

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA

LIZANDRO LUI

A União faz a força? Um estudo sobre cooperação intermunicipal no Brasil

Tese de Doutorado

Porto Alegre

2019

LIZANDRO LUI

A União faz a força? Um estudo sobre cooperação intermunicipal no Brasil

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Sociologia.

Orientadora: Dra. Letícia Maria Schabbach

Porto Alegre, 19 de dezembro de 2019.

CIP - Catalogação na Publicação

Lui, Lizandro

A União faz a força? Um estudo sobre cooperação intermunicipal no Brasil / Lizandro Lui. -- 2019.

162 f.

Orientador: Leticia Maria Schabbach.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Porto Alegre, BR-RS, 2019.

1. Federalismo. 2. Consórcios Intermunicipais. 3. Políticas Públicas. 4. Cooperação Interfederativa. 5. Neoinstitucionalismo. I. Schabbach, Leticia Maria, orient. II. Título.

LIZANDRO LUI

A União faz a força? Um estudo sobre cooperação intermunicipal no Brasil

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do título de Doutor em Sociologia, sob a orientação da Professora Dra. Letícia Maria Schabbach.

Comissão Examinadora:

Dra. Letícia Maria Schabbach (Orientadora)

Dra. Luciana Leite Lima (PPGPP/UFRGS)

Dra. Vanessa Marx (PPGS/UFRGS)

Dra. Tanise Freitas (UNISC)

Porto Alegre, 19 de dezembro de 2019.

Agradecimentos

Uma tese de doutorado não se faz sozinho.

Agradeço à minha orientadora, Dra. Letícia Maria Schabbach, por ter aceitado me orientar. Muito obrigado pelas inúmeras correções no texto, pelo comprometimento, pelas palavras de incentivo e pelo carinho envolvido nesse processo.

Um agradecimento especial aos professores da UFRGS e da FGV-SP que contribuíram para o meu desenvolvimento pessoal e intelectual – Dra. Luciana Leite Lima, Dra. Maria Izabel Noll, Dra. Andrea Fachel Leal, Dra. Marilis Lemos de Almeida, Dr. Fernando Abrucio, Dr. Claudio Couto e Dr. Eduardo Grin.

Agradeço aos meus queridos pais e irmão pelo carinho dedicado e pelo apoio concedido. Também agradeço ao restante da minha família, que sempre esteve comigo na minha jornada.

Um agradecimento caloroso aos meus amigos! Sem vocês, a minha vida não teria sentido. Muito obrigado por estarem comigo sempre, apesar das distâncias e das correrias do dia a dia. Como vocês são muitos e de diferentes lugares, preferi não os nomear para não correr o risco de esquecer alguém. Vocês sabem o quão importante são e, principalmente, estão cientes da diferença que fazem na minha vida.

Agradeço à CAPES e à UFRGS pelo apoio material, sem o qual esta tese não poderia ter sido feita. Agradeço a Alexandra Elbakyan pela criação do Sci-Hub, site que contribuiu para o acesso ao conhecimento científico no mundo. Thank you, Alexandra Elbakyan!

No regrets
Just love
The past is gone

RESUMO

A tese tem como objetivo compreender, por meio da análise dos consórcios públicos intermunicipais, de que forma se desenvolve a cooperação interfederativa no Brasil. Trabalhamos com as teorias que versam sobre o papel da União e dos entes subnacionais no desenvolvimento das políticas públicas e com os estudos que abordam o funcionamento dos consórcios intermunicipais no Brasil. Apontamos que o federalismo brasileiro apresenta um caráter pendular, dado que, ao mesmo tempo que centraliza os recursos e a autoridade decisória sobre o desenho das políticas públicas na União, oferece a possibilidade de constituição de arranjos institucionais de cooperação para o desenvolvimento de políticas públicas em âmbito subnacional, tal como os consórcios públicos intermunicipais. Os dados coletados apontam que os consórcios, em sua maioria, desenvolvem ações na área da saúde, desenvolvimento rural e meio ambiente e identificamos que os atores inseridos nessas organizações buscam legitimá-lo através de um discurso voltado à ideia de eficiência, argumentando que o mesmo proporciona economia de escala na compra de produtos e serviços, beneficiando os municípios. Em relação à forma de atuação dessas organizações, procurou-se explicar o seu funcionamento a partir das arenas de políticas públicas que as ações dos consórcios se inscrevem. Além disso, argumentamos que a constituição de um arcabouço institucional com regras formais e informais é fundamental para que os consórcios desenvolvam as suas políticas dentro de seus contextos locais, visto que, a partir disso, os atores políticos envolvidos conseguem visualizar quais são os esforços que devem ser empreendidos e quais são os benefícios serão provenientes ao longo do tempo. Apontamos, por fim, que os consórcios são importantes para o desenvolvimento das políticas públicas na medida em que se propõem solucionar os problemas comuns dos municípios de uma mesma região.

Palavras-chave: Consórcios intermunicipais, Federalismo, Cooperação interfederativa, Neoinstitucionalismo.

ABSTRACT

The thesis aims to understand how inter-federative cooperation in Brazil develops, through the analysis of intermunicipal public consortia. We worked with theories that deal with the role of the central government and subnational entities in the development of public policies and with studies that deal with the functioning of inter-municipal consortia in Brazil. We point out that Brazilian federalism has a pendular character given that, while centralizing resources and decision-making authority over the design of public policies in the central government, it offers the possibility of establishing institutional cooperation arrangements for the development of public policies at the subnational, such as public inter-municipal consortia. The data collected show that the majority of consortia develop actions in the area of health, rural development and the environment. It was identified that the actors inserted in these organizations seek to legitimize the consortium through a discourse focused on the idea of efficiency, arguing that it provides economies of scale in the purchase of products and services, benefiting the municipalities. In relation to the way in which these organizations operate, we tried to explain their functioning from the public policy arenas that the actions of the consortia are registered with. Thus, we reiterate the main argument that, to the extent that consortia have autonomy to decide which actions they want to develop, they develop them in accordance with national policies, previously stipulated by the central government. We point out that these organizations are important for the development of public policies as they propose to solve the common problems of municipalities in the same region.

Keywords: Inter-municipal consortia, Federalism, Inter-federative cooperation, Neoinstitutionalism.

Lista de siglas

AGCONP – Associação Gaúcha dos Consórcios Públicos
CIR – Coordenadoria Regional de Saúde
CISVALE – Consórcio do Vale do Rio Pardo
FPE – Fundo de Participação dos Estados
FEPAM – Fundação Estadual de Proteção Ambiental
FIRJAN – Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro
FPM – Fundo de Participação dos Municípios
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MUNIC/IBGE – Pesquisa de Informações Básicas Municipais
PNRS – Política Nacional de Resíduos Sólidos
SIM – Sistema de Inspeção Municipal
SUS – Sistema Único de Saúde
SUAS – Sistema Único de Assistência Social
SUASA – Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária
TCE – Tribunal de Contas Estadual

Lista de gráficos

GRÁFICO 1 – PERCENTUAL DE MUNICÍPIOS QUE PARTICIPAM DE CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS – BR E RS, 2005, 2011 E 2015.....	26
GRÁFICO 2 – EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE MUNICÍPIOS QUE PARTICIPAM DE CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS CONFORME A ÁREA, BRASIL, 2005, 2011 E 2015.....	27
GRÁFICO 3 – PERCENTUAL DE MUNICÍPIOS CONSORCIADOS EM 2015 – BRASIL, REGIÕES E ESTADOS	28
GRÁFICO 4 – DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS CONSORCIADOS POR FAIXAS DE MUNICÍPIOS CONFORME A POPULAÇÃO, BRASIL, 2015.....	29
GRÁFICO 5 – DISTRIBUIÇÃO DOS MUNICÍPIOS CONSORCIADOS POR FAIXAS DE MUNICÍPIOS CONFORME A POPULAÇÃO, RIO GRANDE DO SUL, 2015	29
GRÁFICO 6 – PERCENTUAL DE MUNICÍPIOS CONSORCIADOS POR ÁREAS – BRASIL E RIO GRANDE DO SUL, 2015 ...	30
GRÁFICO 7 – DISTRIBUIÇÃO TEMPORAL DOS ESTUDOS SOBRE CONSÓRCIOS ANALISADOS, AO LONGO DO PERÍODO 2000 A 2018	41
GRÁFICO 8: EVOLUÇÃO DA CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS ENTRE UNIÃO E CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS NO BRASIL, 1996-2018	61
GRÁFICO 9: – ÁREA TEMÁTICA E QUANTIDADE DE CONVÊNIOS CELEBRADOS PELOS CONSÓRCIOS COM A UNIÃO, BRASIL, 1996-2018	63
GRÁFICO 10 – NÚMERO ABSOLUTO DE CONVÊNIOS ESTABELECIDOS ENTRE A UNIÃO E CONSÓRCIOS POR UNIDADE FEDERATIVA, BRASIL, 1996-2018.....	64
GRÁFICO 12: EVOLUÇÃO TEMPORAL DA CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIOS POR CONSÓRCIOS SITUADOS NA REGIÃO SUDESTE COM A UNIÃO, 1996-2016	68
GRÁFICO 13: QUANTIDADE DE CONVÊNIOS CELEBRADOS ENTRE OS CONSÓRCIOS DO PR, BA, SP, RS E MG E SEUS RESPECTIVOS GOVERNOS ESTADUAIS, 2002-2017.....	69
GRÁFICO 14: COMPARAÇÃO DOS CONSÓRCIOS FINANCIADOS PELA UNIÃO E PELOS GOVERNOS ESTADUAIS NO PARANÁ, RIO GRANDE DO SUL, SÃO PAULO E MINAS GERAIS (2002-2017)	70
GRÁFICO 15 – CONVÊNIOS CELEBRADOS PELOS CONSÓRCIOS BAIANOS COM O GOVERNO ESTADUAL, POR ÁREA E QUANTIDADE DE CONVÊNIOS CELEBRADOS (2002-2017).....	71
GRÁFICO 16 – CONVÊNIOS CELEBRADOS ENTRE CONSÓRCIOS GAÚCHOS E O GOVERNO ESTADUAL, POR QUANTIDADE E ÁREA. 1996-2017	72
GRÁFICO 17 – OBJETIVOS DOS CONVÊNIOS RELACIONADOS À ÁREA DE MEIO AMBIENTE, GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS E SANEAMENTO BÁSICO, CELEBRADOS ENTRE OS CONSÓRCIOS E A UNIÃO, EM NÚMEROS ABSOLUTOS E POR TIPO, BRASIL, 1996-2018	78
GRÁFICO 18 – QUANTIDADE DE CONVÊNIOS CELEBRADOS NA ÁREA DO MEIO AMBIENTE, SANEAMENTO BÁSICO E GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS POR ESTADO DA FEDERAÇÃO, BRASIL, 1996-2018	82
GRÁFICO 18 – QUANTIDADE DE CONVÊNIOS CELEBRADOS POR ANO REFERENTE À ÁREA DE MEIO AMBIENTE, GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS E SANEAMENTO BÁSICO, BRASIL, 1996-2018.....	82
GRÁFICO 19 – QUANTIDADE E OBJETIVO DOS CONVÊNIOS VOLTADOS AO DESENVOLVIMENTO RURAL E À AGRICULTURA, BRASIL, 1996-2018.....	86
GRÁFICO 20 – EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE CONVÊNIOS NA ÁREA DA SAÚDE ESTABELECIDOS ENTRE CONSÓRCIOS E UNIÃO, BRASIL, 1996-2018.....	108

GRÁFICO 21 – NÚMERO DE CONVÊNIOS DA ÁREA DA SAÚDE ESTABELECIDOS ENTRE CONSÓRCIOS E A UNIÃO POR ESTADO DA FEDERAÇÃO, 1996-2018.....	109
GRÁFICO 22 – OBJETIVOS DOS CONVÊNIOS ESTABELECIDOS ENTRE CONSÓRCIOS DE SAÚDE E A UNIÃO, POR TIPO, BRASIL, 1996-2016	110

Lista de tabelas e quadros

QUADRO 1 – ESTUDOS SOBRE CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS REALIZADOS NO BRASIL	38
TABELA 2: RAZÃO DOS CONVÊNIOS ESTABELECIDOS ENTRE UNIÃO E CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS POR ESTADO E POR REGIÃO 1996-2016	65
TABELA 3: VALORES REPASSADOS PELA UNIÃO AOS CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS POR ESTADO E POR REGIÃO 1996-2016	66
TABELA 4 – NÚMERO (ABSOLUTO E PERCENTUAL) DE MUNICÍPIOS CONSORCIADOS NA ÁREA DA SAÚDE, BRASIL, REGIÃO SUL E RIO GRANDE DO SUL	77
QUADRO 3: LISTA DOS CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS DE SAÚDE DO RIO GRANDE DO SUL INVESTIGADOS.....	79

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	14
Caminhos metodológicos.....	19
Estrutura da tese.....	20
2. OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS NO BRASIL: FORMAÇÃO E DESENVOLVIMENTO.....	23
2.1. O surgimento dos consórcios públicos no Brasil.....	24
2.2. A CF/1988 e a descentralização das políticas públicas: os consórcios enquanto uma alternativa para a gestão municipal.....	32
2.3. Estudos sobre consórcios públicos: temáticas, conceitos e discussões	37
2.4. A criação dos consórcios públicos: autonomia municipal ou incentivo estadual?	42
2.5. Marco teórico: organizações, instituições e consórcios públicos	44
2.6. Considerações finais	49
3. O QUE FAZEM OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS NO BRASIL? UMA ANÁLISE A PARTIR DOS CONVÊNIOS ENTRE CONSÓRCIOS PÚBLICOS, OS ESTADOS E A UNIÃO.....	51
3.1. Transferências voluntárias: como os consórcios se inserem nesse processo? ...	52
3.2. Procedimentos de coleta de dados	60
3.3. Como se caracterizam os convênios entre os consórcios e a União?	61
3.4. O papel dos governos estaduais na transferência de recursos aos consórcios ...	68
3.5. Os consórcios no Brasil e sua atuação dentro das <i>policy arenas</i>	73
3.6. Apresentando as distintas <i>policy arenas</i>	74
3.7. Apresentando os convênios na área de meio ambiente, saneamento básico e resíduos sólidos	77
3.8. Desenvolvimento rural e agricultura	85
3.9. Considerações finais	87

4. REGIONALIZAÇÃO DA SAÚDE: A ATUAÇÃO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS	90
4.1. Procedimentos metodológicos	93
4.1. A atuação dos consórcios públicos na área da saúde.....	96
4.2. Desafios para o processo de regionalização da saúde	103
4.3. Convênios celebrados entre os consórcios e a União na área da saúde.....	107
4.4. Considerações finais	113
5. OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS ENQUANTO ORGANIZAÇÕES.....	116
5.1. A legitimidade dentro das organizações: velhos conceitos, novos usos.....	118
5.2. Aprendizado organizacional: teoria e aplicação	124
5.3. O conceito de <i>decoupling</i>	138
5.4. Considerações finais	140
6. CONCLUSÃO	143
7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	149

1. INTRODUÇÃO

Uma das características mais comuns dentre as federações é a diversidade existente entre as regiões, os estados e os municípios. As federações gozam de diferentes esferas de poder sobrepostas no território e cada qual conta com distintos graus de autonomia, dependendo do arranjo político de cada nação. Desse modo, para compreender como funciona um país federativo, é necessário considerar a autonomia política e administrativa dos entes para desenvolver políticas públicas. Contudo, essa tarefa se torna mais complexa em um país como o Brasil, onde um largo conjunto de direitos sociais foram garantidos pela Constituição Federal de 1988 e há mais de cinco mil municípios distribuídos em vinte e seis estados e um distrito federal. Torna-se, desse modo, um desafio balancear a autonomia administrativa e política dos entes federados ao mesmo tempo em que se pretende assegurar o acesso de todos os cidadãos a políticas públicas.

A partir de esforços realizados pelo Governo Federal, uma parte importante da literatura sobre o tema do federalismo acredita ser possível desenvolver, de forma efetiva, políticas públicas de caráter universal em países federativos (ABRUCIO; SEGATTO, 2016). Para isso, é imprescindível que o governo central coordene as atividades através de mecanismos de cooperação intergovernamental. Alguns desses mecanismos são a implementação de sistemas nacionais de políticas públicas (tal como SUS e o SUAS) e a redistribuição de recursos aos entes subnacionais (FPE e FPM).

Em termos gerais, esta tese preocupa-se em responder ao questionamento lançado por Peterson, Rabe e Wong (1986): *how and when federalism works?* Ou seja, como as relações entre os entes federados se desenvolvem para a produção de políticas públicas. A fim de contribuir com a literatura brasileira que se esforça para responder a esse questionamento, a pesquisa que dá sustentação para esta tese investigou de que modo os consórcios públicos intermunicipais atuam no país e, principalmente, como se dá a relação entre essas instâncias, os municípios, os governos estaduais e a União.

Atualmente, cerca de 3.567 (64%) dos municípios brasileiros participam de algum tipo de consórcio intermunicipal. Essas organizações atuam em diversas áreas de políticas públicas, tais como saúde, meio ambiente e desenvolvimento rural (MUNIC/IBGE, 2015). A literatura sobre consórcios vem apontando a sua relevância para a gestão municipal e enquanto uma importante arena de concertação de interesses. A Lei dos Consórcios, aprovada em 2005 (BRASIL, 2005), é considerada um marco para o campo de atuação dos consórcios,

tendo em vista que ela conferiu um maior grau de segurança jurídica às ações empreendidas pelos mesmos.

A pergunta que responderemos nesta tese é: de que modo os consórcios públicos estruturam suas atividades e como o trabalho realizado por essas organizações se insere na dinâmica federativa brasileira? Para responder a essa questão, recorreremos a uma extensiva pesquisa bibliográfica, dados de fontes secundárias tais como convênios celebrados entre os consórcios e a União e pesquisa primária, realizada no estado do Rio Grande do Sul.

Um consórcio público intermunicipal é uma autarquia pública composta por municípios. Os seus presidentes são, obrigatoriamente, os prefeitos dos municípios participantes. Conforme a Lei nº 11.107/2005, os consórcios públicos são uma pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos. Em relação ao fazer administrativo dessas organizações, os secretários-executivos (SE) são os sujeitos que coordenam os consórcios, indicados pelos prefeitos. Nessa pesquisa, identificou-se que os SE investigados possuem uma longa carreira no serviço público, muitos deles já foram prefeitos, vice-prefeitos, secretários de saúde, vereadores e funcionários públicos efetivos. Aqui usaremos como sinônimos os termos “consórcios”, “consórcios intermunicipais” e “consórcios públicos”. Apesar de existirem consórcios entre estados ou entre estados, municípios e a União, não trataremos desse tipo de arranjo, que é minoritário no cômputo geral (6% com governos estaduais e 1% com a União, segundo a Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE, de 2015).

O título deste trabalho possui um duplo sentido que se relaciona com as discussões que iremos desenvolver, visto que a oração “A União faz a Força?” não se refere apenas ao ditado popular, aludindo também à União enquanto ente federativo que representa o governo central no Brasil e, por isso, a palavra União foi grafada com letra maiúscula. Assim, questionamos que papel a União ocupa no desenvolvimento das políticas públicas e como os demais entes e espaços subnacionais, como os consórcios públicos, se inserem nessa dinâmica.

Há, nos estudos sobre federalismo no Brasil, um senso comum relativo à ideia de que a Constituição Federal de 1988 assegurou o caráter autônomo dos municípios brasileiros, elevando-os à categoria de entes federados (ABRUCIO, 2005; ALMEIDA, 2005). Contudo, é

preciso fazer ponderações em relação à essa tese. A primeira é que a “autonomia” concedida é extremamente relativa. Os municípios possuem autonomia política para eleger seus representantes locais de forma independente das vontades dos governadores estaduais ou de qualquer outra força política externa. Contudo, em relação à autonomia para executar seus projetos e desenvolver suas políticas, os municípios são altamente dependentes da União, tanto em matéria financeira quanto legislativa (ARRETCHE, 2012). Todas as políticas de maior impacto e relevância social (saúde, educação, gestão do espaço urbano, meio ambiente, saneamento, assistência social) são definidas pela União em termos de conteúdo, objetivos e critérios, cabendo aos municípios unicamente a tarefa de implementá-las. Além disso, há uma extrema dependência financeira desses em relação à União, tendo em vista que são poucos os impostos coletados diretamente pelos entes subnacionais. De acordo com a Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJAN, 2018), três décadas após a promulgação da Constituição Federal, o quadro financeiro dos municípios é de desequilíbrio no que tange ao volume de receitas e à geração de arrecadação própria: em 2016, 81,7% dos municípios não geraram sequer 20% de suas receitas. Além disso, o estudo aponta que quanto menor é o município, maior é a sua dependência das transferências federais. A média de geração de arrecadação própria de municípios de até 20 mil habitantes é de apenas 9,7%, segundo o mesmo estudo. Nesse sentido, aponta-se que a capacidade arrecadatória continuou muito restrita à União, tornando estados e municípios altamente dependentes de repasses constitucionais para o desenvolvimento das políticas públicas (ARRETCHE, 2012).

Neste trabalho, duas linhas teóricas foram desenvolvidas a fim de responder às duas seguintes questões: 1) por que e para que os municípios se consorciam? e 2) como os consórcios existentes se caracterizam, se consolidam e atuam?

A primeira corrente teórica vincula-se aos autores brasileiros que, desde meados da década de 1990, discutem o fato de que, a despeito da descentralização promovida pelo Estado brasileiro após a década de 1990 e da elevação do município ao *status* de ente federado autônomo, um conjunto de deficiências e precariedades se apresentam no dia a dia dos entes subnacionais, em especial das municipalidades. Essa literatura argumenta que, quando se propôs a descentralização, não se levou em conta os efeitos que o sistema federativo brasileiro provocaria no desenvolvimento das políticas públicas pelos governos locais (ABRUCIO, 2005; ALMEIDA, 2005; ARRETCHE, 2012, GRIN *et al.*, 2018). Além disso, defende que os municípios se encontram em uma posição extremamente delicada: em primeiro lugar, conforme já exposto, eles são os responsáveis pela implementação das

políticas públicas sem, necessariamente, terem a capacidade técnica e financeira correspondente. Em segundo lugar, dado o fato de que a União concentra grande parte da autoridade legislativa e financeira do Estado brasileiro, os municípios se veem dependentes dos repasses financeiros e comprometidos com as normativas existentes, ou seja, todos os municípios brasileiros precisam ofertar serviços de saúde, educação, assistência social e outros.

Nesse contexto, os consórcios públicos intermunicipais surgem como uma resposta para essa situação, tendo em vista que são instrumentos de agregação dos interesses dos municípios em uma dada região que procuram aglutinar esforços para resolver suas demandas comuns. A razão pela qual os consórcios são criados será respondida a partir de dois fatores. Em primeiro lugar, os municípios possuem autonomia para tal, conferida pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e, em segundo lugar, aqueles de uma dada região compartilham um conjunto de demandas semelhantes e, associado a suas fragilidades técnicas, administrativas e financeiras, congregam esforços junto ao consórcio público, entendido como a melhor forma de saná-las.

