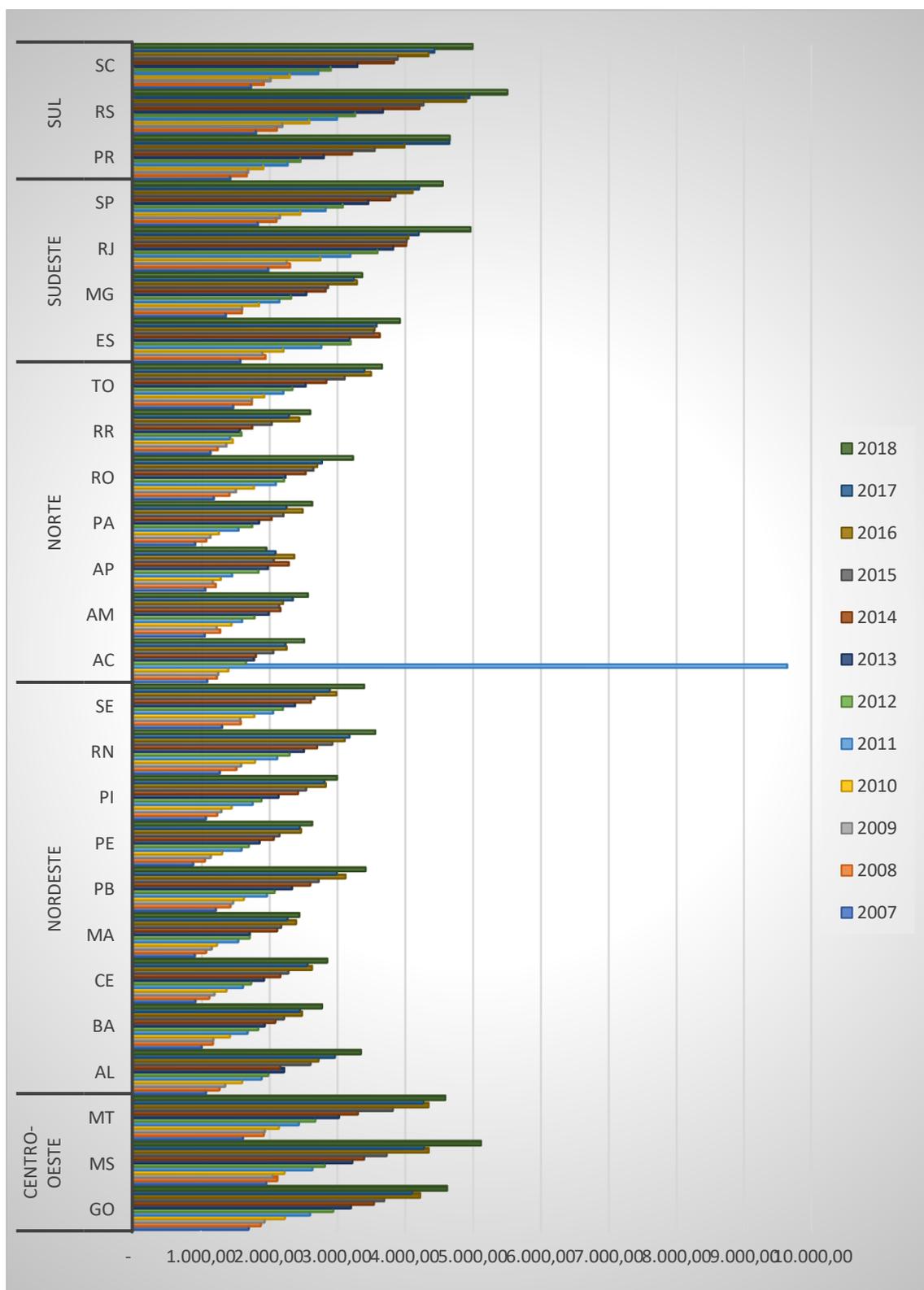
FONTE: elaboração própria (2020)

A conclusão é que, similar ao ocorrido com o número de municípios, verificou-se aumento das despesas municipais médias *per capita* com consórcios em todas as regiões, ao se comparar 2007 com 2018. Considerando as flutuações ao longo dos anos, observa-se, em geral, além da hegemonia da Região Sul, com destaque para Paraná e Santa Catarina, médias mais elevadas de despesas com consórcios no Espírito Santo e Minas Gerais no Sudeste, e em menor nível em Mato Grosso no Centro-Oeste e Ceará no Nordeste. Ademais, nota-se um padrão mais estável de crescimento no período de 2015 a 2018, o que pode evidenciar um fortalecimento financeiro da figura do consórcio público.

Além de observar as despesas municipais com consórcios, julgou-se oportuno compreender as receitas dos municípios, para posteriormente analisar os resultados das correlações entre essa e outras variáveis independentes com a variável dependente dessa etapa da pesquisa, a despesa municipal com consórcios acima analisada.

Assim, apresenta-se abaixo a análise relacionada às receitas municipais médias anuais *per capita*, por estado e para o período compreendido entre 2007 e 2018:

**Gráfico 12 – Receitas municipais anuais médias *per capita*, de 2007 a 2018, por região e estado (em R\$)**



FONTE: elaboração própria (2020)

De acordo com o Gráfico 12, pode-se observar que nos estados das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, as receitas municipais médias *per capita* em 2007 ficam em torno de R\$

1.500,00, enquanto nos municípios dos estados das regiões Norte e Nordeste, a média das receitas *per capita* ficam concentradas em torno de R\$ 1.000,00. Em 2008 e 2009 a receita média anual *per capita* dos municípios dos estados das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, ficaram por volta de R\$ 1.500,00 a R\$2.000,00, sendo que nos municípios dos estados do Norte e Nordeste tiveram esta receita por volta de R\$1.000,00 a R\$1.500,00.

Já em 2010, a receita municipal média anual de todas as regiões cresceu em relação ao ano anterior. Para os municípios dos estados do Sul, Sudeste e do Centro-Oeste, essa variável subiu para aproximadamente R\$ 3.000,00 e os do Norte e Nordeste, subiu para perto de R\$1.500,00.

Em 2011, os municípios dos estados do Sul, Sudeste e do Centro-Oeste mantiveram sua receita municipal média anual por volta de R\$ 3.000,00. Na Região Norte, o Acre apresentou uma média da receita municipal anual *per capita* de aproximadamente R\$ 10.000,00, valor muito acima da média dos outros estados em todo período, enquanto nos demais estados da região e no Nordeste, em geral, as receitas municipais médias anuais seguem o comportamento do ano anterior. No ano seguinte, os estados mantiveram suas receitas municipais médias anuais *per capita*, parecidas com a de 2011, tendo receita por volta de R\$ 3.000,00 nos estados do Sul, Sudeste e Nordeste e por volta de R\$ 2.000,00 no Norte e no Nordeste.

Já nos anos seguintes, 2013 e 2014, as receitas municipais médias anuais *per capita* dos Sul e Sudeste, com exceção de Minas Gerais, começam a se aproximar de R\$ 4.000,00, enquanto o Centro-Oeste permanece por volta de R\$ 3.000,00. Os municípios dos estados do Norte e Nordeste se aproximaram da faixa de R\$ 2.000,000.

Em 2015, nos estados do Sul, Sudeste e do Centro-Oeste, com exceção de Minas Gerais, os municípios tiveram receita média anual *per capita* próxima de R\$ 4.000,00, enquanto os municípios dos estados do Norte e Nordeste ficaram com esta receita municipal média anual *per capita* entre R\$ 2.000,00 e 3.000,00.

Em 2016, as receitas municipais anuais médias *per capita* do Sudeste e do Centro-Oeste permanecem por volta de R\$ 4.000,00 e os municípios do Sul começam a apresentar receita média anual em torno de R\$ 5.000,00.

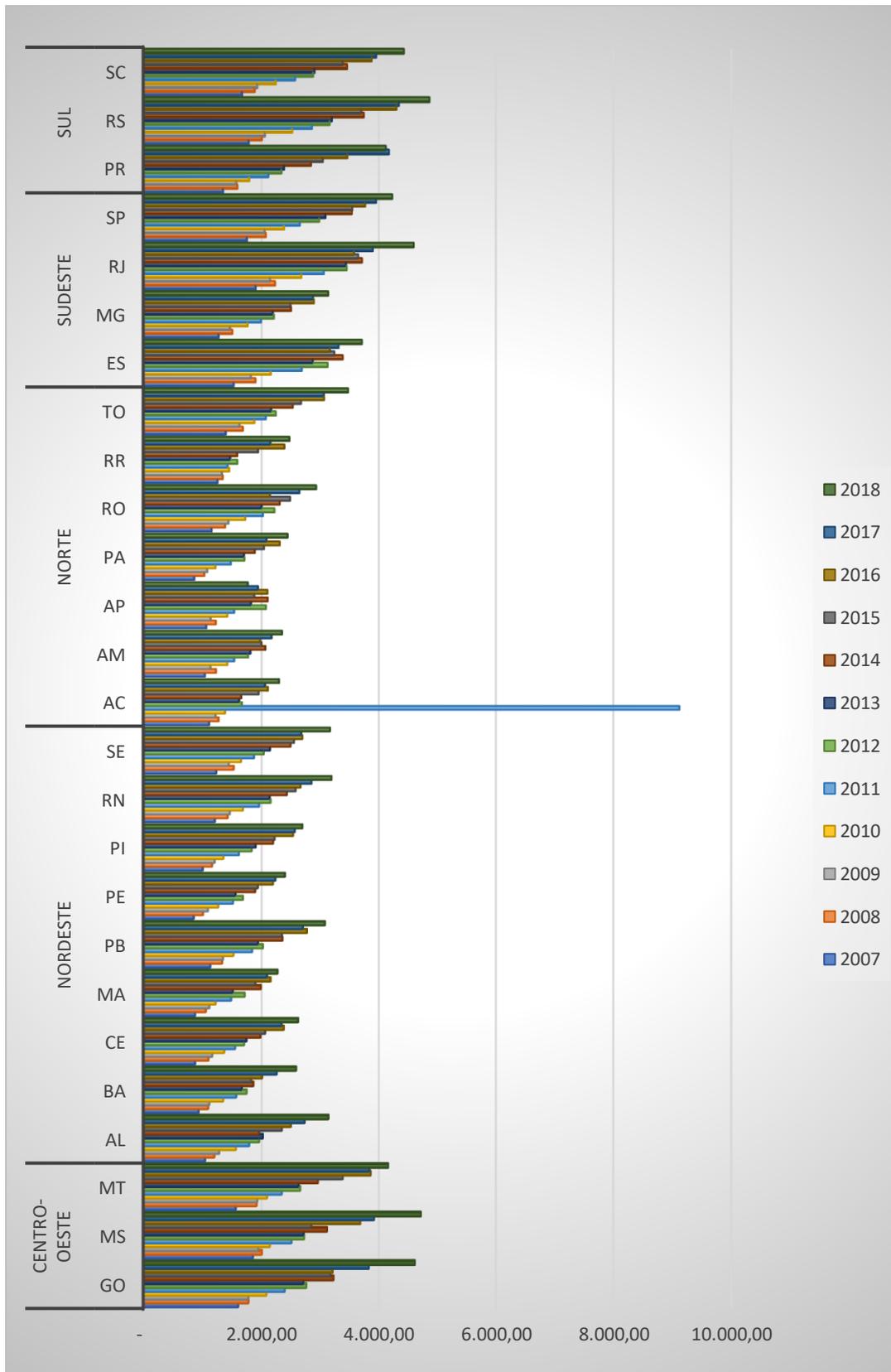
Também é possível observar que em 2017 e 2018 a receita municipal média *per capita* do Centro-Oeste subiu, chegando em 2018 próximo de R\$ 5.000,00, enquanto no Sul ela se manteve por volta deste valor e no Sudeste variou de cerca de R\$ 4.000,00 a R\$ 5.000,00. No Nordeste, a receita municipal média *per capita* esteve próxima de R\$ 3.000,00, enquanto para os municípios do Norte este valor ficou em torno de R\$ 2.500,00.

A conclusão para todo o período é de que o padrão de crescimento das receitas municipais entre 2007 e 2018 apresenta congruência com a evolução das despesas municipais com consórcios públicos no mesmo período.

Outra variável que é importante observar é a receita corrente líquida, que permite aferir quanto, da receita municipal anual, está de fato disponível para ser gasta em relação aos consórcios públicos no ano.

A seguir são apresentados descritivos da receita corrente líquida municipal anual média *per capita* por região e estado, de 2007 a 2018:

**Gráfico 13 - Receitas correntes líquidas anuais médias *per capita*, de 2007 a 2018, por regiões e estados (em R\$)**



FONTE: elaboração própria (2020)

Como é de se esperar, os valores da receita corrente líquida possuem comportamento semelhante aos da receita total. Observa-se que no Sudeste, Sul e Centro-Oeste a média esteve em torno de R\$ 1.500,00. No Norte e no Nordeste o valor médio caiu para aproximadamente R\$ 1.000,00. No Sudeste, Sul e Centro-Oeste essa média foi para algo em torno de R\$ 2.000,00. No Norte e no Nordeste o valor médio, que estava em torno de R\$ 1.000,00 em 2007, aproximou-se de R\$ 1.500,00 em 2008. Esses valores praticamente se mantiveram no ano de 2009 e 2010.

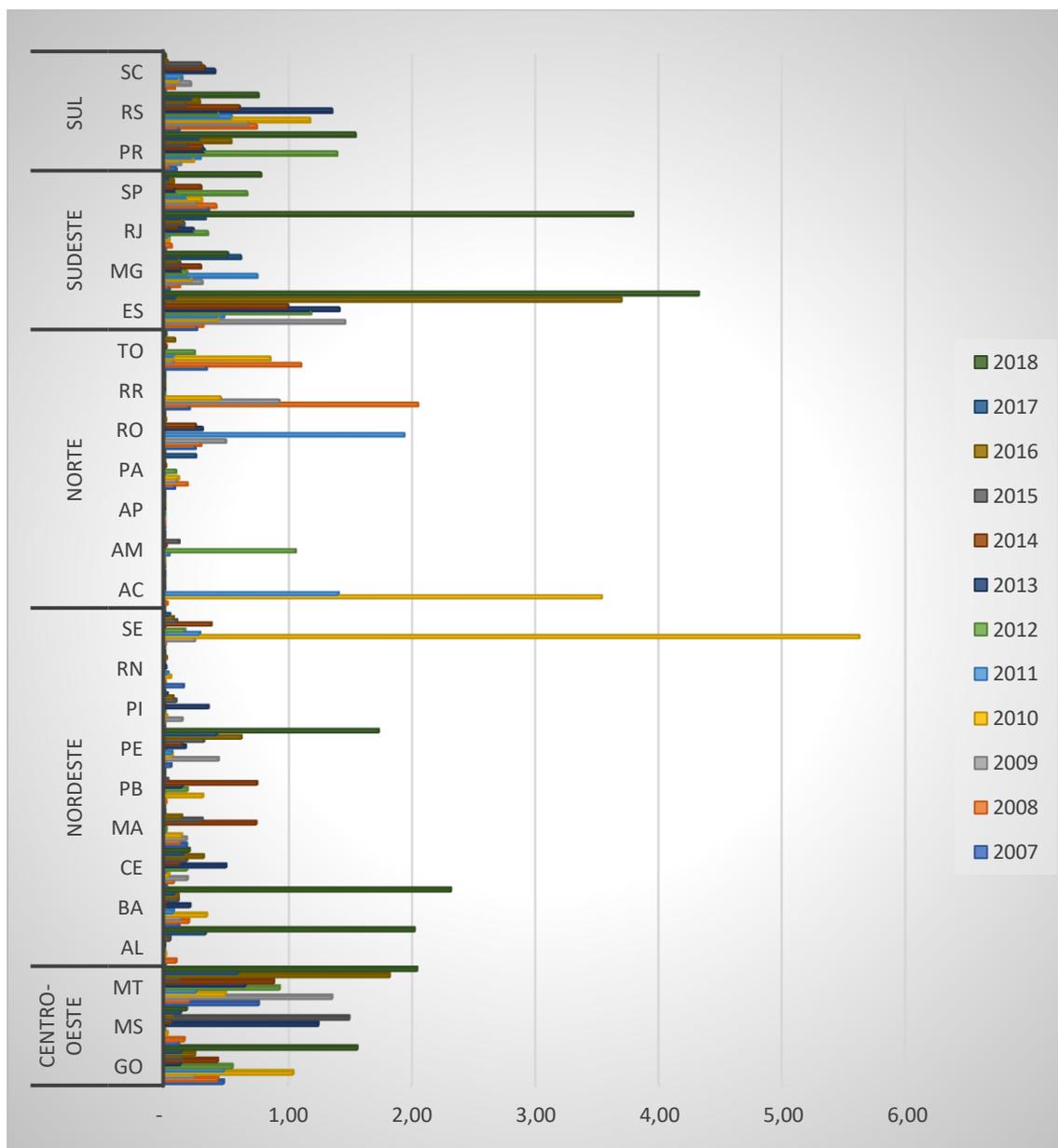
Em 2011, semelhantemente ao ocorrido em relação às receitas totais, percebeu-se um comportamento atípico dos municípios do Estado do Acre, na região Norte, visto que nos anos anteriores os estados de uma mesma região apresentaram valores semelhantes e a média do Norte estava em torno de R\$ 1.500,00. Nota-se que o Acre apresenta uma média da receita corrente líquida municipal anual *per capita* acima de R\$ 7.500,00, bem destoante da sua região. Todavia, pode-se observar, em 2012, que o comportamento do Acre voltou a se normalizar comparando-o com os demais estados da região Norte. Tem-se então uma média da receita corrente líquida municipal anual *per capita* de aproximadamente R\$ 3.000,00 para Sul e Sudeste, R\$ 2.500,00 para Centro-Oeste e R\$ 2.000,00 para Norte e Nordeste.

Durante os anos de 2013 a 2014, os valores mantêm comportamento similar. E comparando-o com o ano de 2012, tem-se de diferente que a média da região Centro-Oeste subiu de R\$ 2.500,00 para R\$ 3.000,00.

Já de 2015 para 2018 houve um aumento da média para todas as regiões, apresentando um valor aproximado de R\$ 4.500,00 para o Sul; R\$ 4.000,00 para Sudeste e Centro-Oeste; e para aproximadamente R\$ 2.500,00 no Norte e no Nordeste. De forma geral, com o decorrer dos anos, é possível constatar um aumento considerável da média da receita corrente líquida municipal anual média *per capita*.

Os gráficos a seguir analisam outro ponto importante, relacionado ao fato de que dentro da receita de um município, uma parte pode ser prevista especificamente para consórcios, em que pese o fato de os municípios não estejam presos a este valor específico, é de grande interesse observar quanto é reservado exclusivamente para utilização com consórcios.

**Gráfico 14 - Receitas específicas para consórcios anuais médias *per capita*, de 2007 a 2018, por regiões e estados (em R\$)**



FONTE: elaboração própria (2020)

No tocante às médias de receita específica municipal anual para consórcios *per capita*, dentre os outros estados da região Norte, apenas o Pará e o Tocantins têm média diferente de zero. Há uma oscilação de valores nas demais regiões, embora os estados com médias altas não ultrapassem o valor de R\$ 0,20. No Sudeste, Sul e Centro-Oeste, todos os estados têm receita específica municipal anual média para consórcios *per capita* maior que zero.

Em 2008, alguns estados do Norte, que estavam com a receita específica municipal anual média para consórcios *per capita* igual a zero, passaram a ter média positiva. O Estado

do Rio Grande do Sul se destacou com média próxima de R\$ 0,60 enquanto os seguintes estados com maiores médias variam em torno de R\$ 0,30 a R\$ 0,40. Em 2009 o Rio Grande do Sul se manteve com valor bem próximo ao do ano anterior e as médias de diversos estados caíram em relação a 2008. Somente no Nordeste ficou claro um aumento na receita específica municipal anual média para consórcios *per capita*.

Em 2010, Sergipe e Acre tiveram uma quantidade de receita específica municipal anual média para consórcios *per capita* bem mais alta que as dos demais estados, ficando este valor por volta de R\$ 6,00 e R\$ 4,00, respectivamente. No caso do Sergipe, essa alta deu pelo orçamento 2010 do Município de Carmópolis ter estimado transferências estaduais para consórcio na monta de R\$5.688.220,09, sendo que nenhum valor foi gasto com consórcio pelo município nesse ano. Já no Acre, a elevação foi provocada pelo Município de Feijó, que orçou R\$1.645.988,86 a título de transferência de capital do governo estadual, sendo que efetivamente gastou com consórcio no ano apenas 2% desse valor.

No exercício de 2011, Rondônia esteve no topo dos estados com maior média de receita específica municipal anual para consórcios *per capita*, apresentando valor de aproximadamente R\$ 2,00. Além disso, é possível observar que muitos estados mantiveram a receita específica municipal anual média para consórcios *per capita* em patamar baixo, por volta de R\$ 0,50. Em 2012 é possível constatar que muitos estados permaneciam com a receita específica municipal anual média para consórcios *per capita*, por volta de R\$ 0,50. Em alguns estados do Nordeste houve, mesmo, um decaimento deste valor em relação a 2011.

Em 2013 e 2014 o comportamento das receitas específicas municipais anuais para consórcios *per capita* em cada estado não mudaram muito na região Sudeste. Na região Sul é possível observar um decaimento em Santa Catarina, mas nos demais estados da região o valor médio permanecer próximo dos anos anteriores. No Norte e Nordeste também não foi possível observar mudanças bruscas.

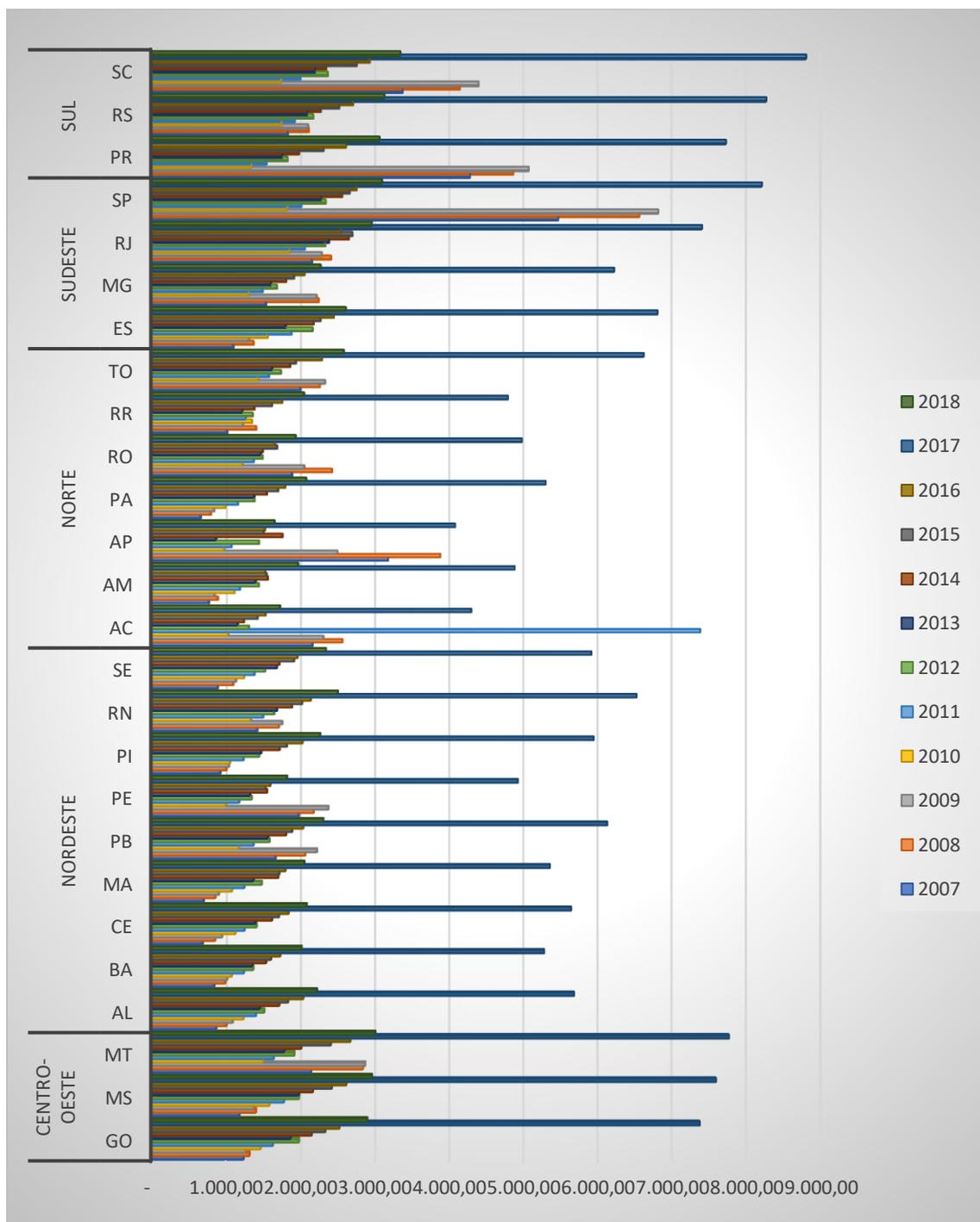
No ano de 2015, é possível observar que mais estados do Nordeste passaram a ter alguma receita específica municipal anual média para consórcios *per capita*, enquanto os valores, em geral, diminuíram em relação a 2014.

Para 2016, tem-se que os municípios do Espírito Santo apresentavam a maior média de receita específica municipal anual média para consórcios *per capita* do Brasil, aproximadamente R\$ 4,00, e, com exceção do Mato Grosso, todos os demais estados tinham valores abaixo de R\$ 1,00. Em 2017, Minas Gerais e o Mato Grosso apresentaram os maiores valores (aproximadamente R\$ 0,60).

Em 2018, os municípios com receita específica municipal anual média para consórcios *per capita* apresentaram, em geral, médias mais altas do que nos anos iniciais, sendo importante ressaltar a alta variação ao longo dos anos e que os estados com municípios apresentando maiores receitas disponíveis em 2018 não eram, necessariamente, os mesmos com maiores médias nos outros anos.

Outro aspecto necessário para se entender o comportamento de consórcios é a despesa municipal anual média *per capita* com políticas públicas, considerando que os consórcios públicos são criados para auxiliar os municípios na condução de políticas públicas, presumindo-se que parcela da despesa municipal com políticas públicas seja destinada para consórcios. Dessa sorte, a seguir, são apresentados gráficos da despesa municipal anual média *per capita* com políticas públicas por regiões e estados, de 2007 a 2018.

**Gráfico 15 - Despesas municipais anuais médias *per capita* com políticas públicas, de 2007 a 2018, por regiões e estados (em R\$)**



FONTE: elaboração própria (2020)

No ano de 2007, de forma geral, os estados apresentam uma variabilidade muito grande quando se refere à despesa municipal anual média *per capita* com políticas públicas. Dentre todos os estados, os municípios de São Paulo se destacaram com valor médio acima de R\$ 5.000,00. Já os municípios de Ceará e do Maranhão apresentam o menor valor,

aproximadamente R\$ 700,00. No Sul, os municípios do Paraná se sobressaem com valor da despesa municipal anual *per capita* com políticas públicas em torno de R\$ 4.000,00. Também se sobressaem por região, os municípios do Mato Grosso no Centro-Oeste, com valor em torno R\$ 2.000,00, os do Amapá no Norte, com valor em torno de R\$ 3.000,00 e os do Pernambuco no Nordeste, com aproximadamente R\$ 2.000,00 de despesa municipal anual média *per capita* com políticas públicas.

O comportamento descrito em 2007 continua sendo apresentado até o ano de 2009. Porém é possível perceber que em 2008 e 2009 houve um aumento de aproximadamente R\$ 1.000,00 na média de São Paulo, Paraná e Mato Grosso, que continuaram se sobressaindo nas suas respectivas regiões. O Norte acompanha o crescimento da média em 2008, porém esse valor cai novamente em 2009.

No ano de 2010, observa-se que os municípios de todos os estados apresentam uma despesa municipal anual média *per capita* com políticas públicas entre R\$1.000,00 e R\$2.000,00, reduzindo drasticamente a variabilidade apresentada no ano de 2007. Nota-se que, enquanto todas as regiões apresentam uma média de aproximadamente R\$ 1.500,00, o Nordeste se destoa dos demais com um média por volta de R\$ 1000,00.

Em 2011, percebe-se novamente um comportamento atípico do Acre na região Norte, semelhante ao ocorrido com os valores para a receita corrente líquida municipal anual média *per capita*. Nos anos anteriores os municípios dos estados de uma mesma região apresentaram valores semelhantes e a média do Norte estava em torno de R\$ 1.500,00. Nesse ano, nota-se os demais estados do Norte na faixa esperada, porém o Acre apresentou uma despesa municipal anual média *per capita* com políticas públicas acima de R\$ 7.000,00. Os demais estados apresentaram um comportamento esperado, mas nota-se um aumento da média em cada região.

No ano de 2012, percebe-se que o comportamento do Estado do Acre volta a se normalizar. É possível perceber que todos os estados apresentaram uma variabilidade baixa em relação à despesa municipal anual média *per capita* com políticas públicas, sendo que as regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste apresentaram uma média de cerca de R\$ 2.000,00 enquanto nas regiões Norte e Nordeste foi de R\$ 1.500,00.

Entre os anos de 2013 e 2016, o panorama geral da despesa municipal anual média *per capita* com políticas públicas permaneceu semelhante ao descrito no ano de 2012, alterando-se em 2017, quando se constata que o intervalo de variação da despesa municipal com políticas públicas foi drasticamente modificado. Nos anos anteriores a média estava variando de R\$1.500,00 a R\$3.000,00, sendo que em 2017 esse valor passa a ser entre R\$4.000,00 e

R\$8.000,00. O Sudeste, Sul e Centro-Oeste apresentaram uma média de R\$8.000,00, o Nordeste de R\$6.000,00 e o Norte de R\$5.000,00.

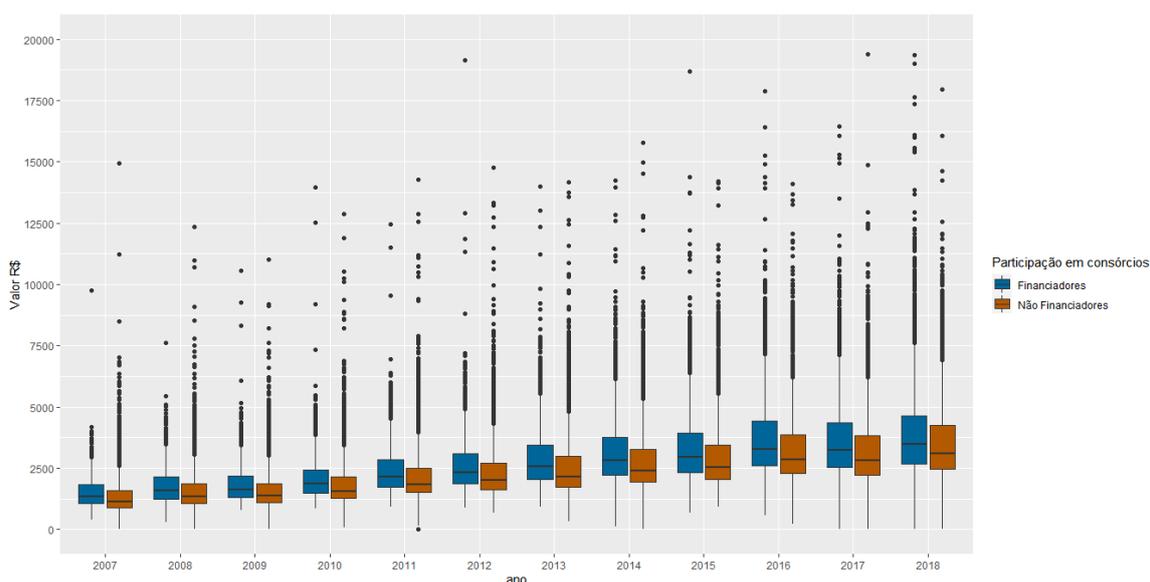
Por fim, no ano de 2018 a situação retorna aos patamares dos anos anteriores, tendo o Sudeste, Sul e Centro-Oeste apresentado uma média de R\$3.000,00 e o Nordeste e o Norte de cerca de R\$2.000,00.

De forma geral, pode-se perceber que as médias das despesas municipais anuais *per capita* com políticas públicas se apresentam de forma semelhante entre os estados, mantendo, entretanto, uma hegemonia interna a cada região do país.

Outra questão a ser levantada é se há diferença entre as distribuições da receita municipal anual *per capita* e da receita corrente líquida municipal anual *per capita* dos municípios participantes de consórcios públicos (financiadores) e as apresentadas pelos que não participam (não financiadores). Considerando que os consórcios públicos municipais são comumente justificados pela insuficiência da atuação municipal isoladamente, seria de se esperar que os municípios com menores receitas disponíveis estivessem mais envolvidos em consorciamento.

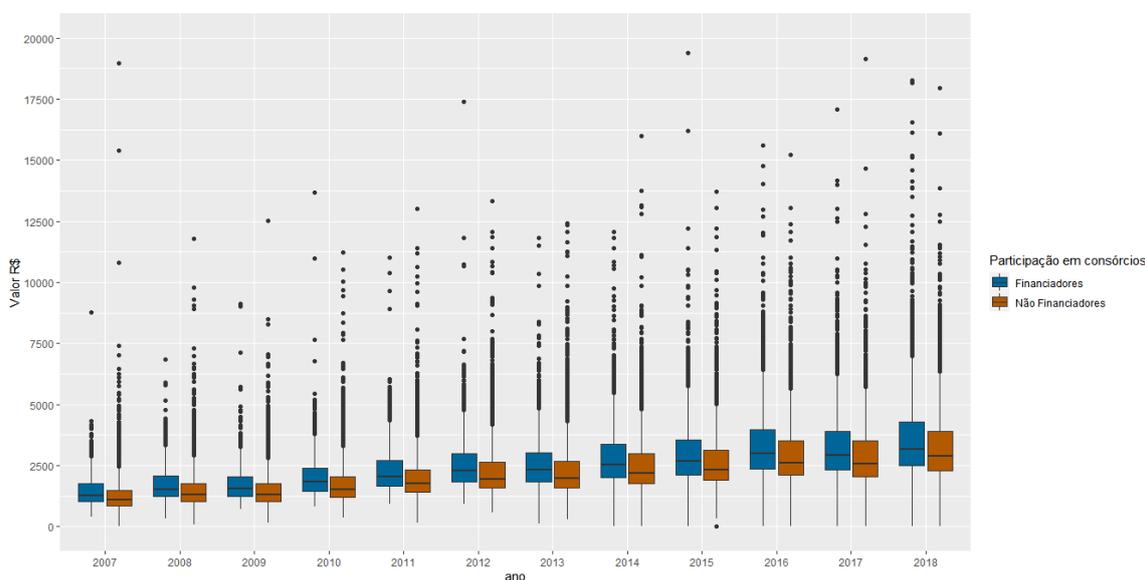
A fim de explorar essa relação entre o financiamento ou não de consórcios e as receitas municipais, foram feitas análises comparativas não paramétricas por meio dos *boxplots*, a seguir, apresentando os valores de medida de tendência central (mediana) e os valores de variabilidade (primeiro e terceiro quartil) para que possa ser observado o comportamento de cada grupo.

**Gráfico 16 - Receita municipal anual *per capita* de acordo com a participação em consórcios de 2007 a 2018 (em R\$)**



FONTE: elaboração própria (2020)

**Gráfico 17 - Receita corrente líquida municipal anual *per capita* de acordo com a participação em consórcios de 2007 a 2018 (em R\$)**

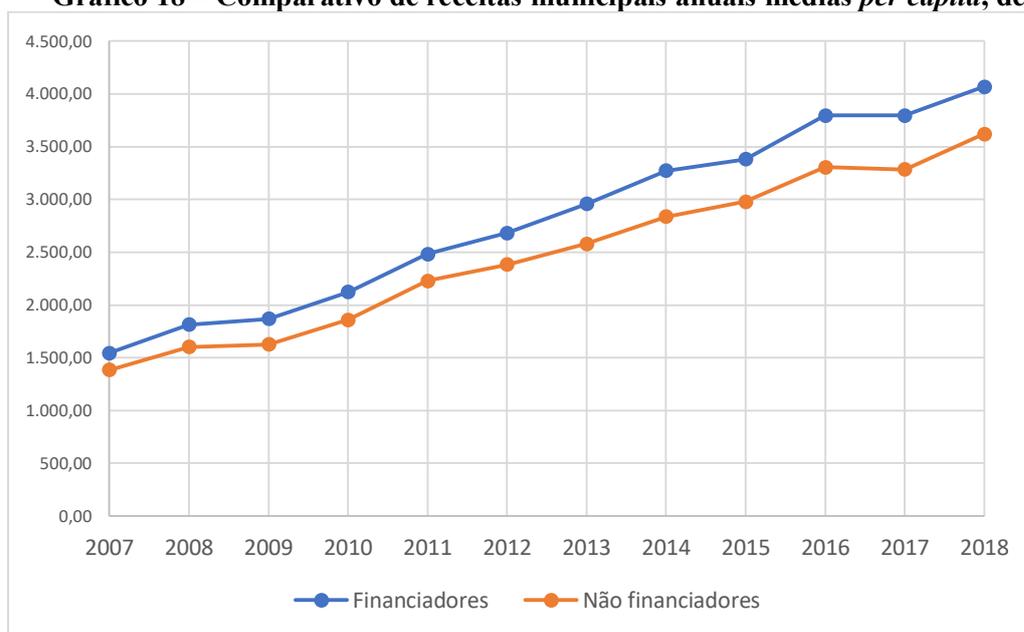


FONTE: elaboração própria (2020)

Analisando o comportamento da receita municipal anual *per capita*, bem como da receita corrente líquida municipal anual *per capita* nos anos de 2007 a 2018, nota-se que não há uma diferença muito evidente nestas variáveis para municípios que transferiram algum valor para consórcios públicos, quando comparado com os que não transferiram, embora média e mediana das receitas no primeiro grupo sejam visivelmente pouco maiores.

Ao longo do período se verifica uma tendência de que as distribuições fiquem a cada ano mais assimétricas positivas, ou seja, os municípios do primeiro quartil apresentam a cada ano suas receitas municipais *per capita* mais concentradas do que no terceiro quartil. Em outras palavras, os gráficos demonstram que a parcela de municípios com receitas menores está a cada ano mais concentrada, visto que o primeiro quartil apresenta receitas menores com maior frequência, enquanto os municípios com receitas maiores, no terceiro quartil, apresentam maior variabilidade de valores de receitas.

Também é perceptível a presença de muitos valores discrepantes (*outliers*) nos dois grupos, o que justifica a adoção das medianas para evitar distorções sobre as médias. Ou seja, tanto entre os municípios participantes de consórcio, quanto entre os não participantes, existem municípios com receitas muito altas em relação às medianas dos grupos. Mas o que se pode dizer a respeito da diferença das receitas municipais anuais médias *per capita* entre financiadores e não financiadores de consórcios para esse período de análise?

**Gráfico 18 – Comparativo de receitas municipais anuais médias *per capita*, de 2007 a 2018**

FONTE: elaboração própria (2020)

No período de análise, de 2007 a 2018, fica constatado que os municípios que participam ou financiam seus consórcios possuem para todos os anos médias de receitas municipais *per capita* superior as médias de receitas dos municípios que não financiam ou pertencem a consórcios públicos.

