

Cooperação intergovernamental e consórcios públicos: uma análise da celebração de convênios

Intergovernmental cooperation and public consortia: an analysis of the signing of agreements

Lizandro Lui¹
lizandrolui@gmail.com

Letícia Maria Schabbach²
leticiams65@gmail.com

Resumo

O artigo tem por objetivo investigar de que forma os consórcios públicos intermunicipais estabelecem convênios com órgãos centrais de governo, a União e os estados. Para isto, utilizamos a abordagem que versa sobre as relações interfederativas no Brasil e analisamos dados obtidos nos portais da Transparência da União e de alguns governos estaduais. Dentre os resultados, identificamos um padrão muito heterogêneo de celebração de convênios entre os estados e as regiões do país, que se relaciona com o papel diferencial que os governos estaduais e a União desempenham enquanto financiadores das atividades dos consórcios públicos no Brasil. Dado o caráter inédito do estudo, concluímos que é preciso abordagens mais localizadas para verificar como acontecem as relações de barganha e de negociação entre os consórcios e as esferas estadual e federal de governo.

Palavras-chave: *Cooperação, federalismo, consórcios públicos, transferências voluntárias da União.*

Abstract

The article aims to investigate how intermunicipal public consortia establish agreements with central government agencies - Union and states. For this, we use the theory approach that deals with the inter-federative relations in Brazil and analyze data obtained in the Union and some government's transparency portals. Among the results, we identified a very heterogeneous pattern of signing agreements between states and regions of the country, which is related to the differential role that state governments and the Union play as financiers of public consortium activities in Brazil. Given the unprecedented character of the study, we concluded that more localized approaches are needed to identify how the bargaining and negotiation relationships between consortia and other levels of government take place.

Keywords: *Cooperation, federalism, public consortia, voluntary transfers.*

¹ Doutor em Sociologia – UFRGS. Pesquisador vinculado ao Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9276-247X>

² Doutora em Sociologia. Professora do Programa de Pós-Graduação em Sociologia – UFRGS. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1828-6030>

Introdução

O artigo busca compreender como os consórcios públicos intermunicipais estabelecem convênios³ de cooperação com as esferas superiores de governo. Entendemos que os convênios estabelecidos pelos consórcios são peças importantes no desenvolvimento de políticas regionais. Além disso, a partir do mapeamento dos convênios firmados no país, pretendeu-se construir um panorama nacional das atividades realizadas pelos consórcios públicos. Para isto, trabalhou-se com autores que discutem cooperação interfederativa, federalismo e a temática específica que são os consórcios públicos.

Conforme aponta Abrúcio (1998), o Brasil adotou há mais de um século o sistema federativo de governo, e desde a Constituição Federal de 1988 (CF 88) a federação conta com três entes autônomos (União, estados e municípios) que se tornaram responsáveis pela implementação de um largo conjunto de políticas públicas. Conforme o autor, esse arranjo político possibilitaria, em um primeiro momento, a descentralização do poder político, em contraponto à extrema concentração decisória na União durante a Ditadura Militar.

De acordo com Arretche (2012), ao longo da década de 1990 a responsabilidade pela implementação de um extenso conjunto de políticas públicas passou para os municípios que, em geral, possuem baixa capacidade administrativa, de arrecadação de recursos e técnica. Contudo, no entendimento da autora, a União permaneceu com grande parte dos recursos e com a soberania legislativa sobre as políticas públicas. Assim, por meio de transferências constitucionalizadas e convênios voluntários, os recursos financeiros começaram a serem repassados pela União aos demais entes subnacionais. Nesse contexto geral acontece um descompasso de efetividade da descentralização que pode explicar a criação e a proliferação dos consórcios no país. Ou seja: os municípios são altamente dependentes dos recursos financeiros e técnicos oriundos do governo federal e, ao mesmo tempo, são os responsáveis pela implementação das políticas. Significa dizer, em outras palavras, que eles são encarregados da efetivação dos direitos à saúde, educação, saneamento, dentre outros, à população brasileira, contudo, dependem de recursos federais para atuar. Assim, dada a autonomia política conferida à esfera municipal de governo, as prefeituras passaram a criar estruturas de cooperação interfederativa para, de forma conjunta com outros municípios, conseguir implementar as políticas públicas em seus territórios.

Desde a Constituição Federal foi criado um amplo conjunto de canais institucionais e arranjos que integraram esforços entre os entes federados a fim de viabilizar a implementação das políticas públicas. Os estudos de Abrúcio *et al.* (2013) e Grin (2016) sobre o tema das relações intergovernamentais, mais especificamente sobre a cooperação interfederativa no Brasil, destacam a

necessidade de fortalecimento institucional dos canais de cooperação a fim de coordenar o processo de implementação das políticas públicas, garantindo, assim, que os municípios tenham a capacidade de efetivarem os direitos sociais dos cidadãos.

Uma parte da literatura sobre federalismo no Brasil debruça-se sobre como se produzem os arranjos políticos, institucionais e administrativos entre as diferentes esferas de governo (ARRETCHÉ, 2012; ABRÚCIO *et al.*, 2013). Dentre tais arranjos, destacamos aqui os consórcios públicos intermunicipais, existentes há décadas. Conforme Gerigk e Pessali (2014) e Lui (2019), os consórcios constituem um arranjo político autônomo, formado por municípios de uma mesma região a fim de promover ações de âmbito regional. A cooperação envolve combinar recursos (financeiros, técnicos, de articulação política, dentre outros) a fim de atender as demandas por produtos e serviços públicos que um município, isoladamente, não conseguiria atender. Conforme Strelec e Fonseca (2011), a promulgação da Lei dos Consórcios (Lei Federal nº 11.107, BRASIL, 2005) representa um importante marco legal e institucional em relação à experiência de consorciamento no Brasil. Segundo os autores, os consórcios foram se constituindo com o objetivo de resolver problemas que não se circunscrevem a apenas um município ou região.

O recorte analítico utilizado neste artigo justifica-se pelo fato de todos os trabalhos sobre consórcios intermunicipais serem "estudos de caso" (FLEXA; BARBASTEFANO, 2020; LUI; SCHABBACH; NORA, 2019), e a comunidade científica carece, ainda, de uma análise mais abrangente sobre o desenvolvimento das atividades pelos mesmos. Com isso, este estudo pretende ampliar o entendimento sobre essas estruturas a partir de um escopo nacional, analisando-se os convênios celebrados. Em nosso entendimento, estes instrumentos representam o resultado da negociação política dos consórcios intermunicipais com as esferas superiores de governo (União e estados). Cumpre salientar que os dados apresentados permitirão analisar tanto a evolução geral da celebração dos convênios pelos consórcios públicos ao longo do tempo, quanto identificar os estados e as áreas em que os consórcios mais celebram convênios com os governos federal e estaduais.

O artigo pretende responder as seguintes questões: como são distribuídos ao longo do tempo os convênios entre a União/estados e os consórcios intermunicipais no Brasil? Que efeitos a Lei dos Consórcios Públicos produziu no estabelecimento de convênios entre os consórcios e a União, e deles com os governos estaduais? Quais são as áreas mais presentes nos convênios? A celebração de convênios é homogênea entre os estados e as regiões? Além de recorrerem à União, os consórcios também celebram convênios com os governos estaduais? O esforço empreendido nesse artigo foi o de tentar responder tais perguntas a fim de contribuir com os estudos sobre consorciamento e cooperação intergovernamental no Brasil. Os financiamentos e

³ Os convênios são acordos de cooperação técnica e/ou ajuda financeira para o desenvolvimento de políticas públicas. Eles se inserem na categoria "transferências voluntárias", ou seja, de repasse não obrigatório por parte da União ou dos governos estaduais aos entes subnacionais.

os recursos requeridos para a execução de programas e projetos públicos referem-se à estrutura material das políticas públicas, conforme apontam Di Giovanni (2009) e Schabbach (2012). Da mesma forma que Schabbach (2012, p. 9), entendemos que a transferência de recursos da União aos entes subnacionais não representa "meras operações contábeis, uma vez que a forma e o volume dos financiamentos são reveladores das concepções vigentes de política pública, expressam ideologias e o próprio posicionamento da política na agenda pública."