Em relação à segunda questão proposta, no item sobre como os consórcios atuam, recorreremos ao esquema analítico proposto por Lowi (1972) e revisado posteriormente por Frey e colegas (2017), relativo à forma como cada área de política pública se configura. A partir dos dados coletados, identificamos que os consórcios públicos moldam o seu processo de trabalho e as suas especialidades técnicas de acordo com a política pública almejada. Por exemplo, os consórcios de saúde operam a partir da lógica institucionalizada pelo Sistema Único de Saúde e os vinculados à área do meio ambiente observam as regras relativas às políticas ambientais, de manejo de resíduos sólidos e de saneamento básico. Nesse sentido, as políticas (em sentido amplo) definem as executadas pelos consórcios públicos (*policy determine politics*, como diria Lowi). Em relação ao processo de consolidação dos consórcios, buscamos nas abordagens institucionais a explicação para o fenômeno (OSTROM, 1990). Identificamos como os consórcios constroem uma estrutura institucional que permite que seus membros desfrutem de benefícios ao longo do tempo. Além disso, verificamos como o discurso de eficiência financeira é acionado para legitimar essas organizações enquanto espaços políticos.

Em relação à forma como os consórcios se inserem na federação brasileira, constatamos que há um movimento pendular entre centralização de poder na União e autonomia/iniciativa dos municípios. Em primeiro lugar, o fato de um conjunto de municípios

se consorciarem e procurarem resolver seus interesses comuns de forma conjunta é um indicativo de que eles estão exercendo a sua autonomia e procurando estratégias de gestão inovadoras. Contudo, a partir dos dados coletados, identificamos dois fenômenos: o primeiro, de que há um discurso muito contundente proferido pelos atores sociais inseridos nos consórcios relacionado às precariedades técnicas, financeiras e operacionais dos municípios, principalmente os de pequeno porte populacional. Assim, esses entes não teriam a capacidade de, autonomamente, entregarem para a população todo o conjunto de serviços que deveriam. Dessa forma, o consórcio é uma ferramenta que permite aos entes municipais cumprirem com algumas de suas atribuições quanto a políticas públicas, produtos e serviços entregues aos cidadãos. Em segundo lugar, apontamos para o fato de os consórcios procurarem estabelecer convênios com a União e com os governos estaduais e, nos documentos relacionados a esses convênios, verificou-se que o objetivo manifesto pelos mesmos era de adequar os municípios às políticas públicas estabelecidas nacionalmente. Identifica-se, a partir da análise dos convênios, que os consórcios procuram vincular as necessidades apontadas na região aos programas ou políticas propostas pela União. Dessa forma, para conseguir os recursos financeiros, os consórcios apontam que a necessidade da região se vincula aos objetivos da política em nível nacional no momento da celebração do convênio. Nesse caso, argumenta-se que mesmos os consórcios representando interessantes iniciativas de gestão pública, eles se veem amarrados a um contexto maior, em que os recursos financeiros estão concentrados na União, bem como as normativas que orientam a implementação das políticas públicas.

Desta maneira, verifica-se o caráter pendular do papel exercido pelos consórcios na federação brasileira, visto que, apesar de representarem interessantes iniciativas de gestão, eles se veem presos à realidade dos municípios que o compõem que é de dependência financeira dos repasses da União e caracterizado pela centralização decisória no que concerne às políticas públicas.

A literatura tem apresentado o argumento de que a Lei dos Consórcios representou um importante marco na constituição dessas organizações no Brasil (STRELEC; FONSECA, 2011). Contudo, mesmo antes da Lei, aprovada em 2005, praticamente a metade dos municípios brasileiros já eram consorciada. Houve, conforme apontam Machado e Andrade (2014) e Abrucio *et al.* (2013), uma maior segurança jurídica e institucional a partir da referida Lei que os permitiu desenvolver suas atividades com maior certeza de que os esforços empreendidos se converteriam em benefícios.

Observamos, nesse estudo, que um conjunto de políticas e programas federais criados após a Lei dos Consórcios prevê a atuação dessas organizações, tais como a Política Nacional dos Resíduos Sólidos, Serviço de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA), além de um conjunto de portarias lançadas pelo Ministério da Saúde¹. Isso fez com que se criasse um mecanismo de *enforcement* para a criação e atuação dessas organizações no país.

Caminhos metodológicos

Cada capítulo da presente tese conta com uma descrição metodológica específica, como se verificará na sequência. Em suma, para compreender o processo de criação e desenvolvimento dos consórcios públicos no país, optamos por realizar uma revisão sistemática da literatura a fim de identificar todas as pesquisas realizadas sobre o tema dos consórcios públicos no Brasil. Também foram realizadas coletas de dados junto aos portais da transparência de entes federados – União e estados – no intuito de compreender o processo de celebração de convênios entre aquelas organizações e as esferas centrais de governo. Além disso, empenhamo-nos em desenvolver uma pesquisa de caráter primário junto a consórcios públicos instalados no Rio Grande do Sul, na qual foram entrevistados, entre os anos de 2018, e 2019 treze secretários-executivos dessas organizações – restringimos a nossa pesquisa primária a esse estado por questões de logística e exequibilidade. A partir das entrevistas com os SE dos consórcios situados no estado, foi possível explorar questões relativas à estrutura institucional dessas organizações e, a partir disso, investigar de que modo elas atuam.

Ao longo do processo de coleta de dados, procuramos frequentar reuniões, assembleias e eventos relacionados aos consórcios públicos no estado. Muitos deles aconteciam no prédio da Federação das Associações dos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul (FAMURS), situado em Porto Alegre. Além disso, dentro da FAMURS acompanhamos, no ano de 2017, um levantamento dos consórcios públicos existentes no estado realizado por essa instituição. A partir disso, foi possível conhecer com mais profundidade a realidade dos consórcios públicos no estado.

Esta tese situa-se na fronteira entre a Sociologia e o campo das Políticas Públicas no Brasil. A importância deste estudo para a primeira reside no fato de que avançaremos na

¹ Os referidos documentos podem ser acessados através dos seguintes portais eletrônicos: bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/cd05_14.pdf e portalquivos.saude.gov.br/images/pdf/2017/janeiro/25/11.Consorcios-Publicos-Intermunicipais-set2016.pdf. Acesso em: 01/01/2019.

compreensão do funcionamento de esferas de cooperação intergovernamental e do seu impacto nas políticas públicas. A Sociologia, enquanto área de conhecimento, tem muito a acrescentar em termos de teorias, métodos e técnicas de pesquisa ao campo de estudos sobre Políticas Públicas – que, por sua vez, é interdisciplinar. Por outro lado, considerando os estudos sobre cooperação interfederativa no Brasil, é preciso apontar que os pesquisadores, em sua maioria, tendem a desconsiderar que a cooperação entre entes federados só acontece porque há atores sociais dispostos a cooperar. Portanto, esta tese destaca a atuação dos atores dentro dos consórcios públicos e sua percepção sobre o que são, como se constituem e para que servem tais espaços de cooperação intermunicipal.

Estrutura da tese

A presente tese de doutorado está estruturada em cinco capítulos. Após esta introdução, o segundo capítulo resgata a história dos consórcios públicos no Brasil e seu desenvolvimento nas últimas décadas. Considera-se essa abordagem histórica importante porque retoma os motivos do surgimento dessas organizações no Brasil. Além disso, a partir de uma revisão sistemática da literatura existente, apresentaremos as pesquisas que tiveram como objetivo compreender o funcionamento dos consórcios públicos no Brasil. Neste aspecto, observamos que praticamente toda a literatura é baseada em estudos de caso e, por isso, ela carece de análises sistemáticas que buscam compreender de forma mais abrangente o funcionamento dessas organizações. Por isso, será desenvolvida a lente teórica que conduzirá a análise acerca do funcionamento dos consórcios públicos. A partir desse capítulo, vamos observar o funcionamento dos consórcios e seu papel nas políticas públicas, de forma ampliada.

O terceiro capítulo vai se dedicar à compreensão dos convênios celebrados entre as organizações em epígrafe e a União. Consideramos importante fazer esse recorte analítico e metodológico para investigar o tema porque nenhum estudo até o momento apresentou uma resposta para a questão do que fazem os consórcios públicos no Brasil. E essa questão não era respondida pela impossibilidade de se investigar todos os consórcios e identificar quais atividades estavam sendo desenvolvidas. Contudo, com o recorte apresentado, teremos um panorama do que os consórcios executam na medida em que são analisados os conteúdos dos convênios celebrados entre essas organizações e a União. Além disso, esse capítulo avança nas discussões sobre organizações e cooperação intergovernamental. Para isso, mobilizaremos teorias que versam sobre transferências voluntárias de recursos da União e avançaremos de

forma substantiva no campo da teoria institucional, mais especificamente sobre o pensamento de Elinor Ostrom (1990).

O quarto capítulo vai tratar especificamente das atividades desenvolvidas pelos consórcios de saúde. Desenvolveremos um debate em torno de como essas organizações se inserem nos esforços realizados pelo Ministério da Saúde há décadas, no sentido de buscar organizar a oferta e a demanda de serviços de saúde através de um processo de regionalização. A maioria dos consórcios no Brasil desenvolvem, segundo os dados oferecidos pela pesquisa MUNIC/IBGE (2015), atividades vinculadas à área da saúde. A primeira parte do capítulo conta com informações oriundas dos convênios celebrados entre a União e os consórcios, seguindo a linha de análise do capítulo anterior, e a segunda parte contém dados provenientes da pesquisa primária realizada no estado do Rio Grande do Sul junto a alguns consórcios intermunicipais.

O quinto capítulo discute os consórcios a partir das abordagens institucionais para compreender as organizações. Nesse sentido, trataremos dos conceitos de legitimidade, aprendizado organizacional e *decoupling* para compreender o desenvolvimento das atividades dos consórcios. Da mesma forma, trabalharemos com os dados oriundos de pesquisa primária para compreender como os atores sociais inseridos nos consórcios constroem narrativas relativas à sua eficiência, que são utilizadas, sobretudo, para legitimar a existência daqueles no quadro administrativo do Estado.

Por fim, defendemos que, a despeito da inovação institucional dos consórcios públicos e dos ganhos – principalmente relacionados à economia de escala – que eles permitem aos municípios, essas organizações inovam pouco no que concerne ao desenvolvimento de pautas regionais de políticas públicas, visto que os consórcios sofrem com os efeitos de um desenho federativo que centraliza os recursos e as decisões sobre as políticas e descentraliza aos municípios a execução dos programas públicos. Deste modo, atuam como uma medida paliativa na medida que viabilizam a existência funcional de um grande conjunto de municípios de pequeno porte que, por sua vez, possuem precárias condições financeiras, técnicas e operacionais. Em outras palavras, os dados coletados nesta tese apontam que os consórcios são ferramentas importantes na gestão dos municípios, na medida em que permitem que as prefeituras municipais acessem um conjunto de produtos e serviços que, autonomamente, não teriam condições de conseguir, ou seria muito custosa a sua aquisição. Todavia, os consórcios enfrentam o caráter centralizador da federação brasileira, na medida em que não dispõem de autonomia para formularem as suas próprias políticas, ficando, na

maioria das vezes, responsáveis pela implementação de algumas atividades que caberiam aos municípios. Assim, concordamos com Arretche (2012) e Oliveira e Lotta (2019) quando apontam que, embora a CF/1988 tenha descentralizado a execução de uma série de atribuições sobre políticas públicas (*policy making*) aos municípios, a autonomia decisória sobre as mesmas (*policy decision-making*) permaneceu restrita à União. Conforme afirmado anteriormente nesta introdução, quando observamos os consórcios públicos, podemos perceber o caráter pendular do arranjo federativo brasileiro: se, por um lado, este arranjo promove uma inovação ao dotar os municípios de autonomia decisória e política para, entre outras coisas, se consorciarem, por outro ainda centraliza, junto ao governo central, a maior parte dos recursos e a autonomia decisória sobre as políticas públicas.

2. OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS NO BRASIL: FORMAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

Este capítulo tem como objetivo discutir e apresentar os estudos sobre os consórcios públicos no Brasil. Para isso, faremos um resgate histórico das discussões sobre o tema, buscaremos situá-los no contexto político e institucional originado após a década de 1980 no país e debateremos as principais questões e conceitos levantados pelos estudiosos do assunto. Além disso, apresentaremos os dados referentes ao consorciamento disponibilizado pelo IBGE. Nesse sentido, nosso objetivo é demonstrar como se distribuem os consórcios no país e de que forma o estado do Rio Grande do Sul se insere nesse debate. Por fim, também apresentaremos o marco teórico da tese, relativo à abordagem institucional para compreender organizações.

A temática da cooperação e coordenação interfederativas na implementação de políticas públicas tem permeado o debate contemporâneo sobre o federalismo. Além da clássica tríade “União, Estados e Municípios”, novos arranjos institucionais – como comitês, conselhos, comissões e consórcios – passaram a ser importantes espaços onde as políticas públicas são discutidas e estruturadas (GOMIDE; PIRES, 2014). Conforme afirmam Grin e Abrucio (2017) e Abrucio e Sano (2011), conhecer o sistema federativo é vital para compreender as relações entre as esferas de poder e como elas descentralizam competências e recursos. Grin e Abrucio (2017) mobilizam a tese de Paul Pierson (1995) que “no federalismo, dada a divisão de poderes entre os entes, as iniciativas políticas são altamente interdependentes, mas são, de forma frequente, modestamente coordenadas” (PIERSON, 1995, p. 451), para pensar em como operam as formas de cooperação e coordenação dentro de sistemas federativos. Nesse sentido, assume-se aqui os dois seguintes pressupostos interconectados: de que em um sistema federativo há espaço para iniciativas dos entes subnacionais, dada a sua autonomia política, e que, por conseguinte, é recomendável que as ações dos agentes políticos que representam aqueles estejam em algum grau de consonância entre si. A coordenação que Pierson (1995) aponta como deficitária nos sistemas federativos descende justamente da falta de coesão entre as iniciativas dos entes federados, que utilizam da prerrogativa da autonomia para executar ações de interesse próprio sem observar como esses esforços se coadunam uns com os outros.

Conforme apontam Segatto e Abrucio (2016), uma das questões mais importantes no debate sobre o federalismo refere-se à compatibilidade entre a diversidade, característica do federalismo, e a garantia de políticas sociais universais típica de países que possuem

direitos garantidos, tais como o acesso à saúde, educação e assistência social. Nesse sentido, todos os cidadãos de uma dada nação devem ter acesso a um conjunto de serviços de forma uniforme, independente de qual ente federado está operando a política. Segundo os autores, a análise das políticas sociais em sistemas federativos mostra que a coordenação do Governo Federal tem capacidade de reduzir a heterogeneidade na implementação feita pelos governos subnacionais. Em relação aos estudos sobre coordenação federativa, os pesquisadores destacam elementos como a distribuição de recursos, o estabelecimento de padrões básicos e a regulamentação nacional, os quais garantem uma homogeneidade na entrega de serviços públicos entre as diferentes regiões (ARRETCHE, 2004; ABRUCIO, 2005; LOTTA; GONÇALVES; BITELMAN, 2014; COUTO; BELLON, 2018).

Além disso, é conveniente ressaltar que, historicamente, os estudos sobre coordenação federativa deram mais atenção ao papel do Governo Federal enquanto indutor das relações intergovernamentais, deixando de lado a atribuição dos outros entes federados. Desse modo, a contribuição oferecida pelos estudos sobre consórcios públicos à literatura especializada orienta-se pela iniciativa de mostrar como os entes locais conseguem se auto-organizar e construir um arranjo minimamente coerente que lhes permite buscar benefícios coletivos.

2.1. O surgimento dos consórcios públicos no Brasil

Esta tese não tem a pretensão de resgatar toda a história de criação dos consórcios públicos no Brasil ou mesmo recuperar o debate sobre o federalismo brasileiro desde os tempos das capitânicas hereditárias, dado que esse assunto já é muito bem documentado na literatura (LEAL, 1948; ABRUCIO, 1998, 2005; ALMEIDA, 2005; STRELEC; FONSECA, 2011; ABRUCIO; FRANZESE; SANO, 2013). Interessa aqui compreender os pontos nevrálgicos apontados como importantes para observarmos a trajetória dos consórcios no país. Dentre eles, está a questão da coordenação e cooperação entre os municípios que compõem tais arranjos e os meandros da sua conformação institucional.

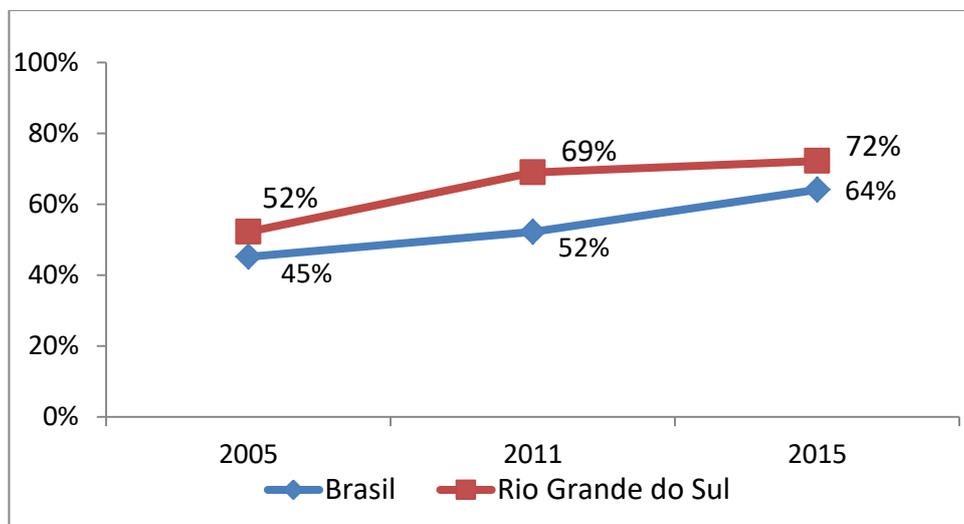
Os consórcios existem há muitos anos no Brasil, e inúmeras pesquisas foram realizadas enfocando o seu funcionamento. Conforme Strelec e Fonseca (2011), consórcios surgem como uma forma de inovação institucional para a gestão municipal e intermunicipal e como instrumentos de planejamento regional para uma possível solução de problemas comuns. Na visão de Dias (2006), a ideia de consorciamento não é recente no Brasil, visto que desde 1891, na Constituição do Estado de São Paulo, a realização de consórcios entre as

municipalidades já estava prevista, necessitando, porém, de autorização legislativa estadual. Segundo o autor, com a Constituição de 1937, o consorciamento entrou para o regramento jurídico nacional, o que formalizou tal modelo de arranjo e, a partir desse momento os municípios poderiam, em princípio, se associar para a administração de serviços públicos comuns. Todavia, como afirma o autor, dado que os entes locais não possuíam autonomia administrativa, os respectivos arranjos precisavam ser reconhecidos pelas esferas estaduais. Strelec e Fonseca (2011) e Strelec *et al.* (2019) destacam que, apesar da antiga previsão legal, foi apenas na década de 1980 que o consorciamento entre os entes locais passou a se tornar uma ferramenta de gestão pública viável. Antes disso, as experiências existentes eram descritas pela literatura como escassas.

Atualmente, a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), realizada pelo IBGE, mapeia quais municípios participam de consórcios no Brasil e suas respectivas áreas de atuação. Publicada desde 1999 a cada dois anos, em três de suas edições, a referida pesquisa perguntou aos municípios sobre a temática dos consórcios. Para a composição dos gráficos expostos na sequência, consideramos todos os tipos de consórcio (públicos, privados, intermunicipal, com o estado, com a União). Salientamos que é escasso o número de consórcios privados e aqueles que os estados e a União fazem parte; em sua quase totalidade (97% ou mais, conforme o local), eles são públicos e intermunicipais.

Identifica-se que o Rio Grande do Sul possui 72% de seus municípios consorciados, valor acima da média nacional, de 64%. No Gráfico 1, identifica-se que o percentual de municípios que participam de consórcios cresceu no Brasil na última década.

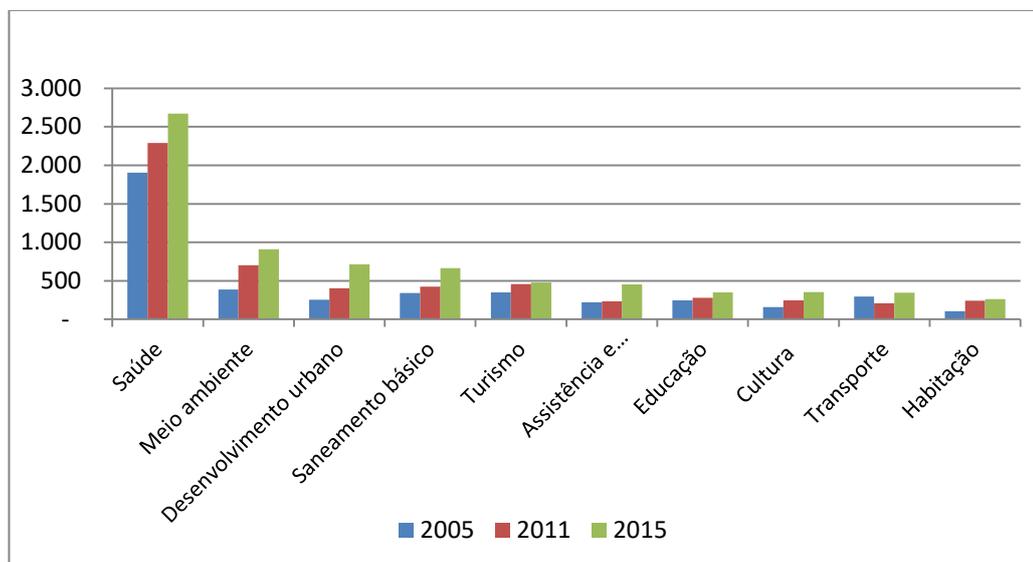
Gráfico 1 – Percentual de municípios que participam de consórcios intermunicipais – BR e RS, 2005, 2011 e 2015



Fonte: Elaborado a partir de IBGE/MUNIC 2005, 2011 e 2015, IBGE 2010.

Em relação às áreas de atuação dos consórcios, a maior parte deles desenvolveu ao longo do tempo ações vinculadas à saúde. Todavia, identifica-se que outras áreas, tais como meio ambiente, desenvolvimento urbano e saneamento básico, também tiveram um aumento ao longo da última década. Como se observa no gráfico, o consorciamento intermunicipal já alcançava, em 2005, expressivos 54% dos municípios gaúchos e 47% dos municípios brasileiros. De certo modo, esse dado relativiza a influência da Lei dos Consórcios no consorciamento intermunicipal, visto que metade dos municípios brasileiros, naquela ocasião, já estava consorciada. O que se pode afirmar, a partir da literatura, é que a Lei dos Consórcios conferiu maior segurança jurídica para o desenvolvimento das atividades e garantiu que, além da existência formal dessas organizações, se desenvolvessem ações concretas.