Em que pese isso sinalizar uma possível influência da baixa adesão a consórcios nas regiões Norte e Nordeste, que possuem os municípios com as menores médias de receitas do país, a conclusão é que, para todas as comparações entre os perfis de receitas de municípios que transferem e de municípios que não transferem recursos financeiros a consórcios públicos, o resultado obtido contraria a expectativa mais racional de que municípios mais pobres investem mais nos consórcios, visto que, como mencionado anteriormente, o mais natural de se esperar era que municípios com receitas menores estivessem mais engajados em consórcios públicos, o que na prática não ocorreu. Importante esclarecer que o volume de receitas municipais não possui necessariamente associação com o porte populacional do município, tanto que diversos estudos e a própria Pesquisa Munic do IBGE evidenciaram que municípios menores são, de fato, os que se consorciavam mais. Não obstante, esse achado quanto às receitas municipais contraria um dos principais pressupostos sobre consorciamento e reforça a necessidade de estudos qualitativos para melhor compreensão do fenômeno estudado, até mesmo por se tratar de uma aparente lacuna da literatura correlacionada.

### 5.2.2 Correlações e testes de correlações entre as variáveis

A correlação pode ser compreendida como uma medida padronizada da relação entre duas variáveis e indica a força e a direção do relacionamento linear entre duas variáveis aleatórias (MINGOT, 2007). A seguir são apresentadas as correlações de 2007 a 2018 entre as variáveis independentes municipais - receita total, receita corrente líquida, receita específica para consórcios e despesas com políticas públicas - e a variável dependente – despesas dos municípios com seus consórcios públicos. Na sequência de cada quadro de correlações, tem-se o teste das correlações entre variáveis independentes com a variável de resposta.

**Tabela 3 - Correlações e testes de correlação entre a variável despesas com consórcios e as demais variáveis de 2007 a 2018**

	Receita total		Receita corrente líquida		Receita específica para consórcios		Despesas com políticas públicas	
	Correlação	p-valor	Correlação	p-valor	Correlação	p-valor	Correlação	p-valor
<b>2007</b>	0,075058	2.348E-08	<b>0,076432</b>	1.295E-08	<b>-0,004908</b>	<b>0.7154</b>	0,012283	<b>0.3614</b>
<b>2008</b>	<b>0,097571</b>	4.493E-13	0,091941	9.088E-12	<b>-0,002207</b>	<b>0.8703</b>	0,330201	2.2E-16
<b>2009</b>	0,157945	2.2E-16	<b>0,162412</b>	2.2E-16	<b>-0,001509</b>	<b>0.9107</b>	0,012204	<b>0.3646</b>
<b>2010</b>	0,176563	2.2E-16	<b>0,181998</b>	2.2E-16	0,001421	<b>0.9162</b>	0,173577	2.2E-16
<b>2011</b>	<b>0,08533</b>	3.585E-10	0,084361	5.66E-10	0,009895	<b>0.4679</b>	0,069079	3.903E-07
<b>2012</b>	0,228126	2.2E-16	0,23057	2.2E-16	0,010448	<b>0.4525</b>	<b>0,231132</b>	2.2E-16
<b>2013</b>	<b>0,206858</b>	2.2E-16	0,195695	2.2E-16	0,07729	9.744E-09	0,18939	2.2E-16
<b>2014</b>	<b>0,244339</b>	2.2E-16	0,22336	2.2E-16	0,000636	<b>0.9636</b>	0,226624	2.2E-16
<b>2015</b>	<b>0,24671</b>	2.2E-16	0,23622	2.2E-16	0,01226	<b>0.3653</b>	0,220062	2.2E-16
<b>2016</b>	0,224386	2.2E-16	0,215678	2.2E-16	0,067424	6.706E-07	<b>0,236906</b>	2.2E-16
<b>2017</b>	0,150388	2.2E-16	0,126351	2.2E-16	<b>0,105859</b>	3.282E-15	<b>0,310923</b>	2.2E-16
<b>2018</b>	0,30327	2.2E-16	0,27077	2.2E-16	<b>0,014512</b>	<b>0.2877</b>	<b>0,323366</b>	2.2E-16

FONTE: elaboração própria (2020)

Observa-se que, em geral, apesar de fracas, as variáveis independentes apresentam correlação positiva com a variável dependente, com destaque para a correlação entre despesas com políticas públicas e despesas com consórcios.

Em 2007, dois anos após a instituição da Lei de Consórcios Públicos, percebe-se que as correlações entre variáveis quantitativas independentes e a variável resposta foram muito fracas, chegando a ser negativa para a correlação entre receita específica para consórcios e despesas

com consórcios. Também foi clara a configuração de p-valores altos para as variáveis receita específica e despesas com políticas públicas, o que leva a aceitar  $H_0$  para tais correlações.

Assim como para 2007 e para 2009, em 2008 as correlações entre variáveis quantitativas independentes e a variável dependente são muito fracas, chegando a ser negativa para a correlação entre receita específica para consórcios e despesas com consórcios. Também de forma semelhante aos demais anos analisados, o p-valor possui valor alto para a variável receita específica, o que leva a aceitar  $H_0$  para essa correlação.

As correlações entre variáveis quantitativas independentes e a variável dependente em 2009 são muito fracas, chegando a ser negativa para a correlação entre receita específica para consórcios e despesas com consórcios. Pode-se perceber que os p-valores possuem valores altos para as variáveis receita específica e despesas com políticas públicas, o que leva a aceitar  $H_0$  para tais correlações.

Em 2010, as correlações entre variáveis quantitativas independentes e a variável dependente são muito fracas. Pode-se perceber que o p-valor possui valor alto para a variável receita específica, o que leva a aceitar  $H_0$  para essa correlação.

As correlações entre variáveis quantitativas independentes e a variável resposta para o ano de 2011 são bem mais fracas que as verificadas no período entre 2012 a 2018, merecendo destaque a correlação entre receita específica para consórcios e despesas com consórcios. Observa-se um p-valor elevado para a variável receita específica, o que leva a aceitar  $H_0$  e rejeitar  $H_1$  para tal correlação.

Em 2012, as correlações permanecem fracas, sendo a correlação entre a variável dependente e a de despesas com políticas públicas a mais elevada. A correlação entre despesas com consórcios e receita específica para consórcios foi desprezível, devendo ser rejeitada, haja visto seu elevado p-valor.

As correlações de 2013 apresentaram como correlação mais forte aquela entre a variável dependente e a de receita total, seguida de receita corrente líquida e das despesas com políticas públicas. A correlação entre despesas com consórcios e receita específica para consórcios foi desprezível, devendo ser rejeitada, haja visto seu elevado p-valor.

Em 2014, a correlação mais forte com a variável de resposta foi a de receita total, seguida das despesas com políticas públicas e receita corrente líquida. A correlação entre despesas com consórcios e receita específica para consórcios foi muito mais fraca do que a verificada em 2013 e 2015, devendo, da mesma forma, ser rejeitada, haja visto seu elevado p-valor.

Em 2015, novamente a receita total foi a variável que apresentou correlação mais forte, seguida de receita corrente líquida e despesas com políticas públicas. A correlação entre despesas com consórcios e receita específica para consórcios foi muito fraca, devendo, inclusive, ser rejeitada, haja visto seu elevado p-valor.

Das correlações de 2016, tem-se que nenhuma correlação proposta rejeitou  $H_1$ . A correlação mais forte verificada em 2016 foi entre despesas com políticas públicas e despesas com consórcios e a mais fraca foi entre receita específica para consórcios e despesas com consórcios.

A configuração de 2017 não apresentou as correlações mais fortes, contudo, para a variável independente receita específica para consórcios, foi o ano que apresentou sua correlação mais forte com a variável resposta despesas com consórcios. Para o ano de 2017, considerando os p-valores das correlações, nenhuma correlação proposta levou à rejeição de  $H_1$ . Há de se destacar que 2017 apresentou, de forma geral, correlações mais fracas que 2016 e 2018.

Em 2018, a correlação entre despesas com consórcios e a receita específica para consórcios foi muito fraca, possuindo um p-valor alto, bem superior ao nível de significância adotado ( $\alpha=5\%$ ), do que decorre aceitar a hipótese nula ( $H_0$ ) e rejeitar tal hipótese alternativa ( $H_1$ ).

De modo geral, tem-se que, para os anos iniciais da pesquisa – 2007 a 2011 – as correlações se apresentaram bem mais fracas que para os anos finais – 2012 a 2018 – e conseqüentemente, com p-valores mais elevados. Pode-se observar que a partir de 2016 a correlação entre despesas com políticas públicas e despesas com consórcios públicos passa a ser a mais forte dentre as estudadas.

Em 2011 e entre 2013 a 2015, a correlação entre receita total e despesas com consórcios se mostrou mais forte, e em 2007, 2009 e 2010, a correlação mais forte foi entre receita corrente líquida e despesas com consórcios.

Já uma revelação contraintuitiva pode ser considerado o fato de a correlação entre receita específica para consórcios, aqueles repasses municipais amarrados aos gastos com consórcios, e as despesas com consórcios ser a mais fraca em todo o período avaliado, apresentando-se negativa para os anos de 2007 a 2009.

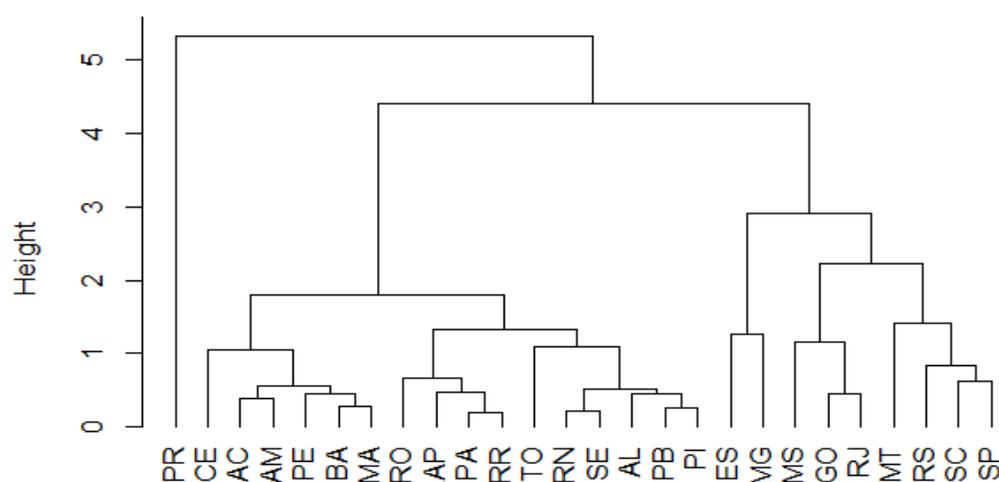
Por fim, deve-se esclarecer que essas estatísticas lineares se traduzem em um esforço exploratório, adotando as variáveis disponíveis nos bancos de dados oficiais. A despeito de, em

algumas situações, as correlações que as variáveis independentes apresentaram entre si<sup>29</sup> serem mais expressivas do que as correlações entre elas em relação à variável dependente, estas últimas podem ser validadas, salvo raras exceções, pelo baixo p-valor que demonstraram. Assim, a partir dessas correlações entre variáveis extraídas da Pesquisa Finbra/STN entre 2007 e 2018, decidiu-se realizar a complementação da pesquisa com a etapa posterior, em alguns casos selecionados.

### 5.3 Análise quantitativa de *clusters*

A análise de *cluster* é uma técnica estatística utilizada para classificar elementos em grupos, de forma que os elementos contemplados em um mesmo *cluster* sejam muito parecidos e que os elementos em diferentes *clusters* sejam distintos entre si. Considerando as peculiaridades da pesquisa, principalmente em relação aos diferentes contextos de cada estado, elaborou-se, inicialmente, uma análise de *clusters* por unidade federativa, da qual foram originados 5 *clusters* representados no dendograma abaixo.

**Gráfico 19 - Dendograma com dados de 2016 por unidade federativa**



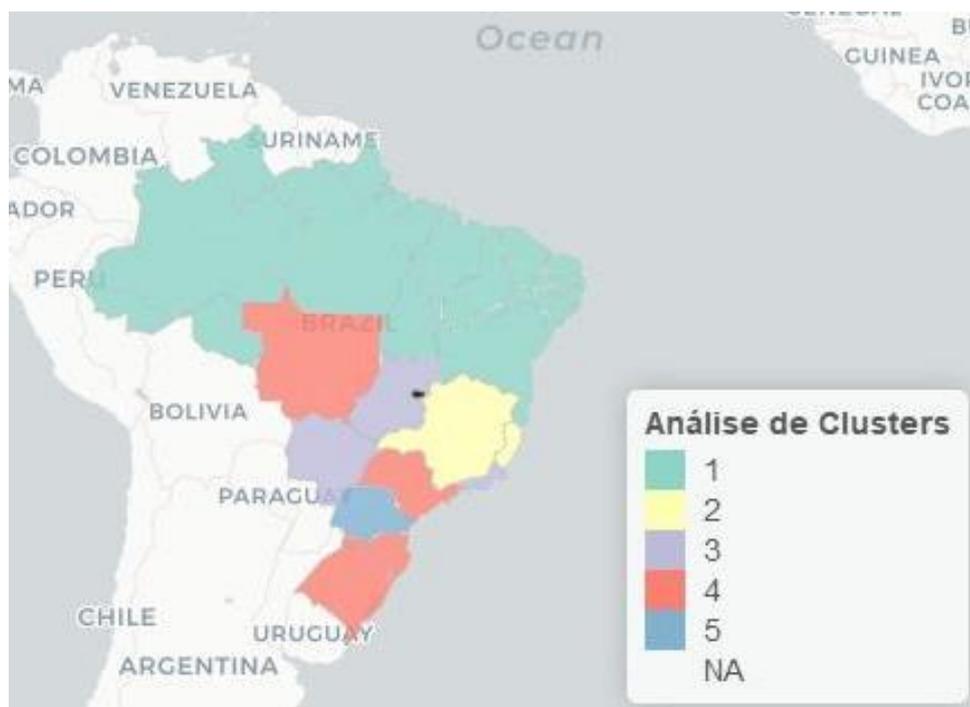
FONTE: elaboração própria (2020)

O Gráfico 19 ilustra a formação dos *clusters* em cada etapa, de forma hierárquica, por unidade federativa. Na mesma direção que Garson (2009), que ao buscar analisar municípios metropolitanos frente ao demais, adotou critérios demográficos, econômicos e financeiros, a cada etapa de criação de novos *clusters* e *subclusters* foram fundidos os grupos mais similares, considerando a despesa média anual com consórcios *per capita* dos municípios de cada estado,

<sup>29</sup> As correlações entre as variáveis de receitas totais e correntes líquidas foram mais fortes, seguidas das correlações entre receitas e despesas com políticas públicas.

o Produto Interno Bruto (PIB) municipal médio por estados e um índice combinando as informações das variáveis acerca de receitas e despesas municipais. A partir da análise do dendograma foi estipulado o número de cinco *clusters* finais, que podem ser mais bem visualizados no mapa abaixo.

**Figura 4 - Mapa de *clusters* por estado, 2016**



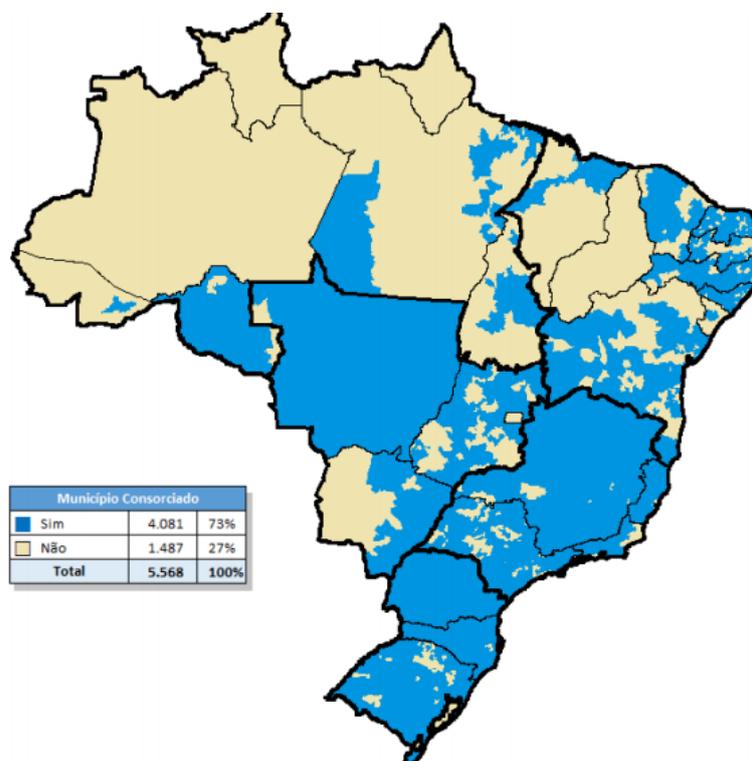
FONTE: elaboração própria (2020)

A divisão dos estados brasileiros entre os *clusters* apresenta certas semelhanças com o recorte entre as regiões geográficas brasileiras. O Norte e Nordeste do país foram reunidos em um único cluster, que foi denominado *Cluster 1*. Formam outros três agrupamentos: Minas Gerais e Espírito Santo, denominado *Cluster 2*; Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul e Goiás, *Cluster 3*; Mato Grosso, São Paulo, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, *Cluster 4*. O Paraná foi segregado como *Cluster 5*, visto que apresentou características bastante distintas e, portanto, permaneceu isolado das demais unidades federativas.

Tal configuração é congruente e pode ser mais bem compreendida quando complementada pelo mapeamento realizado entre 2015 a 2017 pela Confederação Nacional de Municípios (2018), que aponta Paraná, Mato Grosso, Santa Catarina, Minas Gerais e Rondônia como estados que apresentam o maior número de municípios consorciados, enquanto Amazonas, Roraima, Amapá e Piauí não possuem nenhum município participando de consórcio público. Interessante destacar que essa configuração corrobora também com os levantamentos

descritivos sobre financiamento municipal dos consórcios, contrastando a hegemonia da Região Sul e a fragilidade do consorciamento nas regiões Norte e Nordeste. Tal mapeamento é apresentado na Figura 5 abaixo:

**Figura 5 - Mapa de municípios consorciados e não consorciados – Brasil, 2018**



FONTE: Confederação Nacional de Municípios (2018).

Adotando o método de análise de componentes principais ou *Principal Component Analysis* (PCA)<sup>30</sup>, com vistas a melhor explicar a maior parte da variância da variável resposta, tem-se que o índice de cada município pode ser calculado utilizando a seguinte fórmula: índice do município =  $6.866210e-01 * (\text{receita per capita}) + 6.178207e-01 * (\text{receita disponível per capita}) + 8.349236e-06 * (\text{receita específica para consórcio per capita}) + 3.832090e-01 * (\text{despesas com políticas públicas per capita})$ . Dessa forma, os coeficientes gerados corresponderam aos elementos do autovetor associados ao maior autovalor da matriz de covariância de dados.

Importante destacar que nos agrupamentos por municípios, micro e mesorregiões, apenas o valor das despesas com consórcios públicos foi considerado. A variação que ocorre

<sup>30</sup> A Análise de Componentes Principais ou *Principal Component Analysis* (PCA) é um procedimento matemático que utiliza uma transformação ortogonal (ortogonalização de vetores) para converter um conjunto de observações de variáveis possivelmente correlacionadas num conjunto de valores de variáveis linearmente não correlacionadas chamadas de componentes principais.

entre estes casos é devida à utilização da média dos valores de despesas com consórcios de cada município, micro ou mesorregião.

A tabela abaixo apresenta um resumo das variáveis em cada *cluster*, sendo que as descrições mais detalhadas dos *clusters* se encontram no Apêndice A.

**Tabela 4 - Média das variáveis do PCA por *cluster***

<i>Cluster</i>	Despesas com consórcios públicos	<i>Score</i> da componente principal (Índice de receitas e despesas municipais)	PIB
<b>1</b>	1.45	<b>4116.5</b>	<b>12.8</b>
2	16.9	5144.3	19.8
3	1.10	6307.6	32.4
4	12.7	6587.2	33.6
<b>5</b>	<b>45.4</b>	<b>5936.4</b>	29.4

FONTE: elaboração própria (2020)

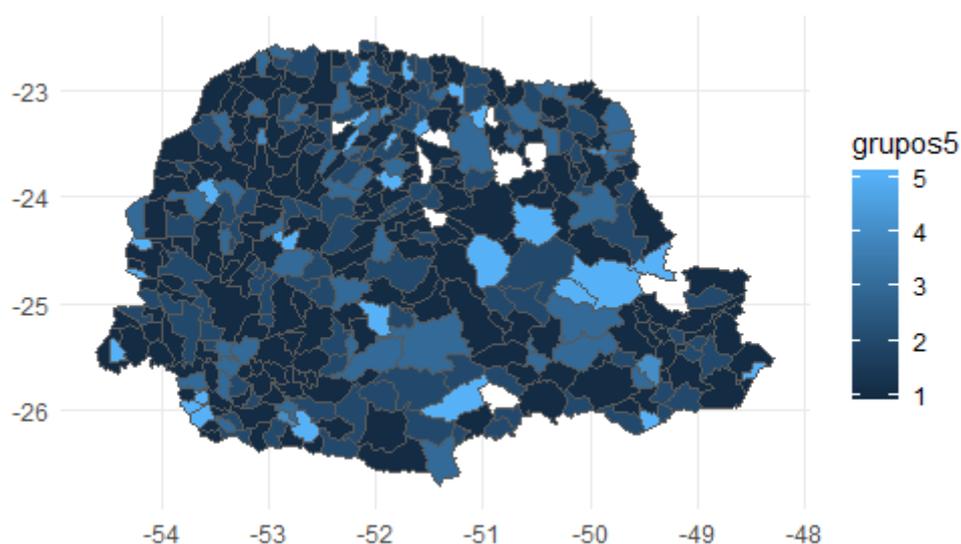
Os dados indicam que o grupo de estados com maior valor médio de PIB municipal não corresponde à maior média de despesas com consórcios públicos, assim como as menores médias não estão associadas a um único grupo. O agrupamento dos municípios por unidade federativa possibilitou uma primeira análise das características e das similaridades interestaduais no que tange aos aspectos de interesse da pesquisa. As despesas municipais para consórcios juntamente com o *score* de componentes de índice de receitas e despesas municipais e com o PIB municipal médio por estados que permitem visualizar cenários mais favoráveis ou menos favoráveis aos consórcios, visto que revelam onde estão os municípios mais ricos (PIB), com mais recursos mobilizados nas prefeituras (*score* financeiro) e com maior nível de financiamento dos consórcios (despesas municipais com consórcios). Assim, com bases nos agrupamentos acima foram selecionados dois *clusters* para uma avaliação mais específica e seleção de casos para a etapa qualitativa da pesquisa. Pelo conjunto de valores revelados acima foram selecionados o *Cluster* 1 – com as regiões Norte e Nordeste – e o *Cluster* 5 – exclusivamente com o Estado do Paraná.

A escolha dos *clusters* para estudo de caso não se deveu apenas ao desempenho das despesas municipais com consórcios, mas foi acrescido da análise de componentes principais das variáveis financeiras e do PIB integrantes ao *cluster*. Dessa sorte, pretendeu-se encontrar os melhores e piores cenários não só em relação ao perfil de financiamento municipal dos consórcios, mas também no tocante à riqueza do local e ao volume de recursos mobilizados pelas prefeituras. Por essa razão, apesar de o *Cluster 3* (Rio de Janeiro, Mato Grosso do Sul e Goiás) apresentar a menor taxa de despesa municipal com consórcios, não foi selecionado enquanto pior cenário por possuir *score* de componentes principais de variáveis financeiras e PIB bem superiores ao *Cluster 1* (Norte e Nordeste).

### 5.3.1 Análise do Cluster 5 – Estado do Paraná

Conforme anteriormente exposto no dendograma, o Paraná apresenta valores diferentes dos demais estados quanto às variáveis estudadas. Nesse contexto, foi feita uma nova análise de *clusters* ou *subclusters* para o nível municipal, microrregional e mesorregional a fim de permitir avaliar o comportamento em relação às com consórcios públicos.

**Figura 6 - Mapa da análise de *clusters* por municípios pertencentes ao Paraná**



FONTE: elaboração própria (2020)

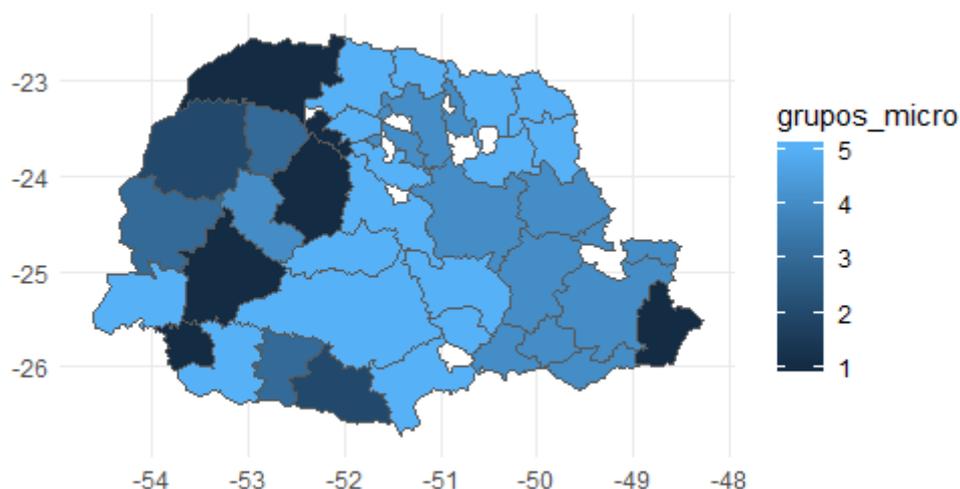
**Tabela 5 – Despesas com consórcios nos *clusters* do Paraná por município**

<i>Subcluster</i>	Média	Mínimo	Máximo	Variância
1	49.16	0	222.02	2013.75
2	<b>39.11</b>	0	125.74	1246.59
3	41.97	0	147.97	1170.59
4	<b>76.27</b>	18.56	153.48	3413.49
5	40.99	0	152.70	2387.57

FONTE: elaboração própria (2020)

A Figura 6 evidencia que, ao contrário do que foi observado no nível nacional, os municípios pertencentes a um mesmo *subcluster* não necessariamente estão localizados em regiões próximas, embora, no geral, haja pelo menos um município vizinho que pertença ao mesmo *subcluster*.

A maioria dos municípios estão no grupo 1, que possui valor médio de despesa anual *per capita* com consórcios públicos equivalente a R\$ 49,16. A maior média é do *Subcluster* 4, equivalente a R\$ 76,27. Os demais apresentam valor próximo do primeiro. A variabilidade dentro dos *subclusters* é consideravelmente alta.

**Figura 7 - Mapa da análise de *clusters* por microrregiões pertencentes do Paraná**

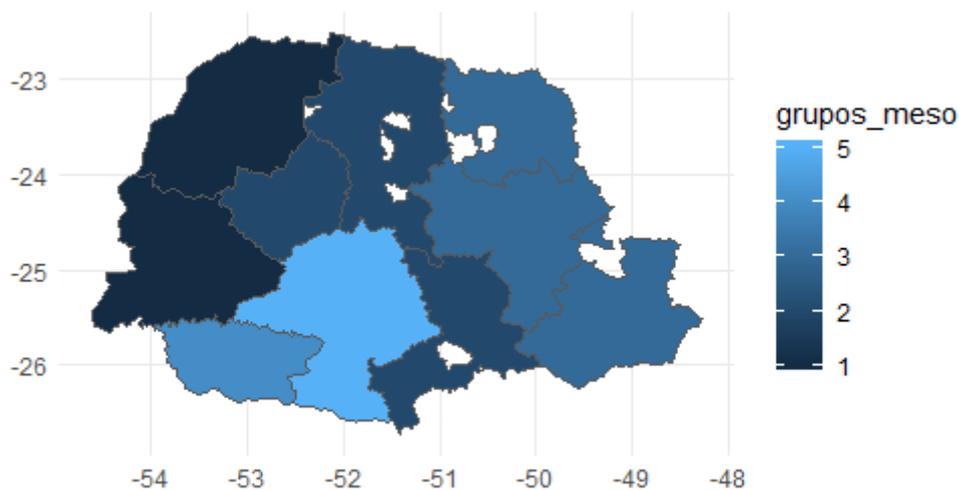
FONTE: elaboração própria (2020)

**Tabela 6 – Despesas com consórcios nos *clusters* do Paraná por microrregião**

<i>Subcluster</i>	Média	Mínimo	Máximo	Variância
1	55.13	46.63	64.96	62.49
2	93.98	91.50	96.46	12.31
3	<b>113.001</b>	105.90	119.40	46.37
4	<b>9.03</b>	2.83	15.95	23.18
5	28.90	19.32	39.21	44.98

FONTE: elaboração própria (2020)

Considerando o valor médio de com consórcios públicos por microrregiões há uma percepção de que microrregiões mais próximas, geograficamente, aparentemente tendem a ficar no mesmo *subcluster*. Neste agrupamento há uma maior diferença entre o valor médio das despesas com consórcio por *subcluster*. A variabilidade interna diminui bastante quando comparada a do modelo de agrupamento por municípios.

**Figura 8 - Mapa da análise de *clusters* por mesorregiões pertencentes do Paraná**

FONTE: elaboração própria (2020)

**Tabela 7 – Despesas com consórcios nos *clusters* do Paraná por mesorregião**

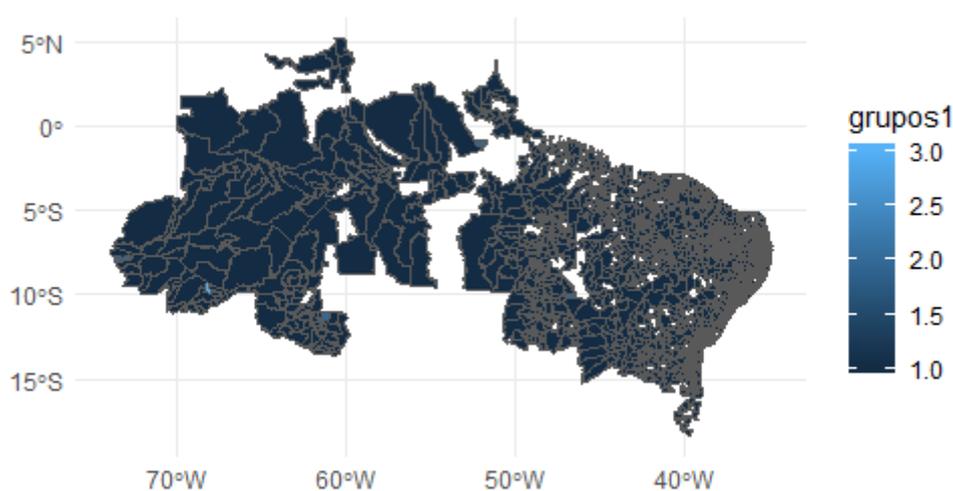
<i>Subcluster</i>	Média	Mínimo	Máximo	Variância
1	<b>78.93</b>	75.28	82.59	26.70
2	29.93	27.67	32.86	7.07
3	<b>16.25</b>	10.14	20.09	28.65
4	63.87	63.87	63.87	0
5	43.23	43.23	43.23	0

FONTE: elaboração própria (2020)

A análise de *clusters* feita por mesorregiões do Paraná também sugere uma possível relação com o fator geográfico. Dois *subclusters* foram compostos por apenas uma mesorregião e, portanto, têm variabilidade interna nula.

### 5.3.2 Análise do Cluster 1 – Regiões Norte e Nordeste

A análise inicial, feita por unidade federativa, revelou que os municípios das regiões Norte e Nordeste têm pouca participação em consórcios públicos, de modo geral. Assim, também foi feita uma análise de *clusters* a nível municipal, microrregional e mesorregional considerando apenas a variável com consórcios públicos, interesse central da pesquisa.

**Figura 9 - Mapa da análise de *clusters* por municípios das regiões Norte e Nordeste**

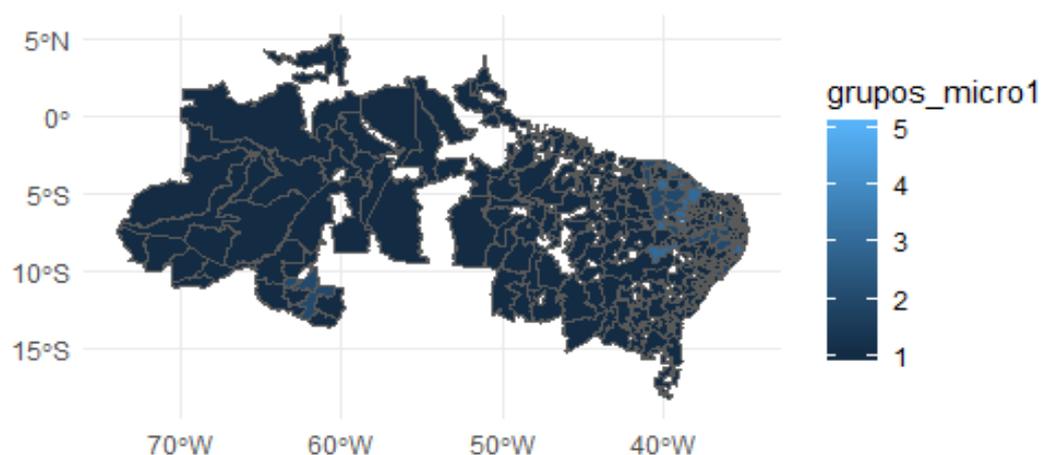
FONTE: elaboração própria (2020)

**Tabela 8 – Despesas com consórcios nos *clusters* das regiões Norte e Nordeste por município**

<i>Subcluster</i>	Média	Mínimo	Máximo	Variância
1	<b>1.74</b>	0	191.69	72.61
2	0.03	0	0.13	0.004
3	<b>0</b>	0	0	0

FONTE: elaboração própria (2020)

A nível municipal, foram construídos três *subclusters*. Todavia, a maioria das cidades se encontra no *Subcluster* 1. O valor médio de despesas *per capita* nesse grupo é de R\$ 1,74. O valor máximo é R\$ 191,69. O *Subcluster* 3 possui apenas um município, portanto tem variância igual a zero, e não transferiu quantidade alguma de recursos financeiros aos consórcios em 2016, ano referência dos agrupamentos.

**Figura 10 - Mapa da análise de *clusters* por microrregiões das regiões Norte e Nordeste**

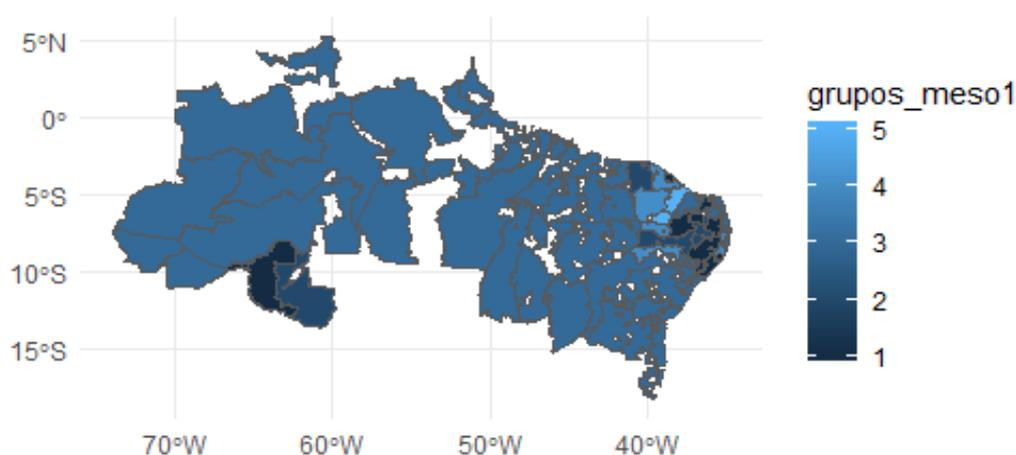
FONTE: elaboração própria (2020)

**Tabela 9 – Despesas com consórcios nos *clusters* das regiões Norte e Nordeste por microrregião**

<i>Subcluster</i>	Média	Mínimo	Máximo	Variância
1	<b>0.43</b>	0	4.47	0.95
2	7.46	5.11	11.51	4.16
3	14.37	12.17	17.50	2.88
4	23.22	23.22	23.22	0
5	<b>33.72</b>	33.72	33.72	0

FONTE: elaboração própria (2020)

Considerando as microrregiões dos estados nortistas e nordestinos, foi possível dividi-las em 5 *subclusters*. A maior parte dos elementos foi associada ao *Subcluster* 1, e são bastante similares, uma vez que a variância interna é igual a 0.95.

**Figura 11 - Mapa da análise de *clusters* por mesorregiões das regiões Norte e Nordeste**

FONTE: elaboração própria (2020)

**Tabela 10 – Despesas com consórcios nos *clusters* das regiões Norte e Nordeste por mesorregião**

<i>Subcluster</i>	Média	Mínimo	Máximo	Variância
1	1.96	1.47	2.45	0.17
2	4.50	4.14	5.13	0.22
3	<b>0.19</b>	0	1.00	0.09
4	8.73	8.12	9.36	0.24
5	<b>16.18</b>	15.56	16.80	0.76

FONTE: elaboração própria (2020)

Uma outra análise, considerando as mesorregiões do Norte e do Nordeste brasileiros permite agrupar as mesmas em 5 *subclusters*, para os quais a variabilidade interna é menor que 1 em todos os casos. A menor média de despesas com consórcios públicos per capita é do *Subcluster 3*, equivalendo a R\$ 0,19, e a maior é do *Subcluster 5*, correspondendo a R\$ 16,18.

#### **5.4 Discussão dos resultados quantitativos**

Conforme já demonstrado, além das estatísticas descritivas e correlações entre variáveis financeiras, houve também a tentativa de adoção de um modelo estatístico de regressão multivariada contemplando como variável dependente as despesas municipais com os consórcios *per capita* e como variáveis independentes a receita municipal anual *per capita*, a receita corrente líquida municipal anual *per capita*, a receita municipal anual específica para consórcios *per capita*, os gastos municipais anuais com políticas públicas *per capita* e o pertencimento aos respectivos estados. Todavia, tal modelo linear apresentou violação dos pressupostos, como teste de significância, indicando a existência de inúmeros outros fatores que explicariam a variável dependente apresentada e outras dimensões de capacidade institucional. Por essa razão, se tornou muito mais oportuno um aprofundamento qualitativo em etapa seguinte da pesquisa, adotado, para tanto, os parâmetros quantitativos utilizados nessa primeira etapa da pesquisa.

Com vistas a facilitar a compreensão e visualização dos resultados obtidos nessa etapa quantitativa da pesquisa sobre a capacidade financeira, o quadro abaixo foi estruturado de forma a sintetizar os achados para cada uma das variáveis independentes, relacionando-os ao referencial teórico mobilizado durante a pesquisa, mesmo que, muitas vezes, por aproximação, haja vista a ainda atual escassez de literatura específica para as variáveis independentes trabalhadas.