O texto está dividido em três partes, além dessa introdução e da conclusão. A primeira delas vai tratar da discussão sobre a cooperação interfederativa e o papel dos consórcios intermunicipais. A seguinte é dedicada às notas metodológicas e a terceira parte é reservada à apresentação e análise dos dados.

A cooperação interfederativa no Brasil e os consórcios públicos

Abrúcio e Sano (2011) e Rocha (2016) apontam que o processo de descentralização político-administrativa que o Brasil atravessou, principalmente a partir da década de 1980, colocou o município como uma peça chave no jogo federativo, definindo-o como ente autônomo. Foi dada aos municípios a responsabilidade pelo desenvolvimento de inúmeras políticas públicas, oferecendo-lhes, contudo, restrita capacidade de arrecadação de recursos financeiros, apesar de haver previsão de transferência constitucional aos mesmos, como o Fundo de Participação dos Municípios. De forma geral, os municípios passaram a adquirir novas competências constitucionais na provisão de bens e serviços à população. Autores como Abrúcio *et al.* (2013), Lotta e Favaretto (2016) e Rocha (2016) esclarecem que o processo de descentralização surgiu como proposta alternativa ao regime autoritário e ao modo concentrado em que o poder se estabelecia no governo central.

Conforme destaca Arretche (2012), a descentralização ocorrida após a CF 88 é entendida como uma estratégia de promover a participação social, reforçar o papel dos municípios e possibilitar mecanismos de controle social do Estado. Segundo a autora, os efeitos da descentralização das políticas públicas deixou às claras a desigualdade de condições políticas, administrativas, técnicas, financeiras dos municípios brasileiros, visto que a maioria deles é de pequeno porte populacional e possui precárias ferramentas de gestão pública. Neste sentido, é consenso na literatura a ideia de que os consórcios públicos surgem enquanto ferramentas que possibilitam aos municípios (principalmente os de menor porte) acessar um conjunto de produtos e serviços que, individualmente, não teriam condições.

Linhares *et al.* (2012) ressaltam, também, que a principal inovação da Lei dos Consórcios (BRASIL, 2005) foi a criação de um arcabouço institucional que ofereceu maior confiança aos compromissos e acordos firmados entre os representantes dos entes federados (principalmente os prefeitos) participantes de consórcio público. A lógica é muito semelhante à teoria clássi-

ca de Douglass North (1990) no que concerne ao debate sobre como as instituições afetam o comportamento dos mercados, mas que pode ser aplicada, também, para o estudo dos consórcios. Nesta perspectiva, o quadro institucional diminui os custos de transação e permite que os atores sociais (no caso, os prefeitos dos municípios de uma dada região) empreendam contratos com o objetivo de desenvolver políticas de âmbito regional. Desta forma, após a aprovação da referida Lei, foram criados mecanismos institucionais para diminuir a existência dos *free riders*, ou seja, dos municípios que se aproveitam dos benefícios promovidos pelos consórcios sem arcar com os custos envolvidos na manutenção dos mesmos (LINHARES *et al.*, 2012). Desse modo, a Lei dos Consórcios contribuiu para a construção de um sistema mais cooperativo no federalismo brasileiro.

Contudo, as atividades desenvolvidas pelos consórcios enfrentam alguns percalços. Abrúcio e Sano (2011) e Dieguez (2011) relacionam vários aspectos que podem dificultar a construção de formas de cooperação. Ao comparar o quadro geral de consórcios no Brasil e analisar mais de uma dezena de experiências, os autores citaram as seguintes variáveis como desfavorecedoras da cooperação intermunicipal: (1) o comportamento individualista e autárquico dos municípios; (2) a ausência de uma identidade regional, acoplada ao baixo capital social das instituições locais; (3) as brigas político-partidárias entre prefeitos ou destes com o governador; (4) o engessamento do direito administrativo e de sua interpretação por parte dos Tribunais de Contas, que cria obstáculos ao associativismo intermunicipal; (5) a falta de indução federativa advinda dos outros níveis de governo, especialmente dos governos estaduais; (6) a gestão pública frágil, o que dificulta a obtenção de informação e conhecimento sobre a montagem de consórcios; (7) os conflitos intergovernamentais em determinadas políticas públicas, como no caso da educação e seu ineficiente "regime de colaboração"; e (8) o lugar pouco destacado que a questão territorial e, particularmente, a do associativismo, ainda tem na agenda pública brasileira.

De acordo com Linhares *et al.* (2017), o número de consórcios e de municípios consorciados aumentou após a aprovação da já referida Lei dos Consórcios Públicos. O que se espera, neste caso, é que além da criação de uma estrutura burocrático/institucional, os consórcios também desenvolvam ações para beneficiar os municípios participantes. Desse modo, enquanto questão de pesquisa, podemos nos questionar se, após a promulgação da referida Lei, aumentou o número de convênios celebrados entre os consórcios com outras esferas de governo: União e governos estaduais?

Além do contrato de rateio que os municípios estabelecem entre si, o consórcio pode celebrar convênios com o governo central e estadual e, assim, captar mais recursos dos que os alocados pelos municípios membros, o que é imprescindível à programação e implementação de políticas e ações de âmbito regional. Todavia, ainda são poucas as investigações sobre o tema (LUI; SCHABBACH; NORA, 2019). Considera-se importante refletir sobre a constituição dos consórcios enquanto órgãos de cooperação interfederativa e sobre como uma organização - que

não é um município isolado, mas um conjunto de municípios-, consegue criar uma estrutura institucional robusta que permita que seus membros (no caso, cada representante do poder executivo de cada município que compõe o consórcio) tenham acesso a benefícios contínuos ao longo do tempo. A Lei que orienta a atuação dos consórcios públicos não garante que haverá cooperação entre os membros, depois que o consórcio tenha sido estabelecido. Argumenta-se que a capacidade de construção de uma estrutura institucional que ordene e garanta o desenvolvimento das ações dentro de uma organização como o consórcio intermunicipal é fundamental para a manutenção das suas atividades. Nesse sentido, o estabelecimento de convênios pode ser entendido como um indicativo de estruturação institucional dos consórcios públicos, na medida em que demonstra a sua capacidade de articulação política com as esferas de governo e de implementação das ações e aplicação dos recursos.

Segundo Abrúcio e Franzese (2007) os convênios, em geral, abrangem a destinação de recursos federais ou estaduais a outro ente federado (estados, municípios, Distrito Federal), a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, estando desvinculados de determinação constitucional ou legal. Na visão dos autores, os convênios representam uma das formas recentes de cooperação intergovernamental para a implementação de políticas públicas. Quando envolvem transferências voluntárias de recursos financeiros, os repasses são, em geral, liberados após o envio de projetos pelos proponentes e a sua posterior aprovação, que exige a adequação do objeto e do plano de trabalho à execução financeira. As transferências voluntárias não são reguladas por previsão legal que padronize o volume ou a proporcionalidade de recursos passíveis de serem alocados aos governos subnacionais, o que atribui autonomia ou discricionariedade à esfera de governo concedente (ABRÚCIO; FRANZESE, 2007). Nesse sentido, ressaltam os autores, questões como negociação política, barganha e articulação partidária são decisivos para um ente subnacional ter acesso às transferências voluntárias. O estudo de Meireles (2019), relativo à lógica das transferências voluntárias da União aos municípios, dá suporte a essa tese na medida em que destaca que elementos como pressão política, partidos políticos e barganha são determinantes no processo de obtenção de recursos voluntários da União, categoria onde se enquadram os convênios com os consórcios, como já mencionado acima.