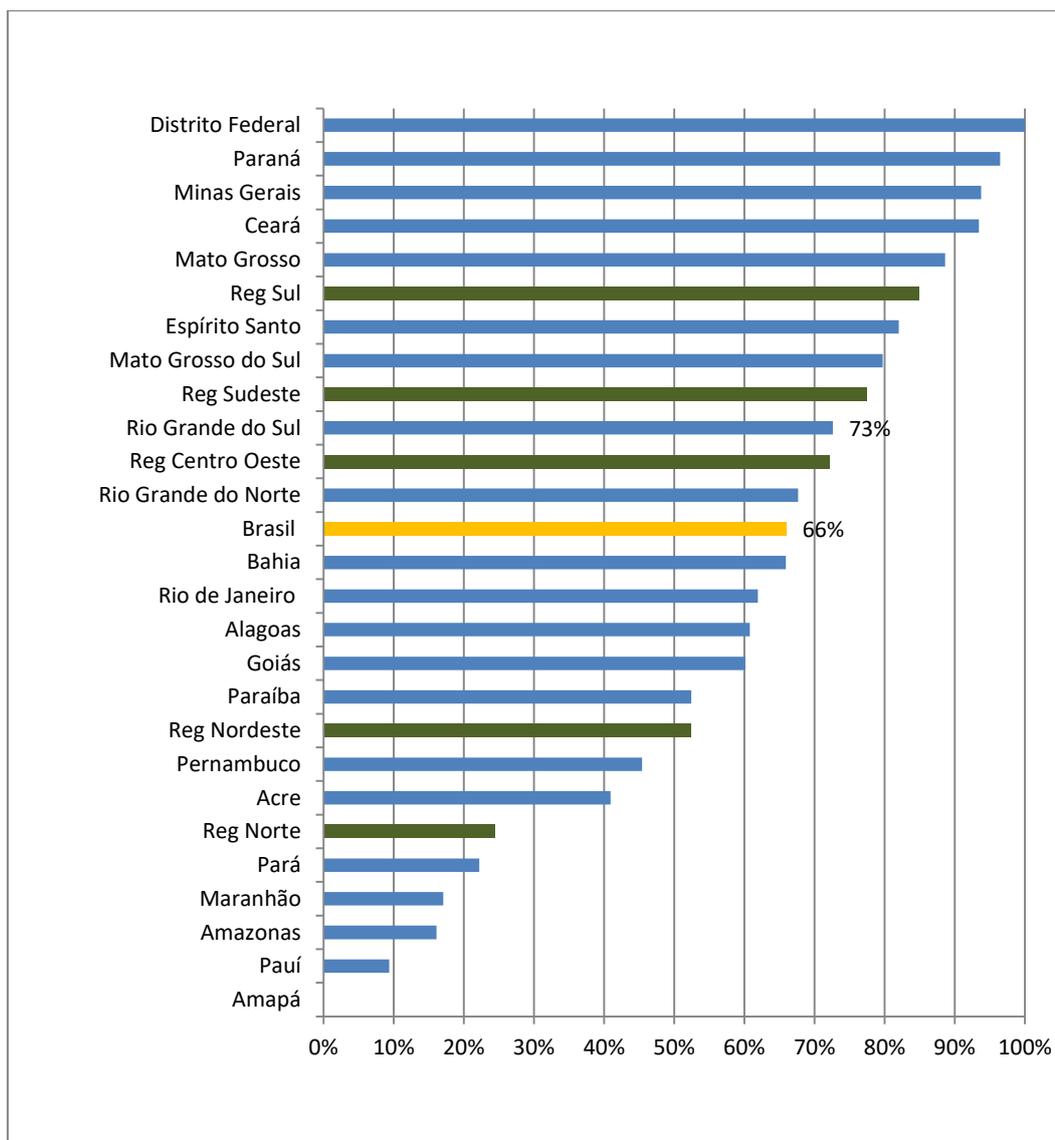
Gráfico 2 – Evolução do número de municípios que participam de consórcios intermunicipais conforme a área – Brasil, 2005, 2011 e 2015



Fonte: Elaborado a partir de IBGE/MUNIC 2005, 2011 e 2015.

A seguir, identificamos a distribuição percentual dos consórcios pelos estados brasileiros. Identifica-se que estados situados nas regiões Sul e Sudeste possuem um percentual maior de consórcios do que os situados nas demais regiões do país. O Rio Grande do Sul situa-se um pouco acima da média nacional e abaixo da média regional, conforme se identifica no gráfico a seguir.

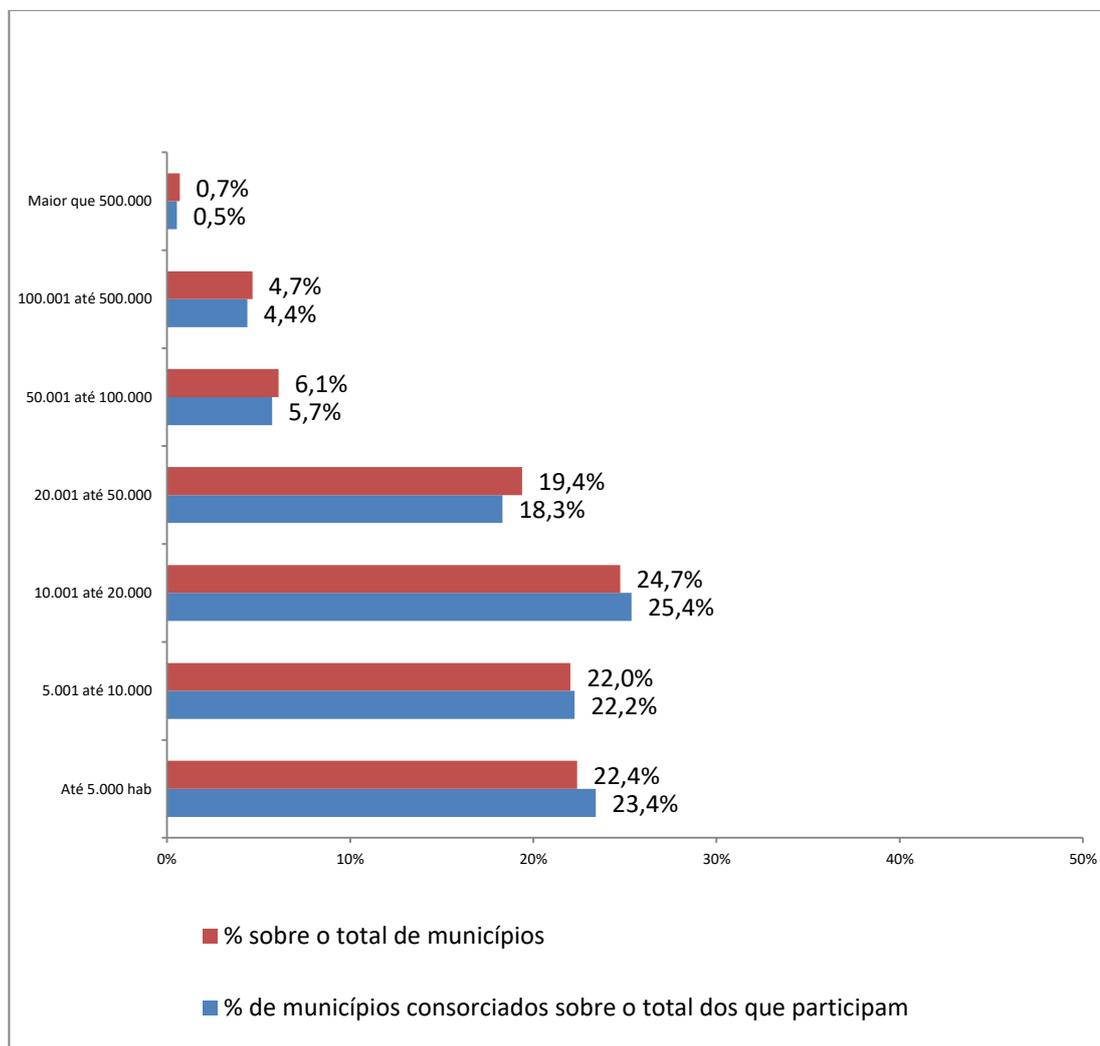
Gráfico 3 – Percentual de municípios consorciados em 2015 – Brasil, regiões e estados



Fontes: Elaborado a partir de IBGE/MUNIC 2015 e IBGE 2010.

Em relação ao tamanho dos municípios que se consorciam no Brasil, o gráfico a seguir aponta que os municípios até 20 mil habitantes são os que, percentualmente, mais se consorciam. Identifica-se que, proporcionalmente, municípios de maior porte populacional, como os com mais de 100 mil habitantes, se consorciam menos.

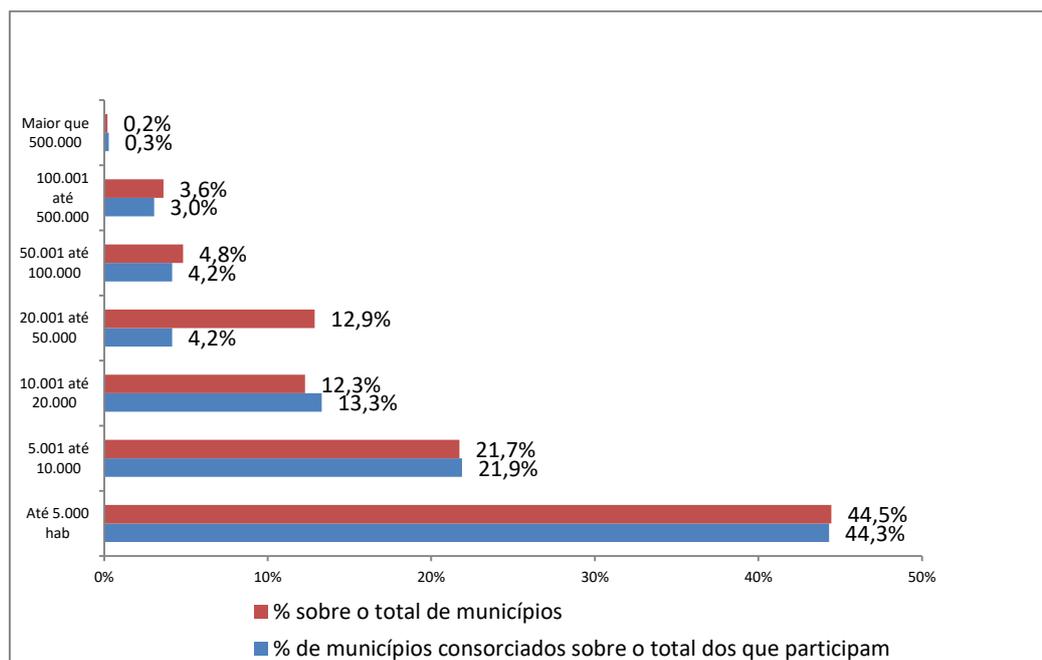
Gráfico 4 – Distribuição dos municípios consorciados por faixas de municípios conforme a população – Brasil, 2015



Fontes: Elaborado a partir de MUNIC 2015 e Censo IBGE 2010.

Verifica-se que, na maioria das faixas populacionais, não há uma discrepância entre a participação de cada estrato no conjunto de municípios *versus* o percentual de municípios consorciados sobre o total de municípios consorciados. Assim, o RS tem uma maior proporção de municípios consorciados pequenos (até 5 mil habitantes) do que o Brasil. Isto acontece, porém, porque há a mesma proporção de municípios pequenos no conjunto total de municípios. Apenas no caso dos municípios entre 20 mil e 50 mil habitantes há uma sub-representação, ou seja, há menor percentual de municípios consorciados nesta faixa (em relação ao total de consorciados) do que a participação deste estrato no conjunto de municípios gaúchos.

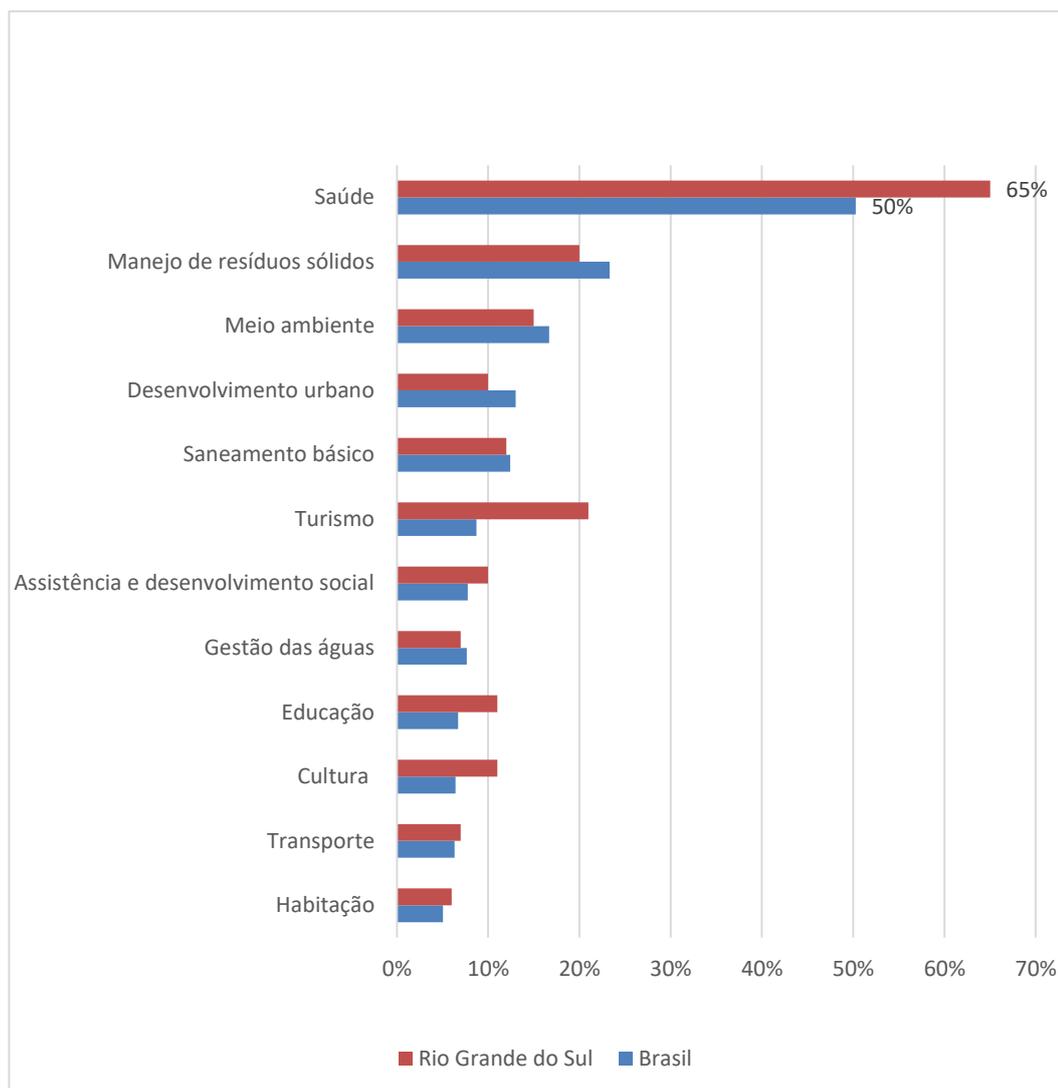
Gráfico 5 – Distribuição dos municípios consorciados por faixas de municípios conforme a população – Rio Grande do Sul, 2015



Fontes: Elaborado a partir de MUNIC 2015 e IBGE 2010.

O gráfico 6 apresenta os dados relativos ao consorciamento por área no Brasil e no Rio Grande do Sul. Identifica-se que a área da saúde apresenta um maior percentual no estado quando comparado com a média nacional. Contudo, áreas voltadas à temática ambiental, tais como manejo de resíduos sólidos e saneamento básico, possuem uma maior adesão média no restante do país do que no estado.

Gráfico 6 – Percentual de municípios consorciados por áreas – Brasil e Rio Grande do Sul, 2015



Fonte: Elaborado a partir de: MUNIC 2015.

A partir desse olhar panorâmico sobre o consorciamento municipal no Brasil, identificamos que há uma pluralidade de áreas de atuação, predominando, entretanto, a área da saúde. Além disso, é significativo o percentual de municípios consorciados tanto no Brasil quanto no Rio Grande do Sul. No caso das características dos municípios consorciados, identifica-se que eles se situam, predominantemente, nas regiões Sul e Sudeste e possuem um porte populacional até 20 mil em sua maioria.

2.2. A CF/1988 e a descentralização das políticas públicas: os consórcios enquanto uma alternativa para a gestão municipal

A formação de consórcios entre os entes locais para a provisão conjunta de políticas públicas após a década de 1980 deve-se, entre outros fatores, às profundas mudanças ocorridas no desenho federativo e institucional do Estado Brasileiro. 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, definido a partir de então como ente autônomo. A partir disso, ele passou a assumir a responsabilidade pelo desenvolvimento de inúmeras políticas públicas, contudo, com restrita capacidade de arrecadação de recursos financeiros e técnicos (ARRETCHE, 2012). De forma geral, os entes subnacionais foram adquirindo novas competências constitucionais na provisão de bens e serviços à população. Autores como Abrucio e Sano (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 estava instalado no governo central.

Segundo Arretche (2012) e Duarte e colaboradores (2015), a descentralização ocorrida após a CF/1988 é entendida como uma estratégia de promover a participação social a fim de reforçar o papel dos municípios e possibilitar mecanismos de controle social do Estado. Para estes autores, os efeitos provocados pela descentralização das políticas públicas deixaram às claras a desigualdade de condições políticas, administrativas, técnicas e financeiras dos municípios brasileiros, visto que a maioria deles é de pequeno porte e com precárias ferramentas de gestão pública. A descentralização pode ser compreendida, também, como processo de transferência de responsabilidades do nível central de governo para os subnacionais e estaduais.

Esse novo desenho foi apoiado pelas forças políticas daquele momento porque se acreditava que a descentralização iria possibilitar maior eficiência na gestão dos recursos e serviços, aumentar a participação e o controle social e, principalmente, retirar poderes do governo central, redistribuindo-os entre as esferas subnacionais. Entendeu-se, a partir de então, que cada ente não seria apenas um mero executor de políticas, pois dotado de autonomia decisória (SOUZA, 2001; ARRETCHE, 2012).

A CF/1988 provocou um profundo redesenho da federação a partir do momento em que possibilitou a criação de novos entes federados. Segundo o IBGE (2015), os municípios brasileiros passaram de 3.974, em 1980, para 5.570, em 2010, um crescimento de 40%. A maioria deles é de pequeno porte, sendo que 44% possuem até 10 mil habitantes e

68% até 20 mil habitantes (MUNIC/IBGE, 2015). Com efeito, a literatura especializada aponta que os municípios menores passaram a encontrar, ao longo do tempo, sérias limitações no desenvolvimento das políticas públicas (ABRUCIO, 2005; ARRETCHÉ, 2012; GRIN, 2014, 2017).

A Carta Magna também garantiu um largo conjunto de direitos aos cidadãos brasileiros, entre eles à saúde, à assistência social, à educação, à cultura e ao saneamento básico.² Ao garantir esses direitos, a CF/1988 orientou a distribuição entre os entes federados das responsabilidades para o provimento desse conjunto de serviços. É dentro desse contexto que os consórcios entre municípios passaram a se tornar interessantes ferramentas de cooperação visando o provimento dos serviços públicos. Abrucio *et al.* (2013) concordam com o fato de que, para os municípios, os consórcios assumem um papel importante, tendo em vista que permitem o acesso a um conjunto de produtos e serviços que alguns governos locais não teriam condições de adquirir isoladamente. Os autores mencionam a existência de um conjunto de políticas públicas que demandam um escopo regional de atuação, tais como meio ambiente, gestão de resíduos sólidos, saúde. Diante disto, os consórcios apresentam-se como instrumentos interessantes para a articulação política intermunicipal.

Além disso, como é comum em países federativos, há uma demanda por autonomia dos governos subnacionais. Conforme pontuam Abrucio e Sano (2013), a necessidade de se constituir arenas de discussão e deliberação acerca de problemas de ordem intergovernamental e de produção de políticas públicas tornou-se um efeito do processo de descentralização e de autonomização dos entes subnacionais em relação à esfera central. Desse modo, tendo em vista a intensa fragmentação do sistema federativo, seria indispensável a construção de instâncias intermunicipais e regionais que reunissem os seus principais atores políticos para interagir com as instâncias superiores de governo.

Lotta *et al.* (2014) e Arretche (2012) realizaram análise sobre a condução de uma variedade de políticas públicas (saúde, educação, meio ambiente, saneamento básico, cultura, combate à pobreza etc.) ao longo das últimas décadas. Em todas elas, mesmo considerando que o processo de descentralização já havia acontecido, foi identificado o protagonismo do Governo Federal na proposição, normatização, financiamento, indução e coordenação das

² A área de saneamento básico consiste, basicamente, de um conjunto de serviços, infraestrutura e instalações operacionais de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos e drenagem de águas pluviais.

políticas e programas. Nesse sentido, as autoras assumem a ideia de que a autoridade de decisão sobre as políticas públicas segue sob o domínio da União.

Por outro lado, autores como Machado (2009), Arretche (2012), Rocha (2016) e Abrucio *et al.* (2013) mostram que os resultados da descentralização foram bastante díspares pelo país, reproduzindo, em boa medida, a própria desigualdade que marca a federação brasileira. Eles ressaltam o fato de que, ao considerar o município como ente federativo pleno, não se levou em conta que a desigualdade intermunicipal é causada, principalmente, pelas diferenças regionais na arrecadação e na produção. Assim, entende-se que os governos municipais ganharam autonomia, mas muitos deles não tinham condições financeiras, técnicas, administrativas e políticas para usufruir da nova condição e implementar todas as políticas que passaram a ser de sua competência. Conforme afirma Rocha (2016, p. 379):

Essa crença (de que a descentralização seria o remédio para todos os males, como ampliação da democracia e obtenção de maior eficiência admirativa do Estado) inicialmente difundida se desdobrou, em seu aspecto federativo, na concepção de que os municípios deveriam resolver da forma mais autônoma possível os seus problemas, resultando no que Daniel (2001, p. 14) denominou “municipalismo autárquico”. Tal concepção instaura as bases de um federalismo competitivo, no qual há poucos incentivos para que os municípios estabeleçam ações cooperativas.

Outra linha argumentativa é de que os consórcios representam uma saída institucional para os efeitos negativos decorrentes do desenho federativo brasileiro. A exemplo do que defende Rocha e Faria (2004, p. 2), nestes termos:

O tema da cooperação municipal ganha relevância, notadamente na agenda local, como resultado das fragilidades e desafios resultantes do processo de descentralização das políticas sociais, especificamente com a transferência de poder de decisão e de recursos, bem como de atribuições, da União e dos estados para os municípios.

Conforme afirmam Abrucio *et al.* (2013) e Freitas *et al.* (2012), a importância dos consórcios enquanto arranjos institucionais provém da constatação empírica de que os municípios não podem, em muitos casos, resolver sozinhos seus problemas de políticas públicas e, quando associados, obtêm melhor sucesso para resolver os assuntos de sua competência:

A transferência de regras formais, estruturas administrativas e procedimentos burocráticos do Governo Federal para o plano local é instrumentalmente factível, no entanto, não se transferem de forma imediata valores, capacidades, qualificação pessoal, comportamentos, coesão social e, sobretudo, a confiança entre os indivíduos que os estimule a conduzir iniciativas inovadoras. (FREITAS; DIAS, 2012, p. 1.206).