**Quadro 2 - Síntese da avaliação dos resultados obtidos na etapa quantitativa**

Variáveis	Dimensão	Proposição	Referência Teórico	Principais Resultados
V.I. 01	Receita Total	Quanto maior a receita total municipal, maior o volume de recursos transferidos aos consórcios.	1. Autonomia para decisões sobre políticas está relacionada à autoridade sobre recursos fiscais - Arretche (2004); e 2. Discussão sobre custos da ação isolada ou coletiva – Feiock (2007).	1. Os municípios que repassaram recursos financeiros a seus consórcios têm maiores médias de receita <i>per capita</i> do que os que não financiam consórcios entre 2007 a 2018; 2. Os municípios com receitas <i>per capita</i> menores apresentam no período de análise menor variabilidade de valores de receitas (distribuições assimétricas positivas); e 3. A correlação estatística entre receita total e despesas municipais com consórcios em 2018 foi de 0,30327, mas o p-valor baixo (2.2e-16) validou a correlação.
V.I. 02	Receita Corrente Líquida	Quanto maior a receita corrente líquida municipal, maior o volume transferido.		1. Em 2007, 2009 e 2010, a correlação mais forte foi entre receita corrente líquida e despesas com consórcios; e 2. Com desempenho pior que para receitas totais, a correlação estatística entre receita corrente líquida <i>per capita</i> e despesas municipais com consórcios em 2018 foi de apenas 0,27077, mas o p-valor baixo validou a correlação.
V.I. 03	Receita Específica	Quanto maior a receita municipal específica para consórcios, maior o volume de recursos transferidos.	1. Transferências intergovernamentais para minorar externalidades e redistribuir recursos em regiões heterogêneas - Mendes (2004) e Prado (2003); 2. Discussão sobre custos da ação isolada ou coletiva – Feiock (2007); e 3. Recursos específicos mediante contrato de rateio e com prévia rubrica orçamentária, sob pena de improbidade administrativa – Lei 11.107/05 (Arts. 8º e 9º) e Lei 8.429/92 (Art. 10).	1. A correlação entre receita específica para consórcios e as despesas com consórcios foi, surpreendentemente, a mais fraca em todo o período avaliado, apresentando-se negativa para os anos de 2007 a 2009. Todavia, a significância é boa.
V.I. 04	Despesas com Políticas Públicas	Quanto maiores as despesas municipais com políticas públicas, maior o gasto com consórcios públicos.	1. Consórcios existem para gerir políticas públicas – Lei 11.107/05 (Arts. 1º e 2º); 2. Ampliação da rede de serviços municipais pode decorrer da redução de custos promovida pelo consorciamento – Guimarães (2010); 3. Consorciamento é incentivo para redução de custos municipais com	1. A partir de 2016 passaram a ser as correlações mais fortes com as despesas municipais com consórcios; e 2. A correlação estatística entre despesas com políticas públicas e despesas municipais com consórcios em 2018 foi a maior obtida na etapa quantitativa, de 0,323366.

			<p>serviços – Silva et al. (2020) e Carneiro e César (2016);</p> <p>4. O fortalecimento da capacidade estatal favorece a implementação de políticas – Skocpol e Finegold (1982); Cingolani (2013); e Fernandes (2015);</p> <p>5. Importância de perseguir amarras para buscar garantir resultados coordenados – Shy (1995) e Shapiro e Varian (1999); e</p> <p>6. Certas políticas carecem de escala adequada para viabilização – Ribeiro (2007).</p>	
V.I. 05	Estado	O Estado que cada município pertence importa.	<p>1. Princípio da subsidiariedade no federalismo – Reis (2010), Oliveira (2007) e CF/88 (Art. 241);</p> <p>2. A descentralização deixou possibilidades de repasses de recursos federais e estaduais aos municípios – Abrucio e Soares (2001); Batista (2008); e Soares e Machado (2018);</p> <p>3. Competências comuns e concorrentes dos entes federados – Constituição Federal de 1988 (Arts. 23 e 24);</p> <p>4. Algumas políticas podem ser implementadas por quaisquer dos níveis de entes federados, justificando a cooperação entre níveis federativos – Grin e Abrucio (2017); Arretche (2004); Mendes (2004); e Souza (2005);</p> <p>5. Estados podem elevar o patrocínio a determinadas políticas esperando ganhos secundários - Olson (1965); Laczynski e Teixeira (2012); e Las Casas (2015);</p> <p>6. Importância da indução estadual mediante incentivos seletivos positivos ou coercitivos, inclusive pela legislação estadual – Garson (2009);</p> <p>7. Consórcios verticais, em que o estado pertence ao consórcio juntamente com os municípios, possui melhores desempenhos em relação à política – Julião e Olivieri (2020); e</p> <p>8. A promoção da cooperação nos consórcios pelo governo estadual é determinante para o sucesso da política - Gerigk e Pessali (2014).</p>	<p>1. O aumento da proporção de municípios consorciados e a taxa municipal de despesas com consórcios mudou consideravelmente por estado entre 2007 a 2018;</p> <p>2. O Paraná é o único estado brasileiro que mais da metade dos municípios financiavam consórcios desde 2007 e desde 2008 seus municípios possuem a maior média de despesas municipais per capita com consórcios públicos;</p> <p>3. Considerando o PIB médio por estado em conjunto com os dados financeiros municipais para elaboração de clusters, percebeu-se o destaque dos estados do Ceará no território de abrangência das regiões Norte e Nordeste e do Paraná como melhor cenário nacional; e</p> <p>4. O modelo estatístico de regressão multivariada não permitiu uma melhor compreensão da influência da variável independente estado nas despesas municipais com consórcios. Contudo, os estados foram consubstanciados no modelo matemático criado para criação de <i>clusters</i> e seleção de casos para a etapa qualitativa da pesquisa.</p>

FONTE: elaboração própria (2021)

A etapa quantitativa da pesquisa envolveu a construção de um amplo banco de dados a partir de informações da base Finbra/STN. Em que pese a significância das correlações, a perspectiva era obter resultados mais robustos nas correlações entre as variáveis independentes financeiras (receita total, receita corrente líquida, receita específica para consórcios e despesas com políticas públicas) e a variável dependente de despesas municipais com os consórcios. Como associações voluntárias, consórcios ajudam a ter ganhos de escala e outros benefícios compartilhados. A literatura induz a diversas expectativas por diversos pressupostos, como de que municípios com menos receitas tendem a se beneficiar mais de ganhos de escala na governança regional (FEIOCK, 2005 e 2007; GERBER e GIBSON, 2009), o que de certa forma não se confirmou pelo fato de que municípios que repassaram recursos financeiros a seus consórcios têm maior nível de receita *per capita* do que os que não financiam ou não participam de consórcios.

Esse padrão de comportamento de municípios que se consorciaram (financiadores) e de municípios que não se consorciaram (não financiadores) se manteve o mesmo ao longo do período estudado – 2007 a 2018, refutando argumentos de que municípios mais pobres tendem a priorizar a adoção de consórcios.

Outrossim, seguindo o mesmo raciocínio de priorização dos consórcios pelos municípios mais pobres, foi observado que nas regiões Norte e Nordeste, com piores cenários socioeconômicos, é onde há, proporcionalmente, menos municípios transferindo recursos financeiros para os consórcios públicos. Por outro lado, já nas regiões em que se tem os melhores cenários socioeconômicos, Sul e Sudeste, foi onde a estratégia de adoção de consórcios públicos se revelou mais consolidada. Ou seja, onde o consórcio público deveria ser mais forte, é onde se revelou mais fraco e vice-versa.

Os levantamentos estatísticos demonstraram que a correlação estatística entre receitas municipais específicas *per capita* para consórcios, e despesas municipais com consórcios *per capita* foi, surpreendentemente, a mais fraca em todo o período avaliado, apresentando-se negativa para os anos de 2007 a 2009, apesar de validadas pela significância estatística. Logo, tais amarras de recursos financeiros demonstram não afetar satisfatoriamente a decisão de fortalecer financeiramente os consórcios, o que também sugere baixo poder de indução.

Corroborando com ideia de que consórcios existem para gerir políticas públicas e podem viabilizar a melhoria e ampliação da oferta de serviços públicos (GUIMARÃES, 2010), a correlação estatística entre despesas municipais *per capita* com políticas públicas e despesas municipais *per capita* com consórcios foram as mais fortes analisadas a partir de 2016, sendo em 2018 a maior obtida na pesquisa quantitativa, de 0,323366.

Não obstante, os levantamentos estatísticos permitiram sinalizar que em todas as regiões, ao comparar 2007 com 2018, houve um crescimento considerável na despesa municipal anual média *per capita* com consórcios.

A literatura tem apontado a importância do papel do estado para o sucesso dos consórcios (GARSON, 2009; GERIGK e PESSALI, 2014; JULIÃO e OLIVIERI, 2020), principalmente enquanto indutor de políticas públicas de competência comum aos níveis federados, entretanto, para além das estatísticas descritivas e das correlações, o modelo estatístico de regressão multivariado não obteve êxito no sentido da sua confirmação, não esclarecendo a influência da variável independente estado da Federação para as despesas municipais com consórcios. Contudo, os estados foram consubstanciados no modelo matemático criado para criação de *clusters* e seleção de casos para a etapa qualitativa da pesquisa, o que possibilita melhor análise dessa variável, conforme será exposto no Capítulo 6.

Apesar da análise de *clusters* envolver também *score* de outros indicadores financeiros e PIB municipal médio por estado, deixou bem clara a discrepante superioridade do volume de despesas com consórcios públicos presente no Estado do Paraná, corroborando o que as estatísticas descritivas já haviam apontado.

Ademais, no próximo capítulo, de vertente qualitativa, serão aprofundadas nos quatro consórcios selecionados algumas conexões causais entre as variáveis independentes estados, políticas públicas e prefeitos e as variáveis dependentes capacidade financeira, burocrática, legislativa e infraestrutural.

## 6. ESTUDOS DE CASOS DE CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS

Considerando a complexidade e diversidade dos casos objeto de estudo, em que não se conhece todas as condicionantes do desempenho dos consórcios, mostra-se relevante deixar os casos falarem. Desse modo, na segunda etapa da pesquisa, pretende-se aprofundar a análise dos determinantes do fortalecimento da capacidade institucional dos consórcios selecionados, não apenas para a capacidade financeira, mas também para a burocrática, a legislativa e a infraestrutural.

Assim, os estudos de casos dessa etapa cumprem importante papel de aprofundar e complementar a etapa quantitativa da pesquisa. Na etapa anterior, além das estatísticas descritivas e das correlações, também foi tentada uma regressão multivariada que contemplava a variável dependente de capacidade institucional financeira, especificamente como despesas municipais anuais *per capita* com consórcios, e as variáveis independentes de receita municipal anual *per capita*, receita corrente líquida municipal anual *per capita*, receita municipal anual específica para consórcios *per capita*, gastos municipais anuais com políticas públicas *per capita* e estados. A regressão não foi capaz de explicar satisfatoriamente o volume de recursos transferidos, o que sinalizou para a existência de outros fatores que explicariam a variável dependente de despesas com consórcios.

A despeito disso, diversas estatísticas descritivas e analíticas revelaram achados que indicam a complexidade dos fenômenos envolvidos no consorciamento. Por essa razão, no propósito de se conhecer outras causas que fomentam o entendimento do fortalecimento institucional dos consórcios, justifica-se a adoção dos casos para estudo, selecionados criteriosamente e com vistas a fomentar a melhor compreensão do fortalecimento institucional dos consórcios públicos.

Os casos para estudo foram selecionados conforme parâmetros metodológicos quantitativos apresentados a seguir. Na sequência foram adotadas técnicas qualitativas de pesquisa, como entrevistas semiestruturadas e análise documental, quando disponíveis ou disponibilizados, de:

1. Atas de assembleias dos prefeitos;
2. Protocolos de intenções subscritos pelos prefeitos;
3. Leis ratificadoras deliberadas e aprovadas pelos vereadores;
4. Estatutos ou regimentos internos estabelecendo as regras de funcionamento do consórcio;

5. Contratos de rateio dimensionando e organizando os gastos;
6. Contratos de programa discriminando a delegação dos serviços municipais aos consórcios;
7. Orçamentos anuais dos consórcios;
8. Editais de processos licitatórios;
9. Resoluções; e
10. Eventualmente de outros documentos que se mostraram relevantes.

Deve-se destacar que não se pretendeu chegar a determinações com os estudos dos casos, mas sim a explorar novas causalidades, não generalizáveis, mas passíveis de serem investigadas em outros casos. Também foi possível aprofundar conhecimento sobre o fenômeno e aspectos causais de correlações estatísticas observadas na etapa quantitativa da pesquisa.

### **6.1 Parâmetros metodológicos da etapa qualitativa da pesquisa**

Nessa subseção serão apresentados os casos selecionados para estudo conforme a já demonstrada análise quantitativa de *clusters*; os resultados encontrados que auxiliam na compreensão do nível de fortalecimento dos consórcios pesquisados; a demonstração das variáveis independentes adotadas com vistas a tentar compreender o fortalecimento das dimensões de capacidades institucionais mobilizadas nessa etapa da pesquisa; bem como uma meticulosa discussão dos resultados objetivando explorar possíveis conexões causais entre estados, prefeitos e políticas públicas com o fortalecimento das capacidades financeiras, burocráticas, legislativas e infraestruturais.

#### *6.1.1 Seleção dos casos conforme a análise quantitativa de clusters*

Considerando que as regiões Norte e Nordeste se comportam de forma similar e são as regiões com uma das menores médias de despesas com consórcio público, mas com o menor *score* de componentes financeiros e com menor PIB, e que, em contrapartida, o Estado do Paraná destoa dos demais ao apresentar a maior média de despesas com consórcios públicos e uma das melhores posições em relação aos componentes financeiros e ao PIB, optou-se pela utilização de ambos *clusters* – *Cluster 1* contemplando as regiões Norte e Nordeste; e *Cluster 5* contemplando o Estado do Paraná – para seleção de casos para a etapa qualitativa da pesquisa.

Considerando a adoção de *case study* nessa etapa da pesquisa, buscou-se direcionar e justificar a escolha dos casos com vistas a diminuir o viés. Nessa direção, acatamos a sugestão

de Seawright e Gerring (2008), optando por adotar como critério de seleção a ideia de buscar casos típicos, mais diversos, extremos ou mais diferentes entre si. Nessa linha, em decorrência das informações apuradas na primeira etapa da pesquisa, que permitiram agrupamentos de municípios conforme a combinação do volume de recursos municipais transferidos aos consórcios com o conjunto de variáveis financeiras e com o PIB municipal médio por estados, foram escolhidos quatro consórcios públicos, sendo dois do *Cluster 1* e dois do *Cluster 5*, de tal forma que, para cada *cluster*, haja um consórcio com cenário considerado bom e um com cenário considerado ruim. Dessa forma, pretende-se aprofundar o conhecimento do fenômeno pesquisado avaliando consórcios com cenários extremos em um *cluster* de bom cenário e em um *cluster* de cenário ruim.

Levando em consideração o universo da pesquisa qualitativa delimitado aos quatro consórcios públicos, a adoção de *case study* possibilita explorar melhor o contexto e a complexidade que cada caso pode revelar, com elementos desconhecidos. Cabe reforçar que o estudo de caso pode se referir ao estudo de um caso específico ou a uma comparação entre um pequeno número de casos (GEORGE e BENNET, 2005).

Importante destacar que a unidade de análise da pesquisa na etapa quantitativa foram os municípios, enquanto integrantes dos consórcios públicos intermunicipais e sobremaneira responsáveis pela capacidade financeira destes. Já aqui na etapa qualitativa, pretende-se selecionar para estudo de casos quatro consórcios, que passam a ser a nova unidade de análise, para exploração de conexões causais das capacidades financeira, burocrática, legislativa e infraestrutural. Entretanto, considerando a ausência de banco de dados sobre os consórcios públicos brasileiros com informações socioeconômicas e fiscais da região, adotou-se para a seleção dos casos os agrupamentos realizados na etapa quantitativa, com dados municipais financeiros e socioeconômicos, e, sempre que necessário, optou-se pela seleção do consórcio mais expressivo, seja do ponto de vista orçamentário, seja pela melhor adequação aos municípios dos *clusters* indicados, e inclusive pela viabilidade de participação na pesquisa.

Para seleção dos casos, quatro consórcios públicos, adotou-se o banco de dados do Observatório dos Consórcios Públicos e do Federalismo, o banco de dados da Confederação Nacional de Municípios (CNM, 2018)<sup>31</sup> e os municípios pertencentes aos *subclusters* extremos dentro do *Cluster 1* e dentro do *Cluster 5*.

---

<sup>31</sup> De acordo com mapeamento de consórcios realizado pela Confederação Nacional de Municípios entre 2015 a 2017, foram apontados 491 consórcios públicos no Brasil, sendo que, do total dos 5.570 municípios, identificou-se que 4.081 participavam de pelo menos um consórcio público.

Inicialmente há de se destacar que, no intuito de mitigar os riscos de exposição dos participantes e deixá-los mais à vontade para responder às entrevistas, os nomes dos consórcios selecionados foram omitidos. Assim, as denominações dos consórcios para fins da pesquisa foram Consórcio do *Subcluster* de Melhor Cenário no *Cluster* de Pior Cenário – COMCCLUPIC, doravante denominado Consórcio de Saúde do Ceará (melhor no pior cenário); Consórcio do *Subcluster* de Pior Cenário no *Cluster* de Pior Cenário – COPICCLUPIC, doravante denominado Consórcio de Desenvolvimento do Pará (pior no pior cenário); Consórcio do *Subcluster* de Melhor Cenário no *Cluster* de Melhor Cenário – COMCCLUMEC, doravante denominado Consórcio de Saúde 1 do Paraná (melhor do melhor cenário); e Consórcio do *Subcluster* de Pior Cenário no *Cluster* de Melhor Cenário – COPICCLUMEC, doravante denominado Consórcio de Saúde 2 do Paraná (pior do melhor cenário).

Dentre as possibilidades de *subclusters* acima apresentadas, optou-se pela utilização de mesorregiões como critério, visto que os agrupamentos conforme municípios ou microrregiões pulverizaram demasiadamente os *subclusters* formados, dificultando o enquadramento de consórcios nas respectivas regiões destes *clusters*.

Dessa sorte, adotando-se os *subclusters* formados por mesorregiões dos *clusters* 1 e 5, foram pesquisados os seguintes casos para a etapa qualitativa da pesquisa:

#### 6.1.1.1 Casos para o *Cluster* 1 com pior cenário em relação aos consórcios – *cluster* abarcando as Regiões Norte e Nordeste

Caso 1: consórcio público com conjunto de municípios do *subcluster* de melhor cenário no *cluster* de pior cenário, aqui denominado Consórcio de Saúde do Ceará (melhor no pior cenário).

Municípios cearenses integrantes: Alcântaras, Cariré, Catunda, Coreaú, Forquilha, Frecheirinha, Graça, Groáiras, Hidrolândia, Ipú, Irauçuba, Massapê, Meruoca, Moraújo, Mucambo, Pacujá, Pires Ferreira, Reriutaba, Santa Quitéria, Santana do Acaraú, Senador Sá, Sobral, Uruoca e Varjota.

Área de atuação: Saúde.

Justificativa: considerando a existência de 2 mesorregiões no *Subcluster 5* do *Cluster 1*, selecionou-se a mesorregião de Sobral/CE por apresentar o valor médio mais elevado de despesas com consórcios em 2016, conforme ilustrado na tabela abaixo:

**Tabela 11 - Divisão do *Subcluster 5* do *Cluster 1* por Mesorregiões**

Mesorregiões	Código da mesorregião	Despesa Média Anual com consórcio
Cratéus/CE	2305	15,56304
<b>Sobral/CE</b>	2306	<b>16,79896</b>

FONTES: elaboração própria (2020)

Caso 2: consórcio público com conjunto de municípios com cenário considerado ruim com base na etapa quantitativa, também chamado Consórcio de Desenvolvimento do Pará (pior no pior cenário).

Municípios paraenses integrantes: Ananindeua, Augusto Corrêa, Aurora do Pará, Bom Jesus do Tocantins, Bonito, Bragança, Breves, Bujaru, Capanema, Capitão Poço, Concórdia do Pará, Curuçá, Dom Eliseu, Garrafão do Norte, Igarapé-Açu, Inhangapi, Ipixuna do Pará, Irituia, Mãe do Rio, Magalhães Barata, Marapanim, Mojú, Muaná, Nova Esperança do Piriá, Nova Timboteua, Ourém, Peixe-Boi, Primavera, Redenção, Rondon do Pará, Salinópolis, Santa Barbara do Pará, Santa Izabel do Pará, Santa Luzia do Pará, Santa Maria do Pará, Santarém Novo, Santo Antônio do Tauá, São Caetano de Odivelas, São Domingos do Capim, São Francisco do Pará, São João da Ponta, São João de Pirabas, São Miguel de Guamá e Tracuateua.

Área de atuação: Desenvolvimento Socioeconômico.

Justificativa: em que pese ser considerado vantajoso para a pesquisa exploratória selecionar um consórcio público da mesma área de atuação que os demais (saúde), não foi possível identificar tal atuação na mesorregião selecionada. Considerando a existência de 43 mesorregiões no *Subcluster 3* do *Cluster 1*, seleciona-se a mesorregião do Nordeste Paraense/PA por apresentar o valor médio mais baixo diferente de zero de despesas com consórcios em 2016, conforme ilustrado na tabela abaixo:

**Tabela 12 - Divisão do Subcluster 3 do Cluster 1 por Mesorregiões**

Mesorregiões	Código da mesorregião	Despesa Média Anual com consórcio
Rio Branco/AC	1201	0
Cruzeiro do Sul/AC	1202	0,28022
Manaus/AM	1301	0,014513
Tefé/AM	1302	0,34598
Lábrea/AM	1303	0
Parintins/AM	1304	0
Boa Vista/RR	1401	0
Rorainópolis- Caracará/RR	1402	0
Belém/PA	1501	0
Castanhal/PA	1502	0
Marabá/PA	1503	0
<b>Nordeste</b>		
<b>Paraense/PA</b>	1504	<b>0,001155</b>
Santarém/PA	1505	0,486285
Altamira/PA	1506	0,696108
Macapá/AP	1601	0
Oiapoque/Porto Grande/AP	1602	0
Ocidental do Tocantins/TO	1701	0,003951
Ocidental do Tocantins/TO	1702	0
São Luís/MA	2101	0,229475
Santa Inês- Bacabal/MA	2102	0,023955
Caxias/MA	2103	0
Presidente Dutra/MA	2104	0,026759
Imperatriz/MA	2105	0
Teresina/PI	2201	0,142401
Parnaíba/PI	2202	0,003011
Picos/PI	2203	0
São Raimundo Nonato/PI	2204	0
Oeste Potiguar/RN	2401	0,023264
Agreste Potiguar/RN	2403	0,141073
Leste Potiguar/RN	2404	0
Sousa-Cajazeiras/PB	2504	0
Petrolina/PE	2605	0,042144
Maceió/AL	2701	0,823436
Sertão Sergipano/SE	2801	0,998582
Agreste Sergipano/SE	2802	0,740711
Leste Sergipano/SE	2803	0,485672

Extremo Oeste Baiano/BA	2901	0
Santo Antônio de Jesus/BA	2902	0,073951
Ilhéus-Itabuna/BA	2903	0,845731
Vitória da Conquista/BA	2904	0,150801
Guanambi/BA	2905	0,792205
Barreiras/BA	2906	0,436613
Irecê/BA	2907	0,351438

FONTE: elaboração própria (2020)

6.1.1.2 Casos para o *Cluster 5* com cenário bom em relação aos consórcios – *cluster* contemplando o Estado do Paraná

Caso 1: consórcio Público com conjunto de municípios com cenário considerado bom com base na etapa quantitativa, também chamado Consórcio de Saúde 1 do Paraná (melhor do melhor cenário).

Municípios paranaenses integrantes: Altamira do Paraná, Araruna, Barbosa Ferraz, Boa Esperança, Campina da Lagoa, Campo Mourão (sede), Corumbataí do Sul, Engenheiro Beltrão, Farol, Fênix, Goioerê, Iretama, Janiópolis, Juranda, Luiziana, Mamborê, Moreira Sales, Nova Cantú, Peabiru, Quarto Centenário, Quinta do Sol, Rancho Alegre D'Oeste, Roncador, Terra Boa e Ubiratã.

Área de atuação: Saúde.

Justificativa: considerando a existência de 2 mesorregiões no *Subcluster 1* do *Cluster 5*, seleciona-se a mesorregião Noroeste Paranaense por apresentar o valor médio mais altos de despesas com consórcios em 2016, conforme ilustrado na tabela abaixo:

**Tabela 13 - Divisão do Subcluster 1 do Cluster 5 por Mesorregiões**

Mesorregiões	Código da mesorregião	Despesa Média Anual com consórcio
<b>Noroeste Paranaense</b>	4101	<b>82,58865</b>
Oeste Paranaense	4106	75,28066

FONTE: elaboração própria (2020)

Caso 2: Consórcio Público com conjunto de municípios com cenário considerado ruim com base na etapa quantitativa, também chamado Consórcio de Saúde 2 do Paraná (pior do melhor cenário).

Municípios paranaenses e catarinenses integrantes: Bom Sucesso do Sul, Chopinzinho, Clevelândia, Coronel Domingos Soares, Coronel Vivida, Honório Serpa, Itapejara D'Oeste, Mangueirinha, Mariópolis, São João, Saudade do Iguaçu, Sulina e Vitorino, pelo Estado do Paraná, e Campo Erê, Coronel Martins, Galvão, Jupiá, Novo Horizonte, São Bernardino, e São Lourenço do Oeste, pelo estado de Santa Catarina.

Área de atuação: Saúde.

Justificativa: considerando a existência de 3 mesorregiões no *Subcluster 3* do *Cluster 5*, seleciona-se a mesorregião Centro Oriental Paranaense por apresentar o valor médio mais baixos de despesas com consórcios em 2016, conforme ilustrado na tabela abaixo:

**Tabela 14 - Divisão do Subcluster 3 do Cluster 5 por Mesorregiões**

Mesorregiões	Código da mesorregião	Despesa Média Anual com consórcio
Norte Pioneiro Paranaense	4104	20,0908
<b>Centro Oriental Paranaense</b>	4105	<b>10,13775</b>
Metropolitana de Curitiba	4110	18,5289

FONTE: elaboração própria (2020)

Mister ser destacado sobre os consórcios selecionados que o Consórcio de Saúde do Ceará possui 24 municípios consorciados e presta serviços de saúde de média e alta complexidade; o Consórcio de Desenvolvimento do Pará possui 44 municípios consorciados e presta serviços de assessoramento técnico em diversas temáticas diretamente às prefeituras; o

Consórcio de Saúde 1 do Paraná possui 25 municípios consorciados e presta serviços de saúde de média e alta complexidade; e o Consórcio de Saúde 2 do Paraná possui 20 municípios consorciados e presta serviços de saúde com ênfase na média e baixa complexidade.

### 6.1.2 Parâmetros qualitativos

Gerring (2007) argumenta que é importante o conhecimento do objeto de estudo antes da seleção de casos para aprofundamento. A primeira etapa da pesquisa da tese permitiu uma melhor compreensão do panorama dos consorciamento intermunicipal brasileiro e a seleção dos casos acima apresentados.

Diferentemente dos estudos quantitativos, em estudos qualitativos a validação se dá no contexto da descoberta, logo o estudo de caso analisa um ou mais eventos que são abordados de forma detalhada e holística (KIRK e MILLER, 1986; RAGIN, 1987). Por isso, nessa etapa qualitativa, além da análise documental, foram realizadas entrevistas semiestruturadas direcionadas aos secretários executivos e também aos gestores financeiros dos consórcios, sendo comum que o próprio secretário executivo acumule a função de gestor financeiro ou que, ainda, indique outro funcionário do consórcio para responder as entrevistas. Os participantes participaram das entrevistas semiestruturadas mediante meio virtual, inclusive, em consideração às restrições trazidas à época pela pandemia de *Coronavírus Disease 19* (COVID-19).

As entrevistas direcionadas aos secretários executivos dos consórcios contemplaram 38 questões de orientação, divididas em 08 blocos, e buscaram as percepções acerca dos aspectos mais gerais do funcionamento dos consórcios selecionados com fulcro nas capacidades estatais tratadas aqui como variáveis dependentes. Por sua vez, as entrevistas direcionadas aos gestores financeiros dos consórcios foram orientadas por 19 questões divididas em 03 blocos e versaram sobre os aspectos financeiros desses consórcios públicos. Os roteiros para esses dois modelos de entrevistas se encontram no Apêndice B.

Os participantes da pesquisa foram contatados inicialmente por telefone e, a partir de então, por e-mail e por outros recursos virtuais de troca de mensagens, mas sempre de forma individual conforme as orientações da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (Conep). Os participantes assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) antes da realização das entrevistas.

Tem que se reforçar que as participações sempre foram voluntárias e foram tomadas medidas para mitigar os riscos de exposição dos participantes. Nesse sentido, tanto os nomes dos consórcios selecionados como dos participantes foram omitidos.

Os fatores que indicam fortalecimento institucional dos consórcios trabalhados na pesquisa qualitativas foram:

1. Capacidade Financeira: o volume de recursos financeiros disponibilizados aos consórcios com vistas a viabilizar a implementação de políticas públicas pelo consórcio;
2. Capacidade Burocrática: o perfil de qualificação profissional do corpo técnico mediante análise documental e entrevistas, pois em consórcios com corpo técnico mais qualificado e profissionalizado, potencialmente se produz melhores resultados nas políticas públicas.
3. Capacidade Legislativa: investigando a existência, volume e qualidade das amarras jurídicas nos consórcios selecionados, como os contratos de rateio e contratos de programa. Pela análise dos contratos de rateio, por exemplo, será possível aprofundar o perfil de despesas municipais com o respectivo consórcio e, mediante análise dos contratos de programa, será possível verificar a intensidade da delegação municipal de serviços públicos aos consórcios, visto que discriminam a forma de prestação do serviço e indicam condicionantes para garantir a continuidade dos mesmos; e
4. Capacidade de Infraestrutura: avaliação dos recursos não financeiros disponibilizados aos consórcios capazes de viabilizar a penetração das políticas públicas na sociedade ao longo do território do consórcio.

Aspectos que podem explicar o fortalecimento da capacidade institucional dos consórcios na implementação de políticas públicas analisados nessa etapa foram:

1. Estado: como a regulamentação diferenciada com incentivos seletivos; oferta de recursos disponibilizados por programas permanentes ou editais específicos. Tais informações foram obtidas mediante investigação nos sites governamentais e legislações dos estados a que pertencem os consórcios selecionados;
2. Política pública: investigou-se como os distintos desenhos das políticas públicas assumidas pelo consórcio levam a desempenhos distintos, que podem implicar regularidade de repasses de recursos financeiros, como saúde; necessidade de

grandes investimentos, como aterro sanitário; necessidade de regulamentação padronizada em todos municípios consorciados, como serviço de inspeção municipal; necessidade de contratação de profissionais específicos, como escritório de projetos de engenharia; etc.; e

3. Prefeitos: verificando, através de análise documental nos consórcios selecionados, como a atuação dos prefeitos e da burocracia municipal afetaram seu desempenho quanto à efetividade na implementação das políticas públicas; avaliando a relevância da figura da liderança entre os prefeitos consorciados e suas possíveis ideologias políticas; e verificando a participação dos prefeitos nas assembleias deliberativas dos consórcios selecionados.

Para melhor ilustrar as variáveis a serem exploradas na segunda etapa da pesquisa, segue abaixo quadro contendo o detalhamento de operacionalização e fonte das variáveis qualitativas propostas:

**Quadro 3 - Variáveis dependentes e independentes da etapa qualitativa**

Variáveis	Dimensão	Descrição	Mecanismos de apuração
V.D. 01	Capacidade Financeira	Perfil e volume de recursos financeiros disponíveis aos consórcios.	Investigação do volume e perfil de recursos financeiros que o consórcio público tenha acesso.
V.D. 02	Capacidade Burocrática	Qualificação e profissionalização do corpo técnico do consórcio público.	- Quantidade de profissionais por área de conhecimento; - Especializações dos profissionais; - Identificação de planos de carreira; - Existência e intensidade de capacitações; e - Experiência profissional dos profissionais.
V.D. 03	Capacidade Legislativa	Estruturação jurídica/institucional que permita maior estabilidade institucional ao consórcio público, principalmente por meio da segurança jurídica.	- Análise dos contratos de programa (que regulamenta os serviços delegados ao consórcio); - Análise dos contratos de rateio (que discriminam os repasses financeiros aos consórcios); e - Análise documental em geral que seja capaz de trazer maior segurança jurídica aos compromissos assumidos.
V.D. 04	Capacidade de Infraestrutura	Recursos não financeiros disponíveis aos consórcios com vistas a viabilizar a penetração das políticas públicas na sociedade ao longo do território de abrangência do consórcio.	Levantamento de recursos não financeiros, como os necessários para estruturação da política, mediante análise documental e realização de entrevistas semiestruturadas.
V.I. 01	Estado	Existência de incentivos positivos para consórcios públicos.	- Análise das legislações estaduais; - Análise de linhas de financiamento específicos para consórcios públicos; e

			- Análise doutras formas de atuação estadual perante seu(s) consórcio(s).
V.I. 02	Política Pública	Pactuação das políticas públicas nos consórcios.	Investigar como a forma que as políticas públicas são assumidas pelos consórcios podem influenciar de forma diferenciada o desempenho de cada política pública do consórcio.
V.I. 03	Prefeitos	Perfil da participação/atuação dos prefeitos nos consórcios.	Análise documental das atas de assembleias ordinárias e extraordinárias dos consórcios para verificação do quórum de participação e da natureza dos assuntos deliberados.

FONTE: elaboração própria (2020)

## 6.2 Resultados que sinalizaram para o fortalecimento da capacidade institucional dos consórcios públicos pesquisados

Os estudos de casos realizados sobre os quatro consórcios públicos selecionados objetivaram aprofundar a investigação sobre os principais fatores que afetam o fortalecimento institucional dos consórcios públicos municipais no que concerne a suas capacidades de implementar políticas públicas.

Os resultados foram estruturados no intuito de demonstrar quão fortes os consórcios estão para a implementação de políticas públicas no que concerne a suas capacidades financeira, burocrática, legislativa e de infraestrutura. Já as variáveis independentes pesquisadas buscaram explorar conexões causais ou fatores contextuais de tal fortalecimento por meio da atuação dos estados, dos prefeitos e das pactuações assumidas pelos consórcios quanto às políticas públicas.

### 6.2.1 Capacidade financeira

Analisando as resoluções do Consórcio de Saúde do Ceará, acerca de seus orçamentos, tem-se que para o ano de 2020 foram estimadas receitas correntes e fixadas despesas correntes da ordem de R\$15.200.000,00. Do total das receitas estimadas se destacam os R\$7.410.000,00 de transferências dos municípios ao consórcio mediante contratos de rateio com os municípios, R\$1.066.000,00 de transferências do governo federal por meio de convênio e R\$5.724.000,00 de transferência do estado para o consórcio por meio de contrato de rateio, visto que também integra o consórcio. Das transferências municipais, R\$5.942.000,00 (80%) se destinam à Policlínica e R\$1.468.000,00 (20%) se destinam ao Centro de Especialidades Odontológicas (Ceo). Dos repasses estaduais, R\$3.930.000,00 (68,65%) foram para despesas com a Policlínica e R\$1.794.000,00 (31,35%) para despesas com o Ceo. Há de se frisar que no orçamento do

Consórcio de Saúde do Ceará não há destaque para receitas obtidas com arrecadação com prestação de serviços de saúde.

Em relação ao perfil das despesas desse consórcio cearense, observam-se dois grandes grupos de despesas, no orçamento de 2020 foram R\$7.210.000,00 (cerca de 47% do total de despesas orçadas) para despesas com pessoal (contratação temporária, vencimentos, vantagens e obrigações patronais) e R\$4.680.000,00 (cerca de 30% do orçamento) para contratação de serviços de pessoas jurídicas, que contempla desde a contratação de serviços para manutenção de equipamentos e afins, até a contratação de empresas especializadas para a prestação de serviços finalísticos, como exames de imagens, patológicos, procedimentos clínicos, etc.

O Consórcio de Desenvolvimento do Pará se mostrou mais limitado quanto à capacidade financeira. Seu orçamento anual girou em torno de 1,8 a 2,2 milhões de reais nos últimos anos, sendo que a receita é obtida por mensalidades dos municípios “associados”, 44 atualmente.

Quanto às despesas, foi identificado que o consórcio de desenvolvimento paraense gasta tais recursos essencialmente com despesa de pessoal, que seja para a manutenção de equipe técnica vocacionada ao assessoramento dos municípios, bem como para os funcionários operacionais. O segundo maior grupo de despesas se refere a contratação de serviços, como para manutenção de equipamentos e serviços gráficos.

No que se refere aos orçamentos do Consórcio de Saúde 1 do Paraná, e para o exercício de 2020, foram estimadas receitas correntes e fixadas despesas na ordem de R\$30.558.289,61. As receitas do Orçamento Geral do consórcio decorrem da arrecadação tributária, patrimonial, serviços de saúde e outras fontes de receitas correntes e de capital. Destas receitas, destacam-se R\$5.287.602,83 a título de transferências correntes e R\$23.062.436,78 decorrentes de receitas de serviços de saúde, sendo que tais serviços proporcionam a cobrança por plantões médicos (22%), procedimentos (57%) e serviços de tratamento fora do domicílio (21%), sendo que todos são pagos também pelos municípios. As transferências correntes contemplam as transferências dos municípios por contratos de rateio (78,95%), transferências do estado por convênio do Programa Estadual de Apoio aos Consórcios Intermunicipais de Saúde ou Comsus (10,65%) e transferências do governo federal por convênios (10,4%).

Em relação as despesas fixadas no Orçamento de 2020, merecem destaque R\$1.625.294,57 (5,31%) para pessoal e encargos, R\$15.589.286,00 (51%) para serviços de atendimento médico, R\$4.778.520,00 (15,63%) para manutenção do programa de tratamento fora do domicílio, R\$5.161.801,84 (16,89%) para manutenção dos plantões médicos e R\$574.619,10 (1,88%) para contrapartida de convênios federais.

O orçamento do Consórcio de Saúde 2 do Paraná para o exercício financeiro de 2020 estimou a receita e fixou a despesa em R\$42.000.000,00. Em seu orçamento foi estimada a receita total mediante repasse do contrato de rateio com seus municípios, apropriação do imposto de renda retido na fonte, rendimentos das aplicações financeiras, faturamento do teto do Sistema Único de Saúde (SUS), convênios com órgãos da esfera federal e estadual, multas, outras receitas diversas e transferência de capital. Dessa receita total, destacam-se os R\$38.599.072,00 decorrentes de transferências correntes e R\$2.802.648,00 de receitas de prestação de serviços. As transferências correntes se referem principalmente às transferências do estado (R\$358.068,00) mediante convênio (Programa Comsus) e às transferências municipais (R\$38.156.004,00), ou seja, as transferências municipais representam praticamente 99% do volume das transferências correntes ao consórcio obtidos por meio de contratos de rateio firmados com os municípios consorciados. Já as receitas de serviços de atendimento à saúde relacionam-se aos valores cobrados de faturamento SUS, que são decorrentes de consultas, exames e procedimentos realizados pelos profissionais credenciados no consórcio para posterior faturamento junto ao SUS.

Em relação às despesas fixadas no Orçamento 2020, o Consórcio de Saúde 2 do Paraná destina R\$2.177.943,00 (5,2%) para o Centro de Atenção Psicossocial (CAPS), R\$3.431.781,00 (8,2%) para administração do consórcio e R\$36.390.276,00 (86,6%) para serem gastos diretamente com os municípios consorciados, por meio da prestação de serviços de alta complexidade não disponíveis nas redes públicas de saúde dos municípios consorciados.