No que se refere ao debate sobre as relações intergovernamentais dentro do federalismo brasileiro, concordamos com Grin (2016) quando o autor enfatiza que, ao passo que o federalismo, enquanto forma de organização do poder dentro de um território, fixa as regras políticas e constitucionais que organizam a implementação das políticas públicas entre os entes

federados, as relações intergovernamentais configuram-se como o lado mais concreto dos vínculos políticos e de gestão pública. Assim, podemos dizer que são as relações entre os níveis de governo as que viabilizam as políticas públicas em um país que conta com mais de cinco mil municípios autônomos, 27 estados, além da União. A celebração de convênios entre os consórcios públicos intermunicipais e as esferas superiores de governo representa um importante marco no federalismo brasileiro por justamente consolidar a construção de espaços regionalizados de gestão de políticas públicas.

Metodologia

Para a coleta de dados foram acessados os portais da transparência de recursos federais⁴ e dos estados da federação, cuja extração ocorreu em setembro de 2017. O Portal da Transparência da União permitiu a coleta de dados referentes aos consórcios de forma facilitada e sistemática, ao contrário dos portais existentes em alguns estados. Apenas Rio Grande do Sul, Bahia, Paraná, São Paulo e Minas Gerais possuem Portais da Transparência⁵, que possibilitaram a coleta de dados referentes aos convênios estabelecidos pelo respectivo governo estadual com os consórcios. Dessa forma, a discussão referente ao papel dos estados enquanto agentes na celebração de convênios com os consórcios ficará restrito aos cinco casos citados. Para a elaboração das tabelas e gráficos consideramos também o número de municípios consorciados em cada estado, disponível na Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC/IBGE, 2015). Ressaltamos a riqueza de informações que tais sítios virtuais contém, viabilizando a análise de tendências e a comparação entre os espaços considerados em períodos históricos longos.

O estudo pode ser caracterizado como uma pesquisa exploratória, descritiva e documental, conforme indicam Lakatos e Marconi (1991). Como ainda não foi realizado nenhum trabalho semelhante ao aqui apresentado, nosso propósito principal foi obter os dados a fim de interpretá-los e compará-los, com o intuito, igualmente, de fornecer subsídios para futuras investigações.

Resultados e discussão

Verificamos que após a Lei dos Consórcios, aprovada em 2005, houve um aumento no número de convênios celebrados entre os consórcios e a União. Contudo, a tendência de aumento não se manteve, visto que em anos recentes houve uma queda no número de convênios por ano. No gráfico 1 é possível identificar a evolução da celebração de convênios entre União e consórcios no Brasil, no período de 1996 até 2016. Ao todo, foram identificados

⁴ <http://www.portaltransparencia.gov.br/> Acessado em: 29 de setembro de 2017.

⁵ O links para os Portais da Transparência estaduais são: <http://www.transparencia.sp.gov.br/>; <http://www.transparencia.mg.gov.br/>; <http://www.transparencia.rs.gov.br/webpart/system/PaginalInicial.aspx>; <http://www.transparencia.ba.gov.br/>; <http://www.transparencia.pr.gov.br>, acessados em setembro de 2017.

407 convênios distribuídos ao longo da série histórica. É possível observar que há um “pico” de estabelecimento de convênios entre os anos 2010 e 2011 (com 50 convênios em cada).

No Gráfico 2 apresentamos os valores financeiros repassados pela União aos consórcios, por intermédio dos convênios. Assim como no Gráfico 1, identificamos um aumento após 2005 e uma diminuição em anos recentes.

A teoria de North (1990) é interessante para se discutir o aumento dos convênios após 2005. Conforme apontado por Abrúcio e Sano (2011) e Dieguez (2012), há um conjunto de empecilhos que dificultam as atividades dos consórcios no país, mesmo assim, constatou-se um aumento no número de convênios realizados.

Dessa forma, parece que a referida Lei funcionou como um dispositivo institucional que proporcionou segurança para o que os atores sociais (no caso, os prefeitos) se engajassem em torno do consorciamento dos municípios e, posteriormente, para a celebração de convênios com a União. Entendemos aqui que o arcabouço institucional e legal relativo ao nível central de governo foi importante para possibilitar a associação dos atores em nível subnacional. Da mesma forma que North (1990) afirmou que as instituições, no caso aqui, a Lei dos Consórcios, reduzem os custos de transação e provêm segurança para o estabelecimento dos acordos e contratos, podemos estender esse entendimento para a celebração de convênios pelos consórcios

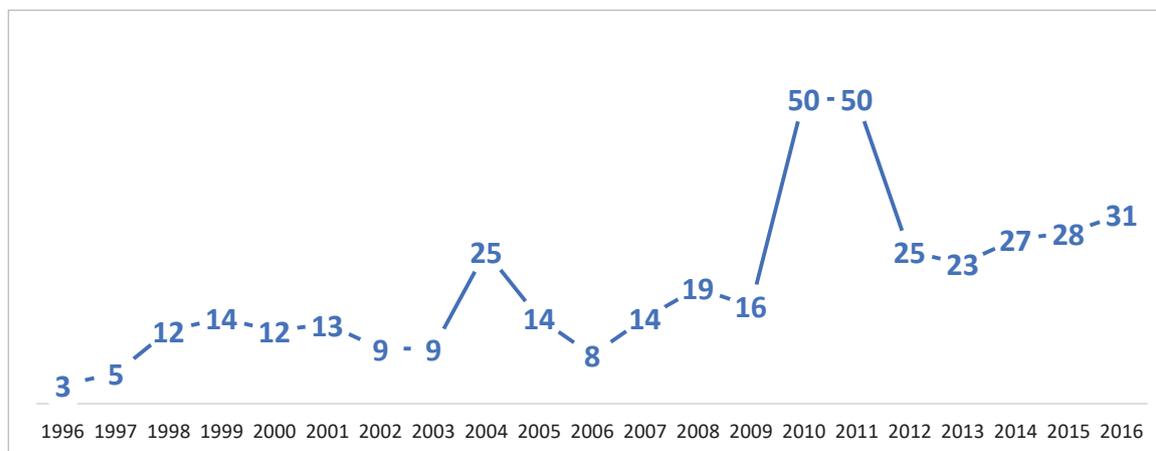


Gráfico 1: Evolução da celebração de convênios entre União e consórcios intermunicipais no Brasil, 1996-2016

Fonte: Elaboração pelos autores a partir do: Portal da Transparência da União. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>