Outro ponto importante, destacado por Strelec e Fonseca (2011), é a inovação institucional representada pelos consórcios no sentido de se contraporem, de forma

propositiva, à competição fiscal que marca o federalismo brasileiro desde os seus primórdios. A literatura destaca que era comum a competição entre os entes municipais por recursos durante a década de 1990 – por exemplo, as guerras fiscais e o não entendimento da necessidade de se estabelecer pactos de cooperação entre as partes para enfrentar problemas comuns. Até então existia o entendimento de que, a partir da composição dos consórcios, os atores políticos dentro de uma região passariam a priorizar a cooperação em torno dos problemas comuns.

No que concerne aos problemas de ordem ambiental (gestão adequada de resíduos sólidos, manejo de bacias hidrográficas e sistemas integrados de esgotamento sanitário), por exemplo, a não cooperação entre as partes envolvidas pode levar ao que Ostrom (1999, 2000, 2015) denomina tragédia dos comuns, ou seja, a uma situação em que todas as partes são gravemente prejudicadas. Pode-se citar situações em que ocorrem a contaminação de bacias hidrográficas, fenômeno que, em tese, afeta toda uma região. Assim, a fim de que ocorra a preservação ambiental de forma contínua e sustentável, é necessário que todos os envolvidos orientem os seus esforços no mesmo sentido. Portanto, um consórcio entre municípios na área do meio ambiente poderia, em princípio, ser uma ferramenta de gestão de questões concernentes ao assunto.

Há um consenso entre os autores de que os consórcios intermunicipais teriam se tornado uma importante modalidade de cooperação interfederativa. Nesta linha, Strelec e Fonseca (2011) e Rocha (2016) referem que tais consórcios constituem uma união calcada na percepção de um compartilhamento de interesses e propósitos que são articulados a fim de garantir o provimento de serviços públicos. Linhares *et al.* (2012), por sua vez, elencam alguns elementos de ordem subjetiva que compõem o debate sobre relações intergovernamentais no Brasil, tais como confiança, reciprocidade, celebração de acordos e previsão de retaliação a quem descumprir o tratado.

A promulgação da Lei dos Consórcios Públicos, no ano de 2005, representou um importante marco para a área das relações interfederativas no país. Primeiramente, conforme apontam Strelec e Fonseca (2011), com o contexto da redemocratização e da Constituição de 1988, a política nacional de saúde previu a composição de arranjos consorciados regionais entre os municípios para o fornecimento dos serviços. Desse modo, na medida em que a saúde se consolidava como um direito de todos e um dever, sobretudo, dos municípios, a possibilidade de consorciar-se entre si propiciou, segundo os autores, um considerável aumento desse tipo de arranjo, principalmente nos estados do Paraná e Minas Gerais.

Além dos consórcios de saúde, durante a década de 1990, outras modalidades surgiram, como os consórcios voltados ao desenvolvimento rural e ao manejo de resíduos sólidos e de meio ambiente, por exemplo. Aliado a esse processo, lideranças políticas de destaque, como Celso Daniel, então prefeito de Santo André (SP) e fundador do consórcio do ABC Paulista, passaram a nacionalmente discutir a importância de uma lei para regularizar os consórcios públicos a fim de conferir maior segurança jurídica aos municípios.

Esse crescimento (de esforços), aliado ao esforço de lideranças políticas envolvidas nessa temática, como Celso Daniel, constituíram-se em uma forma de pressão na negociação da aprovação do artigo 247 da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 173/1995, que manifestava a expectativa de introduzir constitucionalmente novos formatos institucionais para a gestão cooperada entre municípios, estados e União. Apesar de sua aprovação na PEC nº 173/1995, o artigo 247 foi suprimido quando da aprovação da Emenda Constitucional nº 19/1998, denominada Reforma Administrativa do Estado, e, em meio à nova redação, foi aprovado o artigo 241 da Constituição Federal, contemplando a constituição de consórcios públicos. (STRELEC; FONSECA, 2011, p. 128).

Apesar da aprovação da referida PEC nº 173/1995, ainda havia, no pensamento político da época, um desejo por uma lei específica que regulasse os consórcios públicos. Em 2003, com a posse do Governo Lula, foi apresentada a Carta do ABC, entregue pelos então prefeitos do consórcio do ABC Paulista. Esse documento cobrava a promulgação de uma lei específica para os consórcios públicos. Após intensas negociações, a Lei dos Consórcios é aprovada no ano de 2005. Nessa Lei, fica clara a ideia de que os municípios têm autonomia para gerenciar o consórcio e as suas áreas de atuação. Além disso, fixa as regras de como criar um consórcio e como gerir os recursos nele investidos. Ademais, como se trata de um ente vinculado à administração pública, o consórcio passa então a ser fiscalizado pelo Tribunal de Contas do estado em que está inserido.

A principal inovação da LC é a adoção de mecanismos que emprestam maior confiança ao compromisso firmado pelos entes federados quando do estabelecimento de consórcio público. Dois elementos da nova legislação expressam este objetivo. Em primeiro lugar, a obrigatoriedade de que o protocolo de intenções firmado entre estes entes receba a aprovação dos respectivos poderes legislativos, o que empresta maior publicidade e comprometimento político. Em segundo lugar, a substituição do convênio por outra modalidade de contrato administrativo, denominada de contrato de consórcio público, cercada de maiores garantias legais quanto à possibilidade de denúncia unilateral ou incumprimento pelos contratantes. (LINHARES *et al.*, 2012, p. 43).

Após o ano de 2005, o número de municípios consorciados aumentou no Brasil, na medida em que essa ferramenta administrativa se tornou mais conhecida entre os gestores públicos. Todavia, conforme exposto, quando a Lei dos Consórcios foi aprovada, praticamente a metade dos municípios brasileiros já fazia parte de um consórcio. Nesse sentido, concordamos com a literatura quando esta diz que a referida lei contribuiu para os

consórcios públicos, oferecendo-lhes maior segurança jurídica. Contudo, é preciso apontar que parcela significativa dos consórcios já era consorciada em 2005.

2.3. Estudos sobre consórcios públicos: temáticas, conceitos e discussões

A seguir, são examinados os estudos que tratam da temática dos consórcios públicos no Brasil. Eles foram selecionados por meio de uma busca no Portal de Periódicos Capes, por artigos nas bases de dados nacionais que investigavam esse objeto empírico. Foram usadas as palavras-chave consórcios intermunicipais e consórcios públicos. Ao todo, foram encontrados 38 artigos originais, a maioria contendo pesquisa primária sobre o tema.

É importante destacar que quase todos os trabalhos catalogados são do tipo “estudo de caso”, ou seja, trata-se de pesquisas que abordaram o funcionamento de um único consórcio situado dentro de um contexto específico. As exceções são os estudos de Rocha (2016), Gerigk e Pessali (2014), Nicoletto *et al.* (2005) e Schneider (2001), que pesquisaram os consórcios dentro de uma perspectiva mais ampla, de abrangência estadual. Além desses, cita-se o estudo de Caldas (2008) que abordou, dentro de uma perspectiva histórica, a consolidação institucional de três consórcios ao longo da década de 1990.

O fato de que a maioria dos estudos brasileiros sobre o tema enfatiza casos específicos, revelando a carência de um estudo mais abrangente que aborde questões mais amplas, tais como: de que forma diferentes consórcios dentro de um território estadual se relacionam e se influenciam? Como eles interagem com esferas superiores de governo, tais como os governos estadual e federal? Há diferenças na composição e atuação dos consórcios de acordo com a área de políticas públicas? E dentro de uma mesma área – como a saúde, por exemplo – os consórcios atuam de forma semelhante ou não?

O quadro a seguir apresenta de forma sistemática os trabalhos encontrados sobre a temática dos consórcios, destacando os argumentos principais dos autores e o tipo de estudo realizado.

Analisando as informações apresentadas, constata-se, em termos gerais, que os artigos de Lima (2000), Schneider (2001), Cunha (2004) e Rocha e Faria (2004) foram escritos antes da promulgação da Lei dos Consórcios (BRASIL, 2005). Deste modo, a preocupação dos autores foi a de reportar preliminarmente à comunidade científica o funcionamento dessa nova ferramenta de gestão e, ao mesmo tempo, explorar os aspectos principais de seu funcionamento. Além disso, eles argumentam que a insegurança jurídica e institucional dos

consórcios é extremamente prejudicial ao desenvolvimento de suas atividades, situação que seria resolvida com a aprovação da referida lei.

Quanto às áreas de políticas públicas contempladas, verifica-se que a maioria dos consórcios existentes e dos estudos sobre o assunto é voltada à saúde (LIMA, 2000; NICOLETTO; CORDONI JR.; COSTA, 2005; NEVES; RIBEIRO, 2006; OLIVEIRA, 2008; MACHADO, 2009; SILVA; BEZERRA, 2011; AMARAL; BLATT, 2011; WOLFART; SILVA; SCHMIDT, 2013; BOTTI *et al.*, 2013; GALINDO *et al.*, 2014; MACHADO; ANDRADE, 2014; GERIGK; PESSALI, 2014; MORAIS; CHAVES, 2016; ROCHA, 2016). Praticamente todos os estudos partem do mesmo pressuposto discutido na parte inicial deste capítulo, qual seja: a delicada situação dos municípios brasileiros que passaram a ser os responsáveis pela implementação das políticas públicas de saúde sem, contudo, possuir todos os recursos disponíveis. A discussão sobre a regionalização da saúde aparece em todos os artigos, tendo em vista que grande parte dos municípios é de pequeno porte e não possui condições de prover os serviços de média e alta complexidade. Desse modo, os autores defendem que os consórcios surgem como importantes ferramentas para auxiliar na gestão da oferta e demanda por serviços especializados.

Por outro lado, encontraram-se estudos voltados à temática do desenvolvimento regional, que incorporam as teorias do desenvolvimento (DALLABRIDA; ZIMERMANN, 2009; LACZYNSKI; TEIXEIRA, 2012; XAVIER *et al.*, 2013; ANGNES *et al.*, 2013; MAZZALI; NIERO, 2015; PEREIRA; MOREIRA, 2015; HENRICHES; MEZA, 2016). Há também dois estudos que buscam entender especificamente o caso do consórcio do ABC paulista e a questão do desenvolvimento de políticas urbanas (FERRACINI, 2013; RÉ; OLIVEIRA, 2018).

Há uma minoria de estudos que trata do funcionamento dos consórcios relacionados com meio ambiente e resíduos sólidos (MATOS; DIAS, 2011; HEBER; SILVA, 2014; PITERMAN; REZENDE; HELLER, 2016). Além desses, outros trabalhos discutem temáticas diversas, tais como as questões organizacionais dos consórcios e a área do turismo.

Autores	Argumentos principais
Lima (2000)	O artigo argumenta que os municípios brasileiros têm dificuldades de implementar as ações do SUS devido à falta de recursos financeiros, carência de serviços de saúde e capacidade técnica. Os consórcios são apontados como uma alternativa a esses problemas existentes, principalmente em municípios pequenos. Ressalta-se que o artigo foi escrito cinco anos antes da Lei dos Consórcios, quando essas organizações ainda careciam de uma instrução normativa clara.
Schneider (2001)	O artigo narra a formação dos consórcios situados no estado do Rio de Janeiro. Trata-se de um estudo descritivo em que a autora se dedica a entender o processo que levou a formação dessas organizações.
Cunha (2004)	Aqui são destacados os consórcios enquanto instrumentos de cooperação entre entes federados. A lei específica ainda não existia e o consorciamento causava maior insegurança jurídica para os municípios. Não se trata de uma pesquisa empírica, mas de considerações gerais sobre a temática dos consórcios e sua potencialidade para as políticas públicas.
Rocha e Faria (2004)	O trabalho enfoca os condicionantes políticos e institucionais que tornam possível o arranjo político como tal. Trata-se de um artigo teórico em que os autores concluem que, concomitantemente ao processo de descentralização de políticas públicas, tem-se observado um aumento das formas de consorciamento intermunicipal no país. Os consórcios são entendidos como parte do processo de maior autonomia política dos municípios.
Nicoletto <i>et al.</i> (2005)	Os autores iniciam uma discussão sobre o processo como os consórcios possibilitam otimizar recursos e fazer com que os pequenos municípios consigam prover aos seus munícipes serviços de saúde de média e alta complexidade. A pesquisa analisou os perfis dos consórcios do estado do Paraná, identificando a necessidade de melhorar a forma de organização e planejamento. Os autores verificam que a maioria dos municípios paranaenses participa de consórcios de saúde.
Neves e Ribeiro (2006)	Estudo de caso de caráter descritivo sobre o consórcio de saúde da região de Penápolis (SP), tido como um dos mais antigos e retratado como uma experiência exitosa. Ele é descrito como capaz de gerenciar as demandas e os recursos existentes.
Teixeira <i>et al.</i> (2006)	Artigo publicado em um jornal internacional de língua inglesa. Discute o problema do <i>free rider</i> nos consórcios públicos, ou seja, dos municípios que não arcam com os custos e se beneficiam dos resultados positivos alcançados por aqueles. Trata-se de um artigo teórico, em que os autores argumentam que os consórcios intermunicipais precisam criar mecanismos de punição e de controle a fim de garantir o seu funcionamento sem os “caronas”.
Caldas (2008)	Trata-se de uma tese sobre três consórcios situados em diferentes estados brasileiros (SP, MG e MA), a partir de uma abordagem qualitativa. O autor questiona de que maneira surgiram os consórcios ao longo dos anos 1990 no país.
Oliveira (2008)	O estudo de caso examina a construção de um consórcio de saúde no interior de São Paulo e o seu impacto sobre os serviços prestados pelos municípios. Discute as precariedades técnicas e financeiras e vislumbra o consórcio enquanto uma saída para os municípios otimizarem recursos e proverem melhores serviços à população.
Dallabrida e Zimmermann (2009)	A partir de uma revisão bibliográfica e entrevistas, os autores argumentam sobre a importância dos consórcios públicos para o desenvolvimento regional no RS. A cooperação entre os municípios é descrita como muito incipiente, embora os arranjos pertençam a um ambiente onde já existem outros espaços de desenvolvimento regional, como os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES).
Safford (2010)	O artigo, publicado em língua inglesa, descreve o funcionamento de um consórcio voltado ao manejo de uma bacia hidrográfica no estado do Mato Grosso. O autor estuda a composição dessa organização e descreve que o consórcio público estudado é formado por técnicos do meio ambiente e políticos. Os interesses dessas duas categorias de atores são distintos e, enquanto organização, o consórcio enfrenta falhas de comunicação, linguagens díspares dos agentes e objetivos políticos divergentes.
Silva e Bezerra (2011)	Artigo publicado em periódico internacional, em língua inglesa. Trata-se de uma pesquisa qualitativa realizada com prefeitos e secretários de saúde de municípios vinculados a um consórcio de saúde em Pernambuco. Os autores ressaltam que o alto preço pago pelos municípios nas consultas e exames em clínicas privadas foi um dos motivos para a criação do consórcio. Eles também identificam a existência de conflitos políticos e partidários e uma burocracia excessiva.
Cruz e Araújo (2011)	Artigo teórico em que os autores analisam os consórcios em uma perspectiva histórica no Brasil, retomando o debate acerca do federalismo e da descentralização.

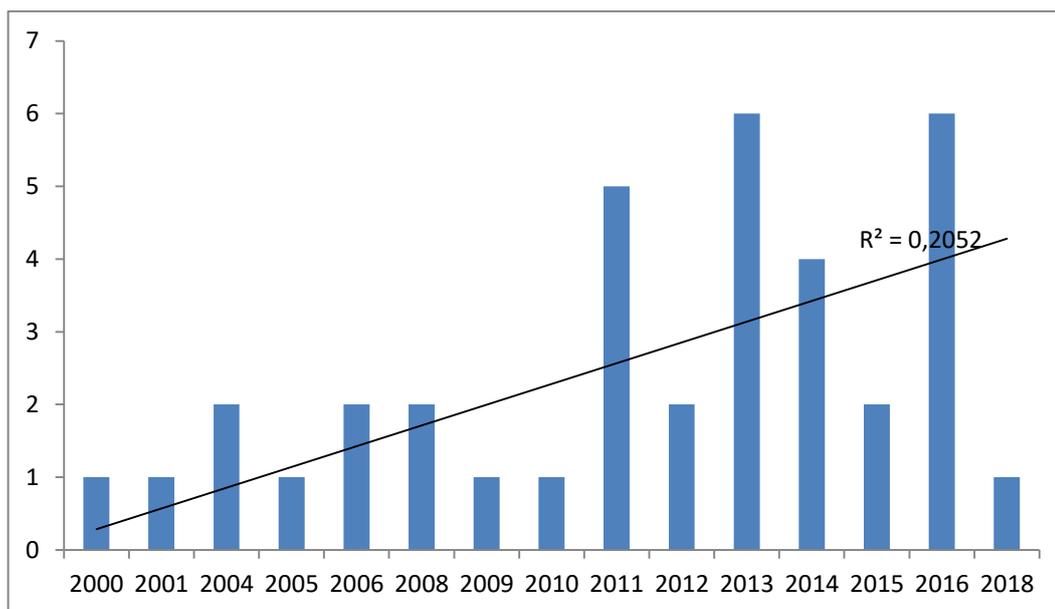
Strelec e Fonseca (2011)	Os autores debruçam-se sobre o histórico do consorciamento no estado de São Paulo e a importância da Lei dos Consórcios Públicos para a constituição destes organismos.
Amaral e Blatt (2011)	Os autores estudam um consórcio intermunicipal catarinense voltado à aquisição de medicamentos, visando avaliar a sua eficiência neste processo de compra. Eles concluem que a compra consorciada diminui os custos e gera economia de escala. Trata-se de um dos poucos estudos que mede a eficiência de um consórcio na compra de medicamentos, por meio do cálculo do percentual de economicidade.
Matos e Dias (2011)	O trabalho apresenta uma visão geral sobre os municípios que fazem parte de um consórcio voltado ao manejo de resíduos sólidos no estado de Minas Gerais. Os autores concluem que as motivações para o consorciamento são: a falta de recursos para investimento e a redução de custos. Eles consideram que o consórcio poderia ser uma interessante ferramenta para a gestão de resíduos sólidos, atrelada a outras iniciativas como investimentos em educação ambiental.
Laczynski e Teixeira (2012)	O artigo, um estudo de caso, aborda o estabelecimento de um consórcio de produção e abastecimento na região da capital do estado do Maranhão (São Luís), constatando as dificuldades de promover a cooperação e políticas de forma continuada ao longo do tempo, tendo em vista a sazonalidade eleitoral e os interesses partidários alternantes.
Silva <i>et al.</i> (2012)	Estudo sobre consorciamento voltado à área de turismo no estado de Minas Gerais, com foco nos burocratas ligados à Secretaria do Turismo de municípios do interior do estado. Relatam que o consórcio foi induzido pelo governo estadual com vistas a desenvolver as regiões do estado mineiro e utilizam o conceito de cooperação.
Abrucio <i>et al.</i> (2013)	Os autores relatam a experiência de consorciamento em Santa Catarina e a atuação da Federação dos Municípios Catarinenses como articulador político em prol dos consórcios. Trata-se de um estudo de caso utilizando dados dos consórcios e da Federação dos Municípios do Estado de SC (FECAN). O artigo emprega abordagens sobre o federalismo e de Ostrom (2000) para discutir a ideia de estrutura institucional e de cooperação.
Xavier <i>et al.</i> (2013)	Trata-se de estudo de caso de um consórcio situado no interior do Rio Grande do Sul, na região central do estado. A discussão sobre desenvolvimento regional é aliada à de consórcios. Os autores entendem os consórcios como articuladores das demandas dos municípios e importantes agentes na construção de políticas de desenvolvimento regional.
Wolfart <i>et al.</i> (2013)	Com base em estudo de caso, tem como objetivo analisar o impacto de um consórcio sobre o provimento de serviços de saúde por parte dos municípios no Paraná. Conclui que sem o consórcio os municípios pequenos não teriam como prover serviços de alta complexidade em saúde aos cidadãos. Os autores trabalham a ideia de que o consórcio promove maior força política aos municípios de uma dada região para buscarem recursos nas esferas federal e estadual.
Angnes <i>et al.</i> (2013)	A pesquisa, um estudo de caso de cunho qualitativo (entrevistas com prefeitos das cidades componentes do consórcio), dialoga com o debate sobre desenvolvimento, demonstrando como, a partir do consórcio, é possível construir políticas de desenvolvimento nos municípios situados na fronteira do estado do Paraná com a Argentina. Os resultados mostram que, com a participação no consórcio, os municípios passaram a ter acesso a mais recursos.
Botti <i>et al.</i> (2013)	Estudo sobre a formação de um consórcio de saúde no estado do Mato Grosso e seu impacto sobre a mortalidade e morbidade hospitalar, bem como suas fontes de financiamento. Conclui que, a partir da formação do consórcio, foi possível atender um número maior de pacientes das cidades participantes, sendo ele considerado uma importante ferramenta de gestão da saúde.
Ferracini (2013)	O trabalho apresenta o histórico de desenvolvimento de um consórcio situado na região do ABC Paulista, as principais atividades por ele realizadas e os seus desafios futuros.
Machado e Andrade (2014)	Os autores discutem as formas de organização institucional dos consórcios e de gerenciamento de demandas e recursos coletivos. Trata-se de um artigo com viés teórico sobre as formas de organização institucional dos consórcios.
Gerigk e Pessali (2014)	Trata-se de um <i>survey</i> com os diretores de todos os consórcios de saúde do Paraná, sendo discutida a cooperação dentro dos consórcios. Trata-se de um dos poucos estudos abrangentes com questionários aplicados a vários consórcios para análises de aspectos mais gerais sobre o funcionamento destes. Procura demonstrar que os consórcios atuam em direção a uma tentativa de promover o consenso entre os integrantes (no caso, os representantes dos municípios) e certa tolerância para com o comportamento desviante (no caso, os <i>free riders</i> , aqueles que se aproveitam dos benefícios do consórcio sem arcar com os custos).
Heber e Silva (2014)	O artigo trata da formação de um consórcio público para a gestão da Política Nacional de Resíduos Sólidos na região metropolitana de Aracaju, buscando entender as dificuldades para a institucionalização da gestão compartilhada. Baseia-se em um estudo de caso relativo à adaptação dos municípios à Lei de Resíduos Sólidos, no qual o consórcio é entendido como

	uma maneira para resolver, de forma conjunta, os problemas nesta área.
Galindo <i>et al.</i> (2014)	Estudo documental e qualitativo que busca entender o funcionamento de um consórcio de saúde em Pernambuco e a sua gestão financeira e organizacional. Os autores apontam que o governo estadual atuou como apoiador da organização do consórcio, um aspecto novo na literatura sobre o tema. Eles também constataam a ausência de instrumentos de participação e controle social no consórcio.
Mazzali e Niero (2015)	O estudo avalia a propensão a cooperar dos municípios paulistas, a partir de variáveis econômicas, geográficas e sociais. O artigo não estuda um consórcio em específico, baseando-se em dados secundários originários de bases do governo do estado de São Paulo.
Pereira e Moreira (2015)	O artigo busca entender se os municípios participantes de consórcios de saúde no Brasil apresentam um melhor índice FIRJAN de desenvolvimento municipal quando comparados a municípios não consorciados nessa área.
Reis <i>et al.</i> (2016)	O estudo, de cunho qualitativo e descritivo, identifica elementos da governança cooperativa nos consórcios situados no estado do Rio Grande do Sul. Utiliza um conjunto de documentos e materiais provenientes dos sites dos consórcios e acessados via Internet.
Souza <i>et al.</i> (2016)	O estudo de caso examina o funcionamento de um consórcio fluminense a partir de uma discussão sobre desenvolvimento regional. Utiliza uma abordagem <i>bottom up</i> para identificar a organização do consórcio e suas principais problemáticas.
Rocha (2016)	O trabalho avalia os elementos que facilitam e dificultam a cooperação entre municípios para a implementação das políticas de saúde, bem como analisa a difusão dos consórcios no estado do Paraná. O foco é entender como os atores sociais, seus interesses e suas agendas de problemas têm incidido sobre a cooperação intermunicipal na produção da política de saúde.
Piterman <i>et al.</i> (2016)	O artigo tem como objetivo investigar a formação de um consórcio na área do meio ambiente no estado do Paraná, baseando-se no argumento de que o capital social presente na região de abrangência do consórcio explicaria a sua criação, tendo em vista as relações de reciprocidade entre os atores políticos da região.
Morais e Chaves (2016)	O estudo de caso, de caráter perceptivo, investiga a compreensão dos gestores municipais do estado do Tocantins que participam de um consórcio quanto aos problemas de saúde ambiental existentes na região de atuação da organização. Os autores apontam que ainda falta ao consórcio a realização de ações concretas que visem solucionar o problema de saúde ambiental identificado na região do Araguaia.
Henrichs e Meza (2016)	Trata-se da aplicação da teoria da governança multinível para a análise de um consórcio intermunicipal na região da fronteira do estado do Paraná com Santa Catarina. O estudo conclui que os consórcios são importantes para o desenvolvimento regional, principalmente dos municípios pequenos, porque oportunizam o planejamento estratégico conjunto.
Ré e Oliveira (2018)	O artigo apresenta as políticas coordenadas pelo consórcio da região do ABC paulista na área da mobilidade urbana. Trata-se de um estudo voltado a analisar as relações intergovernamentais entre o consórcio e os municípios da região. O estudo baseia-se em um estudo de caso de caráter documental. Os pesquisadores buscaram entender como o consórcio articulou forças e interesses políticos em torno da pauta do desenvolvimento da mobilidade urbana, tendo um papel, portanto, de articulador regional dos interesses e das pautas.
Lui, Schabbach e Nora (2019)	Neste estudo, de nossa autoria, observamos o funcionamento dos consórcios públicos a partir de uma análise dos convênios celebrados por estas entidades com o Governo Federal na área da saúde. Concluímos que os consórcios mobilizam seus esforços para a construção de um sistema regionalizado de organização das ofertas e das demandas na área.