Especificamente quanto ao financiamento municipal do consórcio, aspecto destacado nos levantamentos quantitativos da primeira etapa da pesquisa, o Consórcio de Saúde do Ceará tem conseguido reduzir seus custos correntes desde 2017, de tal sorte que, em decorrência da economia, diversas ações extras têm sido implementadas. Os prefeitos aprovam em assembleias quais novas ações serão implementadas com essa economia, que chegou a aproximadamente R\$ 4 milhões em 2018. Também foi destacado que todos os funcionários recebem em dia e que o consórcio está adimplente com todos fornecedores, o que tem permitido a aplicação de recursos financeiros para despesas futuras. Por essa razão, pode-se inferir que, quanto aos gastos do Consórcio de Saúde do Ceará, é mantida uma gestão financeira sustentável, de forma a resguardar despesas futuras e a evitar ser surpreendido com gastos supervenientes imprevisíveis ou de impacto imprevisível.

Foi identificado que o consórcio cearense pesquisado não realiza atividades pontuais para captação de novos recursos financeiros para o consórcio e considera as atuais fontes

suficientes para suas atuais atividades. O planejamento financeiro é realizado pelo consórcio e submetido à aprovação dos prefeitos, sendo a ênfase nas demandas por serviços de saúde da região. Em geral, esse consórcio adota como parâmetro o orçamento do ano anterior.

Outrossim, o Consórcio de Desenvolvimento do Pará também avaliou como suficientes os recursos repassados pelos municípios ao consórcio. Isso porque na visão do consórcio, o controle das despesas fixas e o planejamento dos investimentos contribuem para o equilíbrio financeiro. Ademais, como o consórcio se restringe às funções de assessoramento, não possui despesas de natureza de capital, tampouco procura obter outras fontes de financiamento.

No Consórcio de Desenvolvimento do Pará as ações voltadas para captação de recursos financeiros são direcionadas aos municípios, mas não ao consórcio, visto que a principal atuação do consórcio é de suporte técnico aos municípios. Logo, o financiamento do consórcio se dá exclusivamente por repasses municipais.

De toda sorte, os funcionários desse consórcio paraense elaboram um meticuloso planejamento das ações e custos para o ano seguinte, submetendo à deliberação dos prefeitos na sequência. Também são mantidos os parâmetros de gastos do ano anterior e, a cada final de exercício financeiro, são apresentados aos prefeitos os relatórios detalhados dos gastos do consórcio.

Já no Consórcio de Saúde 1 do Paraná, verificou-se a crença de que os recursos transferidos pelos municípios são suficientes porque os municípios pagam conforme as faturas de utilização dos serviços especializados. Os custos correntes desse consórcio são rateados pelos municípios mediante uma taxa administrativa com vistas a custear despesas de pessoal, manutenção e demais despesas de custeio. Mesmo assim, foi relatado que as despesas com pessoal ainda representam uma grande preocupação, em especial o pagamento do 13º salário dos funcionários.

O Consórcio de Saúde 1 do Paraná procura obter recursos adicionais por meio da geração de receitas próprias em seu laboratório, com profissionais e equipamentos próprios. À época da entrevista, foi relatado que essas receitas giram em torno de R\$40 mil por mês, obtidas principalmente pela cobrança dos serviços de raio x e ultrassom.

Sobre o apoio fornecido pelo governo estadual ao Consórcio de Saúde 1 do Paraná, além do repasse de recursos estaduais mediante convênio para viabilizar serviços de alta complexidade direcionados para gestantes, idosos, crianças e pessoas com deficiência mental, o consórcio também recebe cota parte SUS de seus municípios, ou seja, repasses federais do

SUS, sendo que os municípios repassam direto para o consórcio e podem pleitear aumento no número de atendimentos do consórcio aos pacientes de seus municípios.

A direção desse consórcio acredita que os recursos são suficientes atualmente, mas considerando que a orientação é pela redução de custos, nota-se grande pressão sobre a gestão financeira do consórcio. Identificou-se que atualmente 100% dos recursos orçados e disponibilizados são executados. Isso se deve tanto pela forma como os gastos são planejados como pelo fato do orçamento ser enxuto. Ademais, foi constatado que a equipe de gestão financeira do consórcio mantém relacionamento estreito com os setores financeiros dos municípios, todo mês, até como forma de garantir o adimplimento das faturas enviadas do consórcio aos municípios.

Acerca do financiamento, foi relatado que atualmente a inadimplência não existe no Consórcio de Saúde 2 do Paraná, sendo que todos os municípios pagam em dia e se demonstram satisfeitos com os serviços prestados.

O fato de o Consórcio de Saúde 2 do Paraná possuir municípios de dois estados (PR e SC), oferecendo margem para contar com aportes de recursos de ambos, o que lhe obriga a conhecer e respeitar as suas políticas. Nesse estudo exploratório, ficou aparente que o Estado do Paraná possui um perfil de financiador dos consórcios mais elevado em relação ao estado de Santa Catarina.

Aparentemente, para o Consórcio de Saúde 2 do Paraná, a principal fonte de financiamento são os municípios e atualmente não são realizadas tentativas de captação de recursos extras em outras fontes de financiamento para o consórcio. Esse consórcio também adota o Plano de Ação Conjunta de Interesse Comum (Placic), submetendo prioridades, metas e diretrizes aos prefeitos consorciados em assembleias deliberativas.

**Tabela 15 - Síntese da capacidade financeira nos consórcios públicos pesquisados**

<b>Consórcio Público</b>	<b>Quantidade de municípios</b>	<b>População Total*</b>	<b>Receita Total Orçamento 2020 (R\$)</b>	<b>Receita per capita Orçamento 2020 (R\$)</b>
Consórcio de Saúde do Ceará	24	658.512	15.200.000,00	23,08
Consórcio de Desenvolvimento do Pará	44	2.170.804	2.200.000,00	1,01
Consórcio de Saúde 1 do Paraná	25	326.363	30.558.289,61	93,63
Consórcio de Saúde 2 do Paraná	20	177.347	42.000.000,00	236,82

\* IBGE (2021)

FONTE: elaboração própria (2021)

### 6.2.2 Capacidade burocrática

Não diferente do que preceitua a Lei n.º 11.107/05, o protocolo de intenções do Consócio de Saúde do Ceará estabelece que o vínculo de seu quadro de pessoal será regido pela Consolidação das Leis Trabalhistas, salvo aqueles servidores municipais cedidos ou especialistas contratados por tempo determinado, como médicos, assistentes sociais, enfermeiros, farmacêuticos, fisioterapeutas, fonoaudiólogos, nutricionistas, odontólogos, biólogos, psicólogos, terapeutas ocupacionais e demais profissionais ligados a atividades auxiliares de saúde. Essa facilidade em contratar temporariamente profissionais da saúde pode ser vista como uma importante medida para assegurar a continuidade da prestação dos serviços.

O Estatuto do Consócio de Saúde do Ceará, datado de novembro de 2014, além de detalhar o funcionamento do consórcio, estabelece em seus anexos quadros de empregados públicos em comissão e de nível superior e médio para a sede do consórcio, para o Centro de Especialidades Odontológicas e para a Policlínica.

Quanto à forma de contratação dos funcionários do Consócio de Saúde do Ceará, com exceção de alguns poucos cargos comissionados, lotados na alta direção e assessoramento, todos funcionários são contratados mediante processo seletivo. O próprio secretário executivo é professor universitário estadual cedido ao consórcio com ônus compartilhado - 60% do custeamento de sua remuneração para o consórcio e 40% para o governo estadual. Ao total, são 291 funcionários previstos, dos quais 283 contratados mediante concurso público e 8 são cargos comissionados. Dos 291, 127 são de nível superior e 164 de ensino médio. Os salários variam de R\$9.111,17 a carga horária de 40 horas por semana para diretor executivo do consórcio ou diretor geral da policlínica, R\$4.151,67 para médicos a carga horária de 20 horas por semana, até R\$724,00 para auxiliares de serviços gerais e vigilantes a carga horária de 44 horas por semana.

No tocante aos serviços prestados, as entrevistas revelaram que são prestados satisfatoriamente pelo Consócio de Saúde do Ceará, sendo que a grande maioria dos mais de 130 funcionários atua no atendimento finalístico em serviços de saúde de baixa complexidade. Apesar do grande número de funcionários, foi informado que o consórcio pretende receber mais funcionários para viabilizar a implementação de novos serviços a serem ofertados à população dos 24 municípios consorciados.

Em relação às capacitações disponibilizadas pelo Consócio de Saúde do Ceará a seus funcionários, o consórcio mantém permanente incentivo a cursos e capacitações, sendo que foi

relatado terem muito orgulho do fato de uma ex-zeladora ter estudado e sido aprovada em processo seletivo do consórcio para vaga de contadora, sendo referência atualmente.

Já no Consórcio de Desenvolvimento do Pará, o atual corpo técnico é considerado quantitativamente e qualitativamente adequado às funções assumidas pelo consórcio, de vertente multifinalitária, marcadamente vocacionadas em assessorias técnicas correspondentes as principais secretárias das prefeituras consorciadas. Atualmente não consideram necessária ou pertinente a ampliação do corpo técnico, visto ter ocorrido recentemente uma otimização decorrente de “análise estratégica” em que houve redução do número de funcionários do consórcio.

O quadro de funcionários do Consórcio de Desenvolvimento do Pará é composto por dois grupos básicos: técnicos e apoio operacional. O grupo de técnicos cuida do assessoramento aos municípios associados, enquanto o grupo de apoio operacional assume as funções básicas do consórcio, como serviços gerais, limpeza, recepção, auxiliar administrativa, etc.

O consórcio não possui funcionários cedidos pelos municípios integrantes e possui rotina constante de capacitações e treinamentos em seus 03 eixos estratégicos: representação política e institucional; excelência na gestão; e aprimoramento das competências e infraestrutura. As assessorias técnicas do consórcio abarcam as áreas de agricultura; arquitetura; assistência social; contabilidade; educação; engenharia; esporte e lazer; meio ambiente; projetos e convênios; saúde; turismo e cultura; e planejamento.

Por sua vez, no Consórcio de Saúde 1 do Paraná, além de cerca de 30 funcionários próprios e 04 cedidos pelo governo estadual, o consórcio contrata empresa terceirizada para atuação em áreas finalísticas da saúde. Assim, no plano de cargos e salários são previstos 91 empregos, dos quais são ocupados cerca de 30, entre efetivos e em comissão. Como há ênfase na contratação de empresas terceirizadas para atuar na prestação de serviços de saúde, percebe-se que há poucos empregos para profissionais finalísticos previstos no plano de cargos e salários.

Atualmente existem funcionários atuando em diversas áreas do consórcio, mas pretende-se agregar corpo técnico à área de licitações para viabilizar ampliação de compras de medicamentos pelo Consórcio de Saúde 1 do Paraná para os municípios, pois a experiência recente de compras de equipamentos de proteção individual (EPI) para combate à pandemia de Covid-19 se mostrou muito boa para os municípios.

Quanto às capacitações para seus funcionários, foram consideradas como suficientes, sendo que abarcam tanto as temáticas da política de saúde como demandas pontuais, como compras e licitações.

E no Consórcio de Saúde 2 do Paraná não existem funcionários cedidos, apenas um reduzido corpo técnico que fica mais restrito a atividades de gestão, como licitação e controle. Ademais, vê-se com bons olhos a contratação de mais funcionários para atuar na área administrativa. O consórcio possui plano de empregos e salários e, atualmente, mantém quadro de empregados permanentes com 31 cargos abarcando ensino fundamental (1), médio (8), superior (16) e superior com especialização (6). Os salários dos empregados permanentes variam de R\$721,14 para auxiliar administrativo II com carga horária de 20 horas semanais e R\$1.229,23 para auxiliar de serviços gerais com com 40 horas semanais até R\$9.286,64 para médico psiquiatra com carga de 20 horas semanais. Também são mantidos 16 empregos em confiança, com salários variando de R\$2.638,25 para encarregado de manutenção a R\$14.423,23 para o secretário executivo do consórcio.

Todos os empregos do consórcio, sejam permanentes ou em confiança, possuem seus requisitos e descrição detalhada das atribuições no plano de empregos e salários. O plano institui 23 funções gratificadas para os empregados permanentes com acréscimo salarial de 10 a 60% e oito gratificações a serem acrescidas aos salários pela assunção de responsabilidade técnica por unidades finalísticas do consórcio. Ademais, também é estabelecido um plano de evolução para todos os empregos permanentes, contemplando 14 classes de evolução que representam aumentos gradativos no salário. Considerando o incentivo à especialização, os empregados avançam nas classes conforme comprovam conclusão em cursos com no mínimo de 300 horas, do ensino médio a pós-doutorado.

### *6.2.3 Capacidade legislativa*

Quanto à natureza jurídica, o Protocolo de Intenções do Consórcio de Saúde do Ceará surgiu como “consórcio público sob forma de associação pública, entidade de natureza autárquica e interfederativa, com personalidade jurídica de Direito Público, nos termos da Lei n.º 11.107/05”. Tal estruturação jurídica confere mais estabilidade institucional ao consórcio do que outros modelos possíveis, como associações civis ou meros contratos administrativos horizontais, visto que a natureza jurídica adotada interfere na sua capacidade normativa.

O Consórcio de Saúde do Ceará cuidou de prescrever em seu protocolo de intenções a formalização do contrato de programa para constituir e regular as obrigações entre os entes e o

consórcio, seja para a prestação de serviços públicos bem como para a transferência de encargos, pessoal ou bens necessários à continuidade dos serviços transferidos. O protocolo de intenções, enquanto norma comum a todos entes consorciados, busca assegurar certa estabilidade institucional, por meio de maior segurança jurídica nas suas ações.

A análise dos contratos de programas celebrados pelo consórcio cearense com seus municípios e estado consorciados, por exemplo, objetivando a transferência da gestão para o desenvolvimento das ações e serviços de saúde na policlínica, permitiu identificar que além da definição dos serviços, há o estabelecimento de indicadores e metas de produção e resultados, além de sistemática de avaliação de metas e indicadores de produtividade e qualidade. Esperar que sejam normatizados contratos de programa entre municípios e consórcio para regulamentar a delegação dos serviços municipais é o natural, mas o estabelecimento de metas e indicadores de produtividade e qualidade dos serviços revela um passo além, que pode ser entendido como uma amarração extra para obtenção de serviços prestados com mais qualidade.

Em relação à retirada de entes consorciados, o Protocolo de Intenções do Consórcio de Saúde do Ceará estipula que exige ato formal do seu representante somada à lei do próprio ente. Todavia, as obrigações assumidas permanecem até o adimplemento e os bens destinados ao consórcio só reverterão ao ente retirante se houver previsão para tanto em algum instrumento jurídico. Nota-se nesse ponto uma amarra normativa que visa a resguardar o consórcio, e na ponta, a continuidade da prestação de serviços de eventuais instabilidades político-institucionais, principalmente nos períodos de transição de prefeitos após eleições municipais.

Outrossim, as leis ratificadoras do consórcio cuidaram de enfatizar a necessidade de que os municípios incluíssem em suas propostas orçamentárias anuais as dotações suficientes à cobertura das responsabilidades financeiras decorrentes do consorciamento, isso sob pena, inclusive, de responsabilização perante a Lei de Improbidade Administrativa. Espera-se que uma norma que seja capaz de garantir o cumprimento futuro das pactuações assumidas, é uma norma que traz mais segurança jurídica e estabilidade institucional. A previsão de punições ao descumprimento do pacto pelo financiamento do consórcio cumpre importante mecanismo para sobrevivência e melhoria de desempenho do consórcio, repercutindo em todas outras capacidades institucionais, como a financeira, burocrática e de infraestrutura.

Quanto ao contrato de rateio, para regulação do repasse de recursos dos municípios ao Consórcio de Saúde do Ceará, foi relatado que existem dois tipos de contratos de rateio: um entre consórcio e estado e outro entre o consórcio e seus 24 municípios. No primeiro, o estado aporta 40% dos recursos financeiros de despesas correntes para exercício financeiro, sendo os

restantes 60% aportados pelos municípios mediante o segundo contrato de rateio. Esclarece que essa participação do estado no rateio das despesas correntes (com 40% do montante) engessa a participação dos municípios, proporcionalmente ao número de habitantes, de forma a custear 60% das despesas correntes anuais do consórcio. Os contratos de rateio entre consórcio e municípios são individualizados e calculados conforme o número de habitantes de cada município. Ficou claro que existe muito cuidado na elaboração dos contratos, visto que há reflexos do contrato de rateio com o estado nos contratos de rateio entre consórcio e municípios.

O Consórcio de Desenvolvimento do Pará foi fundado em 2000, mas em 2018 o consórcio efetuou junto à Receita Federal do Brasil a alteração de sua natureza jurídica para associação civil, de Direito Privado. A alteração da sua personalidade jurídica em 2018 para de direito privado, que por si só já representa um limitador à delegação de políticas públicas, visto que algumas atividades, como planejamento e fiscalização de serviços públicos, não podem ser delegadas à iniciativa privada. Por óbvio que, por ser um consórcio instituído como associação civil de direito privado, não se pode esperar considerável capacidade legislativa, principalmente em relação aos municípios integrantes, estes sim, pessoas jurídicas de direito público.

De acordo com o Regimento Interno do Consórcio de Desenvolvimento do Pará, toda e qualquer decisão que envolva gastos financeiros deve ser aprovada conjuntamente pelo presidente e pelo secretário executivo do consórcio. Tal ponto foi destacado na entrevista como um fator positivo que confere maior estabilidade e autonomia ao secretário executivo do consórcio.

Ademais, o regimento interno não cuida de amarras jurídicas próprias aos consórcios, como contrato de programa e contrato de rateio. Deixando, desse modo, a condução das atividades mais flexível e suscetível a mudanças. Outrossim, pela ausência de contrato de rateio, a contribuição ou mensalidade dos 44 municípios passa a depender de um esforço maior de cobrança constante. Essa ausência de contrato de rateio foi justificada pela natureza jurídica de associação civil, todavia, a Lei n.º 11.107/05 determinar a obrigatoriedade da adoção do contrato de rateio para transferências financeiras entre entes consorciados e consórcio, isso tanto para consórcios públicos de direito público (associação pública de natureza autárquica) como para consórcios públicos de direito privado (associações civis).

Já no Consórcio de Saúde 1 do Paraná, pelo Estatuto Social, datado de agosto de 2017, constata-se que o consórcio assumiu a natureza jurídica de Direito Público, como associação pública com natureza autárquica, conferindo maior capacidade normativa que outras formas admitidas – associação civil ou contrato administrativo.

No aspecto normativo voltado para amarrar os repasses municipais ao consórcio, nesse consórcio, os contratos de rateio são firmados por cada município com o consórcio para cada exercício financeiro, com valores vinculados: i) às cotas de contribuição, proporcional às respectivas populações municipais; ii) às contrapartidas devidas em decorrência do convênio estadual do Programa QualiCIS; iii) às estimativas dos atendimentos de enfermagem e unidades de terapia intensiva; iv) às aquisições de materiais e equipamentos; e v) às quotas SUS de cada município.

Situação peculiar foi identificada pela existência de contratos de rateio serem celebrados entre esse consórcio paranaense e duas Santas Casas da Misericórdia na região do consórcio, contemplando repasses de cerca de R\$4 milhões de reais e utilização de organizações sociais no combate à pandemia de Covid-19.

Em que pese o Consórcio de Saúde 1 do Paraná não elaborar contrato de programa, percebeu-se em seus contratos de rateio uma preocupação no detalhamento dos serviços delegados pelos municípios ao consórcio, o que faz inferir a supressão dessa ausência. Mesmo sem contrato de programa, alguns municípios cedem espaços para consultórios, clínicas e outras estruturas para viabilizar oferta de serviços de média e alta complexidade. Ademais, tanto o protocolo de intenções como as leis municipais que o ratificaram previram a possibilidade de os municípios constituírem contratos de gestão associada, concessão, permissão, parceria e termos similares para que serviços sejam executados pelo consórcio a favor dos municípios consorciados.

Em resolução também são dispostas informações sobre o Plano de Ação Conjunta de Interesse Comum (Placic), que estabelece para cada exercício financeiro metas e prioridades para o consórcio, além das diretrizes gerais para elaboração, execução e alterações do orçamento e despesas com pessoal e encargos. O Placic também contempla programas, atividades, projetos e operações especiais conduzidas pelo consórcio, sendo tudo submetido e apreciado previamente pelos prefeitos.

De acordo com o protocolo de intenções, o Consórcio de Saúde 2 do Paraná foi constituído como uma associação pública, com personalidade jurídica de direito público e de natureza autárquica. O protocolo de intenções e o estatuto preveem a elaboração de contrato de rateio, mas não de contrato de programa. Em sintonia com a Lei n.º 11.107/05, é determinado que os municípios só podem entregar recursos financeiros ao consórcio mediante contrato de rateio, que no consórcio deve ser formalizado anualmente.

Ao analisar os contratos de rateios desse consórcio, constatou-se que os critérios para mensuração do valor a ser repassado por cada município são de rateio per capita e/ou por utilização. Isto porque os valores pactuados nos contratos de rateio são calculados com base na solicitação de cada município consorciado, sendo que no decorrer do exercício tal valor poderá ser aditivado. Reforce-se que o contrato de rateio é adotado para viabilizar repasses financeiros dos municípios ao consórcio e ocorre prestação de contas dos gastos a cada quadrimestre.

#### 6.2.4 Capacidade de Infraestrutura

No Consórcio de Saúde do Ceará, além da estrutura excelente da Policlínica e do Centro de Especialidades Odontológicas, existe convênio com o Governo Federal para viabilizar a construção de novas unidades. A infraestrutura disponível ao consórcio tem viabilizado a oferta de diversos serviços médicos de baixa complexidade na região de abrangência do consórcio.

Por sua vez, apesar de o Consórcio de Desenvolvimento do Pará estar funcionando em uma sede adequada para a realização das atividades, foi defendido que a aquisição de sede própria seria algo importante para melhoria das atividades.

O Consórcio de Saúde 1 do Paraná possui uma estrutura que contempla 14 clínicas especializadas e diversas salas voltadas para diversos serviços e especialidades, que compreendem serviços médicos de média e alta complexidade, laboratório, serviços de órtese e prótese, ultrassonografia, raio-x, enfermagem, etc. Além disso, o consórcio utiliza as instalações de três hospitais Santa Casa na região. Trata-se de uma robusta infraestrutura disponível ao consórcio capaz de potencializar a implementação da política pública de saúde na região.

Nesse consórcio de saúde paranaense, mesmo sendo uma sede cedida, sem ônus, pelo governo estadual, existem equipamentos novos para diversas especialidades que permitem um bom desempenho na prestação dos serviços de saúde. De acordo com o Descritivo Operacional Anual 2020, o consórcio possui um sistema radiológico fixo, um ultrassom com *doppler*, dois desfibriladores, dois eletrocardiógrafos, um eletroencefalograma e outros 26 equipamentos biomédicos.

Pontualmente sobre o apoio do governo estadual, foi relatado que o estado pretende construir uma sede própria para o consórcio, com a expectativa de que a nova sede resolva a demanda por mais salas para mais especialistas, propiciando alcance maior dos serviços na sociedade.

Já o Consórcio de Saúde 2 do Paraná apresenta além da sede administrativa própria e unidades de atendimento de serviços ambulatoriais da saúde localizadas nos municípios consorciados, que são municípios no Estado do Paraná e de Santa Catarina. O consórcio mantém uma Central de Abastecimento Farmacêutico, uma Central de Materiais e Esterilização, um Centro de Especialidades Odontológicas (Ceo), três Centros Regionais de Especialidades (CRE), uma Farmácia e um Centro de Atenção Psicossocial (CAPS).

A título de esclarecimento, no Consórcio de Saúde 2 do Paraná, o atendimento aos municípios consorciados – que representa 86,6% da despesa orçada para 2020 – envolve a prestação de atendimentos à população dos municípios paranaenses e catarinenses consorciados por meio das unidades de serviços do CRE e do Ceo, nas áreas de saúde especializada, relacionados nos CRE aos serviços de: consultas médicas e de enfermagem, serviços de psicologia, nutrição e assistência social para atendimento e desenvolvimento dos programas de tuberculose, hanseníase, hepatite, serviço de atendimento aos portadores de doenças sexualmente transmissíveis (HIV/AIDS), cirurgias ambulatoriais, procedimentos traumatológico-ortopédicos, exames de patologia clínica, radiodiagnóstico, ultrassonografias e ecografias, anatomopatologia, citopatologia, diagnósticos em genética (micologia), ressonância magnética, tomografia computadorizada, órtese-prótese, fisioterapia, terapia especializada, instalação de cateter, cardiologia intervencionista, entrega de medicamentos excepcionais e de programas, cirurgias eletivas e demais procedimentos e serviços de saúde que conforme as necessidades dos municípios consorciados. E o Ceo promove atendimento especializado na área odontológica nas especialidades de prótese, endodontia, periodontia, cirurgia, diagnóstico de câncer bucal, atendimento a pacientes especiais. Também envolve a aquisição de materiais, medicamentos e insumos para suprir a demanda dos municípios consorciados e dos ambulatórios do CRE e Ceo.

Já no Centro de Atenção Psicossocial do Consórcio de Saúde 2 do Paraná são prestados atendimentos a pessoas com dependência de álcool e drogas dos municípios consorciados, disponíveis 24 horas.

### **6.3 Resultados que auxiliam a explicação do fortalecimento da capacidade institucional dos consórcios públicos pesquisados**

Já os resultados dessa seção foram caminhando no sentido de explicar a força dos consórcios para a implementação de políticas públicas no concernente a suas capacidades financeira, burocrática, legislativa e de infraestrutura. Ou seja, a seguir são demonstradas as

variáveis independentes pesquisadas nos consórcios selecionados que auxiliam na compreensão das capacidades institucionais descritas acima.

### 6.3.1 Estados

Antecederam à fundação do Consórcio de Saúde do Ceará a subscrição do protocolo de intenções pelos prefeitos e as leis ratificadoras do mesmo pelas respectivas câmaras municipais. O Protocolo de Intenções desse consórcio foi pactuado pelos 24 municípios e pelo governo estadual em 2009. Assim, observa-se a composição inicial do consórcio contendo o governo do estado por meio da Secretaria da Saúde do Estado, bem como os 24 municípios.

De acordo com a Ata n.º 001 – Ata de Fundação do consórcio, em maio de 2010 foi realizada a primeira reunião de prefeitos da região para fundar o consórcio. Interessante notar que além de participar, o Secretário de Estado de Saúde do Ceará conduziu a reunião com os prefeitos, indicando os próximos passos e medidas a serem adotadas por todos.

Merece destaque o critério de ponderação dos votos no Consórcio de Saúde do Ceará, o que por si só já revela certa preocupação em na manutenção da estabilidade institucional:

- a) Municípios até 35.000 habitantes- um voto
- b) Municípios acima de 35.000 habitantes até 75.000- dois habitantes
- c) Municípios acima de 75.000 até 105.000 habitantes- três votos
- d) Municípios acima de 105.000 habitantes- quatro votos
- e) O Estado terá 2/5 (dois quintos) do total dos votos da Assembleia Geral. (PROTOCOLO DE INTENÇÕES CONSÓRCIO DE SAÚDE DO CEARÁ, CLÁUSULA 7º, SUBCLÁUSULA SÉTIMA)

Observa-se que além da ponderação de votos crescer conforme o tamanho dos municípios consorciados, o ente consorciado estado possui 2/5 da quantidade total de votos, retendo em decorrência desse critério, somado a outros fatores relacionados ao poder de influenciar o consórcio, grande capacidade de interferir nas decisões do consórcio. Ou seja, não se trata de um consórcio exclusivamente intermunicipal como os demais, visto incluir o estado enquanto ator com natureza distinta, mais abrangente, detentor de outros poderes políticos, legislativos e financeiros muito diferenciados dos demais membros do consórcio.

Sinalizando alinhamento do consórcio com a estruturação da saúde no estado, o protocolo de intenções definiu que a sede do consórcio seria localizada no município polo da microrregião de saúde, “preferencialmente na sede da Coordenadoria Regional de Saúde”. Isso também indica influência do governo estadual no direcionamento do consórcio.

Uma peculiaridade no caso desse consórcio cearense reside no fato de que o estado de Ceará, enquanto consorciado, ao determinar o montante que será repassado para custear

determinados serviços, vincula os valores a serem repassados pelos demais entes consorciados, pela regra de que 40% do custeio do consórcio é promovido pelo ente estadual. Ou seja, o estado influencia diretamente no valor transferido pelos municípios ao consórcio, sendo que os valores mencionados no contrato de programa são detalhados nos contratos de rateio.

Interessante destacar que também foi apontado que os valores repassados pelo estado e pelos municípios se mantiveram inalterados desde 2013, isso devido ao valor repassado pelo estado ter se mantido constante, que conseqüentemente determinou o montante aportado pelos municípios. A importância da atuação estadual para o consórcio cearense é inegável, visto que além do rateio de 40%, existem outras ações específicas e intensa participação nas decisões do consórcio.

Desde 2007 o Estado do Ceará fomenta consórcios de saúde pelo Programa Estadual de Expansão e Melhoria da Assistência Especializada à Saúde (Proexmaes), que propôs como estratégia fortalecer os consórcios como modelo de gestão de policlínicas e de centros de especialidades odontológicas entregues pelo estado. Como visto na literatura, esse modelo de consórcios verticais, com a participação de entes de níveis distintos foi uma estratégia peculiar iniciada no Ceará e seguida por outros estados, como na Bahia.

No Consórcio de Desenvolvimento do Pará, foi identificado que o apoio estadual se restringe tão somente a participações em discussões técnicas das quais o consórcio esteja envolvido.

É pertinente destacar que, em se tratando de Paraná, pela Lei Complementar n.º 82 de 24 de junho de 1998, foram estabelecidas orientações para criação e implantação de consórcios intermunicipais, prevendo, desde aquele momento, o apoio do governo estadual, principalmente no aspecto técnico-profissional:

Art. 1º. O Estado do Paraná prestará, quando solicitado, apoio consistente em cooperação técnica para orientar Municípios paranaenses na criação e implantação de Consórcio Intermunicipal relacionado com a prestação de serviços públicos de interesse comum, nas funções, áreas e setores indicados pela presente lei.

§ 1º. A cooperação do Estado referida neste artigo, dar-se-á sob forma técnico - profissional para orientar a organização de Consórcio Intermunicipal, sua implantação e à análise de condições adequadas para a avaliação de investimentos em funções, áreas e setores mencionados nesta lei.

Assim, foi possível observar que, já em janeiro de 1994, por meio de termo de adesão ao SUS, o Estado do Paraná intermediou a adesão do Consórcio de Saúde 1 do Paraná junto ao Ministério da Saúde para viabilizar implementação do SUS na região compreendida pelos municípios do consórcio.

Nos consórcios de saúde do Paraná, a proximidade política do governo estadual com o consórcio é vista de forma muito positiva. Foi apontado que as regionais de saúde do governo estadual são consideradas as principais parceiras institucionais do consórcio, atuando em conjunto em diversas ações.

### 6.3.2 Políticas públicas

O protocolo de intenções do Consórcio de Saúde do Ceará, documento uniforme para todos os integrantes do consórcio, previu em sua Cláusula Segunda que o principal objetivo do consórcio seria:

[...] cooperação técnica na área da saúde entre os entes federados, em especial, visando à promoção de ações de saúde pública assistenciais, prestação de serviços especializados de média e alta complexidade, em especial: Serviços de Urgência e de Emergência hospitalar e extra-hospitalar; Ambulatórios especializados; Policlínicas; Centros de Especialidades Odontológicas – CEOS; Assistência Farmacêutica, entre outros serviços relacionados à saúde, em conformidade com os princípios e diretrizes do SUS, e o Plano Diretor de Regionalização-PDR do Estado do Ceará. (Grifos nossos).

Além da definição inicial das competências da política assumida pelo consórcio, do documento também se extrai a informação da necessidade de conformidade dos serviços aos princípios e diretrizes do SUS e, no caso desse consórcio analisado, ao Plano Diretor de Regionalização (PDR) do Estado do Ceará. Essa vinculação da política pública de saúde assumida pelo consórcio ao PDR demonstra, no mínimo, uma preocupação em conformidade do arranjo do consórcio com o que foi proposto no planejamento estadual.

No tocante aos objetivos específicos, o protocolo de intenções estabeleceu:

- a. Planejar, programar e executar programas, projetos, ações, atividade e serviços na área da saúde, de acordo com os objetivos previstos na presente cláusula.
- b. Fortalecer as instâncias colegiadas locais e regionais e o processo de descentralização das ações e serviços de saúde.
- c. Compartilhar recursos financeiros, tecnológicos e de gestão de pessoas, e o uso em comum de equipamentos, serviços de manutenção, tecnologia da informação, de procedimento de licitação, de unidades prestadoras de serviços, instrumentos de gestão, em especial programação assistencial e plano de gerenciamento do consórcio, ente outros, obedecendo as normas da regionalização.
- d. Prestar cooperação técnica, realizar treinamento, estudos técnicos e pesquisa e executar ações conjuntas de prestação de serviços assistenciais e de vigilância em saúde.
- e. Estabelecer vínculo de cooperação e articular esforços com vistas a criar condições de viabilidade, eficiência, eficácia e melhores resultados na gestão da saúde dos municípios consorciados.
- f. Promover a capacidade resolutiva, ampliar a oferta e o acesso da população aos serviços de saúde.
- g. Representar os entes da Federação consorciados perante outras esferas de governo, mediante deliberação da Assembleia Geral. (Grifos nossos).

Merece destaque a proposta contemplada desde o início do consórcio para ampliação da oferta e do acesso da população aos serviços de saúde, bem como o incentivo ao compartilhamento de recursos financeiros, tecnológicos e de gestão de pessoas, todos importantes para o fortalecimento institucional.

Já no Consórcio de Desenvolvimento do Pará, foram registradas na inscrição do Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica (CNPJ) suas atividades como:

94.30-8-00 - Atividades de associações de defesa de direitos sociais. As associações em defesa dos direitos sociais objetivam a defesa de causas relacionadas aos direitos humanos, direitos de grupos minoritários étnicos, assim como outros direitos difusos e coletivos. Ilustram essa categoria as Organizações não governamentais (ONGs) em proteção às garantias citadas acima, assim como as associações beneficentes em prol de grupos socialmente desfavorecidos, como as responsáveis pela distribuição de cestas básicas à comunidade carente.

94.93-6-00 - Atividades de organizações associativas ligadas à cultura e à arte. Neste campo destacam-se as organizações associativas ligadas à cultura e à arte. Os principais beneficiados são os profissionais destes ramos, como artistas plásticos, cantores, músicos, pintores, escritores, escultores, fotógrafos, artesãos, dentre outros. Também se beneficiam grupos sociais de interesse nas atividades como forma de lazer, entretenimento e cultura - como os clubes de cinema, literatura e organizações ligadas às artes, a eventos folclóricos e carnavalescos. Além de colecionadores de cada um dos segmentos artísticos.

94.99-5-00 - Atividades associativas não especificadas anteriormente. Estas atividades associativas não específicas referem-se aos trabalhos de associações direcionadas a diferentes fins, seja para defesa de questões de interesse público ou causas de objetivos particulares. Os maiores beneficiários destes serviços são a população de forma geral ou os grupos e categorias particulares relacionados. Destacam-se os movimentos de defesa do meio ambiente e da causa ecológica, organizações de apoio à serviços educacionais (municipais), movimentos de proteção a minorias religiosas, étnicas e culturais, bem como outros grupos minoritários, tais como grupos feministas e defensores da causa LGBTs. Também estão enquadradas as associações de defesa do consumidor e fraternidades; sociedades protetoras dos animais; clubes e diretórios estudantis e acadêmicos; associações de bairros, comunitárias; organizações de caridade e rotary clubs. (Grifos nossos).

No tocante à participação nas políticas públicas, observa-se para o consórcio paraense muita restrição e até mesmo certa indefinição, como nas “atividades associativas não especificadas”.

Em seu regimento interno, o Consórcio de Desenvolvimento do Pará se vocaciona ao “fortalecimento da gestão municipal”, sendo que, para tanto, são previstas atividades ligadas às áreas de saúde, educação, assistência social, agricultura, meio ambiente, cultura, turismo, planejamento, esporte e lazer. Ademais, o consórcio ainda está vocacionado ao suporte a seus municípios integrantes para assessoramento em engenharia, projetos e convênios.

Soma-se, à Diretoria, o conjunto de Assessorias Técnicas do consórcio paraense, abarcando assessorias para as áreas de agricultura; arquitetura; assistência social; contabilidade;

educação; engenharia; esporte e lazer; meio ambiente; projetos e convênios; saúde; turismo e cultura; e planejamento.

No Consórcio de Desenvolvimento do Pará se percebeu bastante influência sobre as políticas dos municípios consorciados, principalmente os com menos de 50 mil habitantes. Contudo, tal influência se restringe ao apoio técnico disponibilizado pelas assessorias técnicas disponibilizadas pelo consórcio. Interessante notar que o consórcio considera não ser necessário mais recursos financeiros para o consórcio, visto que lidando com assessoramento técnico não necessita de grandes gastos.

Por sua vez no Consórcio de Saúde 1 do Paraná, pela análise documental identificou em sua ata de fundação, datando de outubro de 1992, com finalidades de:

- I- Assegurar a prestação de serviços de saúde de segunda linha à população dos municípios consorciados, de maneira eficiente, eficaz e igualitária.
- II- Otimizar o uso dos recursos humanos e materiais colocados à disposição do Consórcio.
- III- Fomentar o fortalecimento das especialidades de saúde existentes nos municípios consorciados.
- IV- Estimular a integração das diversas instituições públicas e privadas para melhor operacionalização das atividades de saúde de segunda linha.
- V- Incentivar e apoiar a estruturação dos serviços básicos de saúde nos municípios consorciados, objetivando a uniformidade de atendimento médico e de auxílio diagnóstico para a correta utilização dos serviços oferecidos através do consórcio.
- VI- Representar os municípios que o integram em assuntos de interesse comum sobre saúde pública, perante quaisquer autoridades ou instituições.
- VII- Criar instrumentos de controle, acompanhamento e avaliação dos serviços de saúde prestados à população regional.
- VIII- Planejar, adotar e executar programas e medidas destinadas à promoção da saúde dos habitantes dos municípios consorciados, em especial apoiando serviços e campanhas do Ministério da Saúde e Secretaria de Estado da Saúde.
- IX- Viabilizar a existência de um hospital regional na área territorial do Consórcio. (ATA DE FUNDAÇÃO COMCCLUMEC, ART. 7º). (Grifos nossos).

Nota-se que o consórcio já nasce com grandes atribuições, como viabilizar um hospital regional, mas há grande destaque ao espaço de atuação esperado, na prestação de serviços de saúde de segunda linha ou média complexidade, com serviços especializados em nível ambulatorial e hospitalar com densidade tecnológica intermediária. Assim, o Protocolo de Intenções do consórcio e, por conseguinte, as respectivas leis municipais que o ratificam datam de 2007 e abarcam os 25 municípios da região com vistas a possibilitar a “gestão associada de serviço público, através do gerenciamento, planejamento, coordenação e execução, nas áreas médica, odontológica, especializada e ambulatorio, de forma direta e indireta, suplementares ou complementares ao SUS”.