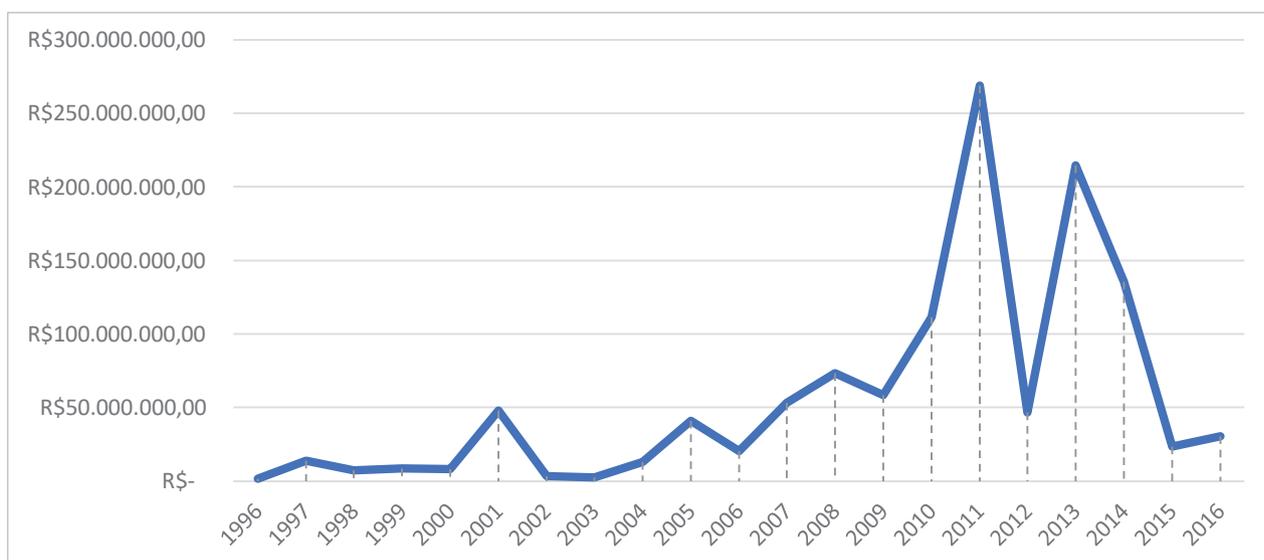


Gráfico 2: Valor repassado pela União aos consórcios ao longo do tempo, Brasil, 1996 a 2016

Fonte: Elaboração pelos autores a partir do: Portal da Transparência da União. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>

com a União. Além disso, como efeito de mão dupla, a referida Lei também fornece maior segurança para a esfera central quando esta vai repassar recursos aos entes subnacionais, visto que a sua promulgação conferiu competências, responsabilidades e disciplina para as atividades e para o desenvolvimento dos consórcios públicos.

Analizamos, também, as áreas em que os convênios estabelecidos entre os consórcios públicos e a União estavam relacionados. O Gráfico 3 demonstra que os convênios voltados para a área da saúde são os mais numerosos, seguidos pelos relacionados com desenvolvimento rural. É interessante destacar, ainda, que a área ambiental (que pode ser vislumbrada no Gráfico em dois itens: "Meio Ambiente" e "Resíduos sólidos") também apresentou uma significativa parcela dos convênios celebrados entre a União e os consórcios no Brasil.

Conforme dados do IBGE, a maioria (68%) dos municípios brasileiros possuem menos de 20 mil habitantes. Podemos inferir que esses municípios muito pequenos não possuem, de forma geral, recursos técnicos e financeiros para atender às múltiplas demandas de saúde de suas populações, principalmente no que concerne aos serviços especializados. O estudo de Rocha (2016) sobre os consórcios de saúde do estado do Paraná reitera a importância dessas organizações para a administração pública municipal, visto se tratar de uma área eleitoralmente sensível. Desse modo, o consorciamento é uma forma de os municípios realizarem a gestão conjunta dos recursos e das demandas regionais dos cidadãos, adequando a disponibilidade técnico-financeira de cada um. Conforme aponta o autor, por meio dos consórcios os municípios realizam compras coletivas de medicamentos e obtêm ganho de escala, bem como qualificam os serviços de saúde de referência regional para o atendimento da população abran-

gida. Há, portanto, uma melhora na qualidade da provisão dos serviços de saúde nas áreas abrangidas pelos consórcios.

Sobre a situação dos convênios no período de 1996 a 2016, identificamos que 49% deles estavam concluídos e 29% encontrava-se em execução. A taxa de inadimplência dos participantes que tiveram as contas rejeitadas é de 3,4%. O restante representa os convênios anulados ou que estão aguardando a prestação de contas.

Em relação ao estabelecimento dos convênios por estado, identificamos que os consórcios paranaenses foram os mais frequentes (90 dos 408 levantados) no período de 1996-2016, seguidos por: Santa Catarina (com 51); Rio Grande do Sul (47); São Paulo (41); e Minas Gerais (34).

Para aprofundar o debate, procuramos entender como os dados sobre transferências de recursos, expostos no Gráfico 4, apresentam-se de forma relativa, ponderando-se os números absolutos pela quantidade de municípios consorciados em cada ente federado. Para tal, calculamos a razão entre o total de convênios celebrados pelos consórcios no estado/região e o número de municípios consorciados, com base nas informações da MUNIC (IBGE, 2015).

Já a Tabela 2 expõe os resultados do cálculo da razão entre o valor (em reais) repassado aos consórcios com o número total de convênios celebrados por estado, ou seja, o valor médio de cada convênio para consórcio, por estado e por região, permitindo comparar os distintos espaços sociais entre si.

Analisando-se ambas as Tabelas (1 e 2) é possível constatar, em primeiro lugar que poucos convênios foram celebrados entre os consórcios da Região Norte e o governo central. O caso mais bem sucedido dentre os estados nortistas foi o do Acre, que apresentou uma razão de convênios por municípios

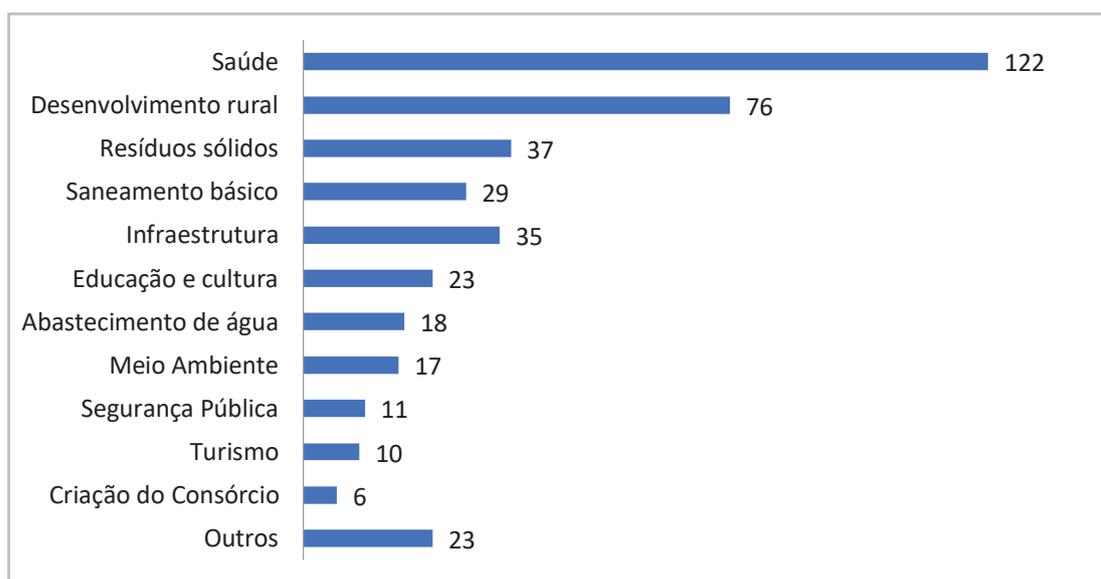


Gráfico 3: Área temática e quantidade dos convênios celebrados pelos consórcios com a União, Brasil, 1996-2016