Fonte: Elaboração própria.

No gráfico a seguir, que distribui a quantidade de artigos acima apresentados pelo ano de publicação, constata-se um crescimento dos trabalhos sobre os consórcios no país. É possível identificar uma linha de tendência crescente no período, que sinaliza que o tema vem conquistando espaço na agenda de pesquisa brasileira.

Gráfico 7 – Distribuição temporal dos estudos sobre consórcios analisados ao longo do período 2000 a 2018



Fonte: Elaboração própria, a partir da revisão bibliográfica realizada.³

2.4. A criação dos consórcios públicos: autonomia municipal ou incentivo estadual?

A partir da análise dos artigos que tratam sobre os consórcios no país, verificou-se uma importante divisão em torno da criação destes arranjos. Alguns autores defendem que os consórcios públicos foram criados a partir do interesse autônomo de um conjunto de municípios situados em uma determinada região, o que intuitivamente se espera que aconteça dado o fato de os municípios serem entes federados autônomos. As explicações para esse fenômeno perpassam a discussão sobre os efeitos negativos que o federalismo provocou nos entes municipais a partir da década de 1990, quando o processo de descentralização se aprofundou, afetando várias áreas de políticas públicas. Em alguns casos específicos, a criação dos consórcios públicos é explicada com base na teoria do capital social (PITERMAN *et al.*, 2016). De todo modo, na maioria dos trabalhos (em geral estudos de caso) aparece a tese, de forma explícita e implícita, de que o consórcio analisado surgiu a partir da demanda e da vontade de agentes locais.

Outro conjunto de estudos defende que os consórcios intermunicipais foram criados por decorrência de um forte incentivo do governo estadual. O estudo de Galindo *et al* (2014)

³ Nota: Os anos sem estudos publicados não foram incluídos no gráfico.

apresenta o processo histórico de criação e funcionamento dos consórcios de saúde situados no estado do Pernambuco, ressaltando o papel do governo estadual como indutor do funcionamento daqueles durante a gestão de Eduardo Campos (2007-2010). Para os autores, a criação dos consórcios seria fruto de uma iniciativa do governo estadual voltada à construção de um sistema regionalizado de saúde, conjuntamente com os municípios. Neste caso, o desenho territorial de abrangência de cada consórcio teria seguido os mesmos princípios do desenho das Regiões de Saúde instituídas pelo governo estadual. Todavia, os autores salientam que, a despeito da proposta ter sido estadual, a gestão do consórcio é realizada pelos municípios. A criação e a composição de um consórcio são uma escolha autônoma de um município e não precisam, necessariamente, obedecer a qualquer delimitação imposta previamente. No estado do Rio Grande do Sul, por exemplo, a lógica de interação entre consórcios públicos, municípios e governo estadual seguiu outros caminhos institucionais, muito distintos dos identificados na pesquisa de Galindo *et al.* (2014) em Pernambuco. Além disso, a criação dos consórcios no RS deu-se de forma autônoma e não incentivada pelo governo estadual.

No caso dos consórcios de saúde paranaenses, há uma sincronia de esforços entre os municípios e o governo estadual principalmente no que concerne ao seu desenho territorial (criados de forma autônoma pelos municípios) e a abrangência das Regiões de Saúde (criadas pela Secretaria Estadual de Saúde) (ROCHA, 2016). Isso significa dizer que os consórcios seguem o mesmo desenho institucional daquelas, o que, em princípio, facilitaria a confluência e a coordenação de esforços entre o governo estadual e essas organizações na área de políticas públicas. Veremos adiante que o caso do Rio Grande do Sul é distinto, e a coordenação e cooperação entre consórcios e governo estadual obedece a outras lógicas de ação.

Diferente da proposta de Galindo *et al.* (2014), o trabalho de Piterman *et al.* (2016) examina a criação de um consórcio voltado à área ambiental no estado do Paraná. Os autores constatarem a existência de fortes laços entre os gestores públicos e um entendimento compartilhado sobre a necessidade de se pensar soluções coletivas para os problemas relacionados ao meio ambiente na região de abrangência do consórcio. Eles utilizam a teoria do capital social para explicar a criação do arranjo institucional, destacando a relação de reciprocidade e confiança entre os atores políticos situados em um dado espaço. Ou seja, a criação dessa organização deu-se a partir de uma variável endógena e não de uma força exógena, como no caso relatado por Galindo *et al.* (2014) no estado do Pernambuco. Observaremos, adiante, que a União se utiliza de instrumentos para induzir os consórcios de

maneira indireta. Ou seja, quando é previsto a inserção dessas organizações na implementação das políticas nacionais propostas a partir do ano de 2005 (tal como de resíduos sólidos, de saneamento básico ou de inspeção sanitária). Nesse sentido, a União entende que os consórcios podem ser atores no processo de desenvolvimento das políticas públicas.

Conforme apontado no início deste capítulo, uma das questões a serem respondidas nesta tese é: como os consórcios se relacionam entre si e com os governos estaduais e federal? É bastante curioso observar que a criação dessas organizações obedece a diversos padrões e lógicas, desde a indução direta do governo estadual, preocupado em organizar regionalmente a oferta e a demanda dos serviços de saúde e outros, até os casos em que os consórcios surgiram a partir da confluência de interesses dos atores políticos locais, situados dentro de um tempo-espaço específico.

2.5. Marco teórico: organizações, instituições e consórcios públicos

A tese articula duas matrizes teóricas distintas para compreender os consórcios públicos.

A primeira delas diz respeito aos debates sobre o federalismo brasileiro e, mais especificamente, aos consórcios públicos, entendidos aqui como instâncias criadas para promover a cooperação entre os entes federados (ABRUCIO et al. 2013). Nesse sentido, apresentaremos, ao longo da tese, um conjunto de autores que discutem o papel dos entes municipais na federação e como o desenho federativo brasileiro afeta a implementação das políticas públicas. Entendemos que os consórcios públicos se inserem dentro de áreas de políticas públicas já estabelecidas e, por isso, mobilizamos Lowi (1972) para compreender como a estrutura das políticas públicas afeta e orienta o trabalho realizado pelos consórcios.

A segunda matriz teórica que vamos examinar discute as abordagens institucionais voltadas a investigar os processos de criação, continuidade e mudança de organizações (DEEPHOUSE; SUCHMAN, 2013; GRIGOLETTO; ALVES, 2019). Nesse caso, estamos preocupados com a forma pela qual os consórcios se organizam internamente e desenvolvem as suas atividades.

Nos últimos anos, um conjunto de esforços foram feitos para sintetizar e avançar no debate sobre a teoria institucional. Alguns autores, dentre eles Hall e Taylor (2003), ganharam imensa popularidade na academia brasileira por dividir a teoria institucional em três subvertentes: histórica, escolha racional e sociológica. Contudo, avaliamos que essa repartição

é mais uma construção de tipos ideais de classificação do que, na prática, um avanço no conhecimento ou no desenvolvimento de novas lentes de observação da realidade empírica sobre organizações. Desse modo, não nos deteremos nessa tese em classificar nossa abordagem dentro de uma dessas três caixinhas criadas pelos autores.

A teoria institucional possui algumas ferramentas analíticas que iremos incorporar. A primeira delas é a de que as instituições importam para entender o comportamento dos atores, ou seja, as regras do jogo importam. Em alguns casos, quem estipula as regras são os próprios jogadores, em outros casos, como veremos, essas regras são impostas de fora para dentro da organização. Conforme aponta Théret (2003) as diversas vertentes da teoria institucional aproximam-se apenas pelo mesmo ceticismo que revelam a respeito das concepções atomísticas dos processos sociais e pela crença difusa de que os dispositivos institucionais e os processos sociais são importantes para a compreensão de como atuam as organizações. Nesta Tese, concordamos com a abordagem utilizada por Elinor Ostrom (2007, p. 23):

É difícil realizar grandes progressos na área dos estudos sobre instituições visto que os acadêmicos definem o termo “instituição” como significando praticamente tudo. Uma confusão maior existe entre os acadêmicos que usam o termo para se referir a uma entidade organizacional como o congresso americano, uma empresa de negócios, um partido político ou uma família, e os acadêmicos que usam o termo para se referir às regras, normas e estratégias adotadas pelos indivíduos operando dentro ou através de organizações. Em minha análise, usaremos o termo instituição a partir da última definição. (*Tradução nossa*).

Em sua análise, Ostrom (2007) entende que, empiricamente, existem indivíduos inseridos em organizações e somente por meio deste enquadramento é que o pesquisador vai conseguir compreender como as instituições operam. A ideia de instituição usada pela autora se refere ao conjunto de conceitos compartilhados pelos seres humanos situados dentro de situações que demandam a existência de regras, normas e estratégias.

Em sua obra, Elinor Ostrom recupera o conceito de instituição apresentado por North (1991). Este autor, através de sua metáfora esportiva, explica a diferença entre instituições e organizações: os times de futebol são as organizações e as instituições são as regras do jogo. As regras orientam o comportamento dos jogadores inseridos nos times. Novamente, do ponto de vista empírico, o que se observa são os jogadores inseridos em equipes. As regras do jogo se materializam na ação dos atores sociais e somente desta forma são acessíveis ao pesquisador, visto que ora possibilitam ações e ora as constroem.

A teoria institucional ganhou popularidade a partir dos anos 1970, tendo em vista as suas novas proposições. Os seus avanços teóricos e analíticos representaram uma ruptura tão grande em relação à forma como se analisava instituições até então⁴ que, para marcar essa nova fase, rebatizou-se a teoria institucional anexando o prefixo *neo* diante do antigo nome. A nova teoria institucional elegeu, também, uma obra clássica para orientar seus trabalhos, “*TVA and the Grass Roots*” (SELZNICK, 1949). Nesse livro, o autor, então discípulo intelectual de Robert Merton, preocupou-se em investigar como se instalou e operava o órgão criado pelo governo americano denominado *Tennessee Valley Authority* (TVA), na região do Vale do Tennessee. Tratava-se de uma empresa de propriedade federal nos Estados Unidos, criada por carta do Congresso em 18 de maio de 1933, para fornecer navegação, controle de inundações, geração de eletricidade, fabricação de fertilizantes e desenvolvimento econômico naquele vale, uma região particularmente afetada pela Grande Depressão e historicamente pobre.

Em seu estudo, Selznick (1949), orientado pelos conceitos de funções manifestas e funções latentes apresentados por Merton (1945), preocupa-se em entender como os atores sociais envolvidos na implementação do TVA se relacionam com a população local, ou seja, o autor abandona o formalismo e passa a se preocupar como as relações sociais em torno da instituição TVA se desenvolvem. Nesse caso, o autor mobiliza conceitos como legitimidade, visão de mundo dos atores sociais inseridos, eficiência, cooptação e burocracia – estes oriundos principalmente da Sociologia – para tentar entender como os atores sociais desenvolviam suas atividades naquele respectivo contexto social. É preciso apontar que Selznick não estava preocupado em inovar a teoria institucional, visto que o próprio autor segue outra carreira acadêmica e, em suas obras posteriores, avança sobre a Sociologia do Direito e não retoma, de forma direta, o debate sobre teoria institucional. A sua obra torna-se clássica porque ultrapassou o formalismo institucional ao entender de que modo os atores, inseridos em organizações, desenvolvem o seu trabalho. Com isso, ele permitiu lançar um olhar analítico sobre o processo de institucionalização, enfoque que é recuperado na década de 1970 em diante.

A teoria institucional não faz parte de uma escola de pensamento formal tal como História, Antropologia, Administração de Empresas, Ciência Política, Psicologia, Direito,

⁴ Peres (2008) aponta que não há uma definição clara sobre o que venha a ser o velho institucionalismo porque esse conceito foi inventado a partir dos anos 1970 para marcar um “antes e depois” na evolução da teoria institucional. De forma genérica, podemos dizer que todos os autores que se preocupavam com instituições, desde os teóricos contratualistas até os pensadores do início do século XX estão inseridos nesse amplo espaço chamado “velho institucionalismo”.

Economia ou Sociologia, ostentando um caráter eminentemente interdisciplinar. Por isso, dentro dela convivem diversos usos e definições sobre o que venha a ser a teoria institucional. Nesta pesquisa, nos valem da teoria institucional para compreender o processo de construção de uma organização dentro de um contexto social específico – no caso, os consórcios públicos. Nesse sentido, compartilhamos com Diermeier e Krehbiel (2003) a inquietação de tentar entender “por que algumas configurações institucionais são criadas e persistem, enquanto outras não existem ou são apenas transitórias” (2003, p. 130). Afinal, que fatores importam quando se fala em criação e mudança institucional? O que significa dizer que uma organização está em “processo de institucionalização”?

Por sua vez, o conceito de cooperação intergovernamental entra nas discussões sobre implementação de políticas públicas em países federativos pelo fato de que, em modelos de Estado como este, aumentam os centros de poder decisório sobre as políticas públicas. O conceito de coordenação federativa surge no sentido de que cabe ao governo central garantir que as políticas sejam implementadas em cada município da forma com que foram concebidas, garantindo que todos os cidadãos tenham igual acesso aos serviços e direitos. No caso do Brasil, as políticas públicas, em geral, são propostas pela União, passam os estados até chegarem aos municípios – onde as pessoas de fato vivem. Em outros casos, as políticas são formuladas por estados e/ou municípios, sem passar pelo governo central. Conforme aponta Machado (2018), 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 previamente estipuladas no conteúdo da política. Nesse sentido, entendemos que a cooperação entre os entes federados não necessita obrigatoriamente de uma sincronização completa de interesses entre as partes, mas sim da negociação acerca dos interesses comuns. A cooperação, conforme apontam Soares e Machado (2018), é movida pelos comportamentos autointeressados de múltiplos atores que decidem atingir seus objetivos conjuntamente.

O debate sobre cooperação entre os entes federados desenvolveu-se a partir da década de 1990 após a constatação de que os entes, de forma autônoma, não seriam capazes de resolver um conjunto de problemas – tais como transportes metropolitanos, gestão de bacia hidrográfica, gestão da saúde etc. No caso das experiências de gestão dos consórcios até a década de 2000, os estudiosos do tema apontavam para a existência de um conjunto de incertezas jurídicas em relação à gestão dessas organizações. A construção de arenas de cooperação deveria, nesse caso, vir acompanhada de uma estrutura legal que orientasse de que

forma os atores sociais, inseridos nessas arenas, orientam seus esforços e, principalmente, como eles distribuem custos e benefícios dentro dessas organizações. A Lei dos Consórcios, promulgada em 2005, foi pensada no intuito de regular o trabalho realizado pelos consórcios. Todavia, para que esses atuem nas regiões em que foram criados, é necessário que, internamente à organização, também se constitua um conjunto de regras e acordos. Nesse caso, são os próprios agentes locais que estipularão essas regras, tais como: o que, de fato, o consórcio vai fazer, como serão aportados os recursos, quem irá trabalhar no consórcio, como será essa rotina de trabalho, periodicidade das reuniões, poder de decisão e, principalmente, como os custos e os ganhos serão distribuídos a longo prazo. Nesse sentido, mobilizamos a teoria institucional para entender como esses agentes, dentro das organizações chamadas consórcios, criaram esse conjunto de regras e como o trabalho dentro dessas é desenvolvido.

Partimos do princípio básico de que os prefeitos e os demais atores inseridos em um consórcio público são agentes racionais que pretendem maximizar os seus ganhos e diminuir os seus custos. Além disso, trabalharemos com a premissa de que há assimetria de informações e que os agentes, ao tomarem uma decisão dentro de um consórcio público formado por vários atores, precisarão considerar a ação dos demais. Nesse sentido, a previsibilidade de comportamento é importante nesse contexto em que estamos querendo explicar o funcionamento dos consórcios públicos. Uma situação que os consórcios tentam evitar é o comportamento *carona* (*free rider*, em inglês), ou seja, alguém que não arca com os custos envolvidos na construção de uma política pública, mas se aproveita dos ganhos oriundos dos esforços alheios. Esse dilema é antigo dentro da Sociologia e remonta à tese desenvolvida por Mancur Olson (1999). Entende-se que tanto a Lei dos Consórcios promulgada nacionalmente quanto as regras instituídas pelos atores locais que se consorciaram têm como objetivo orientar os comportamentos e estipular como cada ator vai agir dentro de um consórcio público. Conforme Frizo e Niederle (2019, p. 33)

Para Olson (1965), as escolhas em um determinado jogo social podem ser induzidas mediante a existência de diferentes *payoffs* (resultados). Ou seja, em um cenário de transparência informacional sobre os resultados atrelados às escolhas, os indivíduos tenderão a optar por aquelas que maximizam a sua utilidade final. Neste sentido, estimular o engajamento, mesmo mediante a irrevogável perpetração do problema do “carona” em situações de escolha social, passa pela consolidação de ganhos expressivos à escolha “engajar-se em uma proposta coletiva”. No entanto, esta compreensão foi refutada até mesmo por autores alinhados à mesma vertente institucionalista, tais como Douglas North (1983), para quem as mobilizações coletivas configuram episódios caracterizados por um alto grau de incerteza quanto à dinâmica de ganhos e perdas individuais, o que afasta a possibilidade de um cálculo utilitário entre “engajar-se” e “não se engajar” – assumindo que as escolhas se apresentam de modo binário. Para North (1983), são valores, símbolos culturais, crenças, rotinas e hábitos que definem os parâmetros de escolha. Não obstante,

dentre estes fatores, o autor analisa principalmente como a “questão ideológica” opera como catalisador das escolhas que “desobedecem” a racionalidade utilitária. North define ideologia como “um dispositivo econômico para que o processo de tomada de decisão seja simplificado”, ou ainda, como um conjunto de complexas teorias sobre a “realidade social” que ensejam julgamentos de valor moral

Ostrom (1990) propõe a noção de “tragédia dos comuns” para expor a necessidade de criação de uma estrutura institucional que oriente os esforços dos agentes sociais a fim de garantir benefícios coletivos e compartilhados em situações em que a não cooperação poderá resultar em uma situação em que todos perdem. Os atores inseridos no consórcio, nesse caso, os prefeitos que representam os entes municipais, têm interesse em realizar uma boa gestão de entrega de bens e serviços aos cidadãos. Neste caso, os prefeitos de uma mesma região compartilham da mesma situação. A composição de um consórcio é, então, uma forma de criar uma organização que se propõe a resolver os problemas comuns desses atores sociais. Portanto, a cooperação e a estipulação de regras que garantam a cooperação dentro de um consórcio são a chave para o seu desenvolvimento, visto que permite a resolução de problemas de coordenação individual no uso de recursos comuns.

Vale lembrar que os consórcios se constituem em um contexto social de interdependência e de alta fragilidade dos entes municipais. Nesta perspectiva, é interesse para estes atores sociais (no caso, os prefeitos) que o consórcio possibilite uma melhora da gestão nas regiões em que eles se estabelecem.

2.6. Considerações finais

Precisamos esclarecer, do ponto de vista prático, que a literatura é enfática ao ressaltar que os consórcios não representam uma solução mágica para todos os males enfrentados pelos municípios, ao mesmo tempo em que existem carências e dificuldades que comprometem o funcionamento dessas organizações. Em relação à ideia de cooperação, Machado e Andrade (2014) ressaltam que é pouco provável que consórcios venham a desempenhar outras funções, como a resolução de problemas distributivos em perspectiva regional, uma vez que eles representam um instrumento para a realização dos interesses comuns (e, em geral, muito específicos) dos governos municipais envolvidos, não abarcando, necessariamente, os interesses coletivos mais amplos, da totalidade territorial abrangida. Além disso, os consórcios contam com recursos limitados disponibilizados pelos municípios, o que restringe o seu poder de iniciativa para o desenvolvimento de políticas públicas. Por conta disto, o consórcio pode ser entendido como uma ferramenta que os municípios podem utilizar em determinados momentos, estando à sua disposição em certas ocasiões.

Alguns estudos referem que são poucos ou até mesmo inexistentes os instrumentos de controle social relativos aos consórcios públicos. No que concerne aos consórcios na área da saúde a situação fica ainda mais delicada, visto que a participação e o controle social constituem-se em um pilar fundamental do SUS (PAIM, 2009; CÔRTEZ, 2009; LEAL; LUI, 2018; LUI, 2019). Alguns estudos – a exemplo do de Galindo *et al.* (2014) – discutem a falta de participação e de controle social sobre os consórcios, entretanto, a maioria deles sequer aborda tal questão.