Pela análise do Estatuto Social desse consórcio paranaense, fica notório que algumas das finalidades do consórcio foram ampliadas, visto que o consórcio surge em 1994 com

proposta de executar ações de média complexidade e, em 2017, já se propõe à prestação dos serviços assistenciais de saúde de média e alta complexidade:

- I- Executar, por solicitação dos Municípios consorciados, a prestação de serviços assistenciais de saúde de média e alta complexidade para a população dos Municípios ora consorciados, de maneira eficiente, eficaz e equânime;
- II- Aperfeiçoar o uso dos recursos humanos e materiais colocados à disposição do Consórcio;
- III - Fomentar o fortalecimento das ações assistenciais especializadas já desenvolvidas nos Municípios consorciados;
- IV- Avaliar, controlar e acompanhar a prestação de serviços assistenciais executados direta e indiretamente pelo [...];
- V- Contribuir com os Municípios consorciados na execução de ações destinadas a promoção da saúde de sua população, em especial apoiando serviços e campanhas do Ministério da Saúde e Secretaria de Estado da Saúde;
- VI- A convite, participar da organização do Sistema Estadual de Saúde obedecendo as diretrizes e normas que regem o Sistema Único de Saúde - SUS, particularmente as que dizem respeito ao processo de descentralização.
- VII- incentivar a estruturação dos sistemas de saúde nos Municípios consorciados, segundo os princípios organizativos do SUS, objetivando uniformizar e otimizar a oferta e a eficiente utilização dos serviços prestados através do Consórcio. (ESTATUTO SOCIAL CONSÓRCIO DE SAÚDE 1 DO PARANÁ, ART. 7º - Grifos nossos).

Foi apontado que um facilitador da delegação dos serviços dos municípios ao Consórcio de Saúde 1 do Paraná reside no fato de que os municípios não detêm viabilidade para contratação de profissionais da saúde para média e alta complexidade, sendo que o consórcio conseguiria negociar melhor com os fornecedores em escala ampliada. Por esse motivo, nesse consórcio são executadas políticas de saúde de média e alta complexidade, sendo que os municípios ficam com serviços de saúde de baixa complexidade e apenas o consórcio com média e alta complexidade. Não obstante, o consórcio pretende assumir mais especialidades de saúde, até porque existe a percepção de que o consórcio se fortaleceria por meio da ampliação de atendimentos de especialistas que atualmente não são contemplados pelo SUS na região, como neuropediatra.

Já no Consórcio de Saúde 2 do Paraná, o protocolo de intenções do prevê objetivos e finalidades para:

- I - Representar o conjunto dos Municípios que a integram em assuntos de saúde e de interesse comum perante outras esferas de Governo e perante quaisquer entidades de direito público ou privado, nacionais ou internacional;
- II - Assegurar a prestação de serviços de saúde em caráter suplementar e complementar à população dos Municípios consorciados, de maneira eficiente e eficaz, sempre que tais serviços não possam ser prestados diretamente pelo/no Município consorciado;
- III - Fomentar o fortalecimento dos serviços de saúde existentes nos Municípios consorciados, ou que neles vierem a se estabelecer;
- IV - Estimular a integração das diversas instituições públicas e privadas para melhor operacionalização das atividades de saúde;
- V - Criar instrumentos de controle, acompanhamento e avaliação dos serviços de saúde prestados à população regional;

VI - Planejar, adotar e executar programas e medidas destinados à promoção da saúde dos habitantes dos Municípios consorciados, em especial apoiar serviços e campanhas do Ministério da Saúde e Secretaria de Estado da Saúde;

VII - Desenvolver e executar serviços e atividades de interesse dos Municípios consorciados de acordo com os projetos e programas de trabalho aprovados pelo órgão próprio do Consórcio;

VIII - Colocar à disposição de entidades privadas, sob remuneração, os excedentes de serviços conforme a capacidade de produção, sem prejuízo da finalidade e filosofia do Consórcio;

IX - Viabilizar a existência de um hospital regional público na área territorial do Consórcio.

X - Prestar assessoria técnica, administrativa e operacional em qualquer área da Administração Pública dos Municípios consorciados;

XI - Desenvolver, de acordo com as necessidades e interesses dos consorciados, ações conjuntas de vigilância em saúde;

XII - Estabelecer relações cooperativas com outros consórcios regionais que venham a ser criados e que por sua localização, no âmbito macrorregional, possibilite o desenvolvimento de ações conjuntas;

XIII - Realização de licitações compartilhadas de que decorra contrato a ser celebrado por órgão ou entidade da administração direta ou indireta de ente consorciado. (PROTOCOLO DE INTENÇÕES CONSÓRCIO DE SAÚDE 2 DO PARANÁ, ART. 4º) (Grifos nossos).

Dos objetivos acima, percebe-se a participação do consórcio na saúde de forma suplementar e complementar aos serviços prestados pelos municípios, principalmente nas impossibilidades de oferta pelos municípios. Percebe-se também a previsão de viabilização de um hospital regional para atender a população dos municípios consorciados.

Interessante e peculiar é a instituição do Conselho de Secretários Municipais de Saúde, que possui um coordenador e vice-coordenador, ambos com mandato de dois anos. As competências desse conselho se encontram no Estatuto Social, da seguinte forma:

Art. 37. Compete ao Conselho de Secretários Municipais de Saúde:

I - Estabelecer as diretrizes a serem observadas na elaboração dos planos de atividades e programas de trabalhos do Consórcio;

II - Propor critérios para a programação e execução financeira e orçamentária do Consórcio.

III - Acompanhar, avaliar e fiscalizar os serviços prestados à população pelo Consórcio;

IV - Estudar, desenvolver e implantar formas de melhor funcionamento do Consórcio quanto à prestação de serviços e execução das ações de saúde;

V - Emitir parecer sobre convênios, contratos ou acordos de qualquer natureza a serem firmados para a realização das finalidades do Consórcio;

VI - Sugerir à Assembleia a contratação de serviços de auditoria externa;

VII - Aprovar a requisição de servidores públicos;

VIII - Fazer a indicação dos nomes do Secretário Executivo e do Diretor Técnico à Assembleia;

IX - Aprovar, ouvidas as ponderações dos profissionais médicos e paramédicos ligados ao Consórcio, o Regimento Interno do Corpo Médico e suas alterações;

X - Indicar, dentre os Secretários Municipais de Saúde, um nome que comporá o Conselho Fiscal do Consórcio. (Grifos nossos).

Percebe-se um teor extremamente técnico do conselho, com muita proximidade dos profissionais da saúde ligados ao consórcio. Assim, as escolhas da política tendem a ser mais

técnicas e menos política. Também vale destacar o poder que é dado ao conselho pela possibilidade de indicar nomes de candidatos à secretário executivo e diretor técnico para deliberação em assembleia de prefeitos.

Acerca da elaboração de planos e projetos para os municípios, existem demandas oriundas dos municípios. Tais demandas são submetidas ao conselho curador do consórcio, composto por sete secretários municipais de saúde com atribuição para aprovar os projetos da área da saúde.

Enquanto consórcio vocacionado à saúde, o Consórcio de Saúde 2 do Paraná aparentemente prioriza a média e alta complexidade, nesse sentido realiza inúmeros atendimentos de média complexidade e se tornou referência na aquisição de insumos e equipamentos para seus municípios integrantes. Assim sendo, o consórcio atualmente supre a demanda municipal de serviços de saúde desde medicamentos, insumos e equipamentos até atendimento a pacientes. Foi enfatizado que atualmente os municípios consorciados não precisam mais realizar licitações para aquisição de itens da saúde.

### *6.3.3 Prefeitos*

Existe uma divisão clara de funções na estrutura organizacional do Consórcio de Saúde do Ceará que pode ser considerada como básica, composta por três instâncias determinadas pela própria Lei dos Consórcios Públicos, mas que privilegia a participação dos prefeitos, a saber:

- I – Assembleia Geral – composta por todos os entes consorciados, representando a instância máxima do Consórcio;
  - II – Presidência do Consórcio – exercente da representação legal da associação pública;
  - III – Diretoria Executiva – responsável pela gestão diária das atividades consorciais.
- (PROTOCOLO DE INTENÇÕES CONSÓRCIO DE SAÚDE DO CEARÁ, CLÁUSULA 7º)

O protocolo também estabelece que a Assembleia Geral se reúne ordinariamente a cada três meses ou, extraordinariamente, mediante convocação do presidente do consórcio, que é sempre um prefeito de um dos municípios consorciados. Ademais, as decisões da assembleia se dão por maioria absoluta dos votos dos prefeitos e o mandato do presidente é por dois anos. Nota-se que as instâncias com maior poder de decisão no consórcio são representadas por prefeitos.

As atas das assembleias do consórcio do Ceará revelaram intensa participação dos prefeitos, que tratam de assuntos corriqueiros como deliberações sobre orçamento, gestão financeira e prestação de contas, bem como questões pontuais trazidas por prefeitos, como a

implementação de programa de capacetes, em consideração a um grande problema na região relacionado ao alto índice de traumatismo craniano causado por acidentes de motociclistas sem uso de capacete.

Algo relatado como um reflexo inevitável, refere-se aos impactos das eleições municipais, que sempre trazem a necessidade de reforçar para os novos prefeitos a importância e as limitações de atuação do consórcio. Nas últimas eleições municipais, por exemplo, houve uma renovação na região de abrangência do consórcio cearense de cerca de 75% no quadro de prefeitos. Essa demanda por sensibilização dos novos prefeitos pelo consórcio pode ser compreendida como um potencial risco de enfraquecimento do consórcio, visto que, de certa forma e em certo grau, o consórcio tem que redirecionar seus esforços para a sensibilização, podendo comprometer sua atuação frente às políticas públicas.

A estrutura organizacional do Consórcio de Desenvolvimento do Pará é estabelecida pela Diretoria, composta pelo presidente e vice-presidente, que são sempre prefeitos eleitos para mandato de dois anos frente ao consórcio, e por um secretário executivo, contratado em comissão por período indeterminado, sendo necessária deliberação da maioria dos consorciados para sua admissão e demissão.

Diferentemente do consórcio cearense, no paraense foi relatado que as mudanças de prefeitos oriundas das eleições municipais não representam grande risco às atividades do consórcio. De toda sorte, o consórcio apresenta aos novos prefeitos os serviços desenvolvidos e a memória de trabalho por meio de relatórios técnicos. Nessa linha, foi revelado que os aspectos políticos da região devem influenciar minimamente a atuação do consórcio, nos dizeres do entrevistado “[...] um dos pontos fundamentais para o sucesso ou melhor ‘sorte’ das associações e consórcios é isolar o máximo possível a política da governabilidade no consórcio, mas sem criar um insulamento burocrático”.

Também foi destacado que não são enxergadas outras lideranças políticas com poder sobre o consórcio, além dos próprios prefeitos. O único que pode ter algum ganho político com as ações do consórcio é o próprio presidente.

Notou-se a escassez de documentação disponibilizada por esse consórcio em relação aos outros pesquisados, o que tornou a análise qualitativa mais dificultosa aqui. Não obstante, considerando o que foi possível identificar, tem-se que no consórcio pesquisado do Pará, com 44 municípios, ocorrem poucos encontros dos prefeitos, sendo mais direcionados para capacitações do que propriamente para deliberações sobre políticas públicas.

De outra sorte, percebe-se pela leitura das atas das reuniões do conselho de prefeitos do Consórcio de Saúde 1 do Paraná que, em geral, há quórum de participação expressivo e que os prefeitos consorciados deliberam sobre alocação de recursos, prestação de contas, licitações, parcerias com instituições de ensino superior, tabela de valores de serviços prestados pelo consórcio e valores atualizados das contrapartidas financeiras dos municípios para o programa estadual de fomento aos consórcios de saúde.

Em geral a interação entre consórcio e seus municípios é boa, o que garante um índice de inadimplência quase inexistente. De toda sorte, visando à sensibilização dos prefeitos, a equipe técnica do consórcio realiza periodicamente visitas aos municípios para levantar demandas e demonstrar os trabalhos que têm sido realizados pelo consórcio.

Para o Consórcio de Saúde 1 do Paraná também foram identificados conflitos entre os agentes políticos, especialmente o decorrente do caso do prefeito da maior cidade e sede do consórcio que queria ser o presidente do consórcio. Porém, foi relatado que a tradição nas deliberações é de nunca eleger o prefeito do município sede para evitar polarização na execução.

O risco decorrente do relacionamento entre prefeitos e vereadores para as políticas públicas municipais é sempre preocupante. Nesse sentido, em relação à atuação dos legislativos municipais junto ao consórcio, foi apresentado que todos os vereadores dos municípios consorciados sabem da importância do consórcio para a população, por isso a equipe do consórcio sempre participa de reuniões junto às câmaras de vereadores para explicar os aumentos necessários em contratos de rateios.

Quanto aos impactos decorrentes das eleições municipais, pontuou-se que não só a mudança de prefeitos, mas a mudança de vereadores também exige um esforço do consórcio fora das suas atividades rotineiras, com vistas a sensibilizar os novos atores.

Relacionado à atuação dos prefeitos, sobre a análise documental do Consórcio de Saúde 2 do Paraná, identifica-se sua edição datando de 2012, contemplando 13 municípios do Estado do Paraná e 7 municípios do estado de Santa Catarina. Notou-se, porém, nas assembleias deliberativas uma intensa participação de prefeitos de municípios de ambos estados. Tanto nas reuniões da assembleia geral ordinária como extraordinária, cada um dos vinte municípios de ambos estados possui direito a apenas um voto. De forma geral são deliberados nas assembleias de prefeitos assuntos gerais como prestação de contas, credenciamento de profissionais, emendas parlamentares, licitações, homologação das reuniões do Conselho de Secretários Municipais de Saúde, dentre outros.

Além da Presidência e Vice-Presidência, sempre compostas por prefeitos que possuem mandato de dois anos à frente do consórcio, o consórcio é composto por Assembleia Geral, Conselho Deliberativo, Conselho de Secretários Municipais de Saúde, Conselho Fiscal e Secretaria Executiva.

Acerca da participação dos municípios no consórcio, tem-se que os municípios grandes participam em muitos casos pela posição de influência nos municípios vizinhos menores, como se para garantir certo controle sobre as políticas de sua proximidade.

Ainda no quesito prefeitos, também se destacou o apoio oferecido pela Associação dos Consórcios e Associações Intermunicipais de Saúde do Paraná (Acispar), associação também presidida por prefeito de município paranaense e que, além de atuação de articulação política, oferece assessoria jurídica e para captação de recursos federais ao consórcio.

Acerca das eleições municipais, foi relatado como maior impacto das mudanças decorrentes das eleições municipais para esse consórcio paranaense, a troca de presidente do consórcio, que conseqüentemente pode ameaçar a mudança do secretário executivo do consórcio.

#### *6.3.4 Outros aspectos que podem influenciar no fortalecimento da capacidade institucional dos consórcios*

Nesse tópico se encontram alguns aspectos revelados pelos casos que podem influenciar em menor grau no fortalecimento das capacidades financeira, burocrática, legislativa e infraestrutural dos consórcios. Assim, a adoção das vantagens específicas, trazidas pela legislação federal para os consórcios públicos em suas licitações, pode melhorar a capacidade financeira dos consórcios. Já as parcerias com universidades, por exemplo, para viabilização de acesso de acadêmicos aos consórcios, podem contribuir para a disseminação de novos conhecimentos e tecnologias e potencialmente agregar à capacidade burocrática.

Assim, tem-se que no Consórcio de Saúde do Ceará as vantagens previstas na legislação de licitações para consórcios públicos são adotadas (modalidades de licitação com limites ampliados, dispensa de licitação com limites ampliados e licitação regionalizada). Em geral, nas licitações os preços obtidos nas contratações de serviços e aquisições têm sido bem abaixo dos obtidos por municípios cearenses em suas licitações. A título de exemplo, o preço unitário para o kit Swab para teste rápido de Covid-19 foi adquirido pelo consórcio ao valor aproximado de R\$13,00 enquanto os municípios têm pagado em suas licitações em torno de R\$50,00.

No Consórcio de Desenvolvimento do Pará, que atualmente detém natureza jurídica de direito privado, não são realizadas licitações. Todavia, rotineiramente são solicitados pelo menos orçamentos de 03 fornecedores para se obter melhores aquisições e contratações.

No Consórcio de Saúde 1 do Paraná prevalecem as licitações regionalizadas, na modalidade de pregão eletrônico para compras e contratações de saúde para os municípios, excepcionalmente em forma presencial. O consórcio se beneficia das vantagens licitatórias previstas na legislação, seguindo, inclusive, as orientações pontuais concedidas pelo Tribunal de Contas do Estado. Também ficou notória a participação do estado juntamente com o consórcio, potencialmente obtendo economias de escala nas contratações.

Ainda sobre as licitações, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) e o Tribunal de Contas apoiam tecnicamente esse consórcio paranaense em contratações regionais e nas contratações exclusivas pelo município, nos termos do §1º do Art. 112 da Lei n.º 8.666/93, permitindo economias de escala nas licitações promovidas pelo consórcio e contratos individualizados pelos municípios. Tais contratações individualizadas representam importante moeda política para os prefeitos.

Quanto às parcerias institucionais, o Consórcio de Saúde do Ceará procura sempre atuar e divulgar suas parcerias institucionais com a universidade federal, com a universidade estadual, com a Assembleia Legislativa e, inclusive, com as câmaras de vereadores dos municípios integrantes do consórcio. Cada uma dessas instituições é parceira de forma diferente: a universidade federal fornece apoio profissional e repasse de recursos financeiros ao consórcio; a universidade estadual, com a oferta de alunos para a prática dos serviços de saúde; e a Assembleia Legislativa e as câmaras de vereadores com apoio e reconhecimento da atuação do consórcio pelos deputados e pelos vereadores, que acabam patrocinando os pleitos em favor do consórcio. Atribui-se a esse fortalecimento da imagem as parcerias institucionais, sendo que atualmente todos municípios estão bem unidos ao consórcio, sem ameaças de inadimplência ou desligamento.

Já pelo perfil de atuação do Consórcio de Desenvolvimento do Pará, credita-se a manutenção de parcerias institucionais com os três níveis de entes federados, principalmente para fins de viabilizar o assessoramento técnico aos municípios consorciados, como em cadastros para obtenção de recursos, elaboração de planos municipais, cadastros e acompanhamentos de convênios de entrada, etc.

O Consórcio de Saúde 2 do Paraná também possui diversos parceiros político-institucionais, como a Secretaria Estadual de Saúde e o Ministério da Saúde. Mas foi destacado

enquanto parceira de destaque o *Rotary Club*, com o qual o consórcio mantém dois projetos: o da geladeira solidária, onde oferecem lanches gratuitos aos usuários; e a brinquedoteca, espaço todo repaginado pelo *Rotary Club* para as crianças em tratamento no Centro de Referência em Especialidades do consórcio.

#### 6.4 Discussão dos resultados qualitativos

Estados, políticas públicas e prefeitos foram os fatores analisados nessa etapa exploratória e permitiram inferir reflexos sobre o fortalecimento da capacidade institucional dos consórcios estudados. Não se pode olvidar que tais fatores analisados parecem impactar em uma ou mais das dimensões de capacidade estatal abordadas nessa pesquisa.

Considerando que o objetivo orientador da pesquisa foi melhorar a compreensão das condições para o fortalecimento da capacidade institucional dos consórcios públicos intermunicipais no Brasil para a implementação de políticas públicas, foi possível, mediante a análise exploratória dos casos selecionados, perceber que os consórcios de regiões de pior cenário financeiro – aqui definido pela combinação de dados financeiros das prefeituras, riquezas dos municípios (PIB) e taxas de despesas municipais com consórcios – para fortalecimento da capacidade estatal financeira de consórcios, em geral, foram os que se pode inferir menor capacidade de implementação de políticas públicas, praticamente nas quatro dimensões abordadas.

Com vistas a facilitar a compreensão e visualização da análise dos resultados obtidos nessa etapa da pesquisa, o quadro abaixo foi estruturado de forma a sintetizar os achados para cada uma das três variáveis independentes de forma relacionada ao referencial teórico mobilizado.

**Quadro 4 - Síntese da avaliação dos resultados obtidos na etapa qualitativa**

Variáveis	Dimensão	Proposição	Referencial Teórico	Principais Resultados
V.I. 01	Estado	Existência de incentivos positivos fortalece a capacidade institucional dos consórcios públicos.	1. Princípio da subsidiariedade no federalismo – Reis (2010); Oliveira (2007); e CF/88 (Art. 241); 2. A descentralização deixou possibilidades de repasses de recursos federais e estaduais aos municípios – Abrucio e Soares (2001); Batista (2008) e Soares e Machado (2018); 3. Competências comuns e concorrentes dos entes federados	Os resultados corroboraram a proposição dessa variável e revelaram que nos consórcios em que há apoio estadual mais intenso, existe um ambiente mais favorável ao fortalecimento da capacidade institucional, com menores custos de transação para os municípios e maior estabilidade para o cumprimento de regras e minimização de riscos. Não

			<p>– Constituição Federal de 1988 (Arts. 23 e 24);</p> <p>4. Algumas políticas podem ser implementadas por quaisquer dos níveis de entes federados, justificando a cooperação entre níveis federativos – Grin e Abrucio (2017); Arretche (2004); Mendes (2004); e Souza (2005);</p> <p>5. Estados podem elevar o patrocínio a determinadas políticas esperando ganhos secundários – Olson (1965); Laczynski e Teixeira (2012); e Las Casas (2015);</p> <p>6. Importância da indução estadual mediante incentivos seletivos positivos ou coercitivos, inclusive pela legislação estadual – Garson (2009);</p> <p>7. A ausência de indução federativa, devido à falta de políticas regionais consistentes pelos governos estaduais se mostram um desafio – Abrucio e Sano (2013);</p> <p>8. Consórcios verticais, em que o estado pertence ao consórcio juntamente com os municípios, possui melhores desempenhos em relação à política – Julião e Olivieri (2020); e</p> <p>9. A promoção da cooperação nos consórcios pelo governo estadual é determinante para o sucesso da política - Gerigk e Pessali (2014).</p>	<p>obstante, o fomento estadual aparentemente também interferiu no fortalecimento das capacidades burocrática, legislativa e infraestrutural dos consórcios de saúde do Ceará e do Paraná.</p> <p>Foram identificadas diversas formas de fomento estadual aos consórcios nos três estados analisados. No estado com suporte meramente político se encontra o consórcio da região de pior cenário esperado pelos parâmetros estabelecidos na primeira etapa da pesquisa. Quanto aos consórcios do melhor <i>cluster</i> (Paraná), foram identificados mecanismos de planejamento e de repasse de recursos estaduais aos consórcios de saúde. Já no consórcio cearense, o estado parece ser muito determinante para o despontamento de seus consórcios em um cenário de indicadores socioeconômicos tão desfavoráveis, como o é nas regiões Norte e Nordeste do país. Nesse caso, além de repasses de recursos financeiros, o estado é também ente consorciado e participa das deliberações do consórcio.</p>
V.I. 02	Política Pública	A política pública e as pactuações que definem as competências delegadas aos consórcios interfere na sua capacidade institucional.	<p>1. Consorciamento é incentivo para redução de custos municipais com serviços – Silva et al. (2020) e Carneiro e César (2016);</p> <p>2. Características de cada política – especificidade e mensurabilidade do bem – podem interferir na viabilização a ação coletiva – Feiock (2007);</p> <p>3. Certas políticas carecem de escala adequada para viabilização – Ribeiro (2007);</p> <p>4. Existem vantagens para as políticas públicas nos consórcios, como ganhos de economia de escala, alcance de mais beneficiados, agregação de qualidade – Gerber e Gibson (2005 e 2009) e Feiock (2005);</p>	<p>Nos quatro consórcios estudados foram identificados três de saúde um de desenvolvimento econômico. Com base no que a literatura sinaliza, o desenho da política parece interferir na atuação regional. Logo, todos os consórcios de saúde demonstraram repasses financeiros do governo estadual e volume maior de repasses de seus municípios, com capacidade financeira mais forte. Outrossim, tais consórcios atuam prestando serviços diretamente à população dos municípios com mais profissionais e mais qualificados, valendo-se de mais recursos estruturais,</p>

			<p>5. Políticas diferentes estruturam padrões próprios, distribuindo responsabilidades e recursos de forma distinta nas relações intergovernamentais – Soares e Machado (2018);</p> <p>6. Algumas políticas de alta complexidade requerem maior quantidade de capital físico e humano – Garson (2009); e</p> <p>7. Em determinadas políticas o governo central consegue influenciar e incentivar a tomada de decisão dos governos locais, inclusive usando regras federais sobre transferências fiscais – Machado (2018) e Grin e Fernandes (2020).</p>	<p> sinalizando capacidades burocrática e infraestrutural maiores.</p> <p> Enquanto no Ceará o consórcio atua na média e baixa complexidade, no Paraná a ênfase está na alta e média, ao que esses possuem orçamento bem superior àquele. No Paraná, o consórcio que acabou se revelando mais forte possui mais estruturas e consegue atrair municípios de outro estado.</p> <p> Por sua vez, o consórcio de desenvolvimento econômico, com atuação multifinalitária, não conta com recursos financeiros, corpo técnico, normatização e estruturas robustos.</p>
V.I. 03	Prefeitos	O perfil de atuação dos prefeitos nos consórcios interfere na sua capacidade institucional.	<p>1. Interesses político partidários dificultam a governança regional – Gerber e Gibson (2005 e 2009); Guimarães (2010); e Abrucio e Sano (2013);</p> <p>2. Atores de grupos grandes tendem a ser não atuantes ou menos atuantes – Olson (1965) e Oye (1985);</p> <p>3. A figura de um líder é capaz de influenciar em prol do grupo – Taylor (1990);</p> <p>4. Os atores também agem por motivações e valores sociais – Reis (1998); Elster (1994); Przeworski (1994); McDonough (2000); Ostrom (2009); Olson (1965); North (1990);</p> <p>5. Governantes locais ponderam como interesses políticos e econômicos locais repercutirão na atuação regional – Gerber e Gibson (2005 e 2009); e</p> <p>6. Importância de os políticos locais compreenderem papel e participarem – Laczynski e Teixeira (2012).</p>	<p> Pode-se dizer, para os casos estudados, que em geral há a compreensão da importância do consórcio por parte dos prefeitos, independentemente do desempenho do consórcio. Contudo, a intensidade e o perfil de participação dos prefeitos, mostram-se importantes para influenciar principalmente as capacidades financeira e legislativa.</p> <p> Pelas análises também se pode inferir ser essa a variável independente mais fraca das mobilizadas aqui.</p>

FONTE: elaboração própria (2021)

Existem muitos argumentos na literatura de que a intervenção estadual em favor da cooperação nos consórcios é determinante para o sucesso dos consórcios (GERIGK e PESSALI, 2014). Sendo que a etapa qualitativa da pesquisa indica a propriedade de tal entendimento, especialmente em relação aos consórcios selecionados vocacionados à saúde, em que ocorre considerável repasse de recursos financeiros estaduais. Tanto que em ambos *clusters*

analisados, os consórcios das regiões de melhor cenário destacaram a relevância de programas que são mantidos pelo governo estadual, com repasses de recursos financeiros que fortalecem de forma imediata a capacidade financeira e de forma mediata as outras dimensões de capacidades.

Grosso modo, deve-se destacar que essa atuação dos governos estaduais pode ser considerada como praticamente nula no caso do Consórcio de Desenvolvimento do Pará, como forte no caso dos consórcios de saúde do Paraná e como muito forte no caso do Consórcio de Saúde do Ceará, em que o estado é mais do que fomentador, faz parte do consórcio e determina diretamente nos seus resultados.

Merece destaque que alguns autores (JULIÃO e OLIVIERI, 2020; GERIGK e PESSALI, 2014) já sinalizaram que os consórcios de saúde com maior intervenção estadual possuem volumes de fomento financeiro mais expressivos, como se percebeu nos consórcios do Paraná e no do Ceará. Em ambos estados, pelo menos para os consórcios de saúde aqui analisados, os estados custeiam parcela das despesas, reduzindo significativamente os custos de transação e potencialmente facilitando a cooperação mediante mais estabilidade no cumprimento de regras e minimização de riscos. Não obstante, há de se destacar que a grande dependência a recursos estaduais pode ser vista como um grande risco para o consorciamento, caso o estado em algum momento decida não mais atuar conjuntamente com o consórcio.

As informações obtidas indicam uma participação do governo estadual mais expressiva no Consórcio de Saúde do Ceará, passando desde a intermediação em instrumentos firmados com o governo federal até o estabelecimento de critérios de votação em assembleias gerais. O Estado do Ceará possui 2/5 do total de votos nas deliberações do consórcio, o que representa forte influência na condução do consórcio.

Para esse consórcio do Ceará, observou-se nos orçamentos que o estado praticamente assume o financiamento dos grandes empreendimentos do consórcio, como a Policlínica e o Centro de Especialidades Odontológicas. Ademais, interessante destacar que o Estado do Ceará não precisa pactuar convênios para repassar recursos financeiros ao consórcio, pois, como integrante do consórcio, realiza suas transferências por meio do contrato de rateio, amarrando o orçamento estadual com rubricas orçamentárias para tanto. O estado também possui o condão de dimensionar as despesas correntes do consórcio, visto que os valores repassados pelo estado devem corresponder a 40% das despesas correntes do exercício financeiro do consórcio e os municípios responderiam pelos 60% restantes, de forma proporcional à população. Por isso, no orçamento de 2020 foram estimados repasses de R\$5.724.000,00 pelo estado, que

corresponderam a 40,3% das receitas correntes, e de R\$7.410.000,00 pelos municípios, que representaram apenas 52,18% das receitas correntes, visto que o restante foi previsto para repasses federais devidos aos municípios, mas repassados diretamente para o consórcio público.

Já os consórcios públicos de saúde do Paraná recebem transferências de recursos financeiros do estado por meio de convênios administrativos atrelados ao Programa Estadual de Apoio aos Consórcios Intermunicipais de Saúde (Comsus). Programa que possui como objetivo implementar a gestão das redes de atenção, por meio da parceria dos consórcios intermunicipais de saúde do Paraná, com vistas a melhorar a qualidade da atenção à saúde de nível secundário no estado.

Dentre os objetivos específicos do Comsus merecem destaque aqui: i) a inserção dos consórcios de saúde nas redes de atenção à saúde de forma integrada com a atenção primária e terciária; ii) o preenchimento dos vazios assistenciais; iii) os investimentos para melhoria da infraestrutura e de equipamentos; e iv) o alinhamento do modelo de atenção dos consórcios de saúde paranaenses às redes de atenção à saúde prioritárias para a Secretaria de Estado de Saúde do Paraná.

Os objetivos específicos sobreditos permitem inferir: em i), uma indução estadual aos consórcios assumirem a atenção secundária; em ii), uma forma do governo estadual equalizar a questão das competências comuns do Art. 23 da CF/88; em iii), uma grande oportunidade para fortalecimento da capacidade infraestrutural, viabilizando a penetração da política de saúde ao longo do território de abrangência dos consórcios paranaenses; e em iv), uma espécie de isomorfismo potencialmente condicionado a repasses de recursos financeiros, até mesmo porque os consórcios de saúde são avaliados por comissões mistas trimestralmente e os resultados das avaliações quanto às metas pré-estabelecidas impactam os valores repassados pelo estado aos consórcios.

Deve-se esclarecer que o Comsus adota três linhas de apoio aos consórcios: custeio, investimento e capacitação. Relativo ao custeio, o Comsus faz aportes proporcionais à população, mas considerando um fator de redução de desigualdades regionais estabelecido pelo governo estadual. Dessa sorte, a população do território do Consórcio de Saúde 1 do Paraná é estimada em torno de 326 mil habitantes e em 2020 o consórcio fez jus a receber R\$563.292,00. Por sua vez, o Consórcio de Saúde 2 do Paraná teve a população dos seus municípios paranaenses estimada em cerca de 132 mil habitantes, o que justificou estimar a receita de repasses pelo convênio estadual em R\$358.068,00.

Em suma, ambos governos estaduais sobreditos, do Ceará e do Paraná, podem ser considerados grandes financiadores dos consórcios intermunicipais da política de saúde. Não se trata de apoio pontual a determinada ação ou obra, mas sim de suporte financeiro perene, juridicamente bem amarrado, que proporciona sobremaneira o fortalecimento da capacidade financeira dos consórcios e, conseqüentemente, o fortalecimento das capacidades burocrática, legislativa e de infraestrutura.

Além da integração do Ceará ao consórcio e da regra de comprometimento de 40% das receitas correntes, outra importante distinção notada quanto ao fomento desses estados, reside no fato de que o Ceará financia sem discriminar a finalidade, enquanto o Paraná financia mediante convênio objetivando a atuação em nível secundário da política de saúde no estado, de forma a integrar os níveis primário e terciário. Ou seja, pode-se inferir uma divisão mais clara de atribuições no recorte paranaense entre municípios (atenção primária), consórcio (atenção secundária) e estado (atenção terciária).

Ademais, verificou-se que, nesses três casos estudados no Ceará e Paraná, além da influência da variável independente “estados” para o fortalecimento das capacidades, a pactuação sobre quais competências da política de saúde o consórcio deve assumir, permite inferir a relevância da variável independente “política pública” enquanto capaz de refletir no fortalecimento de todas as dimensões abordadas da capacidade institucional dos consórcios.

Os casos estudados demonstraram que a mesma política pública é exercida de forma diferente pelos consórcios, com maior ou menor autonomia, infraestrutura e corpo técnico quantitativa e qualitativamente distinto. De fato, que cada política pública possui sua especificidade e mensurabilidade do bem ofertado à população (FEIOCK, 2007), sendo que a mesma política pode requerer corpo técnico ou outros recursos distintamente conforme a complexidade adotada. Caminhando nessa linha, percebeu-se que todos os consórcios de saúde analisados na pesquisa qualitativa possuem repasses financeiros do governo estadual e atuam prestando serviços diretamente à população dos municípios consorciados, serviços esses que variam de complexidade, influenciando as diferenças percebidas no financiamento do consórcio, nos quadros de funcionários, nas normas instituídas pelo consórcio e nos investimentos de infraestrutura do consórcio.

Em consideração à sobredita possibilidade de atuação distinta da mesma política pública, notou-se que apesar dos resultados estatísticos da etapa quantitativa da pesquisa - que continham dados financeiros dos municípios juntamente com informações sobre PIB - terem sinalizado para a região (*subcluster*) do Consórcio de Saúde 1 do Paraná como melhor cenário

dentro do *Cluster 5* (Paraná), observou-se nos orçamentos anuais estudados uma capacidade financeira superior do Consórcio de Saúde 2 do Paraná, tanto pelo volume de receita total anual como pelo valor da receita *per capita*, que em 2020 representou 2,5 vezes mais do que o auferido para o Consórcio de Saúde 1 do Paraná. Ocorre que, enquanto fatores explicativos da capacidade financeira, ambos possuem o mesmo estado atuando, um perfil de participação dos prefeitos semelhante e a mesma política pública de saúde. Mas essa incongruência com a sinalização pela análise de *clusters* motivou um aprofundamento mais metuculoso sobre a forma de lidar desses consórcios com a política de saúde.

Sob análise dos orçamentos de 2020 dos consórcios pesquisados do Paraná, constatou-se que praticamente 92% da receita do Consórcio de Saúde 2 do Paraná decorre de transferências correntes dos municípios e cerca de 7% advêm de receitas obtidas com cobranças também dos municípios por serviços prestados à população. Já para o Consórcio de Saúde 1 do Paraná as transferências de recursos correntes municipais representam cerca de 17% da receita anual e as receitas de serviços de saúde representam aproximadamente 75%, também cobrados dos municípios.

Eis que, foi observado que o Consórcio de Saúde 1 do Paraná surpreendentemente apresentou capacidades financeira, burocrática, legislativa e de infraestrutura aquém do que o da região de pior cenário desse mesmo *cluster* (Consórcio de Saúde 2 do Paraná). Dessa constatação se mostraram pertinentes alguns questionamentos adicionais: Por que dois consórcios de saúde de um mesmo estado possuem padrões de receitas tão distintos? Por que um consórcio possui ênfase nas transferências correntes municipais e outro nas receitas de serviços de saúde e no que isso interfere? E por que um consórcio de saúde paranaense consegue atrair municípios catarinenses que já pertencem a outro consórcio de Santa Catarina?

Quanto à distinta composição das receitas, pode-se inferir maior liberdade para atuação no Consórcio de Saúde 2 do Paraná, visto que a ênfase não fica na cobrança pela prestação de serviços, mas nos repasses municipais correntes pactuados “mais genericamente” em rateio.

Grosso modo, no que se refere à grande atratividade do Consórcio de Saúde 2 do Paraná passam pela priorização da oferta de atendimentos de maior complexidade que não estão disponíveis na rede pública municipal; pelos recursos estruturais mais diversificados e robustos que outros consórcios; e pela maior oferta de serviços do que os consórcios vizinhos, mesmo que estejam em outro estado.

Nesse ponto, foi interessante perceber que os sete municípios catarinenses que participam desse consórcio paranaense também participam de um consórcio de saúde de Santa

Catarina de porte grande, com 53 municípios que contemplam população de aproximadamente 562 mil habitantes, mas que representam uma receita *per capita* de cerca de R\$9,00, valor cerca de 26 vezes menor que o calculado para o consórcio paranaense. O perfil de atuação do consórcio catarinense é diferente, o orçamento para 2020 do consórcio catarinense revela que praticamente 42% das despesas anuais são para a distribuição de medicamentos e materiais e aproximadamente e 53% para oferta de serviços médicos especializados credenciados.

Por sua vez, o Consórcio da Saúde 2 do Paraná, contando com três Centros Regionais de Especialidades (CRE), do Centro de Especialidade Odontológicas (CEO), do Centro de Atenção Psicossocial (CAPS), da Farmácia, da Central de Materiais e Esterilização e da Central de Abastecimento Farmacêutico, oferta serviços especializados de alta complexidade a população dos municípios consorciados não disponíveis na rede pública municipal. Observa-se que as escolhas de como lidar com a mesma política pública podem afetar também a capacidade infraestrutural do consórcio público. Nesse sentido, por meios das estruturas supramencionadas, o consórcio parece alcançar ao longo não só do território de abrangência inicialmente (quando da instituição do consórcio) pensado para o consórcio, mas abarcando sete municípios catarinenses, uma gama de serviços de saúde que não estão disponíveis nas redes da saúde pública dos municípios.

Ainda no Paraná, o Programa Estadual Comsus repassa recursos estaduais aos consórcios de saúde para aquisição de equipamentos e viabilização de obras, como os centros de especialidades, impactando positivamente a capacidade infraestrutural dos consórcios. Dos investimentos proporcionados pelo governo estadual para os consórcios intermunicipais de saúde otimizarem sua infraestrutura ambulatorial, infere-se potencial melhoria na qualidade do atendimento aos usuários do SUS localizados ao longo do território dos consórcios. Ademais, percebe-se que o Comsus é considerado uma importante estratégia do governo estadual com vistas à regionalização e descentralização das ações e serviços de saúde na atenção ambulatorial especializada do estado:

No Paraná, 21 Regiões de Saúde contam com Ambulatórios Multiprofissionais Especializados gerenciados pelos CIS, atendendo em sua maioria, à totalidade dos municípios que compõem as Regiões de Saúde. Dos 399 municípios paranaenses, 96,7% integram os CIS que gerenciam serviços ambulatoriais especializados regionais, o que corresponde a 79% da população do Estado. (PARANÁ, 2021, n.p.).