Fonte: Elaboração pelos autores a partir do: Portal da Transparência da União. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>

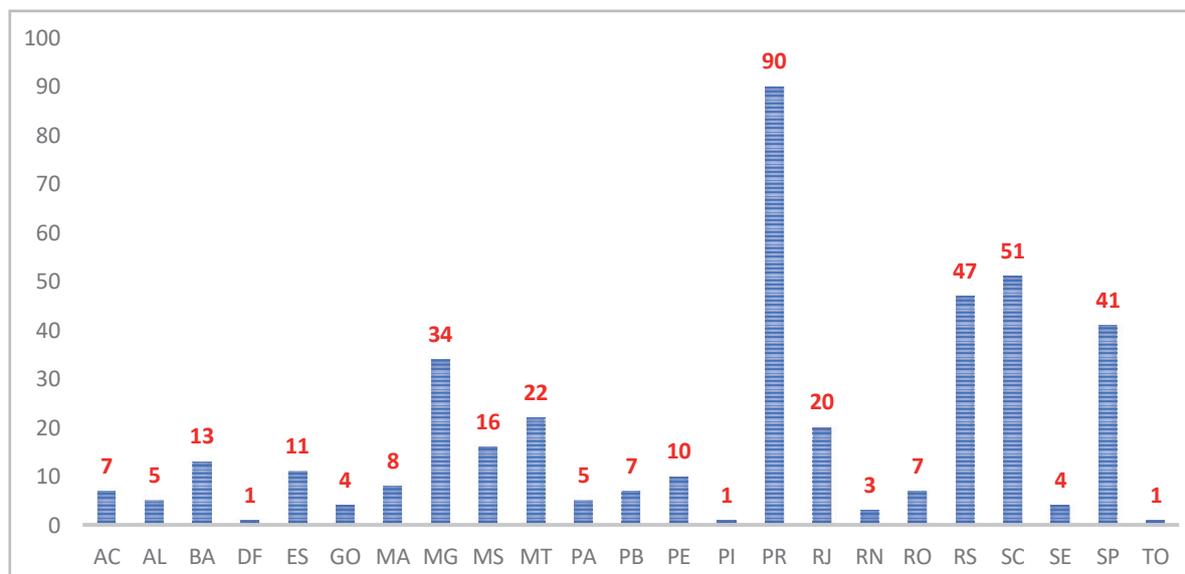


Gráfico 4: Número absoluto de convênios estabelecidos entre a União e consórcios por unidade federativa, Brasil, 1996-2016

Fonte: Elaboração pelos autores a partir do: Portal da Transparência da União. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>

Tabela 1: Razão dos convênios estabelecidos entre União e consórcios intermunicipais por estado e por Região, 1996-2016

Unidade federativa	Total de convênios (A)	Total de municípios consorciados (B)	Razão (convênios / municípios consorciados X 100)
Amapá	0	0	0
Amazonas	0	10	0
Roraima	0	0	0
Acre	7	9	77,8
Rondônia	7	37	18,9
Tocantins	1	22	4,5
Pará	5	32	15,6
Região Norte	20	110	18,2
Mato Grosso do Sul	16	63	25,4
Distrito Federal	1	1	100,0
Goiás	4	148	2,7
Mato Grosso	22	125	17,6
Região Centro-Oeste	42	337	12,5
Espírito Santo	11	64	17,2
Rio de Janeiro	20	57	35,1
São Paulo	41	370	11,1
Minas Gerais	34	800	4,3
Região Sudeste	106	1.291	8,2
Pernambuco	10	84	11,9
Sergipe	4	60	6,7

continuação

Unidade federativa	Total de convênios (A)	Total de municípios consorciados (B)	Razão (convênios / municípios consorciados X 100)
Alagoas	5	62	8,1
Maranhão	8	37	21,6
Paraíba	7	117	6,0
Bahia	13	275	4,7
Rio Grande do Norte	3	113	2,7
Ceará	0	172	0,0
Piauí	1	21	4,8
Região Nordeste	51	941	5,4
Paraná	90	385	23,4
Santa Catarina	51	266	19,2
Rio Grande do Sul	47	361	13,0
Região Sul	188	1.012	18,6
Totais/média nacionais	408	3.691	11,0

Fonte: Elaboração pelos autores a partir dos dados da MUNIC (IBGE, 2015) e do Portal da Transparência da União.

Tabela 2: Valores repassados aos consórcios pela União aos consórcios intermunicipais por estado e por Região 1996-2016

Unidade federativa	Total de convênios (A)	Valor total em reais (B)	Valor médio por convênio celebrado com consórcio (B/A)
Amapá	0	0	0
Amazonas	0	0	0
Roraima	0	0	0
Acre	7	1.338.002,00	191.143,14
Rondônia	7	6.118.218,19	874.031,17
Tocantins	1	214.140,00	214.140,00
Pará	5	753.749,48	150.749,90
Região Norte	20	8.424.109,67	421.205,48
Mato Grosso do Sul	16	7.069.060,79	441.816,30
Distrito Federal	1	1.355.022,40	1.355.022,40
Goiás	4	345.828,00	86.457,00
Mato Grosso	22	21.053.701,07	956.986,41
Região Centro-Oeste	42	29.823.612,26	710.086,01
Espírito Santo	11	2.677.923,78	243.447,62
Rio de Janeiro	20	62.004.023,22	3.100.201,16
São Paulo	41	29.658.896,85	723.387,73
Minas Gerais	34	61.879.697,33	1.819.991,10
Região Sudeste	106	156.220.541,18	1.473.778,69
Pernambuco	10	13.979.423,16	1.397.942,32

continuação

Unidade federativa	Total de convênios (A)	Valor total em reais (B)	Valor médio por convênio celebrado com consórcio (B/A)
Sergipe	4	1.584.000,00	396.000,00
Alagoas	5	77.720.095,21	15.544.019,04
Maranhão	8	717.415,30	89.676,91
Paraíba	7	54.332.442,65	7.761.777,52
Bahia	13	202.829.547,96	15.602.272,92
Rio Grande do Norte	3	2.198.224,19	732.741,40
Ceará	0	-	-
Piauí	1	674.326,63	674.326,63
Região Nordeste	51	354.035.475,10	6.941.872,06
Paraná	90	70.963.450,09	788.482,78
Santa Catarina	51	33.076.941,33	648.567,48
Rio Grande do Sul	47	49.016.323,40	1.042.900,50
Região Sul	188	153.056.714,82	814.131,46
Totais/média nacionais	408	701.560.453,03	1.723.735,76

Fonte: Elaboração pelos autores a partir do Portal da Transparência da União.

consorciados bastante acima da média regional e da dos demais estados brasileiros. Todavia, os estados de Amapá, Amazonas e Roraima não apresentaram convênio no período, bem como o valor médio regional de cada convênio foi o mais baixo entre todas as regiões brasileiras.

A Região Nordeste concentra um amplo conjunto de consórcios intermunicipais que celebraram convênios com a União, com exceção do Ceará, que não os apresentou no período estudado. Em relação aos valores financeiros repassados aos consórcios públicos, identificamos que Alagoas e Bahia apresentaram o maior valor médio de recursos por convênio celebrado, entre todos os estados brasileiros. Isto demonstra a capacidade de articulação e de captação de recursos junto à União dos consórcios situados em ambos os estados.