Conforme comentam Abrucio *et al.* (2013), existem vários fatores que podem dificultar a construção de um sistema de cooperação entre os municípios brasileiros, dentre eles o comportamento individualista e autárquico destes sistemas e a ausência de identidade regional associada a um baixo capital social dos atores políticos locais. Além disso, os autores referem que os conflitos políticos e partidários dentro de uma região também colaboram para o fracasso das iniciativas de cooperação intermunicipal. No que concerne aos entraves institucionais, apontam que há um engessamento do direito administrativo quanto a questões fundamentais relativas ao consorciamento, sendo que apenas em 07 de maio de 2019 foi aprovada uma lei que regula a contratação de pessoal via consórcio e estabelece diretrizes para o financiamento a essas organizações (BRASIL, 2019). Desse modo, fica bastante evidente a existência de inseguranças e lacunas jurídicas que perpassam o trabalho dos consórcios públicos no país.

3. O QUE FAZEM OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS NO BRASIL? UMA ANÁLISE A PARTIR DOS CONVÊNIOS ENTRE CONSÓRCIOS PÚBLICOS, OS ESTADOS E A UNIÃO

Este capítulo tem como objetivo analisar, de forma abrangente e ultrapassando o escopo do estado do Rio Grande do Sul (universo onde os dados primários da tese foram coletados), os consórcios públicos no Brasil, suas características e funcionamento. Além disso, observaremos as principais áreas de políticas públicas em que esses arranjos desenvolvem suas atividades. Apresentaremos um recorte diverso, longitudinal e mais amplo sobre os consórcios, a partir do mapeamento daqueles que celebraram convênios com a União e os governos estaduais.

Além disto, trabalharemos com três tipos de abordagens teórico-analíticas. Primeiramente, apresentaremos o debate promovido pelos estudos sobre transferências voluntárias⁵ no Brasil, visto que um convênio entre consórcio público e União se enquadra nessa modalidade de transferência de recursos (MEIRELES, 2019; MOUTINHO, 2016). Em seguida, argumentaremos, a partir teoria de Ostrom (1990; 2003), que a construção de uma estrutura institucional no interior dos consórcios públicos é um fator determinante para a celebração de convênios entre eles e a União. Por fim, utilizaremos um modelo de análise que busca entender o funcionamento dos consórcios públicos no Brasil a partir da área de políticas públicas onde este se insere, no sentido de que *policy determines politics*, pois o funcionamento dessas estruturas institucionais está atrelado à lógica inerente a cada área de política pública (LOWI, 1972; FREY *et al.*, 2017).

De forma inédita, mapearemos o cenário nacional de celebração dos convênios, os quais, ao mesmo tempo em que expressam atividades desenvolvidas por essas organizações, evidenciam o resultado da negociação política realizada pelos consórcios intermunicipais com o Governo Federal ou estadual. Desse modo, os dados permitirão acompanhar tanto a evolução da quantidade de convênios celebrados ao longo do tempo quanto as áreas mais frequentes dessas negociações. A análise pretende responder as seguintes questões: Como são distribuídos ao longo do tempo os convênios entre os consórcios intermunicipais e a União? A Lei dos Consórcios Públicos (BRASIL, 2005) produziu efeitos quanto ao estabelecimento de

⁵ Há um conjunto de modalidades de transferências de recursos da União aos entes subnacionais. Dentre as mais conhecidas estão as transferências obrigatórias previstas no ordenamento jurídico (para a saúde, educação, por exemplo) e as transferências voluntárias, de livre alocação por parte do poder público. No caso dos consórcios, estes não são contemplados com transferências obrigatórias, mas podem celebrar convênios com a União ou com governos estaduais para receber transferências voluntárias de recursos.

convênios entre os consórcios e a União e, se sim, quais? Além de recorrerem à União, os consórcios intermunicipais também celebram convênios com os governos estaduais? Quais são as áreas mais frequentes desses convênios? A celebração de convênios e as áreas contempladas apresentam distribuição homogênea entre estados e regiões brasileiras?

A análise será organizada da seguinte forma: primeiramente, apresentaremos os conceitos utilizados. No segundo momento, exporemos os dados relativos aos convênios celebrados entre a União, os estados e os consórcios. Por fim, faremos uma análise das áreas de atuação dos consórcios e da participação do Governo Federal e dos governos estaduais na celebração dos convênios.

É importante apontar que o capítulo seguinte é uma continuação deste. Optamos por aprofundar, em um capítulo específico, a discussão envolvendo os consórcios inseridos na área da saúde. Em todos, introduzimos os dados da pesquisa de campo, realizada junto aos consórcios do Rio Grande do Sul.

3.1. Transferências voluntárias: como os consórcios se inserem nesse processo?

Conforme já mencionado, Strelec e Fonseca (2011) salientam que a principal inovação da Lei dos Consórcios (BRASIL, 2005) foi a criação de um dispositivo normatizador que ofereceu maior confiança aos compromissos e acordos firmados entre os representantes dos entes federados (leia-se aqui prefeitos) participantes dos consórcios públicos. Os autores esclarecem que após a aprovação da referida lei, foram criados mecanismos institucionais para diminuir a incidência de caronas – ou, na versão em inglês, “*free riders*” –, ou seja, municípios que se aproveitam dos benefícios dos consórcios sem arcar com os custos envolvidos em sua criação e manutenção. A literatura também destaca que até a existência daquela normativa, os contratos entre os municípios para o desenvolvimento de atividades consorciadas careciam de segurança jurídica, fazendo com que o consorciamento dependesse das relações de confiança entre os prefeitos de uma dada região, sem contar com a chancela de um instrumento formal de cooperação interfederativa (MACHADO; ANDRADE, 2014). A lógica que permeia tal argumentação é muito semelhante à empregada por Douglass North (1991) em sua teoria sobre como as instituições afetam o comportamento dos mercados, diminuindo os custos de transação dos contratos. Nesse sentido, a Lei dos Consórcios funcionaria como um instrumento que providencia maior

segurança jurídica em relação aos acordos empenhados pelos prefeitos de uma dada região. A partir desse contexto, esses atores estariam, em princípio, mais dispostos, ou teriam menos ressalvas, para promover políticas consorciadas de cunho regional. Conforme visto anteriormente, a maioria dos municípios já estava consorciada no momento da promulgação da Lei, contudo, o dispositivo legal foi quem deu maior segurança jurídica às ações empenhadas e permitiu que mais ações fossem levadas a cabo.

Historicamente, as atividades desenvolvidas pelos consórcios também encontraram alguns percalços. Abrucio e Sano (2011) e Dieguez (2011) apontam 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 identificaram as seguintes variáveis como desfavorecedoras da cooperação intermunicipal: (1) comportamento individualista e autárquico dos municípios; (2) ausência de uma identidade regional, acoplada ao baixo capital social das instituições locais; (3) confrontos político-partidários entre prefeitos ou destes para com o governador; (4) engessamento do direito administrativo e de sua interpretação por parte dos Tribunais de Contas, que criam obstáculos ao associativismo intermunicipal; (5) falta de indução federativa advinda dos outros níveis de governo, especialmente dos governos estaduais; (6) gestão pública frágil, o que dificulta a obtenção de informação e conhecimento sobre a montagem de consórcios; (7) conflitos intergovernamentais em determinadas áreas de 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.

O número de consórcios e de municípios consorciados seguiu aumentando após a aprovação da já referida Lei dos Consórcios Públicos, como referem Linhares *et al.* (2017) e ilustram os dados já apresentados anteriormente nesta tese. O que se espera, nesse caso, é que, além da criação de uma estrutura burocrático/institucional, os consórcios também desenvolvam ações para beneficiar os municípios consorciados. Desse modo, enquanto questão de pesquisa, podemos nos questionar se, após a promulgação da referida Lei, além de terem aumentado quantitativamente, como já visto, os consórcios também passaram a celebrar convênios com outras esferas governamentais (União e estados).

Além do contrato de rateio que os municípios estabelecem entre si, um consórcio pode firmar convênios com outro nível governamental (federal ou estadual) e captar mais recursos do que os alocados pelo conjunto de municípios membros. Neste caso, a captação de recursos é importante visto que permite um maior financiamento para que os consórcios

programem e executem as suas políticas. Todavia, não há na literatura nenhuma investigação sobre convênios firmados por consórcios intermunicipais.

Considera-se importante, aqui, refletir sobre a constituição dos consórcios enquanto órgãos de cooperação interfederativa e pensar em como uma organização que não é um município propriamente dito, mas um conjunto de municípios, consegue criar uma estrutura institucional robusta que permita que seus membros (no caso, os representantes do poder executivo de cada município componente) tenham acesso a benefícios contínuos ao longo do tempo. A Lei que orienta a atuação dos consórcios públicos não garante que, uma vez o consórcio estabelecido, haverá cooperação entre os membros. A ênfase sobre a necessidade de se conhecer a estrutura organizacional e o estatuto dos consórcios aparece em Abrucio e colaboradores (2013), inspirados na tese de Ostrom sobre o uso de recursos comuns (OSTROM, 1990; DIETZ; OSTROM; STERN, 2003). Desse modo, optou-se por dar continuidade à essa linha teórica no presente trabalho.

O conceito de cooperação nas ciências sociais ganha destaque a partir da obra de Mancur Olson, “A lógica da ação coletiva”, escrita originalmente em 1965. Olson (1999) fundamenta sua obra dentro da teoria da escolha racional, baseada primordialmente no individualismo metodológico. Segundo o autor, a ação coletiva com vistas a cooperar se baseia em um interesse pessoal do sujeito, o qual será o combustível para a ação em favor de um interesse coletivo. Os indivíduos são compelidos a agir de forma cooperada apenas se enxergarem vantagem pessoal para tal ou quando os custos de não agir desta maneira superam as vantagens. Para o autor, o comportamento racional é o mais comum nas condutas individuais, e grupos menores, com até uma dezena de componentes, seriam mais eficientes para conseguir um retorno positivo, comparativamente aos maiores (com mais de uma dezena membros). O fundamento dessa afirmação é a ideia de diluição do benefício, ou seja, quanto mais nítido for o benefício para o indivíduo, mais ele se engajará dentro de um sistema cooperativo (OLSON, 1999).

Nesta tese compartilhamos dos pressupostos básicos lançados por Olson (1999) na medida que entendemos que os consórcios são organizações criadas por atores políticos (prefeitos) condicionados à uma dada realidade regional e que compartilham um conjunto de fragilidades, levando em conta os efeitos que o sistema federativo, a repartição do bolo tributário nacional e o processo de descentralização das políticas públicas provocam nos municípios. Nesse sentido, a cooperação via consórcio dá-se por uma necessidade econômica e de sobrevivência política desses atores, que precisam fornecer produtos e serviços aos

cidadãos. Assim, eles buscam maximizar vantagens e diminuir custos. Com tal argumento, nos distanciamos das abordagens que procuram explicar a instalação e/ou o sucesso dos consórcios através da teoria do capital social, por se basearem em uma concepção voluntarista e idealística dos atores políticos. Acreditamos que a teoria do capital social pode funcionar muito bem para explicar outros fenômenos, ligados ao comportamento de atores da sociedade civil, remetendo à uma corrente de pensamento e análise social iniciada por Alexis de Tocqueville e, posteriormente, modernizadas na obra de Robert Putnam (PUTNAM, 2000; PUTNAM; LEONARDI; NANETTI, 1994). Contudo, argumentamos que essa teoria possui limitações quando usada para observar o comportamento de atores políticos, dado que estes estão inseridos dentro de uma lógica de sobrevivência eleitoral, procurando ao máximo maximizar recursos e minimizar possíveis perdas. Por isso, acreditamos que as teorias de Olson (1999) e principalmente de Ostrom (1990) suprem com mais sofisticação os objetivos de compreender o desenvolvimento dos consórcios públicos.

Ostrom (1990) avança e, em certa medida, questiona as teses de Olson a respeito da ideia de cooperação enquanto baseada unicamente no interesse individual. Usamos aqui a palavra “questiona” e não “refuta” – como faz Baiardi (2011) –, tendo em vista que a própria Ostrom (1990) não ignora o pressuposto primordial de Olson, que é a racionalidade do sujeito e a sua busca pela maximização das vantagens e redução dos custos. O que a autora de fato questiona na obra do referido autor é a ideia de não predisposição à cooperação, pois para ela os atores sociais, em determinadas situações, estariam dispostos a cooperar em prol de recursos de uso comum e, principalmente, para evitar o que ela chama de “tragédia dos comuns”, ou seja, uma situação em que todos são prejudicados seriamente em virtude da não cooperação entre as partes. Na visão de Ostrom, o pensamento olsoniano não abriga a ideia de possibilidade de cooperação em longo prazo, permanente, tendo em vista o caráter individualista do sujeito.

Na obra citada (OSTROM, 1990), a autora relata 30 anos de pesquisa empírica dedicados a compreender as regras e os usos dos bens coletivos em diversas comunidades pelo mundo. Ela se preocupou, primordialmente, em entender como os atores sociais que gerenciavam recursos naturais (tais como as pastagens coletivas na Suíça, os recursos hídricos no estado da Califórnia, nos Estados Unidos, os recursos pesqueiros na Turquia etc.) elaboravam entre si as regras do jogo, ou seja, as instituições que orientavam o uso de bens comuns a fim de evitar o uso abusivo que fatalmente levaria a sua escassez. Desse modo, a partir da compreensão dos fundamentos da cooperação, Ostrom avança em mostrar múltiplos

casos em que os indivíduos estão em situação de interdependência e onde a solução para os seus problemas é a cooperação; e, mais do que isso, nos quais as regras do jogo não são impostas por um ator externo e sim pelos próprios agentes inseridos em contextos específicos. Segundo Baiardi (2011, p. 211),

O interesse de E. Ostrom era a ação coletiva de uma série de agentes produtivos, o que teria levado ao surgimento de inúmeras empresas e intervenções públicas que bloquearam o processo de intrusão salina que estava comprometendo os mananciais de água doce da área metropolitana de Los Angeles. Suas pesquisas relacionadas à tese de doutorado mostravam que arranjos institucionais tiveram sucesso em evitar uma catástrofe econômica, que seria a invasão de bacias de água doce por águas do Oceano Pacífico. Nessa pesquisa já se combinava o interesse pela análise institucional com a ação coletiva e com a gestão de bens comuns.

Nesse sentido, pensar a constituição dos consórcios e o seu funcionamento requer, antes de tudo, compreender a configuração da estrutura institucional que os compõem. Por estrutura institucional consideramos as regras formais e informais que possibilitam a constituição e o funcionamento dos consórcios; entre as primeiras estão os procedimentos formais e legais, já as segundas podem ser exemplificadas pelo entendimento intersubjetivo compartilhado entre os atores sociais acerca da necessidade de se consorciarem. Portanto, defendemos neste trabalho que a robustez institucional, ou seja, a instituição de regras formais e informais compartilhadas, é determinante para se entender o funcionamento dos consórcios. O fato de todos os atores sociais deste campo compartilharem o entendimento acerca das inúmeras responsabilidades que os municípios passaram a adquirir na provisão das políticas públicas, sem, contudo, deter recursos financeiros e técnicos para tal, é um dos fatores que contribuem para a formulação do consórcio.

A maior parte dos trabalhos acadêmicos brasileiros sobre o tema utiliza o recorte analítico chamado estudo de caso e, geralmente, os dados e as conclusões acabam carecendo de uma visão mais ampla desse fenômeno. Acreditamos ser importante desenvolver uma visão panorâmica sobre o tema. A questão da metodologia é sempre um desafio, e muitas vezes um empecilho, no intento de se compreender os consórcios públicos dentro de uma perspectiva nacional, tendo em vista que é extremamente difícil contatar pessoalmente todos os consórcios públicos existentes e realizar uma entrevista em profundidade com todas essas entidades. Assim, uma das formas encontradas para analisar de uma perspectiva mais ampla a atuação dos consórcios brasileiros foi de procurar, a partir do Portal da Transparência da União e de alguns estados da Federação, os convênios que estas entidades celebraram com os governos centrais. Mesmo que isso não se constitua uma amostra (porque não sabemos o número total de consórcios existentes nem conhecemos todas as atividades por eles realizadas

no país), acreditamos que a análise dos convênios celebrados possibilitará um importante avanço no conhecimento a respeito do que essas organizações desenvolvem, principalmente no que concerne às áreas de atuação e políticas executadas. Além disso, um convênio significa que o consórcio, enquanto organização, possui uma estrutura institucional minimamente consolidada, na medida em que a sua celebração demanda consenso político, habilidade de articulação e capacidade de aplicação do recurso.

Segundo Abrucio e Franzese (2007; 2013), em geral os convênios 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. Segundo os autores, eles 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, com a exigência de 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 da esfera de governo concedente (FRANZESE, 2006; MOUTINHO, 2016).

Conforme apontado pela literatura, há um viés alocativo que pode ser atribuído às alianças políticas dos governos locais com a União no que se refere às transferências voluntárias federais aos entes subnacionais. Em outras palavras, o Governo Federal distribui mais recursos para regiões governadas por aliados político-partidários e menos para aquelas governadas pela oposição, no plano nacional (FERREIRA; BUGARIN, 2007; MOUTINHO, 2016; MEIRELES, 2019). Existe uma premissa dentro desses estudos de que a escolha de onde alocar verbas se transforma em uma decisão de investimento eleitoral para a coalizão de partidos do governo central. Em contrapartida, espera-se que os governantes subnacionais retribuam, na forma de apoio eleitoral, os recursos recebidos anteriormente.

Além disso, conforme a análise de Meireles (2019), o alinhamento partidário ao Governo Federal produz um aumento da solicitação de recursos, seguido da sua posterior distribuição. Esse dado mostra que as burocracias partidárias e as relações políticas estabelecidas entre os agentes municipais e os da União importam tanto no acesso aos órgãos federais que distribuem recursos quanto na distribuição em si. Do lado oposto, é interessante para os agentes políticos situados no legislativo e executivo federais (leia-se ministros,

deputados e senadores) acolherem, tendo em vista o apoio político futuro, as demandas por verbas e políticas públicas oriundas de suas bases eleitorais na forma de emendas parlamentares, recursos orçamentários ou transferências voluntárias (BAIÃO, 2016; BAIÃO; COUTO, 2017).

Grande parte dos recursos discricionários no Brasil é distribuída por meio de transferências voluntárias da união (TVU), que são solicitadas pelos governos subnacionais por meio de propostas e planos de investimentos detalhados. Isso cria um limite incontornável para a estratégia distributiva do Governo Federal: se governos subnacionais aliados não submeterem propostas, não poderão receber parte daqueles recursos. Apesar do apelo desse argumento, poucos estudos investigam as estratégias que governos subnacionais adotam para pleitear transferências voluntárias – que são importantes fontes de receitas para os orçamentos engessados dos municípios brasileiros (MEIRELES, 2019, p. 174).

Em relação à distribuição de transferências voluntárias da União por estado e região no Brasil, Moutinho (2016) aponta que há uma grande disparidade no acesso a esse tipo de recursos. O autor destaca que existe uma forte concentração de recursos direcionados para a Região Sul do Brasil quando se trata de emendas parlamentares individuais provenientes de deputados da base aliada ao Governo Federal, enquanto que para a Região Norte foi destinado um baixo volume de recursos voluntários. O autor reitera que essa tendência contribui para a manutenção das desigualdades inter-regionais, uma vez que a evolução dos recursos transferidos aos entes subnacionais parece ser estabelecida muito mais por sua força política do que por critérios de redução das desigualdades inter-regionais e de atendimento das necessidades das populações locais.

Analisando-se os recursos financeiros liberados para a base aliada, pode-se verificar que a Região Sul recebeu, proporcionalmente à quantidade de deputados, os maiores valores médios, alcançando perto de 6,2 milhões de reais por deputado, sendo praticamente o dobro da média nacional. No outro extremo, a Região Sudeste ficou em apenas 2 milhões de reais por parlamentar. Comparando-se a quantidade de deputados com o volume de transferências, percebe-se enorme distorção visto que, enquanto o Sudeste é responsável por 34,3% dos deputados, o valor liberado equivale a apenas 20,7%. Já na Região Sul, enquanto a bancada responde por 15,7% dos deputados aliados, o volume financeiro alcança 29,3% do total (MOUTINHO, 2016, p. 157).

No caso dos consórcios públicos há, contudo, um conjunto de ressalvas que precisam ser feitas em relação ao uso do raciocínio destacado pela literatura. Em primeiro lugar, um consórcio é formado por um conjunto de município, dispostos regionalmente e, assim, se presume que existam prefeitos de vários partidos políticos dentro dele. Desse modo, a *proxy* “é ou não é parte da coalizão partidária do Governo Federal” usada na literatura sobre transferências voluntárias de recursos deixa de ser útil para explicar a celebração de convênios com os consórcios. O que pode contribuir para compreender porque alguns consórcios

conseguem celebrar convênios e outros não é a sua robustez institucional, ou seja, a capacidade destas organizações em: a) agregar politicamente os interesses dos prefeitos em torno de uma demanda (ou mais de uma); b) solicitar os recursos ao governo de nível superior (estado ou União) por meio do encaminhamento de um instrumento específico (por exemplo, a proposição de um convênio); c) obter os recursos pleiteados; d) implementar posteriormente os recursos; e e) prestar contas à União, possibilitando, assim, que mais recursos sejam solicitados. Neste ponto, retomamos o argumento de Ostrom (1990; 2004) acima apresentado nestes termos: os prefeitos que compõem o consórcio precisam suspender os seus interesses/conflitos partidários regionais e trabalhar conjuntamente na confecção da proposta de convênio (que, entre outras informações, apresenta como será aplicado o recurso na região). Em um segundo momento, os prefeitos precisam solicitar formalmente o recurso, seja encaminhando a proposta de convênio diretamente a um ministério (via Poder Executivo), seja por meio de emenda parlamentar (via Poder Legislativo).

Durante a nossa pesquisa junto aos consórcios do estado do Rio Grande do Sul, era comum ouvir a narrativa de que os prefeitos que compõem determinado consórcio se dirigem, de forma conjunta, à Brasília⁶ a fim de conseguir recursos para a determinada região de abrangência. Segundo os nossos interlocutores, a pressão política exercida por um conjunto de prefeitos é mais forte do que a realizada por um prefeito individualmente. Desse modo, a organização interna do consórcio criado pelos próprios prefeitos que o compõem permite o desenvolvimento das atividades. Em relação aos conflitos políticos, quando questionados, todos os secretários-executivos entrevistados enfatizavam que, dentro do consórcio, os prefeitos haviam firmado um acordo informal de não tratar dos conflitos partidários e trabalhar em prol da região.

Percebe-se, além disso, que não há uma regra formal que diga que os prefeitos precisam se dirigir conjuntamente à Brasília a fim de fazer pressão política junto aos deputados e ministérios para conseguir recursos. Os prefeitos consorciados o fazem porque reconhecem que essa é uma regra que permitirá à coletividade conseguir um recurso que beneficiará a todos. Nesse sentido, argumentamos aqui que a celebração de convênios entre consórcios (proponentes) e a União (concedente) depende mais da estrutura institucional dos

⁶ Percebe-se aqui que o argumento principal da tese aparece de forma subjetiva. Por mais que os consórcios sejam instrumentos de concertação regional de interesses e uma iniciativa de gestão coletiva de problemas regionais, os prefeitos ainda seguem indo em direção à União para captar recursos dada a escassez destes nos entes subnacionais e a concentração que se faz presente na União. Assim, a lógica pendular é identificada na medida em que os entes nacionais possuem autonomia para desenvolver suas políticas públicas, contudo, o bolo tributário se concentra na capital federal.

primeiros e da capacidade dos prefeitos em trabalhar conjuntamente em torno de uma agenda coletiva. Tomando como premissa que eles são atores racionais que buscam maximizar os seus ganhos e diminuir os seus custos (OLSON, 1999), esses prefeitos apenas se esforçarão em prol de um convênio com a União se, internamente ao consórcio, exista uma estrutura institucional que garanta que no futuro esses atores poderão usufruir dos benefícios coletivos decorrentes do esforço político empreendido (OSTROM, 1999).