Evidente que por meio do fortalecimento da capacidade institucional dos consórcios também se espera uma melhor implementação de políticas (SKOCPOL e FINEGOLD, 1982; CINGOLANI, 2013; FERNANDES, 2015). Assim, uma constatação previsível da análise dos estudos de caso consiste no fato de que naqueles consórcios com maiores investimentos e

maiores ofertas de serviços, principalmente nos mais complexos, também são encontrados corpos técnicos diferenciados, quantitativamente e qualitativamente.

Assim, no Paraná, o programa estadual Comsus também implementa nos consórcios intermunicipais de saúde processos de qualificação gerencial em parceria com a Associação dos Consórcios e Associações Intermunicipais de Saúde do Paraná (Acispar), o que promove o potencial fortalecimento da capacidade burocrática dos consórcios.

Especialmente acerca da capacidade burocrática, percebe-se um perfil de funcionários com profissionalização e qualificação diferenciada conforme a política pública assumida. Desse modo, os serviços de saúde parecem conseguir um quadro de funcionários dos consórcios mais diversificado e qualificado. Considerando que o acesso a profissionais especializados de saúde em muitos municípios é considerado um problema da política, o consórcio parece ser fortalecido pela disponibilidade da diversidade de profissionais.

Corroborando essa tendência a fortalecimento da capacidade burocrática na política de saúde, foi identificado que o Programa Estadual de Qualificação dos Consórcios Intermunicipais de Saúde (QualiCIS) é destinado aos consórcios de saúde paranaenses que gerenciam ambulatório médico de especialidades e objetiva apoiar os consórcios com melhoria da capacidade técnica, gerencial e financeira.

Já no Consórcio de Desenvolvimento do Pará até existe uma vasta oferta de assessoramento aos municípios em diversas áreas temáticas, no entanto, por não se tratar de execução direta de quaisquer políticas públicas, os aspectos ligados ao financiamento ou formalização das políticas se mostraram mais precários que nos demais consórcios analisados. Em decorrência dessa forma de atuação, as capacidades financeira, burocrática, legislativa e infraestrutural do consórcio é muito menor do que dos outros consórcios pesquisados.

Também pode-se dizer que a baixa capacidade legislativa do Consórcio de Desenvolvimento do Pará está relacionada a suas escolhas iniciais quanto a forma de assumir políticas públicas, com menor envolvimento. A própria escolha por constituir o consórcio como associação civil de direito privado já pode ser considerada um grande limitador a sua capacidade normativa.

Não bastasse, o consórcio não instituiu contrato de rateio com vistas a garantir o repasse de recursos municipais ao consórcio nem o contrato de programa para discriminar os serviços municipais delegados ao consórcio. Como a capacidade legislativa do consórcio compromete sua capacidade de criar boas amarras jurídico-institucionais, notou-se maior preocupação com o futuro do consórcio decorrente do risco de inadimplência (capacidade financeira), da maior

dificuldade em viabilizar um quadro de funcionários mais qualificado (capacidade burocrática) e de viabilizar sede própria, veículos e equipamentos para execução de políticas públicas (capacidade de infraestrutura).

Doutra sorte, os consórcios analisados da política da saúde que instituíram contrato de rateio demonstraram melhor percepção quanto às perspectivas, pois seus consórcios demonstram maior segurança jurídica decorrente da norma. Essa segurança se viu refletida nas capacidades financeira, burocrática e de infraestrutura. Especialmente no Consórcio do Ceará, merecem destaque duas regras que potencializam todas outras capacidades institucionais: i) o estabelecimento de metas e indicadores de qualidade e produtividade dos serviços; e 2) a vinculação do volume de transferências municipais ao volume de transferências estaduais ao consórcio.

Mediante os estudos dos casos foi possível constatar que os consórcios públicos que lidam com a política pública da saúde assumiram natureza jurídica de direito público possuem maior capacidade legislativa do que o consórcio que se constituiu como associação civil (Consórcio de Desenvolvimento do Pará). Tal constatação pode reforçada pelas autorizações normativas conferidas aos consórcios de direito público para instituírem contratos de gestão associada de serviços, servidões, concessões simples ou parcerias público-privadas, permissões administrativas e cobrar taxas.

Considerando que em geral os consórcios públicos intermunicipais cuidam de políticas públicas de competência municipal, não se vislumbra muito espaço para ingerência estadual na capacidade legislativa dos consórcios. Contudo, a pesquisa identificou que no estado do Paraná, mediante a Lei Complementar n.º 82, de 24 de junho de 1998, que dispôs sobre a criação de consórcios intermunicipais no estado, sete anos antes da lei federal sobre consórcios, foi prescrita a elaboração do Plano de Ação Conjunta de Interesse Comum (Placic) pelos consórcios para, além de planejar a execução dos serviços públicos, definir prioridades e disponibilidades materiais e imateriais, bem como para assegurar dotações orçamentárias nos municípios com vistas a resguardar a continuidade dos serviços e estabilidade do consórcio. Nesse sentido, constatou-se que os dois consórcios do Paraná pesquisados são elaborados o Placic, que pode ser visto como um modelo já consolidado e efetivo no que se propõe.

A despeito de os prefeitos em geral reconhecerem a importância do consórcio para seus respectivos municípios e para a região, a participação dos prefeitos no consórcio se percebe de forma diferenciada. Desse modo, sobre os aspectos da ação coletiva, partindo-se do tamanho de cada consórcio público analisado, mediante análise documental, percebeu-se que quanto

mais municípios integrantes ao consórcio, pior foi relatada a qualidade da participação nas assembleias deliberativas, reforçando o argumento de Mancur Olson (1965) quanto às dificuldades de cooperação distintas a partir do tamanho dos grupos. Isso implica que, nos consórcios com muitos municípios, para compensar o aumento dos custos de transação, as discussões nas assembleias se mostraram mais simples, muitas vezes adstritas a aceitação ou recusa de propostas promovidas pela equipe técnica do respectivo consórcio, que concentra assim informação e poder de sistematizar as alternativas. Especialmente acerca do Consórcio de Desenvolvimento do Pará, com 44 municípios, percebeu-se não haver problema de falta de quórum nas deliberações dos prefeitos, tampouco participação pouco engajada. Contudo, a análise das atas de reuniões demonstrou que o nível de participação nas reuniões é baixo, pelo menos em comparação aos outros consórcios analisados.

Na pesquisa qualitativa não foi possível identificar mediante análise documental ou entrevistas realizadas, fortes indícios de predomínio de interesses político partidários sobre os interesses ou propósitos da cooperação intergovernamental, algo apontado pela literatura como nocivo à governança regional (GERBER e GIBSON, 2005; ABRUCIO e SANO, 2013).

Particularmente em relação à influência dos prefeitos na capacidade legislativa dos consórcios, o que se pode apontar é que nos consórcios em que os prefeitos se revelaram mais atuantes, parece haver também maior volume de normatização, sendo que muitas dessas normas são voltadas a trazer maior segurança jurídica as atividades do consórcio. A estruturação de instâncias deliberativas nos consórcios, como a assembleia geral de prefeitos, e presidência e vice-presidência conferidas a prefeitos de municípios consorciados, podem ser compreendidas como forma de permitir flexibilidade legislativa ao consórcio, que por meio de seus prefeitos podem definir ou atualizar normas conforme o interesse coletivo.

Esses resultados apresentados podem ser considerados parcialmente congruentes com os encontrados na etapa quantitativa da pesquisa, de cunho eminentemente financeiro. Isso porque no *subcluster* de pior cenário dentro do *cluster* de pior contexto para financiamento municipal de consórcios, foi exatamente onde se identificou o consórcio com menor apoio estadual, com menor grau de assunção de políticas públicas e com menor atuação dos prefeitos. Doutra sorte, no consórcio selecionado no melhor *subcluster* do *cluster* com pior contexto, verificou-se uma forte presença do estado, que é ente consorciado inclusive, uma amarração normativa da política pública que vai além do que se esperava e um forte comprometimento dos prefeitos, que também se traduz na notada forte estabilidade do consórcio. Entretanto, nos consórcios extremos do *cluster* do Paraná, mesmo possuindo em comum a mesma atuação do

governo estadual e similaridades na atuação dos prefeitos, o que se percebeu de diferente foi o nível de atuação na política pública, visto que no consórcio da região de melhor cenário esperado (Consórcio de Saúde 1 do Paraná), são oferecidos serviços em menor intensidade e existem menos recursos infraestruturais que o de pior cenário esperado (Consórcio de Saúde 2 do Paraná). Dessa sorte, aquele consórcio que se esperava mais fraco, revelou-se mais forte no estudo de caso.

## CONCLUSÕES

Objetivando compreender as causas do fortalecimento da capacidade institucional dos consórcios públicos intermunicipais para implementação de políticas públicas, essa pesquisa percorreu em sua análise um vasto caminho de referencial interpretativo com literatura e legislação, partindo do estudo de federalismo e do município no Brasil, passando pelos aspectos da governança regional e suas diversas teorias e argumentos até desencadear na análise da figura dos consórcios públicos. Foi por meio desse processo que foram construídos os parâmetros teóricos das suas etapas quantitativa e qualitativa. Interessante demonstrar que essas etapas se complementam na busca pela compreensão dos fatores que favorecem o fortalecimento institucional dos consórcios.

Mesmo que se reconheça ao longo da história do país a tendência centralizadora do nosso federalismo, foi possível perceber avanços no sentido da descentralização, particularmente no sentido do fortalecimento da cooperação intergovernamental. Apesar de o município passar a ter *status* de ente federativo com a Constituição de 1988, percebe-se, porém, uma lenta evolução no seu conjunto de atribuições ao longo dos anos. E em que pese o tão aventado descompasso entre competências assumidas e a suficiência das suas capacidades fiscais, verificou-se que oportunidades existem, independentemente da região que se encontre ou do porte que possua.

Já a literatura dedicada à governança regional estuda formas de cooperação governamental mundo afora. Em geral, adotam-se nos estudos sobre governança os argumentos da Teoria da Escolha Pública, da Teoria dos Jogos, da Ação Coletiva ou Ação Coletiva Institucional, bem como das escolhas entre a atuação local versus regional. Muitas das discussões encapsuladas na literatura de governança regional podem ser facilmente encontradas na literatura e no cotidiano das práticas cooperativas intergovernamentais brasileiras, em especial naquelas pertinentes aos consórcios públicos.

Os consórcios públicos intermunicipais, nos moldes atuais, só passaram a existir com a lei em 2005. Contudo, o associativismo municipal, no Brasil, data do período o Império, na forma de meros agrupamentos de municípios para alcance de objetivos comuns.

Pode-se inferir que um dos maiores desafios relacionados à cooperação intergovernamental reside na busca de equilíbrio entre os benefícios da cooperação e a manutenção das autonomias municipais. O que justifica a existência de diversas linhas de fomento ao consorciamento intermunicipal no país.

No intuito de melhor qualificar a capacidade institucional para implementação de políticas públicas, foram incorporadas nas análises quantitativa e qualitativa, dimensões de capacidade estatal. Sendo investigado na etapa quantitativa como as variáveis financeiras municipais interferem na capacidade financeira dos consórcios. Já na etapa qualitativa, além da capacidade financeira, foram exploradas em quatro consórcios novas causalidades para as capacidades burocrática, legislativa e infraestrutural.

Assim, com vistas a responder as questões que conduziram essa pesquisa, a etapa quantitativa mobilizou inúmeras variáveis financeiras da Pesquisa Finbra/STN objetivando compreender os fatores que interferem no volume de recursos financeiros transferidos dos municípios aos seus consórcios, ou seja, a capacidade financeira do consórcio.

Propriamente sobre os achados da pesquisa de cunho quantitativo, expõe-se, preliminarmente, que a literatura induz a expectativas de que municípios com menos recursos tendem a priorizar mais os consórcios, visto que os municípios mais pobres poderiam ampliar a oferta de serviços e melhorar a qualidade.

De fato, que é inconteste que municípios menores são os maiores participantes de consórcios públicos. Contudo, quando não se refere ao porte populacional, mas sim ao volume de receitas que o município detém, os levantamentos estatísticos demonstraram que, apesar de haver muitos *outliers*, os municípios que repassaram recursos financeiros a seus consórcios têm em média maior receita *per capita* do que os que não financiaram consórcios entre 2007 e 2018. Esse achado também sinaliza para uma possível influência da baixa adesão a consórcios nas regiões Norte e Nordeste, que possuem os municípios com as menores médias de receitas do país. Destarte, talvez isso seja um alerta de que para municípios mais pobres, desprovidos inclusive de corpo técnico mais qualificado, o “consorcia-se” seja também mais difícil, o que por si só já reforçaria também a necessidade de uma indução de nível governamental superior ou de um protagonismo regional.

Outra expectativa frustrada na pesquisa foi a correlação entre receita específica para consórcios e as despesas com consórcios, surpreendentemente, a mais fraca em todo o período avaliado, apresentando-se negativa para os anos de 2007 a 2009. Em que pese a significância ser boa, o que valida essa correlação, seria mais racional que a correlação entre aqueles recursos que são reservados especificamente para consórcios e as despesas com o consórcio fosse a mais forte.

Outrossim, também se constatou que, exatamente nas regiões Norte e Nordeste, com piores cenários socioeconômico, é onde há, proporcionalmente, menos municípios transferindo

recursos financeiros para os consórcios públicos. Ou seja, onde o consórcio público deveria ser mais forte, é onde o consorciamento acabou se revelando mais fraco e vice-versa. Há de se considerar para essas regiões, além do menor nível de receitas, as dificuldades geográficas ao consorciamento, visto que a distância entre municípios no Norte e no Nordeste podem representar um obstáculo à implementação de políticas públicas de forma regionalizada.

Um achado positivo da etapa quantitativa é de que os levantamentos estatísticos permitiram sinalizar que em todas as regiões do país, pelo menos no período de 2007 a 2018, houve um crescimento considerável nas despesas municipais com consórcios, sinalizando uma sedimentação da prática no país. Ou seja, verificou-se mais municípios financiando e com mais recursos sendo transferidos aos consórcios.

Merece destaque a hegemonia demonstrada pela Região Sul no tocante a financiamento municipal de consórcios e que o Paraná é o único estado brasileiro que mais da metade dos municípios financiavam consórcios desde 2007 e desde 2008 seus municípios possuem a maior média de despesas municipais *per capita* com consórcios públicos;

Considerando o PIB municipal médio por estado em conjunto com os dados financeiros municipais para elaboração de *clusters*, percebeu-se o destaque dos estados do Ceará no território de abrangência das regiões Norte e Nordeste e do Paraná como melhor cenário nacional. Esses destaques são congruentes com as informações da Pesquisa Munic de 2019, nas quais foi demonstrado que 96,2% (384) dos municípios do Paraná e 92,4% (170) dos municípios do Ceará possuem consórcio público na área de Saúde, respectivamente primeira e segunda posição no panorama nacional.

Já em relação a etapa qualitativa da pesquisa, durante os estudos de caso foi possível constatar a maneira como os aspectos das variáveis independentes estados, políticas públicas e prefeitos interagiram com as capacidades financeira, burocrática, legislativa e de infraestrutura dos consórcios. Nesse sentido, foi bem perceptível na pesquisa a importância da atuação do estado não apenas fomentando, mas inclusive coordenando políticas públicas em determinados consórcios, como no caso estudado do Consórcio de Saúde no Ceará, em que o estado também pertence ao consórcio.

Especificamente sobre os casos, pode-se dizer que o estado atua muito fortemente junto ao consórcio de saúde no Ceará; fortemente nos consórcios de saúde do Paraná; e fracamente no consórcio de desenvolvimento do Pará.

O apoio do estado, com destaque para os apoios dados pelo governo estadual do Ceará e do Paraná, pode ser fundamental mesmo na fundação do consórcio, momento interessante

para se moldar as diretrizes de atuação de forma alinhada com os objetivos do próprio governo estadual no tocante a determinada política pública.

Nota-se que a atuação do estado pode ser bem diversificada impactando praticamente todas as capacidades institucionais, indo desde o suporte técnico para captação de recursos e repasses de recursos financeiros (capacidade financeira); a qualificação da mão de obra do consórcio (capacidade burocrática); a estruturação do consórcio (capacidade infraestrutural); suporte técnico à normatização no consórcio (capacidade legislativa) e, no extremo, integração ao consórcio.

Não à toa que estudos e dados do IBGE já sinalizam que consórcios verticais conseguem atrair de forma mais efetiva os municípios de maior porte populacional também, refletindo o propósito e fortalecendo o espírito cooperativo onde nem sempre tende a ser tão forte. Tanto que, considerando as inúmeras competências comuns e compartilhadas prescritas pela Constituição Federal de 1988, conclui-se que os consórcios verticais, como os da saúde no Estado do Ceará, podem ser compreendidos como um passo além na política de consorciamento, com benefícios tanto para os municípios como para o próprio estado.

De toda sorte, avaliando a documentação e interpretando as entrevistas, foi ficando claro que para os consórcios em que se verifica maior participação dos estados, deixa transparecer que estes estados se desoneram de certos encargos relacionados às políticas públicas assumidas pelos consórcios. Haja vista os casos do Paraná, em que o estado pactua que o consórcio deve assumir a atenção secundária à saúde. Aqui se percebe como a atuação do estado e pactuações sobre a política pública podem fortalecer a capacidade infraestrutural, permitindo que a política pública alcance melhor a população ao longo do território de abrangência do consórcio.

Um achado da pesquisa qualitativa identificado no Consórcio de Saúde 2 do Paraná está em que, quão mais complexos forem os serviços transferidos pelos municípios ao consórcio, maior também seu fortalecimento institucional para implementar políticas públicas. Visto que isso poderia ser associado também a maiores necessidades de investimentos financeiros (capacidade financeira), estruturação do consórcio (capacidade infraestrutural), regulamentação dos serviços (capacidade legislativa) e qualificação do corpo técnico (capacidade burocrática).

Quanto às políticas públicas, a literatura já sinaliza de forma consistente que o desenho de cada política interfere muito na forma com que cada uma é executada. Contudo, os estudos de caso indicaram que a atuação em múltiplas políticas não se traduz, necessariamente, em fortalecimento da capacidade institucional. Muito pelo contrário, baseando-se nos estudos de

casos, seria mais condizente inferir que quão mais avançados em determinada política pública um consórcio estiver, mais forte ele se revelará.

Assim, as especificidades de cada política pública podem ser determinantes para que se chegue às amarras jurídicas, das quais se deve destacar que os contratos de programa e de rateio representam o fortalecimento da capacidade legislativa dos consórcios e podem atribuir maior segurança jurídica pela redução dos custos de transação em cumprir o acordado. Enquanto os contratos de programa disciplinam os serviços delegados pelo município ao consórcio, os contratos de rateio regulam a divisão das despesas do consórcio entre os entes consorciados.

O contrato de programa, quando adotado, revelou-se a forma mais assertiva de permitir um controle mais efetivo dos titulares dos serviços sobre o consórcio. Dessa sorte, o contrato de programa permitia a pactuação de resultados e o monitoramento do consórcio quanto ao desempenho na execução das políticas transferidas, como feito pelo governo estadual do Ceará ao delegar serviços de saúde ao consórcio.

Em relação aos desafios e dificuldades encontradas pelos consórcios, pode-se destacar as mudanças no quadro de prefeitos oriundas das eleições municipais, que parecem forçar um redirecionamento de esforços e atuação do consórcio, mesmo que momentânea, para sensibilização e esclarecimentos direcionados aos novos prefeitos. Com menor intensidade que as outras variáveis, os prefeitos podem influenciar a capacidade institucional dos consórcios, principalmente a financeira por meio do inadimplemento quantos aos repasses municipais ao consórcio.

Os resultados dos estudos de caso se mostraram parcialmente congruentes com as expectativas oriundas da etapa quantitativa. Com exceção para a inversão ocorrida nos casos do Paraná, em que nos consórcios extremos do *cluster*, com mesmo estado e mesmo padrão de atuação dos prefeitos, o nível de atuação na política pública de forma diferenciada foi determinante para fortalecer com intensidade distinta as capacidades institucionais desses consórcios. Isso aparentemente porque no consórcio da região de melhor cenário esperado são oferecidos serviços em menor intensidade e existem menos recursos infraestruturais que o de pior cenário esperado.

Pelos estudos de casos, pode-se apontar que naqueles consórcios em que houve pactuação por maior comprometimento ou grandes empreendimentos relacionados à política pública de saúde, conseqüentemente foram acrescidas todas capacidades institucionais abordadas: os municípios ou estados tiveram que aportar mais recursos financeiros (capacidade financeira); o consórcio teve que contratar mais profissionais e com qualificações específicas

(capacidade burocrática); ao executar serviços mais complexos se faz necessário também uma melhor regulação (capacidade legislativa); e novos empreendimentos e equipamentos são adquiridos pelo consórcio (capacidade de infraestrutura).

Grosso modo, pode-se inferir a partir dos casos estudados que o desempenho quanto aos fatores ligados às variáveis independentes estados, políticas públicas e prefeitos impactam, mesmo que em graus distintos, a capacidade institucional dos consórcios nas dimensões financeira, burocrática, legislativa e de infraestrutura.

Sobre as perspectivas de futuro, notou-se maior otimismo nos consórcios que já são considerados mais fortes institucionalmente, que acabam apresentando mais projetos de futuro e melhores perspectivas de sucesso.

Os resultados obtidos na pesquisa, sejam de ordem quantitativa ou qualitativa, conseguiram responder em grande medida as questões que conduziram a pesquisa. Logo, pode-se apontar que a forma de apoio estatal, a pactuação quanto à política pública, o nível de engajamento dos prefeitos, as características socioeconômicas da região e desempenho fiscal do município podem explicar por que nem sempre os consórcios públicos são fortalecidos, apesar das vantagens potenciais ou porque na mesma região um consórcio se mostra mais forte que o outro.

Contudo, graças a alguns achados dessa pesquisa, ficam perguntas a serem respondidas, como: Por qual razão os municípios não financiadores de consórcios, mesmo tendo menores receitas em média, não estão consorciando? Outrossim, se no Norte e no Nordeste predominam os municípios com menores desempenhos financeiros e socioeconômicos, por que lá a priorização do consorciamento costuma ser menor que nas outras regiões? Se as receitas específicas para consórcios devem ser gastas com consórcios, por que a correlação entre receitas municipais específicas e despesas municipais com consórcios se mostrou a menor das calculadas? Se a experiência de consórcio vertical do Ceará parece ser tão promissora, por que outros estados não adotam tal modelo de atuação?

Em consideração a tais questionamentos, que surgiram dessa pesquisa, deve-se ficar claro que diversos outros fatores podem ser investigados, de forma complementar, quanto a possíveis relações causais de fortalecimento da capacidade institucional dos consórcios públicos, como questões político-partidárias, posicionamento das burocracias municipais, posicionamento das burocracias estaduais, características geomorfológicas da região, histórico de associativismo municipal na região, coexistência de outros mecanismos concorrentes ao consórcio, dentre outros. Outrossim, é importante frisar que esse trabalho explorou as

causalidades do fortalecimento dos consórcios, mas não os efeitos, que também podem ser investigados de forma complementar em estudos futuros.

Por fim, pode-se dizer que o fortalecimento institucional dos consórcios públicos tem se mostrado um processo lento e complexo, porém, tanto pelo diálogo com a literatura como pela profundidade das pesquisas quantitativa e qualitativa realizadas, percebeu-se um amadurecimento da cooperação federativa intermunicipal que, considerados os desafios presentes e futuros, ainda tem muito que avançar até de fato se consolidar.

Mais do que um dedicado estudo do interesse ou curiosidade de muitos acadêmicos e burocratas, espera-se que esse trabalho seja capaz de despertar na academia o desejo por mais aprofundamentos sobre a temática, aqui compreendida como de suma importância para a racionalização dos gastos públicos atinentes às políticas públicas e, conseqüentemente, para a melhoria da qualidade de vida da população brasileira.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec/USP, 1998.

\_\_\_\_\_. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente in: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; e SPINK, Peter (Orgs.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. trad. Carolina Andrade. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003.

\_\_\_\_\_. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In.: FLEURY, Sonia. *Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil & Espanha*. São Paulo: Editora FGV, 2006.

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, C; SANO, H. Trajetória recente da cooperação e coordenação no federalismo brasileiro: avanços e desafios. In: Cardoso Júnior, JC; Bercovici, G; organizadores. *República, Democracia e Desenvolvimento*. Brasília: IPEA; 2013. p. 129-160.

ABRUCIO, F. L. (Org.); SANO, H. (Org.). *Associativismo Intergovernamental: Experiências Brasileiras*. 1. ed. Brasília - DF: Editora IABs, 2013. 260p. Disponível em: [http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/vol\\_8\\_associativismo\\_intergovernamental.pdf](http://www.gespublica.gov.br/sites/default/files/documentos/vol_8_associativismo_intergovernamental.pdf). Acesso em 13.01.2021.

AFFONSO, Ruy. Os municípios e os desafios da Federação no Brasil. In: *São Paulo em Perspectiva*. Volume 10 nº 3, 1996. Disponível em <http://www.seade.gov.br/produtos/spp/index.php?men=rev&cod=5035>

AFONSO, José Roberto; CASTRO, Kleber Pacheco. Carga Tributária Bruta de 2019: recorde histórico e evidências federativas. Versão preliminar. 2020. Disponível em: <file:///E:/DOCTORADO%20UFMG/Tese/Caracteriza%C3%A7%C3%A3o%20Munic%C3%ADpios/Carga-2019-Folha-SP.pdf>. Acesso em 25.08.2020

ALMEIDA, Matheus Gomes de. *O Município no Federalismo Brasileiro: Questões Históricas e Atuais*. Monografia apresentada ao Curso de Ciências Sociais da Universidade Federal de Minas Gerais. UFMG, Belo Horizonte, 2012.

ALVES, Vladimir. *Comentários à Lei dos Consórcios Públicos*. São Paulo: Livraria e Editora Universitária de Direito, 2006.

ARAÚJO, Mayara Mychella Sena; MOURA, Rosa; e DIAS, Patrícia Chame. Cidades Médias: Uma Categoria em Discussão. In: PEREIRA, Rafael Henrique Moraes; e FURTADO, Bernardo Alves (org.). *Dinâmica Urbano-Regional: Rede Urbana e suas Interfaces*. Brasília: IPEA, 2011.

ARRETCHE, M. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: A reforma de programas sociais. *Revista Dados*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 431-458, 2002.

\_\_\_\_\_. *Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia*. São Paulo: Perspectiva, 2004.

\_\_\_\_\_. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV/Fiocruz, 2012.

\_\_\_\_\_. Mitos da Descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 2013, 44-66

ARRETCHE, Marta; VAZQUEZ, Daniel Arias. *Descentralização, instituições políticas e autonomia: padrões de gasto dos governos locais no Brasil*. Prepared for delivery at the 2009 Congress of the Latin American Studies Association, Rio de Janeiro, Brazil, June 11-14, 2009.

AXELROD, Robert. *The evolution of cooperation*. New York: Basic Books, 1984.

AXELROD, R. & KEOHANE, R. O. Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions. *World Politics*, Vol. 38, No. 1 (Oct., 1985), pp. 226-254.

AZAMBUJA, Darcy. *Teoria Geral do Estado*. Globo, 2004.

BALDISSERA, Darlan Sampietro. *Consórcios públicos intermunicipais no Brasil: panorama após os 10 anos da Lei 11.107/2005*. Dissertação (mestrado) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2015.

BAST, M. *Uma avaliação empírica dos efeitos dos empréstimos do BNDES aos governos municipais brasileiros*. Dissertação (Mestrado). FEA-RP, 2015.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Teoria do Estado e Ciência Política*. Saraiva, 2008.

BATISTA, Matias Barboza. *Os Municípios nos Governos FHC e Lula: uma abordagem sob o ponto de vista da ação legislativa*. Trabalho final apresentado no curso de pós-graduação lato sensu em Ciência Política da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul. Brasília: UNILEGIS, 2008.

BERGOC, Gilmar Jacob. *Cooperação e Desenvolvimento Regional*. Londrina: Revista Terra e Cultura, 2013. Ano XIX, n. 36.

BOICO, Luciano Cezar. *Descentralização Administrativa e Desafios para os Municípios: Debatendo o Pacto Federativo com Ênfase na Situação Recente da Amurel*. Florianópolis: UFSC, 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/s9gbVG>>. Acesso em: 03 abr. 2016.

BRADY, Henry E; COLLIER, David; e SEAWRIGHT, Jason. Outdated Views of Qualitative Methods: Time to Move On. Published by Oxford University Press on behalf of the Society for Political Methodology. *Political Analysis* (2010) 18:506–513, September 2, 2010. Disponível em: <http://polisci.berkeley.edu/sites/default/files/people/u3827/Collier-Brady-Seawright%20-%20Time%20to%20Move%20On.pdf>. Acesso em: 27/08/2016.

BRANDT, Cristina Thedim. A Criação de Municípios após a Constituição de 1988: O impacto sobre a repartição do FPM e a Emenda Constitucional no 15, de 1996. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília a. 47 n. 187 jul./set. 2010

BRASIL. Constituição Política do Império do Brazil, de 25 de março de 1824. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm)>. Acesso em 14.08.2020.

\_\_\_\_\_. *Lei de 29 de novembro de 1832*. Promulga o Código do Processo Criminal de primeira instância com disposição provisória acerca da administração da Justiça Civil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/lim-29-11-1832.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/lim-29-11-1832.htm). Acesso em 04.08.2021.

\_\_\_\_\_. Lei nº 16, de 12 de agosto de 1834. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lim/LIM16.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM16.htm)>. Acesso em 14.08.2020.

\_\_\_\_\_. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fev. de 1891*. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1824-1899/constituicao-35081-24-fevereiro-1891-532699-publicacaooriginal-15017-pl.html>>. Acesso em 14.08.2020.

\_\_\_\_\_. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de jul. 1934*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm)>. Acesso em 15.08.2020.

\_\_\_\_\_. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 10 de nov. 1937*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm)>. Acesso em 14.08.2020.

\_\_\_\_\_. *Decreto-Lei nº 1.202, de 8 de abril de 1939*. Dispõe sobre a administração dos Estados e dos Municípios. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1202-8-abril-1939-349366-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em 25.08.2020.

\_\_\_\_\_. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil, de 18 de setembro de 1946*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao46.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm)>. Acesso em 17.08.2020.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966*. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/15172compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm)>. Acesso em 12.10.2020.

\_\_\_\_\_. *Constituição da República Federativa do Brasil, de 15 de mar. de 1967*. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm)>. Acesso em 22.08.2020.

\_\_\_\_\_. *Constituição da República Federativa do Brasil (1988)*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em 07.02.2020.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990*. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18080.htm)>. Acesso em: 18.02.2020

\_\_\_\_\_. *Lei Nº 8.429, de 02 de Junho de 1992*. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm)>. Acesso em: 23 out. 2020.

\_\_\_\_\_. *Lei Nº 8.666, de 21 De Junho de 1993*. Regulamenta o Art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/Leis/L8666cons.htm>>. Acesso em: 02 mai. 2017.

\_\_\_\_\_. *Emenda Constitucional n.º 15, de 12 de setembro de 1996*. Dá nova redação ao § 4º do Art. 18 da Constituição Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc15.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc15.htm)>. Acesso em 08.03.2020.

\_\_\_\_\_. Câmara de Deputados. *Justificação à Emenda Constitucional n.º 15, de 12 de setembro de 1996*. Brasília, Sala das Sessões, 29 de agosto de 1991. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1996/emendaconstitucional-15-12-setembro-1996-369745-exposicaodemotivos-148912-pl.html>>. Acesso em 07.04.2020.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997*. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do

Art. 21 da Constituição Federal, e altera o Art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19433.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19433.htm)>. Acesso em: 18.02.2020

\_\_\_\_\_. *Emenda Constitucional nº 19, de 04 de Junho de 1998*. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm)>. Acesso em: 22 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. *Projeto de Lei n.º 1.071, de 1º de junho de 1999*. Dispõe sobre normas gerais para celebração de consórcios públicos, nos termos da Emenda Constitucional nº 19, de 1997. Disponível em: <<http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD24AGO1999.pdf#page=88>>. Acesso em 25.05.2021.

\_\_\_\_\_. *Lei Complementar n.º 101, de 04 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em 11.04.2020.

\_\_\_\_\_. *Projeto de Lei n.º 3.884, de 25 de junho de 2004*. Institui normas gerais de contratos para a constituição de consórcios públicos, bem como de contratos de programa para a prestação de serviços públicos por meio de gestão associada e dá outras providências. Disponível em: <[https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=node0d5vfkytv7xhi191jlyv1hd7ub20199417.node0?codteor=231720&filename=PL+3884/2004](https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node0d5vfkytv7xhi191jlyv1hd7ub20199417.node0?codteor=231720&filename=PL+3884/2004)>. Acesso em 25.05.2021.

\_\_\_\_\_. *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://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/2005/11107.htm>>. Acesso em 06 de setembro de 2018.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007*. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/11445.htm)>. Acesso em: 18.02.2020

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Acórdão 2067/2008*. Relatório de Auditoria (RA) do Processo n.º 004.987/2006-9. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/SvlHighLight?key=41434f5244414f2d434f4d504c45544f2d3432313330&sort=RELEVANCIA&ordem=DESC&bases=ACORDAOCOMPLETO;&highlight=&posicaoDocumento=0&numeroDocumento=1&totalDocumentos=1>>. Acesso em: 06 mai. 2020.

\_\_\_\_\_. *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/112305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm)>. Acesso em 25 de setembro de 2018.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 12.587, de janeiro de 2012*. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nºs 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das Leis nºs 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm)>. Acesso em: 25 set. 2020.

\_\_\_\_\_. *Projeto de Lei Complementar n.º 397, de 16 de maio de 2014*. Dispõe sobre o procedimento para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, nos termos do § 4º do Art. 18 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=615815>>. Acesso em 09.03.2020.

\_\_\_\_\_. *Lei n.º 13.005, de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2014/lei-13005-25-junho-2014-778970-publicacaooriginal-144468-pl.html>>. Acesso em: 16 jun. 2021.

\_\_\_\_\_. *Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015*. Institui o Estatuto da Metr pole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm#art24](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm#art24)>. Acesso em: 16 jun. 2021.

\_\_\_\_\_. *Projeto de Lei Complementar n.º 137, de 04 de agosto de 2015*. Dispõe sobre o procedimento para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, nos termos do § 4º do Art. 18 da Constituição Federal, altera a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, e dá outras providências. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1594899>>. Acesso em 09.03.2020.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. *Consórcios Públicos: Uma Alternativa para o Saneamento Básico*. Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental. Ministério das Cidades. Audiência Pública na Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados. Brasília, 11 de novembro de 2015. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/cdu/audiencias-publicas/24-11-11-2015-audiencia-publica-para-debater-o-tema-consorcios-publicos/apresentacao-ministerio-das-cidades/view>>. Acesso em: 02 dez. 2019.

\_\_\_\_\_. *Lei n.º 14.133, de 1º de abril de 2021*. Institui a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em 12.05.2021.

CAMPANHOLE, Adriano. *Constituições do Brasil*. Atlas: São Paulo, 1976.

BRESCIANI, Luis Paulo. *Tradição e transição: o caso do Consórcio Intermunicipal Grande ABC*. In: *Municípios e Estados: experiências com arranjos cooperativos*. *Cadernos Adenauer XII* (2011), nº 4. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, abril de 2012.

CÂMARA, Jacintho Arruda. *Contratos, ajustes e acordos entre entes administrativos e entidades sem fins lucrativos*. In: DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Tratado de Direito Administrativo*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

CARNEIRO, Ricardo; BRASIL, Flávia de Paula Duque; e LONGOBUCCO, Breno. *O arranjo de gestão da Região Metropolitana de Belo Horizonte: alcances e limites da cooperação e coordenação intergovernamental*. Belo Horizonte: FJP, 2010.

CARNEIRO, Ricardo; e BRASIL, Flávia de Paula Duque. *Gestão Pública no Brasil do Século XXI: tendências reformistas e o desafio da profissionaliza o*. GADELHA, Paulo; NORONHA, José Carvalho de; DAIN, Sulamis; PEREIRA, Telma Ruth (orgs.). *Brasil Saúde Amanhã: popula o, economia e gestão*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2016.

CARNEIRO, Ricardo; CÉSAR, Paulo Sérgio Mendes. *Consórcios públicos interfederativos e os aspectos da a o coletiva olsonianos em minas gerais*. *XIX Seminário de Administra o da*

FEA-USP. Disponível em: <<http://semead.com.br/19/resultado-xix-semead/>>. Acesso em: 23 dez. 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Consórcios públicos*. Rio de Janeiro: Ed. Lúmen Júris, 2009. 200p.

CÉSAR, Paulo Sérgio Mendes César. *Consórcios Públicos Interfederativos em Minas Gerais: Arranjos Intermunicipais para a Gestão Regional Associada de Políticas Públicas*. Dissertação de mestrado apresentado à Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, em cumprimento à exigência para conclusão do Curso de Mestrado em Administração Pública. Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2017.

CINGOLANI, Luciana. *The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures*. 2013. Working paper series on institutions and economic growth: IPD WP12. UNU-MERIT, 2013.

CHERUBINE, Marcela; TREVAS, Vicente. *Consórcios Públicos e as agendas dos Estado brasileiro*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. *Mapeamento dos consórcios públicos brasileiros*. Estudo Técnico de Joanni Aparecida Henrichs, Brasília, 18 de outubro de 2018. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Mapeamento%20dos%20cons%C3%B3rcios%20p%C3%BAblicos%20brasileiros.pdf>. Acesso em: 25.08.2019.

CUNHA, Salles Trindade da Cunha. *Descentralização, Neolocalismo e Associativismo Intermunicipal: o papel das Associações Microrregionais de Municípios de Minas Gerais*. Monografia apresentada ao Curso de Administração Pública da Escola de Governo Prof. Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2009.

CRUZ, Maria do Carmo. *Consórcios Intermunicipais: uma alternativa de integração nacional ascendente*. São Paulo: Polis – Programa Gestão Pública e Cidadania/ FGV-EAESP/Fundação Ford, 2001.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *O futuro do Estado*. São Paulo: Saraiva, 2007.

DINCECCO, M. *Political Transformations and Public Finances: Europe, 1650-1913*. New York: Cambridge University Press, 2011.

DOLHNIKOFF, Miriam. *O Pacto Imperial: origens do federalismo no Brasil*. São Paulo: Globo, 2005, p

DUGUIT, Leon. *Traité de Droit Constitutionnel*, E. de Bocard, Paris, 1923.

ELAZAR, Daniel. *Federalismo*. Archè, ano III, n.7, 1994.

ELSTER, Jon. *Peças e engrenagens das ciências sociais*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

ENDLICH, Angela Maria. *Cooperações Intermunicipais: alguns aportes*. Maringá: PGE-UEM, 2017.

ESPIRITO SANTO, Leonardo Motta e XAVIER CANÇADO, Maria de Lourdes Flecha Lima. *Curso Prático de Direito Administrativo*. 2º ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2004, p. 171.

EVANS, P. *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Nova Jersey: Princeton University Press, 1995.

FEIOCK, Richard C. Institutional Collective Action and Local Governance. Artigo preparado para o simpósio “*Creating Collaborative Communities: Management Networks, Services Cooperation, and Metropolitan Governance*” Wayne State University, October 31, 2005.

\_\_\_\_\_. Rational Choice and Regional Governance. *Journal of Urban Affairs*, 29:1, 47-63, 2007.

\_\_\_\_\_. The Institutional Collective Action Framework. *The Policy Studies Journal*, Vol. 41, No. 3, 2013

FEREJOHN, John; PASQUINO, Pasquale. A Teoria da Escolha Racional na Ciência Política: conceitos de racionalidade em teoria política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. Vol. 16, nº 45, fevereiro de 2001.