Os estados da Região Centro-Oeste apresentaram diferenças na razão de convênios por municípios consorciados, pois, enquanto Mato Grosso do Sul possui uma alta razão de consórcios que estabeleceram convênios, Mato Grosso apresenta o maior valor médio por convênio. Já o estado de Goiás teve um valor médio por convênio menor do que o dos outros estados da região.

Conforme demonstrado na Tabela 1, os estados da Região Sul alcançaram uma razão de convênios por municípios consorciados acima da média nacional, atingindo quase a metade das articulações (vide a coluna "Total de convênios") realizadas entre consórcios intermunicipais e a União. No que concerne à distribuição de recursos entre os estados dessa região, os consórcios sul-rio-grandenses foram os que mais receberam recursos da União no período estudado, em comparação com Paraná e Santa Catarina.

Por fim, em relação aos convênios que os consórcios da Região Sudeste estabeleceram com a União, os estados de São Paulo e Minas Gerais ostentaram um índice baixo comparado ao dos outros estados da região. De fato, Rio de Janeiro e Espírito Santo atingiram valores da razão de convênios por municípios consorciados superiores aos outros dois estados. Esta constatação demonstrou-se contra intuitiva, visto que a literatura especializada em consórcios públicos aponta que há muitas atividades sendo desenvolvidas pelos consórcios da Região Sudeste, especialmente nos estados de São Paulo e Minas Gerais (STRELEC; FONSECA, 2011).

Percebe-se, portanto, que existem inúmeras heterogeneidades regionais no que concerne à distribuição de recursos e à celebração dos convênios. Algumas regiões brasileiras são bastante homogêneas entre si, como o Sul, em que todos os estados possuem consórcios que firmaram muitos convênios com a União. Por outro lado, os consórcios situados em Alagoas e Bahia demonstram uma capacidade muito superior aos dos outros estados brasileiros de captar um maior volume de recursos por convênio estabelecido com o governo federal.

Causou-nos surpresa o fato de que Minas Gerais e São Paulo terem apresentado tanto uma baixa razão de convênios por municípios consorciados, quanto um valor médio por convênio inferior aos demais estados da Região Sudeste e a muitos estados da Federação, o que contraria a informação da literatura sobre consórcios públicos brasileiros de que haveria um vasto número e uma pluralidade de consórcios nessa Região.

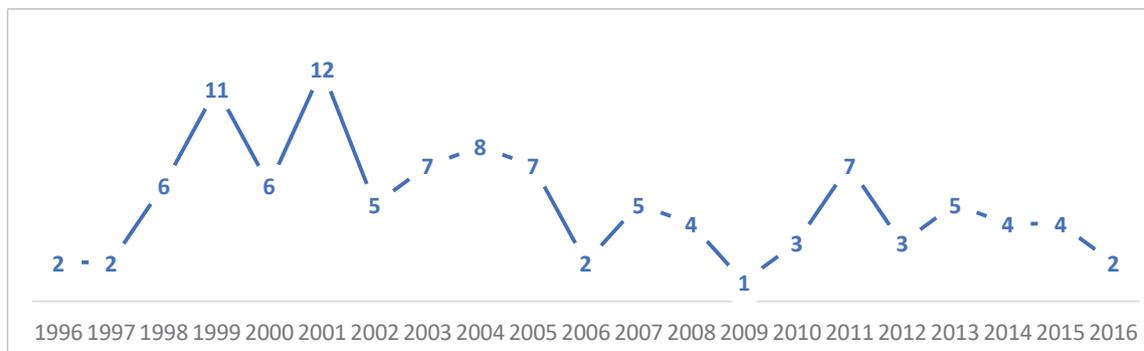


Gráfico 5: Evolução temporal da celebração de convênios de consórcios situados na Região Sudeste com a União, 1996-2016.
Fonte: Elaboração pelos autores com base em: Portal da Transparência da União. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>

O papel dos governos estaduais na celebração de convênios com os consórcios

Conforme apontam Strelec e Fonseca (2011), os estados de São Paulo e Minas Gerais possuem uma longa tradição de estabelecimento de consórcios intermunicipais. Todavia, conforme já apontado anteriormente, ambos os estados apresentaram um baixo desempenho no que se refere à celebração de convênios, quando comparados com outros estados da Região e do país. Com vistas a aprofundar este resultado, o escopo do presente trabalho foi ampliado, incluindo mais duas informações sobre os convênios firmados nos estados da Região Sudeste: a evolução temporal dos convênios firmados entre os consórcios e a União, e a dos convênios firmados com os respectivos governos estaduais.

O Gráfico 5 é semelhante ao Gráfico 1, todavia, inclui apenas a Região Sudeste na evolução temporal da celebração

de convênios pelos consórcios dessa região com a União. Verifica-se que, após a Lei dos Consórcios (BRASIL, 2005), houve uma diminuição do número de convênios celebrados entre a União e os consórcios da região.

No período 1996-2016 foram firmados 106 convênios entre os consórcios da Região Sudeste e a União, mas com trajetória decrescente ao longo do tempo, principalmente após 2005. Este resultado nos levou à seguinte indagação: Qual é o papel dos governos estaduais no financiamento dos consórcios? Para respondê-la, procuramos acessar os portais de transparência de todos os estados da federação, infelizmente, a maioria deles não possui informações sobre os convênios celebrados entre os respectivos governos e os consórcios intermunicipais, inviabilizando um mapeamento nacional. Porém, em cinco estados foi possível consultar os dados pertinentes em seus portais da transparência, são eles: Minas Gerais, São Paulo, Paraná, Bahia e Rio Grande do Sul. As informações coletadas permitiram elaborar o Gráfico 6.

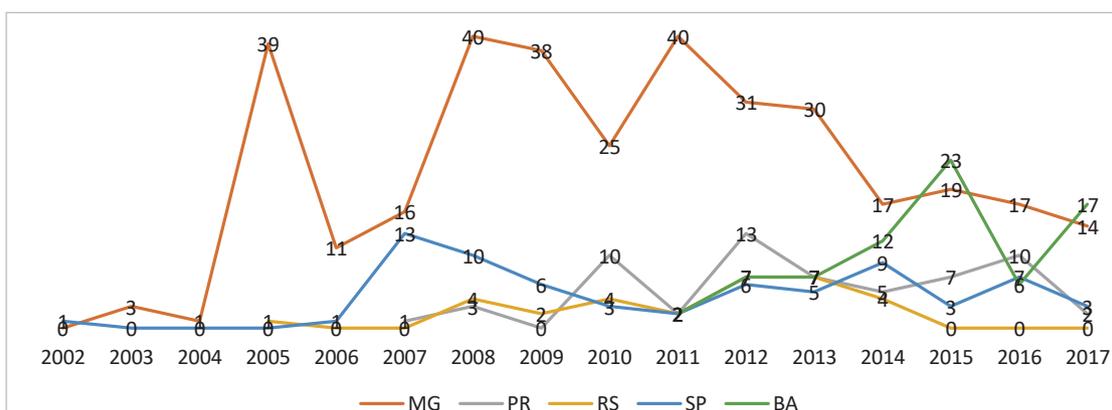


Gráfico 6: Quantidade de convênios celebrados entre os consórcios da Bahia(BA), Minas Gerais(MG), Paraná(PR), Rio Grande do Sul(RS) e São Paulo(SP) com os respectivos governos estaduais, 2002-2017

Fontes: Elaborado pelos autores a partir dos dados dos Portais da Transparência do estado do Paraná, São Paulo, Minas Gerais, Bahia e Rio Grande do Sul.