3.2. Procedimentos de coleta de dados

Para a coleta de dados do estudo apresentado neste capítulo foram acessados os portais da transparência de recursos federais⁷ e dos estados da federação, cuja extração ocorreu em dois momentos: em setembro de 2017 e em agosto de 2019. O Portal da Transparência, gerenciado pela Controladoria-Geral da União, possibilita a coleta de dados referentes aos convênios de forma facilitada e sistemática, ao contrário dos portais existentes em alguns estados. Apenas os estados do Rio Grande do Sul, da Bahia, do Paraná, de São Paulo e de Minas Gerais possuem um Portal da Transparência,⁸ que possibilita a coleta de dados referentes aos convênios estabelecidos pelo governo estadual com os consórcios. Dessa forma, a discussão referente ao papel dos governos estaduais enquanto agentes na celebração de convênios com os consórcios ficará restrito aos cinco estados citados. Para a elaboração de algumas tabelas, consideramos também o número de municípios consorciados em cada estado, disponível na Pesquisa de Informações Municipais de 2015 (IBGE, 2015). Ressaltamos a riqueza de dados que tais sítios virtuais possuem, possibilitando o acesso e a comparação de tendências envolvendo períodos históricos longos.

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

Os resultados serão examinados da seguinte forma: primeiramente serão expostas séries temporais com o volume de convênios celebrados ao longo do tempo, uma análise enfatizando as áreas de atuação e os estados da federação cujos consórcios mais receberam

⁷ www.portaltransparencia.gov.br.

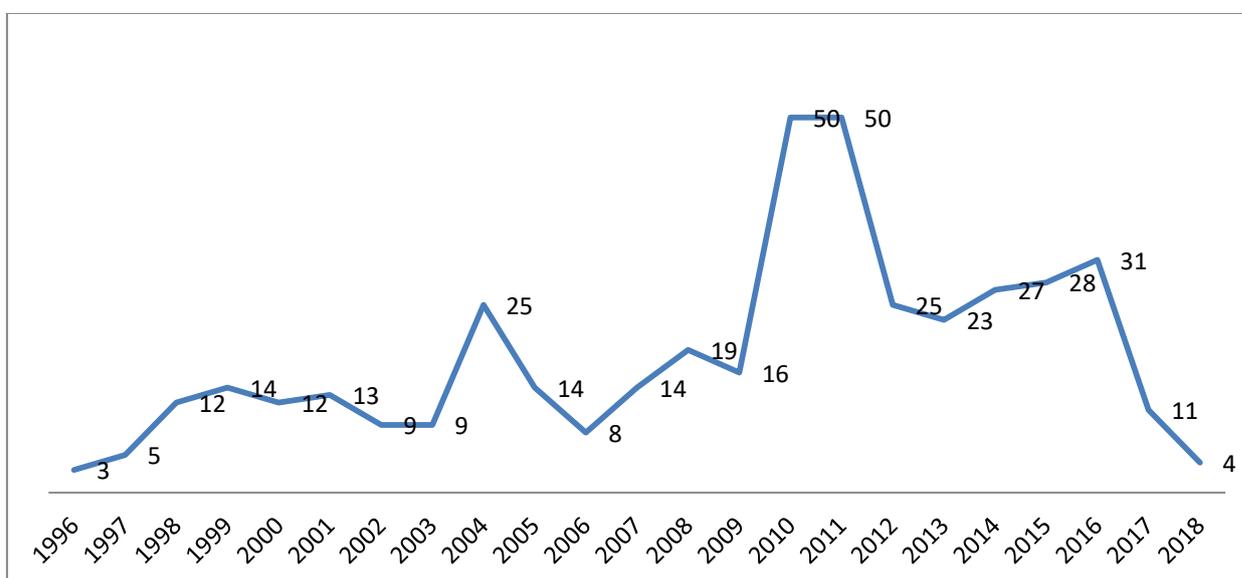
⁸ O links para os Portais da Transparência estaduais são: www.transparencia.sp.gov.br; www.transparencia.mg.gov.br; www.transparencia.rs.gov.br/webpart/system/PaginaInicial.aspx; www.transparencia.ba.gov.br; www.transparencia.pr.gov.br.

recursos. Além disso, apresentaremos uma tabela com os valores disponibilizados em cada convênio. Em um segundo momento apresentaremos os convênios celebrados pelos governos estaduais e a União e analisaremos, a partir de cada área de política pública, o seu conteúdo.

3.3. Como se caracterizam os convênios entre os consórcios e a União?

No Gráfico 8 é possível examinar a evolução da celebração de convênios entre União e consórcios no Brasil no período de 1996 até 2018. Identificamos que, após a Lei dos Consórcios (BRASIL, 2005), houve um aumento do número de convênios celebrados entre os consórcios e a União, contudo, a tendência de crescimento não se manteve permanentemente visto que em anos recentes houve uma queda na quantidade de convênios por ano. Além disto, é possível identificar o pico de estabelecimento de convênios entre os anos de 2010 e 2011. Esse pico se deve, dentre outros fatores, ao período de relativa estabilidade financeira vivido pelo país naquele período.

Gráfico 8 – Evolução da celebração de convênios entre União e consórcios intermunicipais no Brasil, 1996-2018



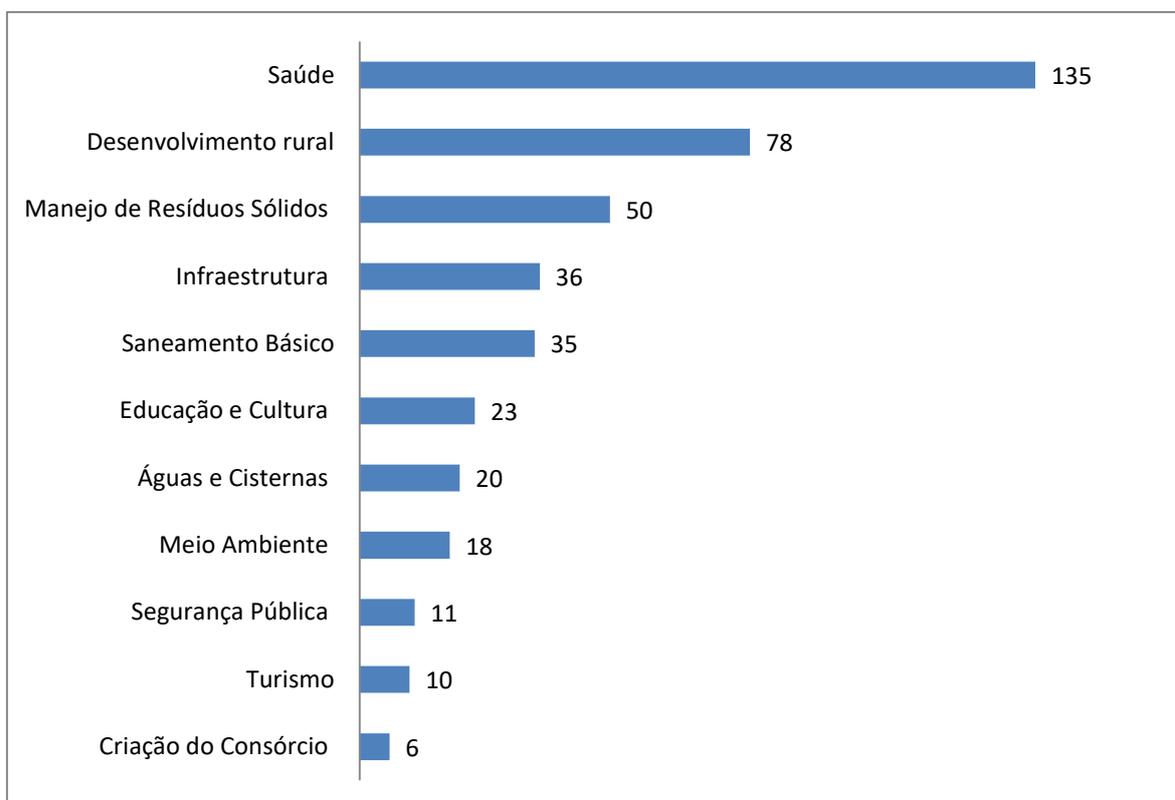
Fonte: Elaborado a partir de dados coletados no Portal da Transparência da União. Disponível em: portaltransparencia.gov.br

Acreditamos que a teoria de North (1990) é interessante para discutir o aumento dos convênios. Conforme apontado por Abrucio e Sano (2011) e Dieguez (2012) havia um conjunto de empecilhos que dificultam as atividades dos consórcios no país, mesmo assim, frente a isto, a referida lei parecer ter funcionado como um dispositivo institucional que proporcionou segurança para que os atores sociais se engajassem em torno do consorciamento

dos municípios e, posteriormente, para a celebração de convênios com a União. Entendemos, assim, que o arcabouço institucional e normativo oriundo do governo central importa para possibilitar a associação dos atores em nível subnacional. Da mesma forma que North (1990) afirmou que as instituições reduzem os custos de transação e provêm segurança para o estabelecimento dos acordos e dos contratos, podemos estender esse entendimento para a questão da celebração dos convênios pelos consórcios com a União. É bastante nítido que o número de convênios aumenta a partir do ano de 2005. Além disso, como efeito de mão dupla, a referida lei também provê maior segurança para a União quando esta vai transferir recursos, visto que a sua promulgação prescreveu competências, responsabilidades e disciplina aos consórcios públicos e ao desenvolvimento de suas atividades específicas.

Analisamos também as áreas em que os convênios estabelecidos entre os consórcios públicos e a União estavam relacionados. O Gráfico 9 mostra que os convênios voltados para a área da saúde são os mais numerosos, seguidos pelos relacionados com o desenvolvimento rural. Também é interessante destacar que a área ambiental (unindo-se meio ambiente e resíduos sólidos) apresenta uma significativa parcela dos convênios celebrados.

Gráfico 9 – Área temática e quantidade de convênios celebrados pelos consórcios com a União, Brasil, 1996-2018

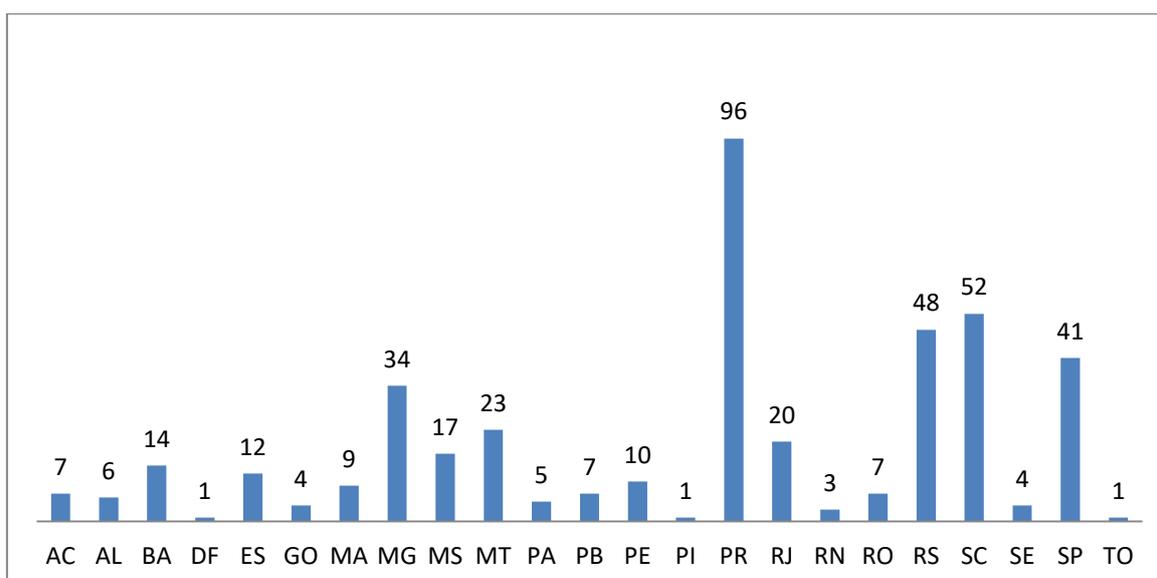


Fonte: Elaborado a partir de dados coletados no Portal da Transparência da União. Disponível em: portaltransparencia.gov.br

A maioria dos municípios brasileiros possui até 20 mil habitantes, representando 69% do total (IBGE, 2010). Podemos inferir que esses municípios muito pequenos não possuem, de forma geral, recursos técnicos e financeiros para atender as demandas de sua população por serviços públicos – por exemplo, as necessidades na área de saúde, principalmente os serviços especializados. O estudo de Rocha (2016) sobre os consórcios de saúde do estado do Paraná reitera a importância deste setor de políticas públicas para a administração municipal, visto que se trata de uma área eleitoralmente sensível. Desse modo, o consorciamento e o estabelecimento de convênios na área da saúde representa uma forma de os municípios realizarem a gestão conjunta dos recursos e responderem às demandas regionais dos cidadãos, adequando a disponibilidade técnico-financeira e fiscal de cada um. Logo, os municípios podem realizar compras coletivas de medicamentos e de insumos, obtendo ganho de escala e conseguindo qualificar os serviços de saúde de referência regional para o atendimento da população abrangida pelo consórcio (ROCHA, 2016).

Em relação ao estabelecimento dos convênios por estado, identificamos que os consórcios paranaenses são os que mais celebraram convênios com a União (com 96) no período de 1996-2016, seguidos por Santa Catarina (com 52); Rio Grande do Sul (48); São Paulo (41); e Minas Gerais (34).

Gráfico 10 – Número absoluto de convênios estabelecidos entre a União e consórcios por unidade federativa, Brasil, 1996-2018



Fonte: Elaborado a partir de dados coletados no Portal da Transparência da União. Disponível em: portaltransparencia.gov.br

Para aprofundar o debate, procuramos entender como os dados sobre transferências de recursos, apresentados no gráfico anterior, apresentam-se de forma relativa, ponderando-se os números absolutos pela quantidade de municípios consorciados em cada unidade federativa e o valor médio de cada convênio por município consorciado. A fim de compararmos os espaços (estaduais e regionais) entre si, elaboramos duas tabelas que serão analisadas em conjunto: a Tabela 3 apresenta a razão entre o total de convênios celebrados pelos consórcios e o número de municípios consorciados no estado/região (IBGE/MUNIC, 2015), e a Tabela 4 se refere à razão entre o valor total repassado aos consórcios e o número de convênios celebrados por estado ou região.

Tabela 2 – Razão dos convênios estabelecidos entre União e consórcios intermunicipais por estado e por região, 1996-2018

Unidade federativa	Total de convênios (A)	Total de municípios consorciados (B)	Razão (convênios / municípios consorciados) A/B x 100
Amapá	0	0	0
Amazonas	0	10	0
Roraima	0	0	0
Acre	7	9	78
Rondônia	7	37	19
Tocantins	1	22	5
Pará	5	32	16
Região Norte	20	110	18
Mato Grosso do Sul	17	63	27
Distrito Federal	1	1	100
Goiás	4	148	3
Mato Grosso	23	125	18
Região Centro-Oeste	45	337	13
Espírito Santo	12	64	17
Rio de Janeiro	20	57	35
São Paulo	41	370	11
Minas Gerais	34	800	4
Região Sudeste	106	1.291	8
Pernambuco	10	84	12
Sergipe	4	60	7
Alagoas	6	62	8
Maranhão	9	37	24
Paraíba	7	117	6
Bahia	14	275	5
Rio Grande do Norte	3	113	3
Ceará	0	172	0
Piauí	1	21	5
Região Nordeste	53	941	6
Paraná	96	385	25
Santa Catarina	52	266	20
Rio Grande do Sul	48	361	13
Região Sul	196	1.012	19
Totais/média nacionais	422	3.691	11

Fonte: Elaborado a partir de dados da MUNIC (IBGE, 2015) e do Portal da Transparência da União.

Tabela 3 – Valores repassados pela União aos consórcios intermunicipais por estado e por região, 1996-2018

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	17	8.269.060,79	486.415,34
Distrito Federal	1	1.355.022,40	1.355.022,40
Goiás	4	345.828,00	86.457,00
Mato Grosso	23	22.053.701,07	958.856,57
Região Centro-Oeste	45	25.117.280,13	558.161,78
Espírito Santo	12	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	107	156.220.541,18	1.473.778,69
Pernambuco	10	13.979.423,16	1.397.942,32
Sergipe	4	1.584.000,00	396.000,00
Alagoas	6	77.720.095,21	15.544.019,04
Maranhão	9	1.214.175,31	134.908,37
Paraíba	7	54.332.442,65	7.761.777,52
Bahia	14	207.245.336,92	14.803.238,35
Rio Grande do Norte	3	2.198.224,19	732.741,40
Ceará	0	-	-
Piauí	1	674.326,63	674.326,63
Região Nordeste	54	358.948.024,07	6.772.604,23
Paraná	96	71.792.935,54	747.843,08
Santa Catarina	52	33.165.003,95	648.567,48
Rio Grande do Sul	48	50.473.592,56	1.051.533,18
Região Sul	196	155.431.532,05	793.018,02
Totais/média nacionais	422	704.141.487,10	1.676.527,35

Fonte: Elaborado a partir de dados coletados no Portal da Transparência da União. Disponíveis em: portaltransparencia.gov.br

Em relação ao Norte do país, identificamos que 20 convênios foram celebrados pelos consórcios da região com o governo central. O caso mais bem-sucedido dentre os

estados nortistas foram os consórcios do Acre, que apresentaram uma razão de convênios por municípios consorciados bastante acima da média regional e dos demais estados da região. Além disso, estados como Amapá, Amazonas e Roraima não possuíam consórcio no período estudado.

A Região Nordeste concentra um amplo conjunto de consórcios intermunicipais que celebraram convênios com a União, com exceção do estado do Ceará, sem convênio com a União no período estudado. Em relação aos valores financeiros repassados aos consórcios públicos, identificamos que Alagoas e Bahia apresentaram o maior valor médio de recursos conveniados, demonstrando capacidade de articulação e captação de recursos dos consórcios situados nesses estados.

Os estados que compõem a Região Centro-Oeste apresentaram heterogeneidade na razão entre convênios e municípios consorciados e valor médio dos convênios. Enquanto Mato Grosso do Sul obteve a maior relação entre convênios e quantidade de municípios consorciados, o estado do Mato Grosso apresentou o maior valor médio por convênio celebrado com a União. Diferentemente, Goiás recebeu um menor valor médio de recursos quando comparado aos demais estados da região.

Já os estados da Região Sul ostentaram uma razão de convênios por municípios consorciados acima da média nacional, decorrente de seu alto montante de convênios firmados com a União – quase a metade do total nacional. No que concerne à distribuição de recursos entre os estados da região, os consórcios do Rio Grande do Sul foram os mais beneficiados.

No tocante à Região Sudeste, percebe-se que os estados de São Paulo e Minas Gerais apresentaram os valores mais baixos da razão entre convênios e municípios consorciados. Todavia, os outros dois estados – Rio de Janeiro e Espírito Santo – alcançaram maior razão de convênios por municípios consorciados muito em função de seu reduzido número de municípios. Em termos de recursos recebidos, Rio de Janeiro e Minas Gerais ostentaram os valores médios mais elevados.

Ao se comparar o cenário nacional dos convênios celebrados entre a União e os consórcios, a Região Sul e a Região Norte apresentaram valores mais elevados do total de convênios por municípios consorciados, enquanto que a Região Nordeste destacou-se por ter um valor médio de recursos por convênio bastante superior à média nacional e às demais regiões, atingindo R\$ 6.772.604,23 em 2015.

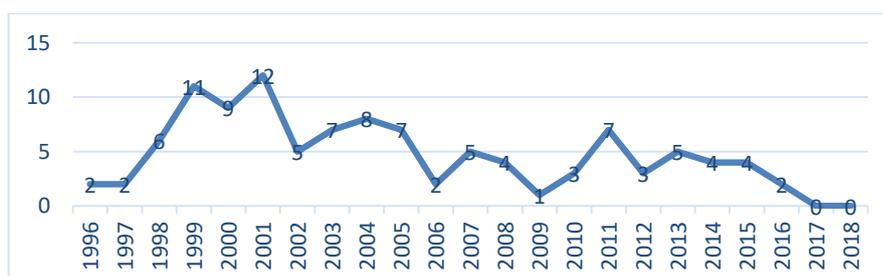
Portanto, existem inúmeras disparidades regionais no que concerne à celebração dos convênios e distribuição de recursos. Em termos da quantidade de convênios celebrados, algumas regiões brasileiras são bastante homogêneas entre si, como o Sul, em que todos os estados possuem consórcios que estabelecem muitos convênios com a União. Quanto aos valores médios recebidos, vislumbra-se que os consórcios dos estados de Alagoas e da Bahia apresentaram uma capacidade muito superior aos dos outros estados brasileiros de captar maior volume de recursos junto ao Governo Federal. Quanto à Região Sudeste, Minas Gerais e São Paulo apresentaram razão de convênios por estado e valor médio dos convênios inferiores aos demais estados da região e também em comparação com outros estados brasileiros. Estes resultados relativos aos convênios firmados com a União suscitam a importância de se examinar os convênios celebrados entre consórcios e governos estaduais, o que será desenvolvido na sequência.

3.4. O papel dos governos estaduais na transferência de recursos aos consórcios

Conforme apontam Strelec e Fonseca (2011), os estados de São Paulo e Minas Gerais possuem uma longa tradição de estabelecimento de consórcios intermunicipais. Deste modo, surpreendeu-nos o fato de que os consórcios paulistas e mineiros atingissem menores índices quanto à celebração de convênios com a União em comparação com os outros estados brasileiros.

A título de exemplo, apresenta-se o gráfico 5, que expõe a evolução temporal da celebração dos convênios com a União pelos consórcios da Região Sudeste, que totalizaram 106 convênios no período 1996-2016. Percebe-se que, após 2005, houve uma diminuição da quantidade de convênios celebrados entre os consórcios da Região Sudeste e a União.