FERNANDES, Fabiana Silva. Capacidade institucional: uma revisão de conceitos e programas federais de governo para o fortalecimento da administração pública. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 14, nº 3, Artigo 2, Rio de Janeiro, jul./Set. 2016.

FERRAZ, Luciano de Araújo. Gestão Associada. In: CASTRO, Carmem Lúcia Freitas de; GONTIJO, Cynthia Rúbia Braga; SARDINHA PINTO, Luciana Moraes Raso. *Dicionário de Políticas Públicas*. Vol. 2. Barbacena: EdUEMG, 2015. 490p.

FREITAS, Paulo Springer de. *A Regulamentação do Artigo 23 da Constituição Federal*. Brasília: Senado, 2008. Disponível em: <<https://goo.gl/M0tYyG>>. Acesso em: 06.04.2016.

FINBRA – Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios. Disponível em:

<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/contas-anuais>. Acesso em: 22.08.2019.

FUNDAÇÃO IBGE. *Perfil dos Municípios Brasileiros: Pesquisa de Informações Básicas Municipais*. Rio de Janeiro: IBGE, Diretoria de Pesquisas/Departamento de População e Indicadores Sociais. IBGE, 2019.

\_\_\_\_\_. Censo demográfico de 2010. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/resultados.html>. Acesso em: 06.09.2019.

GADENNE, L. Tax me, but spend wisely? Sources of public finance and government accountability. *American Economic Journal: Applied Economics*, v. 9, n. 1, p. 274-314, 2017.

GARSON, Sol. Regiões Metropolitanas – diversidade e dificuldade fiscal da cooperação. *Cadernos Metrôpole*, São Paulo, v. 11, n. 22, pp. 435-451, jul/dez 2009.

GERBER, Elisabeth R.; GIBSON, Clark C. *Balancing Competing Interests in American Regional Governance*. Artigo apresentado no Program in American Democracy Speaker Series, Notre Dame University, February 1, 2005.

\_\_\_\_\_. Balancing Regionalism and Localism: How Institutions and Incentives Shape American Transportation Policy. *American Journal of Political Science*, Vol. 53, Nº 3, July 2009, pp. 633-648.

GERIGK, Willson; PESSALI, Huáscar Fialho. A promoção da cooperação nos consórcios intermunicipais de saúde do Estado do Paraná. *Revista da Administração Pública*. 2014; 48:1525-43. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/bPXjWrGPYfKDFcGg7CfC6rK/?lang=pt#>. Acesso em 23.02.2021.

GOMES, Gustavo Maia; MAC DOWELL, Maria Cristina. *Descentralização política, federalismo fiscal e no de municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social*. Brasília: IPEA, 2000. 29 p. (Texto para Discussão, 706). Disponível em:

<[https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4133](https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4133)>. Acesso em: 21.05.2020.

GOMIDE, A. de Á. Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do Brasil. In: GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. (orgs.). *Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016.

GOMIDE, Alexandre Ávila; PEREIRA, Ana Karine; MACHADO, Raphael. O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. *Sociedade e Cultura*, Goiânia, v.20, n.1, p.3-12, jan-jun.2017.

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. La cooperación intermunicipal en brasil frente al espejo de la historia: antecedentes críticos y la dependencia de la trayectoria de la creación de la ley de los consorcios públicos. *Revista Políticas Públicas* 2017. Vol.10(2): ISSN 0718-462X

\_\_\_\_\_. O Comitê de Articulação Federativa no Governo Lula: Os percalços da cooperação territorial. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 33, n.º 97/2018.

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. La cooperación intermunicipal en brasil frente al espejo de la historia: antecedentes críticos y la dependencia de la trayectoria de la creación de la ley de los consorcios públicos. *Revista Políticas Públicas* 2017. Vol.10(2): ISSN 0718-462X

GRIN, E. J. et al. Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, São Paulo, v. 23, n. 76, p. 312-336, set./dez. 2018. <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v23n76.75417>

GRIN, Eduardo José; FERNANDES, Gustavo Andrey Lopes. Federal policy design matters for inter-municipal cooperation? An analysis of Brazilian case. *XII Encontro da ABCP*. João Pessoa, Paraíba, 19 a 23 de outubro de 2020.

GRUPENMACHER, Betina Treiger. Controle da Constitucionalidade pelo Poder Executivo. In: DERZI, Misabel Abreu Machado. *Separação de Poderes e Efetividade do Sistema Tributário*. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. 560p.

GUIMARÃES, Tatiana Cordeiro. O Consórcio Público como Instrumento de Fortalecimento do Federalismo Brasileiro - Marco Legal, Vantagens e Condições de Formação. Dissertação defendida em 2010. Belo Horizonte: FJP, 2010.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, n. 58, 2003.

HARGER, Marcelo. Consórcios Públicos na Lei n. 11.107/05. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

HAVRENNE, Michel François Drizul. *Breves anotações sobre os convênios administrativos*. Curitiba: Zênite, 2010. v. 17, n. 195, p. 456-471, maio, 2010.

HEAP, Shaun P. H. e VAROUFAKIS, Yanis. *Game theory: a critical introduction*. London: Routledge, 1995.

HOLZINGER, K. *The Problems of Collective Action: A New Approach*. Bonn: Max Planck, 2003.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. *Produto Interno Bruto dos Municípios 2017*. Informativo. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em:

<[https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101688\\_informativo.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101688_informativo.pdf)>. Acesso em 03.02.2020.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. *Brasil em desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2010.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 12. ed. São Paulo, Dialética, 2008.

KING, Gary; KEOHANE, Robert O.; VERBA, Sidney. *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press, 1995.

LACZYNSKI, P. & TEIXEIRA, M. A. C. Os limites de um consórcio intermunicipal em condições assimétricas de poder: o caso do CINPRA no Maranhão. In *Cadernos Adenauer XII (2011), nº 4 Municípios e Estados: experiências com arranjos cooperativos* Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, abril 2012

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. DE A. *Metodologia do trabalho científico*. São Paulo: Atlas, 2007.

LAS CASAS, Taiane. A integração regional como mecanismo para provisão de bens públicos: uma análise comparativa da agenda de segurança pública no Mercosul e na Comunidade Andina de Nações. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 58 (1), pp. 23-41, 2015.

LAUDARES, H. *Ready to tax: what happens when Brazilian municipalities invest in fiscal capacity?*, september 2016 (<https://laudares.com/academic/>).

LENZA, Pedro. *Direito constitucional*. São Paulo: Saraivajur, 2019.

LEITE, C. C.; GOMIDE, C. M.; SILVA, I. G.. Consórcios intermunicipais: modelo organizacional. In: *INFORMATIVO CEPAM*. Consórcio: uma forma de cooperação intermunicipal. Estudos, legislação básica e pareceres. São Paulo: Fundação prefeito Faria Lima – Cepam. Unidade de Políticas Públicas – UPP, v. 1, n. 2, p. 48-58, 2001.

LESSIK, A.; MICHENER, V. *Measuring institutional capacity*. Washington, DC: International Development Cooperation Agency/United States Agency for International Development, 2000. 1-25 p.

LIMA, Ana Maria de; BALESTRIN, Alsones; FACCIN, Kadigia; MARCONATTO, Diego. A institucionalização da cooperação: uma análise do trabalho institucional em uma comunidade vulnerável da região amazônica. *Revista Brasileira de Gestão de Negócios*. Vol. 21, São Paulo, jan 24, 2020. Disponível em: <[https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1806-48922019000500683&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1806-48922019000500683&lng=en&nrm=iso&tlng=pt)>. Acesso em: 22.08.2020.

LIMA, Ana Paula Gil de. Os Consórcios Intermunicipais de Saúde e o Sistema Único de Saúde. *Caderno de Saúde Pública* 16 (4), Dez de 2000. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csp/a/jWHZPRpnJvpXpghpX4v83SJ/?lang=pt#>. Acesso em: 26.06.2021.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes. Transferências orçamentárias da União para estados e municípios: determinantes e beneficiários. In: REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. (Org.). *Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil: Desafios da Reforma Tributária*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2003.

LINHARES, P.; CUNHA, A.; FERREIRA, A. Cooperação federativa: a formação de consórcios entre entes públicos no Brasil. In: LINHARES, P.; MENDES, C.; LASSANCE, A.

(Org.). *Federalismo à brasileira: questões para discussão*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2012. P. 43

MACHADO, Gustavo Gomes. *O Ente Metropolitano: custos de transação na gestão da Região Metropolitana de Belo Horizonte e no Consórcio do Grande ABC – os modelos compulsório e voluntário comparados*. Dissertação apresentada no Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2007. Disponível em: <[http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/CiencSociais\\_MachadoGG\\_1.pdf](http://www.biblioteca.pucminas.br/teses/CiencSociais_MachadoGG_1.pdf)>. Acesso em: 30.08.2020.

MACHADO, José Angelo; ANDRADE, Marta Leone Costa. Cooperação intergovernamental, consórcios públicos e sistemas de distribuição de custos e benefícios. *Rev. Adm. Pública* [online]. 2014, vol 48, n. 3. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rap/v48n3/08.pdf>>. Acesso em: 08 dez. 2018.

MACHADO, José Angelo; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura. Entre Cooperação e Centralização: Federalismo e políticas sociais no Brasil pós-1988. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 30, n. 88, junho de 2015.

MACHADO, José Angelo; ANDRADE, Marta Leone Costa. Cooperação intergovernamental, consórcios públicos e sistemas de distribuição de custos e benefícios. *Revista da Administração Pública*, Rio de Janeiro, 48(3):695-720, maio/jun. 2014.

MANN, Michael. Infrastructural power revisited. *Studies in Comparative International Development*, 43, p. 352-365, 2008.

MARQUES, Valesca Menezes. *As Associações de Municípios e a Regionalização do Estado de Santa Catarina*. Dissertação apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis: UFSC, 2003.

MCDONOUGH, John. *Experiencing politics*. Berkeley: University of California Press, 2000.

MEDAUAR, Odete; e OLIVEIRA, Gustavo Justino de. *Consórcios Públicos: Comentários à Lei 11.107/2005*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

MELO, Álisson José Maia; CAVALCANTE, Denise Lucena. Federalismo Fiscal e Gestão Associada de Serviços Públicos. *Revista da Faculdade de Direito*, Fortaleza, v. 34, n. 1, pp. 21-41, jan./jun. 2013.

MELO, Valdir. *Ação Coletiva e o Problema de Coordenação*. Textos para Discussão n. 1911. Brasília: IPEA, 2013

\_\_\_\_\_. *Mecanismos para Problemas de Ação Coletiva*. Textos para Discussão n. 1985. Brasília: IPEA, 2014, b.

MENDES, Marcos. Federalismo fiscal. In: ARVATE, Paulo; BIDERMAN, Ciro (org.). *Economia do setor público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, pp. 421-461.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana. *Relatório sobre Consórcios Públicos de Resíduos Sólidos em Minas Gerais*. Belo Horizonte, março de 2014.

MINGOTI, Sueli. *Análise de Dados Através de Métodos de Estatística Multivariada: Uma Abordagem Aplicada*, 1ª edição. UFMG, 2007.

NORTH, Douglass. *Custos de transação, instituições e desempenho econômico*. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

NUNES, Edson. *A Gramática Política do Brasil: Clientelismo e Insulamento*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1997.

NUNES, W. *Uma estratégia desenvolvimentista sem um Estado Desenvolvimentista: o caso dos governos Lula*. In: Encontro Nacional da ABCP, 11, 2018. Anais [...]. Curitiba: ABCP, 2018.

OATES, Wallace E. *Federalismo fiscal*. Madri: Instituto de Estudios de Administración Local, 1977.

OBSERVATÓRIO DE CONSÓRCIOS PÚBLICOS E DO FEDERALISMO. Disponível em: <<http://www.ocpf.org.br/>>. Acesso em: 23/08/2016.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. *Teorias da Federação e do Federalismo Fiscal: o caso brasileiro*. Belo Horizonte: FJP, 2007.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de. *O municipalismo brasileiro e a provisão local de políticas sociais: o caso dos serviços de saúde nos municípios paulistas*. 2007. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-12022008-115636/>>. Acesso em: 2012-05-04.

OLSON JÚNIOR, Mancur. *The Logic of Collective Action: public goods and the theory of Groups*. Cambridge: Harvard, 1965.

OSTROM, Elinor. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

\_\_\_\_\_. *Understanding institutional diversity*. Princeton University Press, 2005. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/303313450\\_Understanding\\_institutional\\_diversity\\_in\\_American\\_higher\\_education](https://www.researchgate.net/publication/303313450_Understanding_institutional_diversity_in_American_higher_education)>. Acesso em: 21.06.2020.

\_\_\_\_\_. *Collective action Theory*. In: BOIX, Carles; STOKES, Susan C. *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. New York: Oxford University Press, 2009.

OYE, Kenneth A. Explaining Cooperation under Anarchy: Hypotheses and Strategies. *World Politics*, vol. 38, n.1, 1985, pp. 1-24, 1985. Disponível em: [https://www.academia.edu/40269823/Explaining\\_Cooperation\\_under\\_Anarchy\\_Hypotheses\\_and\\_Strategies\\_EXPLAINING\\_COOPERATION\\_UNDER\\_ANARCHY\\_Hypotheses\\_and\\_Stratgies](https://www.academia.edu/40269823/Explaining_Cooperation_under_Anarchy_Hypotheses_and_Strategies_EXPLAINING_COOPERATION_UNDER_ANARCHY_Hypotheses_and_Stratgies). Acesso em: 19.07.2020.

PARANÁ. Lei Complementar n.º 82, de 24 de junho de 1998. Dispõe sobre a criação e implantação de consórcio intermunicipal relacionado com a prestação de serviços públicos de interesse comum, nas funções, áreas e setores que especifica e adota outras providências. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/pr/lei-complementar-n-82-1998-parana-dispoe-sobre-a-criacao-e-implantacao-de-consorcio-intermunicipal-relacionado-com-a-prestacao-de-servicos-publicos-de-interesse-comum-nas-funcoes-areas-e-setores-que-especifica-e-adota-outras-providencias>. Acesso em: 19.07.2020.

\_\_\_\_\_. Portal da Secretaria de Saúde do Paraná. Qualificação dos Consórcios Intermunicipais de Saúde. Disponível em: <https://www.saude.pr.gov.br/Pagina/QualiCIS>. Acesso em: 12.09.2021.

PETERS, B. G. Reorganizando o governo em uma era de contenção e compromisso. In: ABRUCIO, Luís Fernando. *O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente*. Cadernos ENAP, Brasília, n.º 10, 1997.

PINHEIRO, Wellington Guaraciaba; VIEIRA, Edson Trajano; OLIVEIRA, Edson Aparecido de Araújo Querido. As Relações entre o Índice de Gini com o Índice de Desenvolvimento Humano e o Produto Interno Bruto dos Municípios da RMVPLN sob a Ótica do Desenvolvimento Regional. *Revista Humanidades e Inovação*. V.6, n.12, 2019.

PIRES, Roberto R. C.; GOMIDE, Alexandre A. *Burocracia, democracia e políticas públicas: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento*. Brasília, IPEA. Texto para Discussão n.º 1940, 2014a.

\_\_\_\_\_. *Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas*. Brasília: IPEA, 2014b.

PITERMAN, Ana; REZENDE, Sonaly Cristina; HELLER, Léo. *Capital social como conceito-chave para a avaliação do sucesso de consórcios intermunicipais: o caso do CISMAE, Paraná*. Eng Sanit Ambiental, v. 21, n. 4, out/dez 2016, pp. 825-834.

PRADO, Sérgio. Distribuição intergovernamental de recursos na Federação brasileira. In: REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício Augusto de (orgs.). *Descentralização e Federalismo Fiscal no Brasil: Desafios da Reforma Tributária*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003.

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA; Fundação João Pinheiro - FJP. *Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro*. Brasília: PNUD, Ipea, FJP, 2013. Disponível em: <<http://ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/130729 AtlasPNUD 2013.pdf>>. Acesso em 09.04.2020.

PRZEWORSKI, Adam. *Democracia e Mercado no Leste Europeu e na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

PUTNAM, Robert David. *Comunidade E Democracia: a Experiência Da Itália Moderna*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Disponível em: <<http://idg.receita.fazenda.gov.br/>>. Acesso em: 13/09/2016.

REIS, Elcio Fonseca. O Princípio da Boa-Fé, a Proteção da Confiança e Guerra Fiscal do ICMS. In: DERZI, Misabel Abreu Machado. *Separação de Poderes e Efetividade do Sistema Tributário*. Belo Horizonte: Del Rey, 2010. 560p.

REIS, Fábio Wanderley. Identidade, política e a teoria da escolha racional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 6, v. 3, 1988.

REIS, F. W.; CASTRO, M. M. M. (2001), “Democracia, civismo e cinismo: um estudo empírico sobre normas e racionalidade”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 16 (45): 25-46, fev.

RIBEIRO, Wladimir Antônio. *Planejamento Urbano: entrevista à Agência CNM sobre consórcios públicos*. Entrevista de 17 de janeiro de 2007. Disponível em: <http://www.cnm.org.br/institucional/conteudo.asp?iId=44460>>. Acesso em: 01 dez. 2018.

RIKER, William H. *Federalism, Origin, Operation, Significance*. Little: Brown and Company, 1964.

- ROCHA, Carlos Vasconcelos. *A cooperação federativa e a política de saúde: o caso dos Consórcios Intermunicipais de Saúde no Estado do Paraná*. Cad. Metrop., São Paulo, v. 18, n. 36, pp. 377-399, jul 2016. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cm/v18n36/2236-9996-cm-18-36-0377.pdf>>. Acesso em: 01 jun. 2018.
- SABOIA, Marcelo Rocha. Notas sobre as regiões metropolitanas. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília a. 35 n. 138 abr./jun. 1998.
- SACHS, Diogo Egidio. *Aglomerado Urbano x Consórcio Público*. Artigo publicado em 13 de abril de 2005. Disponível em: <<http://www.secom.mt.gov.br/imprime.php?cid=15518&sid=22>>. Acesso em 23 de novembro de 2019.
- SANTOS, Gabriella Marques de Azevedo dos. *As Competências e Formas de Execução dos Serviços Públicos*. 2007. Disponível na internet: <<http://academico.direito-rio.fgv.br/ccmw/>> Acesso em: 14 jun. 2018.
- SCHAWRCZ, Lilia M.; STARLING, Heloisa M. *Brasil: Uma Biografia*. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.
- SCHELLING, Thomas. *The strategy of conflict*. Cambridge: Harvard University Press, 1960.
- SEAWRIGHT, Jason; GERRING, John. Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options. *Political Research Quarterly*. Impact fator 3.443. doi:10.1177/1065912907313077. Vol. 61(2): 294-308. February 9, 2008. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1065912907313077>. Acesso em: 09.09.2021.
- SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público*. Parte IV – Plano de Contas Aplicado ao Setor Público. Portaria STN nº 437/2012. 5ª edição. Brasília: Ministério da Fazenda, 2012. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/113505/Parte\\_IV\\_PCASP2012.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/113505/Parte_IV_PCASP2012.pdf)>. Acesso em 03.05.2020.
- SHAPIRO, Carl; VARIAN, Hal. *Information rules*. Boston: Harvard Business School Press, 1999.
- SHY, Oz. *Industrial organization: theory and applications*. Cambridge: MIT Press, 1995.
- SILVA, Cleber Demetrio Oliveira da. *Os Consórcios Públicos e a Efetividade dos Direitos Fundamentais à Saúde e ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado*. Dissertação apresentada como requisito para obtenção de grau de Mestre pelo Programa de Pós-graduação da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2008.
- SILVA, Dituzaya Panguila da; SILVESTRE, Hugo Consciência; EMBALO, Alfa Aliu. A cooperação intermunicipal no Brasil: o caso dos consórcios de resíduos sólidos. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro. 54(5): 1239-1259, set. – out. 2020.
- SILVA, Mauro Santos. *Teoria do federalismo fiscal: notas sobre as contribuições de Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian*. Nova economia, Belo Horizonte, v. 15, n. 1, jan./abr. 2005, p. 117-137. Disponível em: <<http://www.face.ufmg.br/novaeconomia/sumarios/v15n1/150105.pdf>>. Acesso em: 18.05.2020.
- SILVA, Wanessa de Matos Firmino. *Consórcios Públicos na Gestão de Resíduos Sólidos Urbanos no Brasil*. Dissertação de Mestrado em Gestão Econômica do Meio Ambiente. Brasília, UnB, 2015.

SILVEIRA, Rosi Cristina Espindola da; PHILIPPI, Luiz Sérgio. Consórcios públicos: uma alternativa viável para a gestão regionalizada de resíduos sólidos urbanos. *REDES*, Santa Cruz do Sul, v. 13, n. 1, p. 205-224, jan./abr. 2008.

SISTEMA FIRJAN. *Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal – IFDM 2018*. Recorte Municipal, Abrangência Nacional, Ano-Base 2016. Brasil, Sistema Firjan, Junho de 2018. Disponível em: <[https://www.firjan.com.br/data/files/67/A0/18/D6/CF834610C4FC8246F8A809C2/IFDM\\_2018.pdf](https://www.firjan.com.br/data/files/67/A0/18/D6/CF834610C4FC8246F8A809C2/IFDM_2018.pdf)>. Acesso em 11.04.2020.

\_\_\_\_\_. *Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal*. Metodologia IFDM. Brasil, Sistema Firjan, Junho de 2018. Disponível em: <<https://www.firjan.com.br/data/files/E8/06/F0/D5/58E1B610E6543AA6A8A809C2/Metodologia%20IFDM%20-%20Final.pdf>>. Acesso em 11.04.2020.

SKOCPOL, Theda. Bringing the State back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, Peter; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. *Bringing the State back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

SKOCPOL, T.; FINEGOLD, K. State capacity and economic intervention in the early new deal (1982). *Political Science Quarterly*, 97 (2).

SOARES, Márcia Miranda. *Teoria do Sistema Federal: Heterogeneidades Territoriais, Democracia e Instituições Políticas*. Dissertação de Mestrado. Belo Horizonte: UFMG, 1997.

\_\_\_\_\_. Repasses Financeiros e Voluntários da União aos Municípios Brasileiros: condicionantes políticos, sociais e técnicos. 8. *Encontro da ABCP*, 01 a 04 de agosto, 2012, Gramado, RS.

SOARES, Márcia M. ALTAVILLA, Cristian. Desafios do federalismo fiscal para a equidade social na Argentina e no Brasil. In: A. T.; Lopes, D. B. e Santos, M. L. (Org.). *Coleção Desafios Globais - Volume 3: América Latina*, Editora UFMG, 2021. Disponível em: <https://www.ufmg.br/dri/desafiosglobais/>. Acesso em 21.06.2021.

SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Ângelo. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil e na Argentina. *10º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política*, ABCP, Belo Horizonte, 2016.

\_\_\_\_\_. *Federalismo e Políticas Públicas*. Coleção Governo e Políticas Públicas. Escola Nacional de Administração Pública – Enap. Brasília: Enap, 2018. 112 p

SOIFER, Hillel. State infrastructural power: Approaches to conceptualization and measurement. *Studies in Comparative International Development*, 43, p. 231–251, 2008.

SOUZA, Celina. Federalismo, Desenho Constitucional e Instituições Federativas no Brasil Pós-1988. Curitiba: Revista Sociologia Política, 2005.

\_\_\_\_\_. Capacidade Burocrática no Brasil e na Argentina: Quando a Política faz a Diferença. In: GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. (orgs.). *Capacidades Estatais em Países Emergentes: o Brasil em perspectiva comparada*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016.

\_\_\_\_\_. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. *Revista de Administração Pública*, v. 51, n. 1, p. 27-45, 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7612150933>

\_\_\_\_\_. *Coordenação de políticas públicas*. Brasília: Enap, 2018. 72p.

STEPAN, Alfred. Para uma Nova Análise Comparativa do Federalismo e da Democracia: Federações que Restringem ou Ampliam o Poder do Demos. *Revista Dados*, nº 42, nº 02, Rio de Janeiro, 1999.

STRELEC, Thamara; FONSECA, Francisco. Alcances e Limites da Lei dos Consórcios Públicos – um balanço da experiência consorciativa no estado de São Paulo. *In: Municípios e Estados: experiências com arranjos cooperativos. Cadernos Adenauer XII* (2011), nº 4. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, abril de 2012.

SUGDEN, Robert. Spontaneous order. *Journal of Economic Perspectives*, n.2, p.85-97, 1989.

TAVARES, Antônio F.; FEIOCK, Richard C. Intermunicipal Cooperation and Regional Governance in Europe: An Institutional Collective Action Framework. Artigo apresentado no encontro anual da *European Consortium for Political Research in Glasgow, Scotland*, September 3–6, 2014.

TAVARES, Iris Eliete Teixeira Neves de Pinho. O Município Brasileiro: sua evolução histórico-constitucional. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, 209: 169-187, jul./set. 1997.

TAYLOR, Michael. Cooperation and rationality: notes on the collective action problem and its solutions. *In: COOK, Karen e LEVI, Margaret (ed.). The Limits of Rationality*. Chicago: Chicago University, 1990.

TILLY, C. *The Formation of National States in Western Europe*. Princeton: Princeton University Press, 1975.

TREISMAN, Daniel. Fiscal decentralization, governance and economics performance: a reconsideration. *Economics and Politics*, v. 18, n. 2, p. 219-35, 2006.

TRISTÃO, José Américo Martelli. *A Administração Tributária dos Municípios Brasileiros: uma avaliação do desempenho da arrecadação*. Tese de doutorado do Curso de Pós-Graduação da FGV/EAESP. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003.

TSEBELIS, George. *Jogos Ocultos*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998.

VARGAS, Neide César. *A descentralização e as teorias do Federalismo Fiscal*. Porto Alegre: Ensaio FEE, 2011.

VARSANO, Ricardo. *A Evolução do Sistema Tributário Brasileiro ao longo do século: anotações e reflexões para futuras reformas*. IPEA: Rio de Janeiro, 1996.

VIANNA, Oliveira. *Evolução do Povo Brasileiro*. Cia Editora Nacional: São Paulo, 1933.

## APÊNDICE A – ESTATÍSTICAS DESCRITIVAS E ANALÍTICAS

### 1. Percentual das Transferências aos Consórcios em relação ao total de gastos anuais em 2007.

	percentual
Mín	0%
1° Quartil	0%
Mediana	0%
Média	0.124%
3° Quartil	0%
Máximo	12.254%

### Percentual das Transferências aos Consórcios em relação ao total de gastos anuais em 2008.

	percentual
Mín	0%
1° Quartil	0%
Mediana	0%
Média	0.140%
3° Quartil	0%
Máximo	10.574%

**Percentual das Transferências aos Consórcios em relação ao total de gastos anuais em 2009.**

---

	percentual
Mín	0%
1° Quartil	0%
Mediana	0.0%
Média	0.162%
3° Quartil	0%
Máximo	12.926%

---

**Percentual das Transferências aos Consórcios em relação ao total de gastos anuais em 2010.**

---

	percentual
Mín	0%
1° Quartil	0%
Mediana	0.0%
Média	0.171%
3° Quartil	0.0%
Máximo	8.735%

---

**Percentual das Transferências aos Consórcios em relação ao total de gastos anuais em 2011.**

---

	percentual
Mín	0%
1° Quartil	0%
Mediana	0%
Média	0.196%
3° Quartil	0.018%
Máximo	11.042%

---

**Percentual das Transferências aos Consórcios em relação ao total de gastos anuais em 2012.**

---

	percentual
Mín	0%
1° Quartil	0%
Mediana	0%
Média	0.216%
3° Quartil	0%
Máximo	10%

---

**Percentual das Transferências aos Consórcios em relação ao total de gastos anuais em 2013.**

---

	percentual
Mín	-0.844%
1° Quartil	0%
Mediana	0%
Média	0.251%
3° Quartil	0.134%
Máximo	24.192%

---

**Percentual das Transferências aos Consórcios em relação ao total de gastos anuais em 2014.**

---

	percentual
Mín	0%
1° Quartil	0%
Mediana	0%
Média	0.346%
3° Quartil	0.326%
Máximo	14.866%

---

**Percentual das Transferências aos Consórcios em relação ao total de gastos anuais em 2015.**

	percentual
Mín	0%
1° Quartil	0%
Mediana	0.054%
Média	0.558%
3° Quartil	0.690%
Máximo	18.961%

**Percentual das Transferências aos Consórcios em relação ao total de gastos anuais em 2016.**

	percentual
Mín	0%
1° Quartil	0%
Mediana	0%
Média	0.278%
3° Quartil	0.230%
Máximo	10.467%

**Percentual das Transferências aos Consórcios em relação ao total de gastos anuais em 2017.**

---

	percentual
Mín	0%
1º Quartil	0%
Mediana	0.014%
Média	0.502%
3º Quartil	0.595%
Máximo	17.780%

---

**Percentual das Transferências aos Consórcios em relação ao total de gastos anuais em 2018.**

---

	percentual
Mín	0%
1º Quartil	0%
Mediana	0.055%
Média	0.558%
3º Quartil	0.690%
Máximo	18.961%

---

## 2. Percentual das Transferências aos Consórcios em relação ao total de Receita Corrente Líquida.

### Percentual das Transferências aos Consórcios em relação ao total de Receita Corrente Líquida em 2007

	percentual
Mín	0%
1º Quartil	0%
Mediana	0%
Média	0.117%
3º Quartil	0%
Máximo	11.415%

### Percentual das Transferências aos Consórcios em relação ao total de Receita Corrente Líquida em 2008.

	percentual
Mín	0%
1º Quartil	0%
Mediana	0%
Média	0.192%
3º Quartil	0%
Máximo	71.156%

**Percentual das Transferências aos Consórcios em relação ao total de Receita Corrente Líquida em 2009.**

	percentual
Mín	0%
1º Quartil	0%
Mediana	0.0%
Média	0.158%
3º Quartil	0.%
Máximo	12.657%

**Percentual das Transferências aos Consórcios em relação ao total de Receita Corrente Líquida em 2010.**

	percentual
Mín	0%
1º Quartil	0%
Mediana	0%
Média	0,171%
3º Quartil	0.0%
Máximo	8.735%

**Percentual das Transferências aos Consórcios em relação ao total de Receita Corrente Líquida em 2011.**

	percentual
Mín	0%
1º Quartil	0%
Mediana	0%
Média	0.189%
3º Quartil	0.016%
Máximo	9.933%

**Percentual das Transferências aos Consórcios em relação ao total de Receita Corrente Líquida em 2012.**

	percentual
Mín	0%
1º Quartil	0%
Mediana	0%
Média	0.212%
3º Quartil	0%
Máximo	10%

**Percentual das Transferências aos Consórcios em relação ao total de Receita Corrente Líquida em 2013.**

	percentual
Mín	0%
1° Quartil	0%
Mediana	0%
Média	0.265%
3° Quartil	0.154%

**Percentual das Transferências aos Consórcios em relação ao total de Receita Corrente Líquida em 2014**

	percentual
Mín	-1.37e+15%
1° Quartil	0%
Mediana	0%
Média	2.019e+11%
3° Quartil	0%
Máximo	2.180e+15%

O município de Imbaú, no Paraná, foi desconsiderado nesta parte da análise, pois a receita corrente líquida observada foi igual a 0, gerando problemas no valor do percentual.

**Percentual das Transferências aos Consórcios em relação ao total de Receita Corrente Líquida em 2015.**

	percentual
Mín	0%
1º Quartil	0%
Mediana	0.0536%
Média	0.274%
3º Quartil	0.683%
Máximo	9.534%

O município de Eunápolis, da Bahia, foi desconsiderado nesta parte da análise pois apresentou a receita corrente líquida com valor negativo muito próximo de 0, gerando problemas no valor do percentual.

**Percentual das Transferências aos Consórcios em relação ao total de Receita Corrente Líquida em 2016.**

	percentual
Mín	0%
1º Quartil	0%
Mediana	0%
Média	0.258%
3º Quartil	0.207%
Máximo	11.34%

**Percentual das Transferências aos Consórcios em relação ao total de Receita Corrente Líquida em 2017.**

	percentual
Mín	0%
1° Quartil	0%
Mediana	0.011%
Média	0.492%
3° Quartil	0.571%
Máximo	25.831%

**Percentual das Transferências aos Consórcios em relação ao total de Receita Corrente Líquida em 2018.**

	percentual
Mín	0%
1° Quartil	0%
Mediana	0%
Média	3.279e+12%
3° Quartil	0%
Máximo	1.760e+16%

Os municípios de Ouro Verde do Oeste, Santo Antônio do Sudoeste e São João, todos do Paraná, foram desconsiderados nesta parte da análise pois a receita corrente foi igual a 0, gerando problemas no valor do percentual.

### 3. Resumo das variáveis por cluster (unidades federativas).

#### Medidas de resumo do cluster 1

Medida	Despesa com consórcios públicos	Componente principal	PIB
Mínimo	0.00000	3349	8.325
1º Quartil	0.06066	3786	9.807
Mediana	0.36860	3951	12.122
Média	1.44668	4116	12.827
3º Quartil	1.93475	4514	15.238
Máximo	8.78559	5248	19.183

#### Medidas de resumo do cluster 2

Medida	Despesa com consórcios públicos	Componente principal	PIB
Mínimo	11.25	4860	18.11
1º Quartil	14.09	5002	18.98
Mediana	16.93	5144	19.85
Média	16.93	5144	19.85
3º Quartil	19.78	5286	20.71
Máximo	22.62	5429	21.58

#### Medidas de resumo do cluster 3

Medida	Despesa com consórcios públicos	Componente principal	PIB
Mínimo	0.6438	6083	27.41
1º Quartil	0.6605	6174	29.39
Mediana	0.6771	6265	31.38
Média	1.0955	6307	32.40
3º Quartil	1.3214	6418	34.90
Máximo	1.9657	6572	38.42

**Medidas de resumo do cluster 4**

Medida	Despesa com consórcios públicos	Componente principal	PIB
Mínimo	7.865	6280	30.86
1° Quartil	8.086	6433	32.03
Mediana	11.077	6500	33.14
Média	12.745	6587	33.57
3° Quartil	15.736	6654	34.68
Máximo	20.962	7070	37.13

**Medidas de resumo do cluster 5**

Medida	Despesa com consórcios públicos	Componente principal	PIB
Mínimo	45.38	5936	29.43
1° Quartil	45.38	5936	29.43
Mediana	45.38	5936	29.43
Média	45.38	5936	29.43
3° Quartil	45.38	5936	29.43
Máximo	45.38	5936	29.43

## 4. Tabelas das variáveis financeiras Finbra/STN de 2007 a 2018

Médias das despesas com consórcios municipais anuais *per capita* por estado de 2007 a 2018

Região e UF	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>CENTRO-OESTE</b>	<b>0,69</b>	<b>3,17</b>	<b>2,09</b>	<b>2,38</b>	<b>3,02</b>	<b>3,70</b>	<b>5,73</b>	<b>5,56</b>	<b>5,97</b>	<b>6,59</b>	<b>8,31</b>	<b>9,76</b>
GO	-	-	0,02	-	0,32	0,18	1,72	0,86	0,60	0,55	2,44	2,65
MS	-	-	-	-	-	-	1,11	0,93	1,47	0,62	1,59	1,39
MT	2,25	10,49	6,85	7,84	9,34	11,91	15,03	16,43	18,05	20,70	22,84	26,16
<b>NORDESTE</b>	<b>0,06</b>	<b>0,26</b>	<b>0,06</b>	<b>0,12</b>	<b>0,25</b>	<b>0,43</b>	<b>1,38</b>	<b>2,14</b>	<b>2,44</b>	<b>2,04</b>	<b>4,81</b>	<b>5,77</b>
AL	-	-	-	-	0,03	0,03	1,43	1,13	2,02	2,03	9,85	13,13
BA	0,00	0,13	0,14	-	0,00	0,08	1,68	1,88	2,51	0,39	6,18	7,03
CE	-	-	0,08	0,38	0,28	1,67	3,16	5,97	6,69	8,59	12,95	16,53
MA	0,00	0,01	0,02	0,01	0,01	0,01	1,38	0,13	0,13	0,07	0,05	0,03
PB	0,40	0,14	-	0,43	0,68	0,60	1,72	2,02	2,73	1,89	1,87	2,67
PE	0,00	0,00	0,00	0,01	0,15	0,88	0,58	6,14	4,75	5,53	6,32	8,27
PI	-	-	-	-	0,00	0,28	0,65	0,25	0,89	0,02	2,72	0,22
RN	0,13	0,69	0,20	0,28	1,20	0,14	0,52	0,49	0,27	0,53	0,95	2,73
SE	-	3,36	-	-	-	-	0,31	0,89	0,62	0,63	3,77	3,39
<b>NORTE</b>	<b>0,10</b>	<b>0,04</b>	<b>0,05</b>	<b>0,09</b>	<b>0,08</b>	<b>0,34</b>	<b>0,30</b>	<b>0,67</b>	<b>0,70</b>	<b>0,58</b>	<b>1,90</b>	<b>1,66</b>
AC	-	-	0,21	0,09	-	-	-	2,10	2,94	0,18	0,15	0,07
AM	-	0,01	-	0,09	-	-	0,48	0,42	0,46	0,09	-	-
AP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PA	0,14	0,06	0,04	0,05	0,06	0,51	0,34	0,09	0,15	0,29	0,09	0,48
RO	0,02	0,03	0,05	0,25	0,36	0,28	0,47	3,07	1,78	3,12	5,54	5,49
RR	-	-	-	-	-	-	-	1,06	-	-	-	6,17
TO	0,18	0,04	0,07	0,10	0,05	0,50	0,23	0,23	0,61	0,00	3,77	2,00
<b>SUDESTE</b>	<b>1,63</b>	<b>2,90</b>	<b>2,59</b>	<b>3,05</b>	<b>4,44</b>	<b>5,92</b>	<b>6,24</b>	<b>10,05</b>	<b>9,40</b>	<b>9,96</b>	<b>18,00</b>	<b>23,18</b>
ES	1,59	1,72	3,60	6,35	9,87	12,60	16,08	21,40	24,07	22,15	29,30	39,34
MG	1,64	3,45	2,87	3,98	5,67	7,36	7,17	12,73	10,85	11,18	24,07	31,18
RJ	0,01	-	-	0,01	0,02	0,13	1,50	2,90	2,10	1,94	3,14	6,08
SP	1,85	2,74	2,46	1,85	2,80	4,07	4,48	6,33	6,82	7,98	10,62	12,84
<b>SUL</b>	<b>5,52</b>	<b>11,84</b>	<b>8,44</b>	<b>10,72</b>	<b>12,73</b>	<b>16,43</b>	<b>17,87</b>	<b>28,96</b>	<b>20,44</b>	<b>21,87</b>	<b>42,49</b>	<b>50,96</b>
PR	5,71	14,80	9,76	11,64	13,36	17,99	28,26	35,44	41,26	45,44	59,16	71,43
RS	7,88	13,77	9,48	10,98	12,27	15,39	10,32	26,21	8,08	7,82	31,62	35,81
SC	1,27	4,53	4,88	9,03	12,68	16,07	16,67	24,23	13,22	14,01	38,38	49,36
<b>Total Geral</b>	<b>1,76</b>	<b>3,80</b>	<b>2,79</b>	<b>3,47</b>	<b>4,49</b>	<b>6,05</b>	<b>6,69</b>	<b>10,30</b>	<b>8,67</b>	<b>9,08</b>	<b>16,99</b>	<b>20,93</b>