Identifica-se, principalmente entre os anos de 2005 e 2014, o protagonismo do estado de Minas Gerais na celebração de convênios com os consórcios situados em seu território. Contudo, recentemente, o estado da Bahia aparece como um importante ator nesse jogo político. Verifica-se, também, que os estados do Rio Grande do Sul, Paraná e São Paulo mantêm uma relativa constância ao longo do tempo.

Comparando-se o número de convênios celebrados com os consórcios intermunicipais que envolveram o governo federal e os governos estaduais, conforme ilustrado no Gráfico 7, identificamos dois padrões distintos entre os cinco estados brasileiros: enquanto os consórcios mineiros, baianos e paulistas estabeleceram mais convênios com os respectivos governos estaduais, os consórcios gaúchos e paranaenses celebraram mais convênios com a União. Nesse gráfico constata-se que foram estabelecidos 341 convênios entre consórcios mineiros e o respectivo governo estadual de 1996 até 2017, ao passo que foram firmados apenas 15 convênios entre eles e a União, no mesmo período. Além disto, verifica-se que os consórcios da Bahia conseguiram celebrar 74 convênios com o governo estadual, enquanto que os firmados com a União foram apenas 13. Nota-se, portanto, que em alguns estados brasileiros é notória a influência do governo estadual no financiamento dos consórcios, além da União.

Com relação às áreas dos convênios financiados pelos governos estaduais, constatamos que há uma predominância da saúde, principalmente em Minas Gerais, Paraná e São Paulo. No caso do Rio Grande do Sul e Bahia, além da área da saúde, identificamos, também, como objeto de convênios: segurança pública, regulação fundiária, políticas de combate à seca, meio ambiente e resíduos sólidos.

O consórcio intermunicipal tem a possibilidade de estabelecer convênios com a União ou com o governo estadual, sendo que as evidências empíricas mostram que há grande heterogeneidade dentro do país. Percebeu-se certo protagonismo de alguns governos estaduais em financiar e estabele-

cer parcerias políticas com os consórcios intermunicipais, ao passo que em outros estados não há esta mesma presença, nos quais a União é mais proeminente. Infelizmente não foi possível coletar as informações do Portal da Transparência de cada unidade federativa, pois os dados sobre convênios com consórcios não estavam disponíveis. Mesmo assim, ficou evidente, a partir das informações analisadas, que o papel da União como financiadora dos consórcios se sobressaiu nas regiões Sul e Nordeste, bem como em dois estados da Região Sudeste: Rio de Janeiro e Espírito Santo.

Em relação à capacidade de construção de uma estrutura institucional duradoura pelos consórcios públicos (ABRÚCIO *et al.*, 2013), ressaltamos que ela varia entre as regiões do país. Se, por um lado, os consórcios da Região Nordeste conseguem captar mais recursos financeiros e os da Região Sul celebram mais convênios com a União; por outro lado, ainda são escassos os convênios propostos por consórcios intermunicipais e a União nas regiões Norte e Centro-Oeste. Os resultados também evocaram distintas capacidades de articulação política, no que se refere ao papel dos estados e da União no financiamento das atividades dos consórcios públicos.

Os convênios são inerentes às estruturas materiais das políticas públicas (DI GIOVANI; 2009; SCHABBACH, 2012). Linares *et al.* (2017) afirmam, a partir de dados do IBGE, que o número de municípios consorciados cresceu no país ao longo do tempo. Todavia, salientamos que apenas a existência de um acordo formal não é indicativo de que o consórcio realmente esteja desenvolvendo as ações acordadas. A existência de convênios (com a União ou com os governos estaduais) pressupõe o interesse dos consórcios proponentes em realizar políticas de âmbito regional, a sua capacidade de articulação e barganha política, e, principalmente, a sua capacidade institucional e técnico-administrativa para, no primeiro momento formular o projeto e encaminhá-lo e, no segundo momento, implementar o recurso obtido.

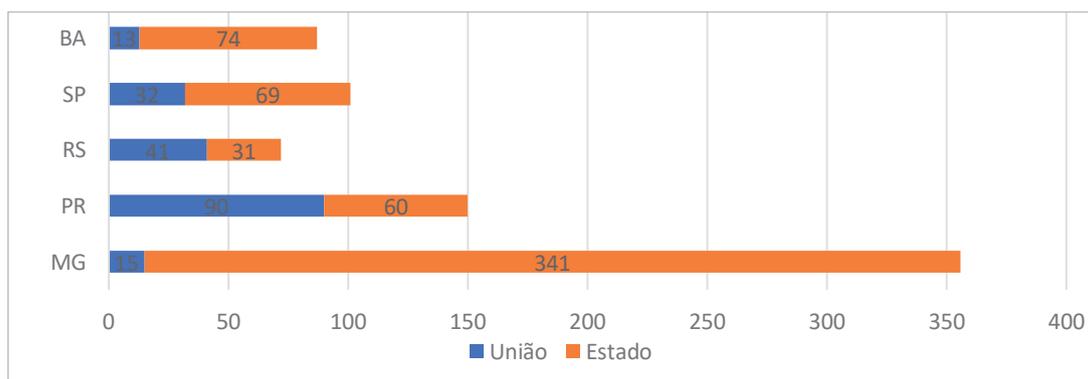


Gráfico 7: Comparação dos consórcios financiados pela União e pelos estados da Bahia (BA), Minas Gerais (MG), Paraná (PR), Rio Grande do Sul (RS) e São Paulo (SP), 2002-2017.

Fonte: Elaborado pelos autores a partir dos dados dos Portais da Transparência do estado do Paraná, São Paulo, Minas Gerais, Bahia e Rio Grande do Sul.

Conclusão

O estudo examinou os convênios de repasse de recursos financiados pela União e/ou por alguns governos estaduais para os consórcios intermunicipais brasileiros, com o intuito de financiarem as suas políticas. Identificou-se que, de modo geral, os convênios aumentaram no país a partir da aprovação da referida Lei dos Consórcios (BRASIL, 2005). Todavia, a partir da observação mais detalhada, verificou-se que na Região Sudeste os convênios firmados entre os consórcios e a União decresceram ao longo do período, particularmente a partir do ano de 2005, exatamente quando foi promulgada a citada normativa. Além disto, procurou-se investigar se há diferenças quanto à participação do governo federal e dos estaduais nos convênios firmados, comparando-se os estados brasileiros. Analisando-se as diferenças estaduais, percebeu-se um padrão distinto entre os estados de São Paulo, Bahia e Minas Gerais – que registraram mais convênios entre os consórcios intermunicipais e os respectivos governos estaduais do que com a União – versus Paraná e Rio Grande do Sul – que firmaram mais convênios com a União.

Em relação às questões iniciais que nortearam a pesquisa, constatamos que é heterogênea a forma como se configurou a celebração de convênios entre consórcios e a União ao longo do tempo no Brasil. Considerando o papel dos governos estaduais, constatamos que estes possuem, em alguns casos, uma importância expressiva no que concerne ao financiamento das atividades dos consórcios. Em relação à área de atuação, percebemos que os convênios são voltados, em sua maioria, para necessidades da saúde, seguida pelas de desenvolvimento rural e meio ambiente. De todo modo, é bastante notório que a construção de um arcabouço institucional foi vital ao desenvolvimento dos consórcios, na medida em que este conferiu maior segurança jurídica aos atores sociais nele inseridos. Além disso, argumentamos que a promulgação da Lei dos Consórcios auxiliou a condução das atividades daqueles, na medida em que ofereceu meios para que os atores políticos que coordenam essas organizações se organizem na ponta. Por fim, verificamos que, enquanto a Região Sul concentra praticamente a metade de todos os convênios celebrados com a União, a Região Norte ainda apresenta um déficit deste instrumento de financiamento.

Ainda existem poucos estudos que discutem como operam os canais de participação e controle social nos consórcios públicos, especialmente os de saúde. Acredita-se que, por ser um dos pilares fundamentais do Sistema Único de Saúde brasileiro (LUI, LEAL, 2018), essa seria uma importante agenda de pesquisa a ser desenvolvida. Além disso, pouco se sabe, ainda, sobre a maneira como os consórcios intermunicipais organizam as suas burocracias a fim de implementarem os recursos oriundos das esferas superiores de governo.

Por fim, acreditamos que o estudo forneceu subsídios para a continuidade de pesquisas de cunho qualitativo que possam detalhar o conteúdo dos convênios celebrados entre os consórcios intermunicipais e a União ou os governos estaduais, bem

como que examinem o processo de implementação das políticas públicas e das ações financiadas pelos recursos correspondentes.

Referências

- ABRUCIO, F.L. 1998. *Os Barões Da Federação. Os Governadores e a Redemocratização Brasileira*. São Paulo: Hucitec. 239, p.
- ABRUCIO, F.L.; FRANZESE, C. 2007. Federalismo e Políticas Públicas: O impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: *Tópicos de economia paulista para gestores públicos*. São Paulo: FUNDAP, v.1, p. 19
- ABRUCIO, F. L., SANO, H. 2011. A experiência de cooperação interestadual no Brasil: formas de atuação e seus desafios. *Cadernos Adenauer*, 12(4), 91-110p.
- ABRUCIO, F. L.; FILIPPIM E. S.; DIEGUEZ R. C. 2013. Inovação na cooperação intermunicipal no Brasil: a experiência da Federação Catarinense de Municípios (Fecam) na construção de consórcios públicos. *Revista de Administração Pública* 47(6): 1543-1568.
<https://doi.org/10.1590/S0034-76122013000600010>
- ARRETCHE, M. 2012. *Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz /FGV. 232 p.
- BRASIL. (2005) *Lei no 11.107, de 06 de abril de 2005*. Dispõe sobre normas de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm>
- BRASIL. Controladoria-Geral da União. Portal da transparência. Brasília: Controladoria-Geral da União. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br>. Acessado em 16 de setembro de 2017.
- DI GIOVANNI, G. 2009. As estruturas elementares das políticas públicas. *Caderno de pesquisa*, v. 82. 23p.
- DIEGUEZ, Rodrigo C. 2011. Consórcios intermunicipais em foco: debate conceitual e construção de quadro metodológico para análise política e institucional. *Cadernos do Desenvolvimento*, v. 6. n. 9, p. 291-317.
- FLEXA, Raquel Gonçalves Coimbra; BARBASTEFANO, Rafael Garcia. 2020. Consórcios públicos de saúde: uma revisão da literatura. *Ciênc. saúde coletiva*, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p. 325-338.
<https://doi.org/10.1590/1413-81232020251.24262019>
- GERIGK, W; PESSALI, H. 2014. A promoção da cooperação nos consórcios intermunicipais de saúde do estado do Paraná. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 6, p. 1525-1543.
<https://doi.org/10.1590/0034-76121779>
- GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA. Portal da Transparência. Disponível em: <http://www.transparencia.ba.gov.br/>. Acesso em: 16 set. 2017.
- GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Portal da Transparência. Disponível em: <http://www.transparencia.mg.gov.br/>. Acesso em: 16 set. 2017.
- GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Portal da Transparência. Disponível em: <http://www.transparencia.sp.gov.br/>. Acesso em: 16 set. 2017.
- GOVERNO DO ESTADO DO PARANÁ. Portal da Transparência. Disponível em: <http://www.transparencia.pr.gov.br/>. Acesso em: 16 set. 2017.
- GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. Portal da Transparência. Disponível em: <http://www.transparencia.rs.gov.br/>. Acesso em: 16 set. 2017.
- GRIN, Eduardo José. 2016. Descentralização, relações intergovernamentais em países federalistas: uma revisão do debate na literatura. *Biblio 3W*. Revista Bibliográfica de Geografia y Ciencias Sociales. [En línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, Vol. XXI, nº 1.167. 32p.
- MUNI/IBGE. 2015. *Perfil dos Municípios Brasileiros*. Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Rio de Janeiro: IBGE.
- LAKATOS, Eva Maria; DE ANDRADE MARCONI, Marina. 1991. *Metodologia científica*. São Paulo: Atlas. 292 p.

- LINHARES, P.T.; MESSEMBERG, R.P.; FERREIRA, A.P.L. 2017 *Transformações na federação brasileira: o consórcio intermunicipal no Brasil do início do século XXI*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. - Brasília. Boletim de Análise Político-Institucional, n. 12. 8p.
- LOTTA, G.; FAVARETO, A. 2016 Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 57, p. 49-65.
<https://doi.org/10.1590/1678-987316245704>
- LUI, L, SCHABBACH, L.M, NORA, Carlise Rigon Dalla. Regionalização da saúde e cooperação federativa no Brasil: O papel dos consórcios intermunicipais.. *Cien Saude Colet* [periódico na internet] [Citado em 22/09/2019]. Disponível em: <http://www.cienciaesaudecoletiva.com.br/artigos/regionalizacao-da-saude-e-cooperacao-federativa-no-brasil-o-papel-dos-consorcios-intermunicipais/17244?id=17244>.
- LUI, L. 2019. Cooperação interfederativa e Regionalização da saúde: a atuação dos consórcios intermunicipais no Rio Grande do Sul. IN: *Consórcios Intermunicipais e Políticas Públicas Regionais* / organização José Mario Brasiliense Carneiro, Eder dos Santos Brito. - 1. ed. ° São Paulo: Oficina Municipal. Pp. 127-141.
- LEAL, A.F. LUI, L. 2018. Instituições participativas e seus efeitos nas políticas públicas: estudo do Comitê de Mortalidade por Aids de Porto Alegre. *Saúde e Sociedade*. v. 27, n. 1 pp. 94-105.
Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-12902018170425>
- MACHADO, J. A.; ANDRADE, M. L. C. 2014. Cooperação intergovernamental, consórcios públicos e sistemas de distribuição de cursos e benefícios. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 3, p. 695-720. <https://doi.org/10.1590/0034-76121626>
- MEIRELES F. 2019. Alinhamento partidário e demanda por transferências federais no Brasil. *Revista de Administração Pública*. v.53(1):173-94. <https://doi.org/10.1590/0034-761220170282>
- NORTH, D. C. 1990. Institutions, institutional change and economic performance. New York: Cambridge University Press. 138 p.
- ROCHA, C.V. 2016. A cooperação federativa e a política de saúde: o caso dos Consórcios Intermunicipais de Saúde no estado do Paraná. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 18, n. 36, p. 377-399.
<https://doi.org/10.1590/2236-9996.2016-3604>
- SCHABBACH, L. M. 2012. Políticas Públicas de segurança, relações intergovernamentais e prevenção da violência. IN. *8º ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA - ABCP GRAMADO/RS*. 22p. Disponível em: <https://cienciapolitica.org.br/system/files/documentos/eventos/2017/02/politicas-publicas-seguranca-relacoes-intergovernamentais-e.pdf>.
- STRELEC, T.; FONSECA, F. 2011. Alcances e Limites da Lei dos Consórcios Públicos um balanço da experiência consorciada no estado de São Paulo. *Cadernos Adenauer*, São Paulo, vol. 4, p. 1-15.

Submetido: 04/09/2018
Aceite: 29/11/2019