### Médias das receitas municipais anuais *per capita* por estado de 2007 a 2018

Região	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>CENTRO</b>	<b>1.716,15</b>	<b>1.931,25</b>	<b>1.954,53</b>	<b>2.203,19</b>	<b>2.557,53</b>	<b>2.842,53</b>	<b>3.152,77</b>	<b>3.446,78</b>	<b>3.736,85</b>	<b>4.279,86</b>	<b>4.182,96</b>	<b>4.703,58</b>
GO	1.699,10	1.877,00	1.933,39	2.231,92	2.601,83	2.943,42	3.204,20	3.541,73	3.692,65	4.221,27	4.103,78	4.618,21
MS	1.957,84	2.120,00	2.052,46	2.224,01	2.636,81	2.819,58	3.224,04	3.396,93	3.729,24	4.347,81	4.278,64	5.117,16
MT	1.613,79	1.921,02	1.937,09	2.141,72	2.437,13	2.679,48	3.026,97	3.305,29	3.819,31	4.344,56	4.270,06	4.590,37
<b>NORDE</b>	<b>1.046,50</b>	<b>1.238,43</b>	<b>1.288,40</b>	<b>1.470,02</b>	<b>1.761,83</b>	<b>1.902,50</b>	<b>2.062,49</b>	<b>2.286,03</b>	<b>2.421,73</b>	<b>2.705,22</b>	<b>2.666,68</b>	<b>2.963,12</b>
AL	1.069,48	1.268,79	1.352,79	1.602,03	1.889,05	1.986,71	2.219,14	2.163,42	2.607,56	2.725,74	2.967,17	3.349,70
BA	1.005,43	1.172,07	1.177,67	1.422,77	1.682,01	1.838,63	1.934,61	2.089,75	2.218,46	2.482,75	2.452,95	2.776,44
CE	913,94	1.118,30	1.195,18	1.370,61	1.614,10	1.733,78	1.923,83	2.164,36	2.282,62	2.630,12	2.562,66	2.854,30
MA	905,20	1.071,87	1.155,06	1.231,45	1.544,74	1.712,51	1.714,91	2.117,40	2.175,84	2.395,68	2.270,61	2.442,81
PB	1.214,99	1.429,38	1.470,05	1.626,58	1.967,85	2.078,37	2.335,89	2.604,49	2.728,23	3.123,44	2.994,03	3.417,60
PE	881,81	1.053,08	1.139,41	1.307,20	1.592,77	1.698,37	1.859,05	2.066,67	2.150,70	2.467,17	2.448,09	2.633,18
PI	1.068,62	1.234,40	1.296,83	1.446,72	1.756,29	1.884,63	2.136,39	2.423,78	2.543,58	2.832,80	2.813,45	2.997,68
RN	1.273,40	1.517,52	1.587,36	1.790,59	2.117,78	2.298,24	2.511,49	2.705,48	2.929,55	3.109,57	3.181,04	3.559,42
SE	1.305,77	1.579,61	1.573,48	1.781,01	2.056,89	2.200,60	2.379,67	2.611,45	2.665,09	2.988,35	2.892,02	3.396,14
<b>NORTE</b>	<b>1.160,62</b>	<b>1.372,30</b>	<b>1.402,39</b>	<b>1.576,37</b>	<b>2.275,97</b>	<b>2.019,62</b>	<b>2.126,49</b>	<b>2.369,41</b>	<b>2.540,62</b>	<b>2.803,97</b>	<b>2.691,94</b>	<b>2.992,44</b>
AC	1.088,05	1.229,43	1.249,51	1.397,22	9.626,63	1.658,17	1.776,26	1.804,21	2.059,85	2.254,61	2.238,50	2.511,95
AM	1.049,68	1.276,94	1.228,18	1.442,84	1.599,79	1.784,09	1.993,82	2.164,63	2.145,76	2.201,15	2.347,24	2.568,87
AP	1.058,74	1.212,30	1.172,03	1.286,65	1.453,00	1.841,43	1.980,58	2.287,10	2.066,62	2.368,37	2.092,83	1.958,44
PA	910,87	1.072,49	1.133,73	1.258,58	1.547,47	1.748,36	1.850,91	2.033,76	2.208,17	2.491,37	2.254,42	2.632,28
RO	1.184,39	1.414,52	1.510,33	1.775,23	2.097,30	2.217,21	2.237,50	2.536,13	2.649,43	2.705,65	2.773,54	3.233,63
RR	1.135,22	1.240,63	1.369,03	1.462,80	1.425,32	1.589,44	1.569,10	1.748,86	2.036,55	2.445,17	2.290,79	2.603,21
TO	1.471,33	1.742,54	1.746,24	1.925,46	2.207,76	2.339,84	2.536,09	2.840,59	3.108,51	3.498,59	3.402,39	3.659,34
<b>SUDESTE</b>	<b>1.587,99</b>	<b>1.849,63</b>	<b>1.866,78</b>	<b>2.151,43</b>	<b>2.499,91</b>	<b>2.730,42</b>	<b>2.998,81</b>	<b>3.307,49</b>	<b>3.352,93</b>	<b>3.662,47</b>	<b>3.684,22</b>	<b>3.934,54</b>
ES	1.574,89	1.944,60	1.898,65	2.208,70	2.766,79	3.199,23	3.185,15	3.627,09	3.540,47	3.552,17	3.579,81	3.924,39
MG	1.360,08	1.597,79	1.601,46	1.849,66	2.148,74	2.321,29	2.545,49	2.828,55	2.865,24	3.290,40	3.246,37	3.368,61
RJ	1.984,57	2.305,29	2.257,62	2.752,53	3.194,32	3.594,17	3.824,54	4.017,02	4.021,70	4.048,60	4.200,27	4.962,65
SP	1.833,35	2.105,41	2.157,51	2.457,39	2.829,51	3.081,54	3.458,61	3.778,79	3.858,63	4.111,13	4.205,61	4.554,10
<b>SUL</b>	<b>1.659,95</b>	<b>1.915,69</b>	<b>1.981,47</b>	<b>2.292,17</b>	<b>2.685,62</b>	<b>2.907,21</b>	<b>3.290,39</b>	<b>3.779,64</b>	<b>3.935,97</b>	<b>4.458,12</b>	<b>4.720,05</b>	<b>5.098,59</b>
PR	1.426,04	1.669,13	1.689,31	1.913,90	2.270,55	2.459,07	2.802,94	3.218,14	3.551,53	3.989,69	4.651,44	4.657,32
RS	1.805,81	2.111,82	2.193,03	2.590,35	2.997,01	3.266,58	3.674,11	4.211,47	4.270,36	4.898,15	4.946,05	5.505,83
SC	1.731,82	1.919,43	2.020,18	2.301,70	2.722,05	2.905,44	3.296,99	3.836,52	3.891,25	4.343,88	4.431,63	4.993,75
<b>Total Gerç</b>	<b>1.406,88</b>	<b>1.640,01</b>	<b>1.676,36</b>	<b>1.922,57</b>	<b>2.295,85</b>	<b>2.476,07</b>	<b>2.705,80</b>	<b>3.007,63</b>	<b>3.157,27</b>	<b>3.522,76</b>	<b>3.545,19</b>	<b>3.863,54</b>

### Médias das RCL municipais anuais *per capita* por estado de 2007 a 2018

Região e UF	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>CENTRO-OESTE</b>	<b>1.636,27</b>	<b>1.861,52</b>	<b>1.854,71</b>	<b>2.099,87</b>	<b>2.403,44</b>	<b>2.729,56</b>	<b>2.693,46</b>	<b>3.132,40</b>	<b>3.185,96</b>	<b>3.490,96</b>	<b>3.850,99</b>	<b>4.494,18</b>
GO	1.607,57	1.781,44	1.779,71	2.086,16	2.399,31	2.767,03	2.718,82	3.231,25	3.180,61	3.216,16	3.832,65	4.617,24
MS	1.857,66	2.008,63	1.950,79	2.145,27	2.515,43	2.729,59	2.720,95	3.119,00	2.852,50	3.687,66	3.921,73	4.719,02
MT	1.565,24	1.919,71	1.931,89	2.098,37	2.348,90	2.664,18	2.635,74	2.964,00	3.387,69	3.864,24	3.842,74	4.162,27
<b>NORDESTE</b>	<b>988,04</b>	<b>1.175,55</b>	<b>1.213,12</b>	<b>1.406,35</b>	<b>1.655,36</b>	<b>1.843,95</b>	<b>1.794,97</b>	<b>2.083,80</b>	<b>2.115,67</b>	<b>2.367,92</b>	<b>2.440,22</b>	<b>2.720,72</b>
AL	1.041,62	1.201,58	1.283,37	1.567,28	1.793,06	1.963,25	2.026,91	1.963,72	2.349,39	2.504,67	2.739,07	3.144,99
BA	930,94	1.094,61	1.113,86	1.350,28	1.573,08	1.749,69	1.668,15	1.864,69	1.827,45	2.014,11	2.262,75	2.593,17
CE	873,44	1.099,32	1.163,97	1.367,62	1.554,46	1.707,23	1.747,14	1.986,06	2.065,77	2.382,77	2.346,18	2.628,07
MA	871,33	1.055,05	1.115,19	1.220,92	1.486,65	1.716,81	1.515,48	1.991,41	1.899,70	2.157,34	2.097,27	2.276,89
PB	1.130,80	1.331,97	1.348,27	1.525,84	1.843,55	2.028,03	1.946,16	2.360,94	2.352,15	2.778,01	2.709,69	3.084,79
PE	848,61	1.006,44	1.090,53	1.267,27	1.516,64	1.685,57	1.560,97	1.895,59	1.941,66	2.198,50	2.239,49	2.403,00
PI	1.001,83	1.160,70	1.205,33	1.353,56	1.618,27	1.834,31	1.903,61	2.201,28	2.225,35	2.540,74	2.569,63	2.699,54
RN	1.210,01	1.426,31	1.463,06	1.686,15	1.962,51	2.157,71	2.142,47	2.434,71	2.585,03	2.669,21	2.854,69	3.195,01
SE	1.232,42	1.529,84	1.445,79	1.653,73	1.875,15	2.041,64	2.147,14	2.498,05	2.555,38	2.698,84	2.682,72	3.170,47
<b>NORTE</b>	<b>1.118,96</b>	<b>1.335,30</b>	<b>1.322,55</b>	<b>1.544,74</b>	<b>2.170,41</b>	<b>1.984,06</b>	<b>1.895,34</b>	<b>2.166,85</b>	<b>2.294,91</b>	<b>2.479,11</b>	<b>2.476,74</b>	<b>2.791,56</b>
AC	1.110,84	1.271,14	1.221,00	1.381,50	9.108,24	1.666,78	1.623,25	1.657,35	1.954,32	2.111,13	2.064,09	2.301,60
AM	1.037,07	1.226,45	1.134,50	1.419,25	1.538,92	1.773,21	1.814,52	2.067,75	2.002,00	1.980,42	2.174,04	2.352,47
AP	1.060,56	1.224,11	1.138,46	1.419,93	1.537,20	2.078,27	1.825,28	2.107,01	1.881,33	2.103,65	1.943,86	1.769,28
PA	857,19	1.027,05	1.077,71	1.218,62	1.480,00	1.710,28	1.704,71	1.887,32	2.044,35	2.313,40	2.088,45	2.448,21
RO	1.152,03	1.382,81	1.440,29	1.725,59	2.025,89	2.222,21	2.005,24	2.313,41	2.489,25	2.148,13	2.648,90	2.934,71
RR	1.254,47	1.340,42	1.328,75	1.451,75	1.424,37	1.591,15	1.468,62	1.588,87	1.945,47	2.392,78	2.154,14	2.478,89
TO	1.393,61	1.684,93	1.628,80	1.882,35	2.075,74	2.246,82	2.167,26	2.535,56	2.676,77	3.069,94	3.066,37	3.479,35
<b>SUDESTE</b>	<b>1.505,88</b>	<b>1.784,87</b>	<b>1.749,56</b>	<b>2.075,89</b>	<b>2.342,78</b>	<b>2.628,33</b>	<b>2.644,08</b>	<b>3.024,02</b>	<b>3.012,33</b>	<b>3.284,64</b>	<b>3.371,55</b>	<b>3.663,27</b>
ES	1.528,95	1.899,61	1.823,03	2.161,15	2.688,92	3.130,28	2.877,65	3.387,39	3.244,60	3.169,56	3.315,63	3.713,57
MG	1.271,84	1.505,44	1.466,79	1.766,78	1.993,59	2.214,26	2.197,21	2.505,70	2.497,99	2.894,65	2.881,24	3.139,50
RJ	1.903,37	2.233,92	2.149,31	2.681,59	3.065,55	3.454,66	3.442,75	3.715,93	3.651,69	3.579,13	3.899,96	4.597,66
SP	1.754,81	2.075,63	2.056,99	2.387,48	2.656,14	2.987,02	3.093,46	3.542,38	3.550,53	3.770,04	3.954,69	4.231,72
<b>SUL</b>	<b>1.610,12</b>	<b>1.838,84</b>	<b>1.865,47</b>	<b>2.211,97</b>	<b>2.542,76</b>	<b>2.820,01</b>	<b>2.857,17</b>	<b>3.367,96</b>	<b>3.405,54</b>	<b>3.919,87</b>	<b>4.192,25</b>	<b>4.511,99</b>
PR	1.347,98	1.591,77	1.572,65	1.795,07	2.119,68	2.344,02	2.386,78	2.846,37	3.047,62	3.466,03	4.175,67	4.122,34
RS	1.784,75	2.009,18	2.061,23	2.526,16	2.862,00	3.164,07	3.202,40	3.746,52	3.703,22	4.304,10	4.344,52	4.865,6

**Médias das receitas específicas para consórcio municipais anuais *per capita* por estado de 2007 a 2018**

Região e UF	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>CENTRO-OESTE</b>	<b>0,50</b>	<b>0,32</b>	<b>0,54</b>	<b>0,70</b>	<b>0,34</b>	<b>0,57</b>	<b>0,49</b>	<b>0,51</b>	<b>0,38</b>	<b>0,69</b>	<b>0,27</b>	<b>1,45</b>
GO	0,48	0,43	0,25	1,04	0,49	0,55	0,14	0,43	0,16	0,24	0,14	1,56
MS	0,11	0,16	-	0,02	-	-	1,24	0,06	1,49	0,08	0,13	0,18
MT	0,76	0,21	1,36	0,49	0,26	0,93	0,66	0,88	0,13	1,82	0,60	2,04
<b>NORDESTE</b>	<b>0,07</b>	<b>0,08</b>	<b>0,14</b>	<b>0,39</b>	<b>0,04</b>	<b>0,06</b>	<b>0,18</b>	<b>0,23</b>	<b>0,14</b>	<b>0,16</b>	<b>0,10</b>	<b>0,87</b>
AL	0,01	0,09	-	0,01	-	-	-	-	0,04	0,02	0,33	2,02
BA	0,12	0,20	0,13	0,34	0,07	0,01	0,21	0,02	0,11	0,11	0,08	2,32
CE	0,01	0,07	0,18	0,04	0,01	0,18	0,50	0,13	0,18	0,32	0,16	0,20
MA	0,18	0,13	0,18	0,14	0,01	0,01	-	0,74	0,30	0,14	-	-
PB	-	0,01	0,00	0,31	-	0,18	0,15	0,75	0,03	-	-	-
PE	0,05	0,01	0,44	0,06	0,06	0,01	0,17	0,14	0,32	0,62	0,42	1,73
PI	-	0,00	0,14	0,02	0,00	0,00	0,35	0,00	0,09	0,07	0,02	-
RN	0,15	0,01	-	0,05	0,03	-	0,01	-	-	0,02	-	-
SE	-	0,01	0,24	5,62	0,29	0,16	-	0,38	0,10	0,07	0,04	-
<b>NORTE</b>	<b>1,76</b>	<b>0,51</b>	<b>0,14</b>	<b>0,51</b>	<b>0,35</b>	<b>0,25</b>	<b>0,04</b>	<b>0,04</b>	<b>0,02</b>	<b>0,03</b>	<b>0,08</b>	<b>0,00</b>
AC	-	0,02	-	3,54	1,41	-	-	-	-	-	-	-
AM	-	-	-	-	0,04	1,06	0,00	0,01	0,12	-	-	-
AP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PA	0,08	0,18	0,10	0,11	-	0,09	-	0,01	-	-	0,25	-
RO	0,25	0,29	0,49	-	1,94	-	0,31	0,25	-	0,01	-	-
RR	47,02	2,05	0,93	0,45	-	-	-	-	-	-	-	-
TO	0,34	1,10	0,07	0,86	0,08	0,24	0,01	0,01	-	0,08	-	0,01
<b>SUDESTE</b>	<b>0,17</b>	<b>0,24</b>	<b>0,33</b>	<b>0,25</b>	<b>0,48</b>	<b>0,43</b>	<b>0,18</b>	<b>0,32</b>	<b>0,08</b>	<b>0,27</b>	<b>0,35</b>	<b>0,95</b>
ES	0,26	0,31	1,46	0,44	0,48	1,19	1,41	1,00	-	3,70	0,09	4,32
MG	0,04	0,12	0,30	0,22	0,75	0,18	0,14	0,29	0,12	0,12	0,62	0,51
RJ	0,01	0,06	0,00	0,04	0,04	0,35	0,23	0,11	0,16	0,15	0,33	3,79
SP	0,36	0,42	0,26	0,30	0,18	0,67	0,09	0,29	0,03	0,07	0,04	0,78
<b>SUL</b>	<b>0,08</b>	<b>0,35</b>	<b>0,38</b>	<b>0,60</b>	<b>0,36</b>	<b>0,65</b>	<b>0,78</b>	<b>0,44</b>	<b>0,21</b>	<b>0,30</b>	<b>0,19</b>	<b>0,84</b>
PR	0,09	0,04	0,13	0,23	0,29	1,40	0,32	0,31	0,19	0,54	0,29	1,55
RS	0,12	0,74	0,68	1,18	0,54	0,44	1,36	0,61	0,18	0,28	0,22	0,76
SC	0,01	0,08	0,21	0,12	0,14	0,00	0,41	0,32	0,30	0,02	-	0,01
<b>Total Geral</b>	<b>0,27</b>	<b>0,24</b>	<b>0,28</b>	<b>0,43</b>	<b>0,29</b>	<b>0,37</b>	<b>0,33</b>	<b>0,31</b>	<b>0,15</b>	<b>0,26</b>	<b>0,21</b>	<b>0,86</b>

## Médias das despesas com política pública municipais anuais *per capita* por estado de 2007 a 2018

Região e UF	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>☒ CENTRO-OESTE</b>	<b>1.501,77</b>	<b>1.790,44</b>	<b>1.771,92</b>	<b>1.495,55</b>	<b>1.657,15</b>	<b>1.960,51</b>	<b>1.865,65</b>	<b>2.111,11</b>	<b>2.371,26</b>	<b>2.584,11</b>	<b>7.521,78</b>	<b>2.945,13</b>
GO	1.234,52	1.313,87	1.266,11	1.464,54	1.628,42	1.979,37	1.873,99	2.150,43	2.333,54	2.523,72	7.369,04	2.899,01
MS	1.178,41	1.400,54	1.373,69	1.581,58	1.778,28	1.979,48	1.980,51	2.167,49	2.421,83	2.616,92	7.587,20	2.962,80
MT	2.142,72	2.841,66	2.871,09	1.501,44	1.640,20	1.916,93	1.786,96	2.010,35	2.408,73	2.672,11	7.759,57	3.008,06
<b>☒ NORDESTE</b>	<b>1.095,30</b>	<b>1.298,00</b>	<b>1.365,60</b>	<b>1.120,70</b>	<b>1.287,92</b>	<b>1.458,77</b>	<b>1.449,57</b>	<b>1.671,71</b>	<b>1.744,78</b>	<b>1.874,16</b>	<b>5.638,81</b>	<b>2.140,22</b>
AL	866,06	1.004,96	1.089,18	1.232,81	1.401,56	1.512,58	1.456,74	1.714,29	1.833,44	2.037,37	5.679,65	2.222,48
BA	839,77	989,74	1.014,10	1.074,14	1.238,45	1.363,84	1.357,48	1.537,95	1.603,36	1.727,69	5.278,28	2.013,15
CE	683,41	851,13	944,00	1.124,01	1.246,51	1.409,69	1.400,95	1.617,18	1.709,76	1.841,00	5.640,67	2.083,89
MA	697,18	854,50	903,23	1.077,26	1.243,34	1.478,65	1.370,90	1.699,61	1.715,30	1.797,69	5.355,48	2.052,28
PB	1.664,87	2.064,98	2.221,77	1.169,08	1.368,85	1.582,95	1.564,29	1.806,98	1.887,85	2.036,63	6.126,99	2.307,10
PE	1.977,41	2.177,63	2.374,82	998,75	1.174,51	1.342,62	1.324,03	1.549,79	1.527,40	1.594,52	4.925,19	1.819,20
PI	922,10	1.003,01	1.037,50	1.051,50	1.234,43	1.441,45	1.471,54	1.720,01	1.816,86	2.026,61	5.943,38	2.264,82
RN	1.419,13	1.708,18	1.755,02	1.333,11	1.497,35	1.646,07	1.683,60	1.884,41	2.020,96	2.137,83	6.520,03	2.502,27
SE	887,48	1.095,50	1.132,79	1.239,55	1.381,68	1.523,18	1.680,96	1.715,92	1.913,14	1.958,59	5.912,28	2.340,98
<b>☒ NORTE</b>	<b>1.405,97</b>	<b>1.676,45</b>	<b>1.603,92</b>	<b>1.190,98</b>	<b>1.665,97</b>	<b>1.525,67</b>	<b>1.435,32</b>	<b>1.632,87</b>	<b>1.730,18</b>	<b>1.875,80</b>	<b>5.513,84</b>	<b>2.173,49</b>
AC	2.161,95	2.563,08	2.309,23	1.030,30	7.376,00	1.304,87	1.157,03	1.237,89	1.421,29	1.528,34	4.298,77	1.724,75
AM	767,07	888,11	843,92	1.110,17	1.184,60	1.438,09	1.398,04	1.559,31	1.543,43	1.524,96	4.881,08	1.967,78
AP	3.176,98	3.880,30	2.496,32	972,30	1.069,86	1.440,64	866,62	1.757,43	1.503,74	1.522,25	4.080,24	1.651,28
PA	656,72	792,73	836,22	987,79	1.158,64	1.379,31	1.378,95	1.547,35	1.698,79	1.792,42	5.298,01	2.077,70
RO	1.887,53	2.425,02	2.053,16	1.220,13	1.369,57	1.488,41	1.468,96	1.492,70	1.684,19	1.655,53	4.978,33	1.935,35
RR	1.013,10	1.402,42	1.228,68	1.346,76	1.265,05	1.356,50	1.219,13	1.379,18	1.613,93	1.752,99	4.790,80	2.049,51
TO	1.999,06	2.260,80	2.330,99	1.435,16	1.574,82	1.736,36	1.620,33	1.860,59	1.937,33	2.287,32	6.616,37	2.583,45
<b>☒ SUDESTE</b>	<b>3.072,12</b>	<b>3.883,02</b>	<b>3.958,80</b>	<b>1.551,62</b>	<b>1.741,73</b>	<b>1.997,75</b>	<b>1.918,46</b>	<b>2.169,11</b>	<b>2.268,15</b>	<b>2.371,10</b>	<b>7.077,66</b>	<b>2.643,86</b>
ES	1.096,86	1.366,92	1.307,72	1.556,23	1.877,96	2.163,17	1.804,04	2.176,59	2.269,27	2.446,47	6.802,81	2.611,02
MG	1.535,71	2.244,72	2.218,16	1.310,30	1.489,90	1.681,54	1.603,34	1.805,74	1.911,71	2.053,75	6.219,74	2.271,25
RJ	2.154,97	2.411,28	2.286,58	1.856,23	2.057,62	2.333,42	2.383,90	2.650,49	2.698,43	2.546,35	7.399,67	2.959,65
SP	5.466,52	6.558,76	6.812,63	1.826,20	2.010,16	2.339,17	2.283,12	2.561,45	2.661,57	2.754,52	8.200,72	3.098,44
<b>☒ SUL</b>	<b>3.033,61</b>	<b>3.537,68</b>	<b>3.665,04</b>	<b>1.612,68</b>	<b>1.813,22</b>	<b>2.104,45</b>	<b>2.009,22</b>	<b>2.187,27</b>	<b>2.508,94</b>	<b>2.732,30</b>	<b>8.212,39</b>	<b>3.161,14</b>
PR	4.280,73	4.864,31	5.071,01	1.344,14	1.541,08	1.825,46	1.758,09	1.979,94	2.309,88	2.611,68	7.720,55	3.065,13
RS	1.829,86	2.111,07	2.104,20	1.751,28	1.922,45	2.171,64	2.095,44	2.271,89	2.520,69	2.708,46	8.260,13	3.128,79
SC	3.374,24	4.146,11	4.397,47	1.742,40	1.998,07	2.367,27	2.201,44	2.343,98	2.756,23	2.933,46	8.793,86	3.346,35
<b>Total Geral</b>	<b>2.166,84</b>	<b>2.640,37</b>	<b>2.692,88</b>	<b>1.393,66</b>	<b>1.601,47</b>	<b>1.820,20</b>	<b>1.745,50</b>	<b>1.962,41</b>	<b>2.123,79</b>	<b>2.274,39</b>	<b>6.775,50</b>	<b>2.581,98</b>

## APÊNDICE B – ROTEIROS DAS ENTREVISTAS

### 1. PESQUISA SOBRE A EFETIVIDADE DA COOPERAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL EM CONSÓRCIOS PÚBLICOS MUNICIPAIS COM SECRETÁRIO (A) EXECUTIVO (A)

Bom dia / Boa tarde,

Agradecemos a sua disposição em participar da pesquisa sobre Consórcios Públicos, que tem como objetivo investigar os principais fatores que afetam o fortalecimento institucional dos consórcios públicos municipais no que concerne a sua capacidade de implementar políticas públicas.

Este estudo sobre consórcios públicos compõe a tese de doutoramento de Paulo Sérgio Mendes César, no Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, e está sob a coordenação da professora Márcia Miranda Soares.

A sua participação é voluntária e você tem o direito de interromper a entrevista a qualquer momento. Ainda, informamos que sua identidade será preservada na exposição das informações prestadas durante a entrevista, ou seja, na divulgação das informações utilizaremos codinomes. Você também pode acrescentar qualquer comentário ou fazer perguntas, quando desejar.

A entrevista possui **38 questões divididas em 08 blocos** e levará aproximadamente 02 horas. O foco da entrevista são os principais aspectos de funcionamento desse consórcio público intermunicipal.

Podemos começar?

## **ROTEIRO DE ENTREVISTAS COM SECRETÁRIO (A) EXECUTIVO (A)**

Número da entrevista:

Entrevistador(es):

Data:

Horário de Início:

Horário de Término:

Local:

### **BLOCO 1: INFORMAÇÕES SOBRE O ENTREVISTADO(A)**

Nome:

1. Qual sua formação educacional?
2. Qual sua profissão?
3. Onde você trabalhava antes de vir atuar no Consórcio? Em qual área?
4. Há quanto tempo você trabalha no Consórcio?
5. Quais suas principais tarefas no Consórcio?

### **BLOCO 2: INFORMAÇÕES SOBRE CORPO TÉCNICO**

6. Você considera o número de trabalhadores que atuam no Consórcio suficiente? Se não, por quê?
7. Tais funcionários atuam, mesmo que parcialmente, predominantemente em quais funções institucionais (jurídica, financeira, licitações, atendimento finalístico, outras)?
  - 7.1. Você acredita que algumas áreas do consórcio poderiam receber mais funcionários e por quê?
8. Em relação aos funcionários do Consórcio, entre efetivos, contratados, cargos comissionados e estagiários, como está e o que poderia mudar?
9. Caso haja funcionário(s) cedido(s) por município integrante do Consórcio, esse(s) funcionário(s) exerce(m) suas funções integralmente ou parcialmente no Consórcio e qual a importância desses funcionários para o Consórcio?
10. E quanto às capacitações para seus funcionários? São suficientes?

### **BLOCO 3: INFORMAÇÕES SOBRE A GESTÃO E EXECUÇÃO DE POLÍTICAS**

11. Como são realizadas as licitações no Consórcio?
  - 11.1 Como Consórcio faz uso dos itens previstos na legislação especial?
    - Modalidades de licitação com limites ampliados:
    - Dispensa de licitação com limites ampliados:

- Licitação regionalizada:

12. Como o Consórcio adota o contrato de rateio?

12.1. Existe alguma forma de compensação pelos investimentos realizados pelos municípios?

13. Como o Consórcio adota o contrato de programa?

13.1. Caso sim, para quais políticas públicas?

13.2. Como se dá a participação dos municípios na elaboração do contrato de programa?

14. O Consórcio elabora planos e projetos para os municípios em quais áreas?

#### **BLOCO 4: FINANCIAMENTO DO CONSÓRCIO PÚBLICO**

15. Por que os recursos repassados ao Consórcio são ou não suficientes?

16. Em quais áreas e para que tipo de gasto (capital ou custeio) há maior carência de recursos?

17. Como Consórcio procura obter recursos adicionais?

18. Os municípios do consórcio participam e repassam recursos a outros consórcios públicos?

#### **BLOCO 5: INFRAESTRUTURA DO CONSÓRCIOS PÚBLICO**

19. A atual infraestrutura do Consórcio interfere de que forma no desempenho de suas atribuições?

20. O que poderia melhorar a infraestrutura do Consórcio?

#### **BLOCO 6: ESPECIFICIDADES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS EXECUTADAS**

21. Qual tem sido a participação do Consórcio na gestão de cada política dos municípios membros?

22. Quanto dessas políticas é executado pelo Consórcio? De que forma?

23. O que de cada política foi transferido ao Consórcio e o que permanece com os municípios?

24. Você considera que o Consórcio poderia assumir mais competências para executar a política? Por quê?

25. Quais são os principais desafios enfrentados na execução de cada política pública pelo Consórcio?

26. Quais são os principais facilitadores presentes na execução de cada política pública pelo Consórcio?

27. De que forma mais recursos financeiros seriam úteis ou necessários para melhorar a atuação do Consórcios de cada política?

28. (Somente para os Consórcios multifinalitários) Quais são as políticas públicas consideradas prioritárias para o Consórcio? Por que essas políticas se tornaram prioritárias?
29. Como o governo estadual contribui por meio de ações junto ao Consórcio ou de outras formas?

### **BLOCO 7: INFORMAÇÕES SOBRE ASPECTOS POLÍTICOS**

30. Na sua percepção, quais são as principais lideranças políticas que ajudam o Consórcio na atualidade? Existe ganho político atrelado à imagem do Consórcio?
31. Quais são os principais parceiros institucionais do Consórcio e qual sua importância?
32. Há algum município atual pouco junto ao Consórcio? Se sim, por que e como aproximá-lo?
33. Há conflitos entre os agentes políticos que atuam no Consórcio? Se sim, de que natureza?
34. Como é a atuação do legislativo municipal, seus vereadores, junto ao Consórcio?
35. Como as eleições municipais afetam o funcionamento do Consórcio?

### **BLOCO 8: PERSPECTIVAS SOBRE O FUTURO DO CONSÓRCIO**

36. Quais suas perspectivas sobre o futuro do Consórcio? Você considera que ele tende a se fortalecer, permanecer como está ou enfraquecer? Por quê?
37. Em relação às instituições estaduais e federais de fomento aos consórcios públicos, o que poderia ser feito que não o repasse de recursos financeiros?
38. Tem alguma coisa mais que você gostaria de falar sobre o Consórcio?

### **SOLICITAÇÕES FINAIS**

Você recomenda alguma outra pessoa a ser entrevistada para falar sobre esse Consórcio?

Que documentos relacionados ao Consórcio você indicaria para que conhecêssemos?

Seria possível você nos disponibilizar esses documentos ou apontar onde eles podem ser obtidos?

### **OBSERVAÇÕES GERAIS DO ENTREVISTADOR SOBRE A ENTREVISTA**

### **OBSERVAÇÕES GERAIS NOSSAS SOBRE A ENTREVISTA**

## **2. PESQUISA SOBRE A EFETIVIDADE DA COOPERAÇÃO INTERGOVERNAMENTAL EM CONSÓRCIOS PÚBLICOS MUNICIPAIS COM GESTOR FINANCEIRO DO CONSÓRCIO**

Bom dia / Boa tarde,

Agradecemos a sua disposição em participar da pesquisa sobre Consórcios Públicos, que tem como objetivo investigar os principais fatores que afetam o fortalecimento da capacidade institucional dos consórcios públicos municipais no que concerne a sua capacidade de implementar políticas públicas.

Este estudo sobre consórcios públicos compõe a tese de doutoramento de Paulo Sérgio Mendes César, no Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais, e está sob a coordenação da professora Márcia Miranda Soares.

A sua participação é voluntária e você tem o direito de interromper a entrevista a qualquer momento. Ainda, informamos que sua identidade será preservada na exposição das informações prestadas durante a entrevista, ou seja, na divulgação das informações utilizaremos codinomes. Você também pode acrescentar qualquer comentário ou fazer perguntas, quando desejar.

A entrevista possui **19 questões em 03 blocos** e deve levar cerca de 50 minutos. O foco da entrevista são os principais aspectos financeiros desse consórcio público intermunicipal.

Podemos começar?

## **ROTEIRO DE ENTREVISTAS COM GESTOR FINANCEIRO DO CONSÓRCIO**

Número da entrevista:

Entrevistadores:

Data:

Horário de Início:

Horário de Término:

Local:

### **BLOCO 1: INFORMAÇÕES SOBRE O ENTREVISTADO (A)**

Nome:

1. Qual sua formação educacional?
2. Qual sua profissão?
3. Onde você trabalhava antes de vir atuar no Consórcio? Em qual área?
4. Qual é o seu cargo/função atual no Consórcio?
5. Há quanto tempo você trabalha no Consórcio?
6. Quais suas principais tarefas no Consórcio?

### **BLOCO 2: INFORMAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS DO CONSÓRCIO**

7. Como e quando ocorrem atividades voltadas para a captação de recursos financeiros?
8. O que você acha das atuais fontes de financiamento do Consórcio?
9. Como é feito o planejamento financeiro do Consórcio? Como são as reuniões para apresentar ou discutir as propostas orçamentárias aos prefeitos?
10. De que forma os prefeitos analisam as propostas de gastos e receitas do consórcio? De que forma são priorizadas determinadas áreas? Quais?
11. Como é o relacionamento do Consórcio com os setores orçamentários/financeiros das prefeituras?

### **BLOCO 3: INFORMAÇÕES SOBRE A GESTÃO FINANCEIRA DO CONSÓRCIO**

12. Como o Consórcio estrutura o contrato de rateio para repasse de recursos? Como é feito o rateio das despesas entre os municípios consorciados? Quais critérios?
13. Por que o Consórcio tem ou não recursos financeiros suficientes para executar suas funções?
14. Com funciona o aporte de outros recursos não financeiros pelos municípios? Como pessoal, material, etc.
  - 14.1 Esses aportes são compensados de alguma forma?

15. Em que medida os recursos financeiros disponibilizados são suficientes para prover uma boa infraestrutura ao Consórcio?
16. Em que medida os recursos são suficientes para manter um quadro satisfatório de pessoal?
17. Por que o Consórcio executa satisfatoriamente ou não o que foi orçado?
18. Como os recursos financeiros contingenciados afetam cada política pública?
19. Como é o suporte ou parceria entre funcionários do Consórcio e servidores municipais na execução financeira pelo Consórcio?

### **SOLICITAÇÕES FINAIS**

Você recomenda alguma outra pessoa a ser entrevistada para falar sobre a gestão financeira do Consórcio?

Que documentos relacionados à gestão financeira do consórcio você indicaria para que conhecêssemos?

Seria possível você nos disponibilizar esses documentos ou apontar onde eles podem ser obtidos?

### **OBSERVAÇÕES GERAIS DO ENTREVISTADOR SOBRE A ENTREVISTA**

### **OBSERVAÇÕES GERAIS NOSSAS SOBRE A ENTREVISTA**

## APÊNDICE C - ANÁLISE SOBRE O PERFIL DOS ENTREVISTADOS

Em geral, todos participantes das entrevistas possuem cargo de alta gestão nos consórcios, possuem curso superior e experiência pretérita no poder público municipal. Independentemente do perfil socioeconômico da região do consórcio selecionado, essas duas características foram encontradas.

Para o COMCCLUPIC, deu-se a denominação do participante das entrevistas de Entrevistado n.º 01, sendo que esse Entrevistado n.º 01 participou de duas entrevistas, uma com percepções acerca dos aspectos mais gerais do funcionamento de seu consórcio e a outra com os aspectos financeiros desse consórcio.

Sobre o entrevistado COMCCLUPIC, foi identificado que possui graduação e mestrado na área da saúde – odontologia, exercendo além do cargo de secretário executivo do consórcio a função de professor universitário. Ademais, o entrevistado já foi vice-prefeito e secretário municipal de saúde, sinalizando além da capacidade técnica, potencial habilidade política no trato com os prefeitos dos municípios consorciados.

O Entrevistado n.º 01 já exerce suas funções de gestão financeira, administrativa e de articulação dos prefeitos desde 2017, quando houve a posse dos prefeitos eleitos e consequentemente eleição de um novo presidente do consórcio.

Já no COPICCLUPIC, quem participou da entrevista não foi o secretário executivo, mas um funcionário da área de planejamento do consórcio. Foi sinalizado que o secretário executivo fica mais restrito aos aspectos políticos afetos à articulação dos prefeitos. Aqui denominado Entrevistado n.º 02, o participante informou que trabalha no COPICCLUPIC há mais de 10 anos, atuando no cargo da área de planejamento. Antes de trabalhar no consórcio, o entrevistado trabalhou em universidade, em prefeitura municipal e também na iniciativa privada. Nota-se que o entrevistado permaneceu no consórcio durante as mudanças de prefeitos decorrentes das eleições municipais de 2012, 2016 e 2020,

Partindo para os consórcios do *cluster* de melhor desempenho, tem-se que no COMCCLUMEC o participante ora denominado Entrevistado n.º 03 possui graduação em ciências contábeis e, em decorrência da sua formação e experiência, tem dado grande ênfase na gestão financeira do consórcio enquanto atual secretário executivo.

O Entrevistado n.º 03 trabalha no consórcio desde janeiro de 2021, após a posse dos prefeitos eleitos nas eleições municipais de 2020. Antes de trabalhar no consórcio, o

entrevistado trabalhou em gestão municipal anterior do prefeito que atualmente é o presidente do consórcio, sendo, portanto, de alta confiança do atual presidente.

Na prefeitura da região que trabalhou anteriormente, o Entrevistado n.º 3 exercia funções no setor de licitações e contratos, sendo que atualmente no COMCCLUMEC atua na coordenação tanto da área gerencial, como da contábil do consórcio.

Por fim, o participante do COPICCLUMEC é aqui denominado de Entrevistado n.º 04, também respondeu a ambos roteiros de entrevista enquanto atual secretário executivo do consórcio e possui graduação em ciências sociais. Trabalha no consórcio há 05 anos, mas anteriormente exerceu a função de secretário de saúde de município da região por mais de 15 anos.

Durante as entrevistas foi anunciado que o Entrevistado n.º 01 e o Entrevistado n.º 03, dos melhores consórcios dos seus respectivos *clusters*, possuem forte vínculo com a liderança política do consórcio. Por outro lado, os Entrevistados n.º 02 e n.º 04 não possuem vínculo político pretérito com o presidente do consórcio.