Gráfico 11: Evolução temporal da celebração de convênios por consórcios situados na Região Sudeste com a União, 1996-2018

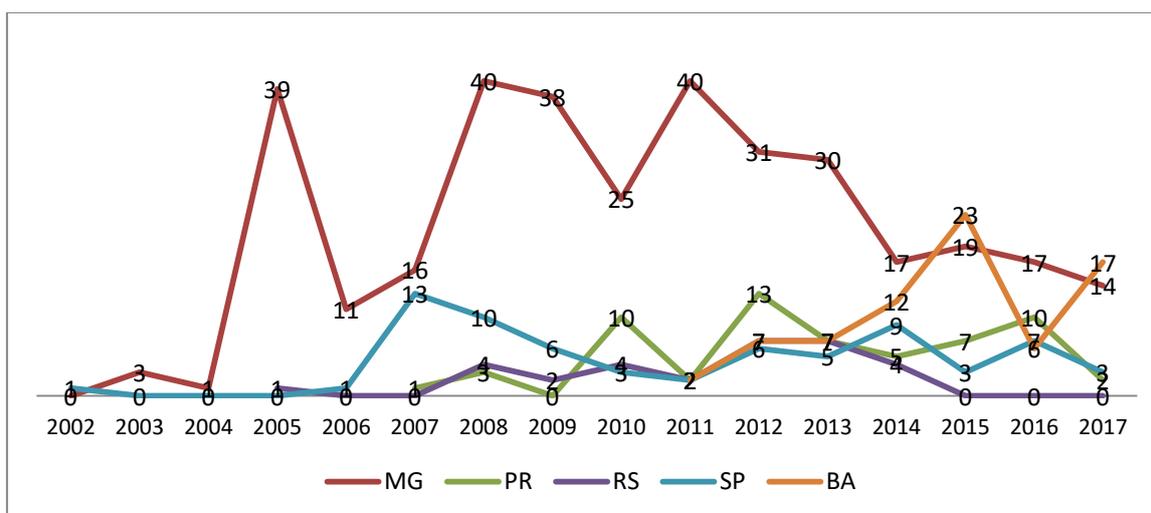


Fonte: Portal da Transparência da União. Disponível em: portaltransparencia.gov.br

Essa constatação suscitou a busca por informações sobre convênios envolvendo consórcios nos portais da transparência dos respectivos estados, a fim de responder à seguinte questão: qual é o papel dos governos estaduais no financiamento dos consórcios?

Infelizmente, não foi possível obter informações sobre convênios em todos os estados, o que inviabilizou um mapeamento nacional. Mas foi possível obtê-las nos portais da transparência dos estados de Minas Gerais, São Paulo, Paraná, Bahia e Rio Grande do Sul e, assim, elaborarmos o Gráfico 12, analisado na sequência. Ressalta-se aqui que os dados do Portal da Transparência da União estão disponíveis desde 1996, enquanto que no Portal da Transparência de Minas Gerais os dados estão disponíveis apenas desde 2002.

Gráfico 12: Quantidade de convênios celebrados entre os consórcios do PR, BA, SP, RS e MG e seus respectivos governos estaduais, 2002-2017⁹



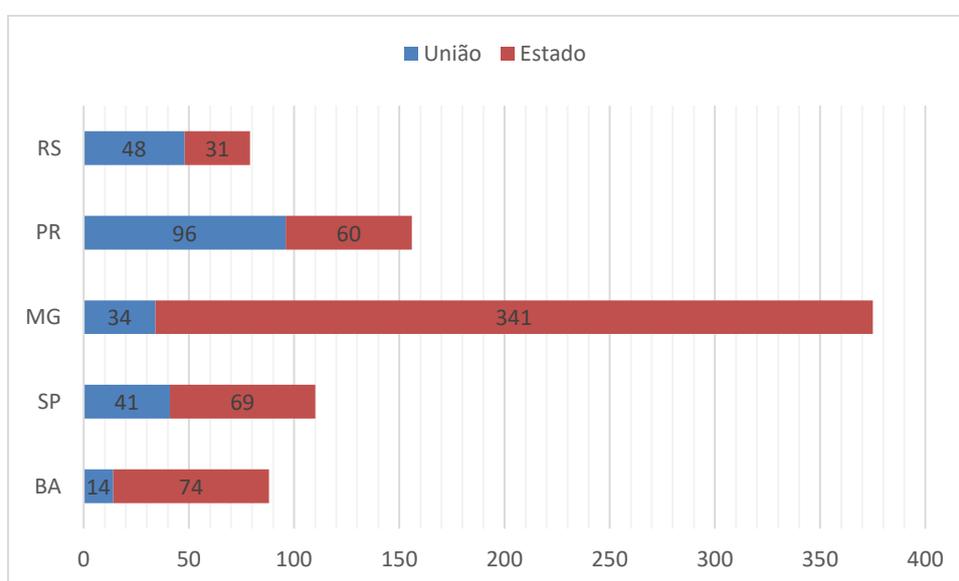
Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados dos Portais da Transparência dos estados do Paraná, São Paulo, Minas Gerais, Bahia e Rio Grande do Sul.

Comparando-se o número de convênios celebrados com os consórcios intermunicipais que envolveram o Governo Federal e os estaduais, identificamos dois padrões distintos entre os cinco estados brasileiros estudados: enquanto os consórcios mineiros, baianos e paulistas estabeleceram mais convênios com os governos estaduais, os consórcios gaúchos e paranaenses celebraram mais convênios com a União. Conforme ilustrado no

⁹ Os dados relativos aos convênios realizados pelos governos estaduais não estavam disponíveis para os anos anteriores a 2002 e para o ano de 2018. Por isso, a série histórica fica restrita entre 2002 e 2017.

Gráfico 13, de 2002 a 2017 foram estabelecidos, em Minas Gerais, 341 convênios entre os consórcios intermunicipais e o governo estadual, enquanto que com a União foram celebrados somente 34 convênios no mesmo período. Além de Minas Gerais, o estado baiano celebrou 74 convênios com os consórcios situados em seu território, ao passo que a União firmou apenas 14 convênios. Essa mesma relação também é encontrada no estado de São Paulo, embora com menor discrepância entre o financiamento estadual (69 convênios) e o federal (41 convênios). Desse modo percebe-se nos três estados – BA, MG e SP – uma maior influência dos governos estaduais no financiamento dos consórcios em relação à participação da União.

Gráfico 13 – Comparação dos consórcios financiados pela União e pelos governos estaduais no Paraná, Rio Grande do Sul, São Paulo e Minas Gerais, 2002-2017¹⁰



Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados dos Portais da Transparência dos estados do Paraná, São Paulo, Minas Gerais, Bahia e Rio Grande do Sul.

Em relação às áreas dos convênios financiados pelos governos estaduais, constatamos que há uma predominância da saúde, principalmente nos estados de Minas Gerais, Paraná e São Paulo. No caso do Rio Grande do Sul e Bahia, além dessa área da saúde, há um interesse do governo estadual em financiar convênios voltados à segurança pública, à regulação fundiária, às políticas de combate à seca, ao meio ambiente e ao manejo de resíduos sólidos.

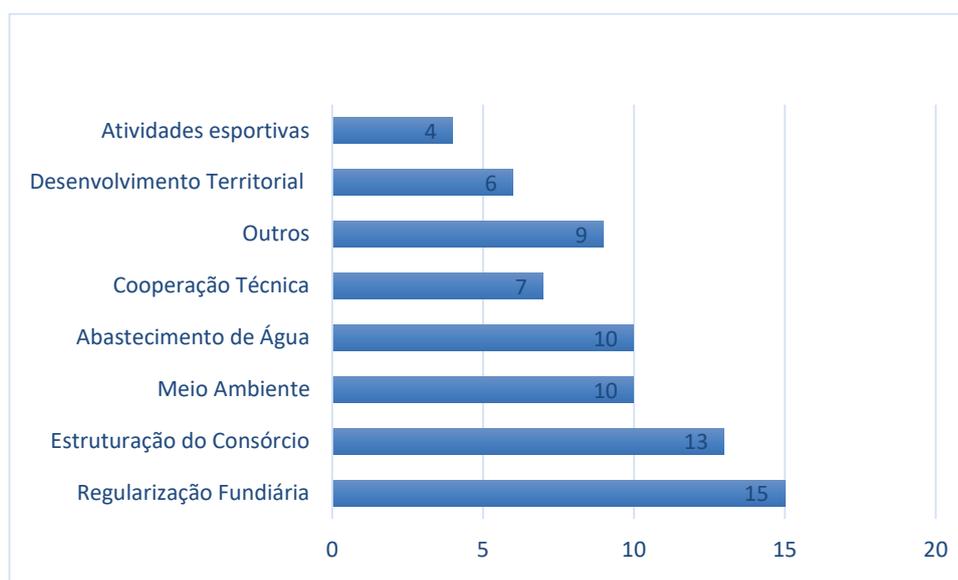
¹⁰ Devido a ausência de dados para o ano de 2018 no momento da coleta de dados dos portais da transparência desses estados, não estamos computando, para esses gráficos, os dados de 2018 referentes à União.

Um consórcio intermunicipal tem a possibilidade de estabelecer convênios tanto com o governo estadual quanto com o federal, e os dados apresentados mostram que há um padrão muito heterogêneo dentro do país. Percebeu-se certo protagonismo de alguns governos estaduais em financiar e estabelecer parcerias políticas com os consórcios intermunicipais, ao passo que este perfil não é encontrado em outros estados.

A partir disso, pretende-se explorar agora os objetivos dos convênios celebrados entre os consórcios e os governos estaduais, que aparecem destacados nos gráficos a seguir.

O Gráfico 14 – referente ao estado da Bahia – mostra que 21% dos convênios tinham por objeto a regularização fundiária e 18%, a própria estruturação do consórcio enquanto organização. Em seguida vêm, em proporção idêntica de 14% cada, as ações relativas ao abastecimento de água e ao meio ambiente. Ressaltamos que, nesse estado, as ações de saúde não são o foco principal dos convênios celebrados com o governo estadual.

Gráfico 14 – Convênios celebrados pelos consórcios baianos com o governo estadual, por área e quantidade de convênios celebrados, 2002-2017



Fonte: Elaborado pelo autor a partir do Portal da Transparência do Governo do Estado da Bahia.

No que concerne aos convênios estabelecidos entre os consórcios mineiros e o governo de Minas Gerais, aponta-se que 93% deles são voltados à área da saúde, 5% à de meio ambiente e os 2% restantes às de gestão de resíduos sólidos e de desenvolvimento rural.

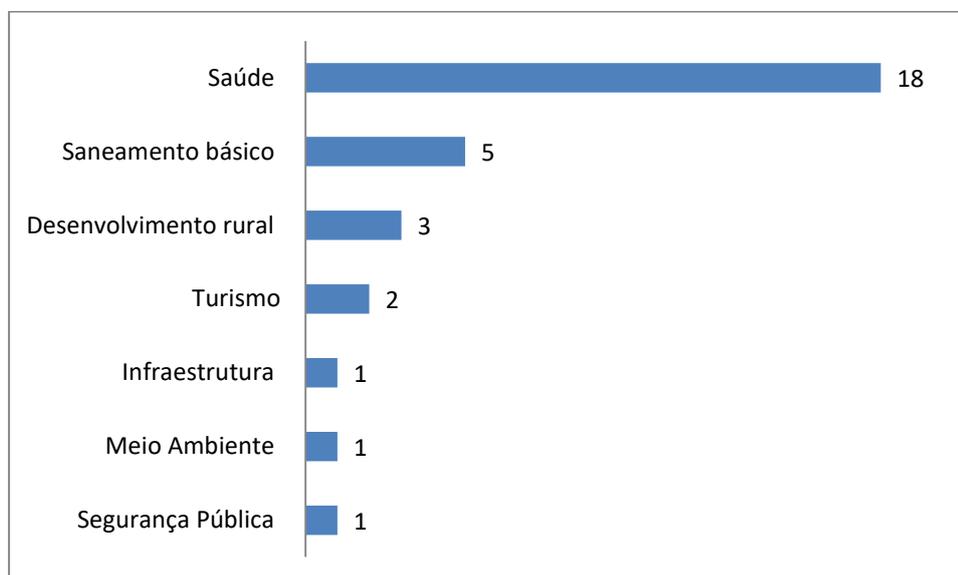
Em relação aos objetivos dos convênios estabelecidos entre os consórcios paranaenses e o seu respectivo governo estadual, identifica-se que 100% deles visavam

desenvolver ações na área da saúde, a maioria voltada à implementação da assistência ambulatorial de média e alta complexidade, à assistência farmacêutica e à compra de materiais hospitalares para os serviços de saúde dos municípios consorciados. Assim como em Minas Gerais, constatou-se que, ao longo do tempo, muitos consórcios paranaenses celebraram mais de um convênio com o governo estadual.

No caso dos convênios celebrados pelos consórcios paulistas com o governo estadual, não foi possível obter os dados sobre o seu objetivo, apenas o nome do consórcio proponente. Identificamos que, dos 69 convênios firmados, 33 deles foram propostos pelo Consórcio Hospital Regional de Divinolândia e 13 pelo ConSaúde Hospital Regional. Assim, com base no nome do consórcio, é possível afirmar que 67% dos convênios celebrados abrangiam a área da saúde. O restante envolveu consórcios que se intitulavam de desenvolvimento regional e de promoção social. Isto leva à constatação de que, da mesma forma que foi encontrado nos estados de Minas Gerais e Paraná, em São Paulo existe um conjunto de consórcios públicos que conseguiram estabelecer convênios com o governo estadual e desenvolver suas políticas.

O gráfico a seguir apresenta a quantidade dos convênios celebrados pelos consórcios do Rio Grande do Sul com o governo estadual, conforme a sua área de atuação. Ao todo, de 31 convênios, 58% buscavam promover ações de saúde. Além dessa área, identificamos outros tipos de políticas públicas priorizadas pelos consórcios, tais como: saneamento básico, desenvolvimento rural, meio ambiente, turismo e segurança pública.

Gráfico 15 – Convênios celebrados entre consórcios gaúchos e o governo estadual, por quantidade e área, 1996-2017



Fonte: Elaborado pelo autor a partir do Portal da Transparência do estado do Rio Grande do Sul.

Verificou-se que os consórcios dos estados da Bahia e do Rio Grande do Sul apresentam um leque um pouco mais diversificado de ações desenvolvidas. Em contrapartida, os consórcios dos estados do Paraná, Minas Gerais e São Paulo parecem mais especializados na área da saúde. Em relação à capacidade de construção de uma estrutura institucional duradoura pelos consórcios públicos (ABRUCIO *et al.*, 2013), ressaltamos que ela varia entre as regiões do país. Se, por um lado, em termos relativos, os consórcios da Região Nordeste conseguem captar um maior volume de recursos financeiros e os da Região Sul conseguem celebrar mais convênios com a União, ainda são reduzidos os convênios firmados na Região Centro-Oeste com a União. Também é possível identificar distintas capacidades de articulação política dos consórcios, alternando o financiamento de suas atividades entre os governos federal e o estadual, além de existirem algumas organizações mais ativas – no Paraná, São Paulo e Minas Gerais – que celebram repetidos convênios, seja com a União, seja com os governos estaduais.

3.5. Os consórcios no Brasil e sua atuação dentro das *policy arenas*

A literatura aponta que os consórcios são espaços institucionais criados com o objetivo de auxiliar os municípios a terem acesso a um conjunto de produtos e serviços que, sozinhos, não conseguiriam (STRELEC; FONSECA, 2011; MACHADO; ANDRADE, 2014; ROCHA, 2016). Essas organizações, quando criadas, decidem em que área vão atuar e se inserem em arenas de políticas públicas específicas (como no caso de consórcios de saúde, de meio ambiente, de resíduos sólidos e os voltados à agricultura, por exemplo), onde as regras do jogo já estão definidas por meio de regulamentações específicas. Deste modo, argumentamos que o desenvolvimento de ações pelos consórcios está condicionado ao desenho institucional de cada campo de política pública em que eles se inserem. Essa ideia se remete à seminal definição de Lowi (1972, p. 289), “*policy determines politics*”, ou seja, a política pública é considerada uma variável independente que pode influenciar a prática política, que se mostra útil à compreensão do caso empírico aqui estudado. Além disso, apenas uma análise transversal dos consórcios poderia permitir uma discussão à luz da teoria de Lowi (1972), tendo em vista o fato de que seria necessário observar vários consórcios simultaneamente. Dessa forma, analisar os convênios celebrados por eles com a União permitiu a observação da atuação de um conjunto variado de consórcios em áreas de políticas públicas (*policy arenas*) consideradas *arenas of power*, nas palavras do autor: “Então, estas

arenas de políticas ou de atividade governamental constituem verdadeiras arenas de poder” (LOWI, 1964, p. 689).

Com base em Lowi (1972), Frey e colaboradores analisam e comparam distintos tipos de políticas públicas no contexto federativo brasileiro, assinalando os seus padrões institucionais e processuais.

Já Lowi (1972), distinguindo diferentes tipos de *policies* de caráter distributivo, redistributivo, regulatório e constitutivo – essas últimas correspondendo a políticas autorregulatórias ou políticas modificadoras das regras do jogo –, identifica, em função das reações e expectativas dos destinatários com relação às políticas, diferentes arenas políticas caracterizadas por processos peculiares de formação de consenso e conflito em virtude justamente do tipo de política em questão. Ou seja, dependendo do tipo de *policy*, as arenas políticas podem ser mais conflitivas – mais marcadas pelo enfrentamento ideológico – ou mais tendentes à busca de consenso. (Frey *et al.*, 2017, p. 11).

Dessa forma, para o presente estudo sobre consórcios intermunicipais e suas distintas áreas de atuação também procuramos entender como operam as diferentes áreas em que esses se inserem a partir de parâmetros comuns como: (1) quais são os principais marcos regulatórios das áreas de políticas públicas e que efeitos eles têm sobre os objetivos dos convênios celebrados; (2) que efeitos a Lei dos Consórcios teve na celebração de convênios entre eles e a União; (3) que tipo de produtos e serviços os consórcios visam oferecer a partir desses acordos. Em nosso entendimento, a abordagem proposta por Lowi (1972) e Frey e colaboradores (2017) contribui para a análise das atividades – convênios firmados – dos consórcios por *policy arena*, as suas estruturas (*polity*) e os processos decisórios que caracterizam cada arena (*politics*).

3.6. Apresentando as distintas *policy arenas*

Neste capítulo, apresentaremos uma discussão em torno das áreas do meio ambiente, gestão de resíduos sólidos e desenvolvimento rural. Foram escolhidas essas áreas tendo em vista que foram o principal foco dos convênios celebrados. Buscou-se então, resgatar os principais pontos da legislação de cada área e como os convênios celebrados pelos consórcios se relacionam com elas. O caso dos consórcios de saúde não será discutido aqui, mas no próximo capítulo, pois entendemos que esta *policy arena* necessita de um olhar pormenorizado por conter maior número de consórcios e por sua estruturação e funcionamento mais complexo em relação às outras áreas.

Em relação às políticas setoriais discutidas neste capítulo, destacamos que há, na área do meio ambiente, desde a década de 1970 no Brasil, uma preocupação em consolidar

um arcabouço institucional. Segundo Leme (2010), em 1974 foi criada a Secretaria Especial do Meio Ambiente, em âmbito federal, que em 1992 foi elevada à condição de Ministério. Além disso, data de 1981 a criação do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA).

O processo de descentralização que o Brasil atravessou a partir da década de 1980 também teve efeitos sobre a área ambiental. No que concerne à atual implementação de políticas ambientais e do cumprimento das obrigações legais requeridas, Leme (2010) aponta que o município passou a ser o principal responsável por um largo conjunto de políticas ambientais. Assim, ao passo que as leis e normativas ambientais foram produzidas em nível federal, a sua implementação passou a ser de responsabilidade municipal. O artigo 225 da Constituição Federal de 1988 apresenta que todos os cidadãos brasileiros têm direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado e preservado. A partir deste marco, a legislação infraconstitucional vem buscando descentralizar as ações do poder público, fortalecendo o papel dos municípios na gestão do meio ambiente.

Em relação às políticas de resíduos sólidos, é preciso apontar que, tanto a Lei nº 11.445 (BRASIL, 2007), conhecida como a Lei de Saneamento Básico, quanto a Lei nº 12.305 (BRASIL, 2010), conhecida como a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), estabelecem que todas as prefeituras brasileiras devem elaborar os seus respectivos Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB) e seus Planos Municipais de Resíduos Sólidos (PMRS). As duas leis representam marcos importantes para *policy arena* e prescrevem que a confecção de ambos os planos é condição necessária para o município receber recursos da União para executar ações de saneamento básico e manejo de resíduos sólidos. A lei que institui a PNRS (BRASIL, 2010) refere, ainda, que os municípios consorciados terão prioridade para acessarem os recursos da União voltados à construção de sistemas de manejo de resíduos sólidos. Desse modo, a União instituiu um mecanismo de indução à criação de consórcios que priorizem essa área, conjuntamente com a obrigação dos municípios elaborarem os planos municipais de manejo de resíduos sólidos e de saneamento básico (MAIELLO; BRITTO; VALLE, 2018). É importante observar, também, que a PNRS indica que, para os municípios de até 20 mil habitantes, o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos terá conteúdo simplificado.

Conforme apontado pela literatura, a situação dos municípios brasileiros no que diz respeito ao tratamento de resíduos sólidos é bastante crítica. Simão e colegas (2018) apontam que, no ano de 2014, apenas 40,2% realizavam a prática adequada de tratamento de

resíduos sólidos urbanos, enquanto que os outros 59,8% depositavam o lixo em espaços a céu aberto, em lixões, onde não havia qualquer tipo de manejo adequado. Observa-se que para a maioria dos municípios brasileiros seria inviável construir um sistema de manejo de resíduos sólidos próprio, dado os custos de construção e manutenção do mesmo; desta forma, a gestão regional por meio de um consórcio pode ser entendida como uma alternativa.

Em relação à área de agricultura, é relevante apresentarmos o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA), promulgado pelo Decreto nº 5.741 (BRASIL, 2006). Esse sistema determina a responsabilidade das prefeituras em criarem os seus próprios Serviços de Inspeção Municipais (SIM), com o encargo de fiscalizar os estabelecimentos que industrializam produtos de origem animal e vegetal (queijos, geleias, doces de frutas, embutidos, ovos, mel, carnes etc.). De acordo com Grisa e Schneider (2014), a SUASA e o SIM foram criados com o objetivo de agregar valor aos alimentos produzidos pela agricultura familiar e possibilitar a sua posterior comercialização.

É importante ressaltar que o Decreto nº 5.741/2006 prevê a participação dos consórcios dentro do sistema de inspeção sanitária. Segundo o seu artigo 31, “O Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, como instância central e superior, disciplinará mecanismos que viabilizem a participação de consórcios de entidades públicas e privadas, institutos e fundos para a implementação de política sanitária ou fitossanitária comuns, de forma a garantir maior inserção da microrregião nos mercados regional, nacional e internacional”. Desse modo, os consórcios foram previstos enquanto atores na implementação dessa política.

O SUASA também determina que as prefeituras devem cumprir um determinado conjunto de requisitos técnicos e estruturais para fazer a fiscalização dos estabelecimentos. A legislação prescreve, igualmente, que os produtos fiscalizados possuem comercialização restrita no espaço geográfico do órgão fiscalizador. A título de exemplo, um produto fiscalizado pelo município de Santa Maria/RS só poderá ser vendido no respectivo território municipal; e um produto fiscalizado pelo órgão do estado de Minas Gerais somente pode ser comercializado no estado mineiro. Todavia, a criação de um sistema de inspeção sanitária em um município de pequeno porte é considerada inviável devido aos custos de sua manutenção (médicos veterinários para fazer a fiscalização, laboratório de análises dos materiais, equipamentos etc.). Portanto, uma das vantagens da inserção dos consórcios intermunicipais nessa área é a de que o trabalho poder ser realizado em conjunto, permitindo que municípios

menores tenham um Serviço de Inspeção Municipal para as suas agroindústrias, e organizado de forma regional.

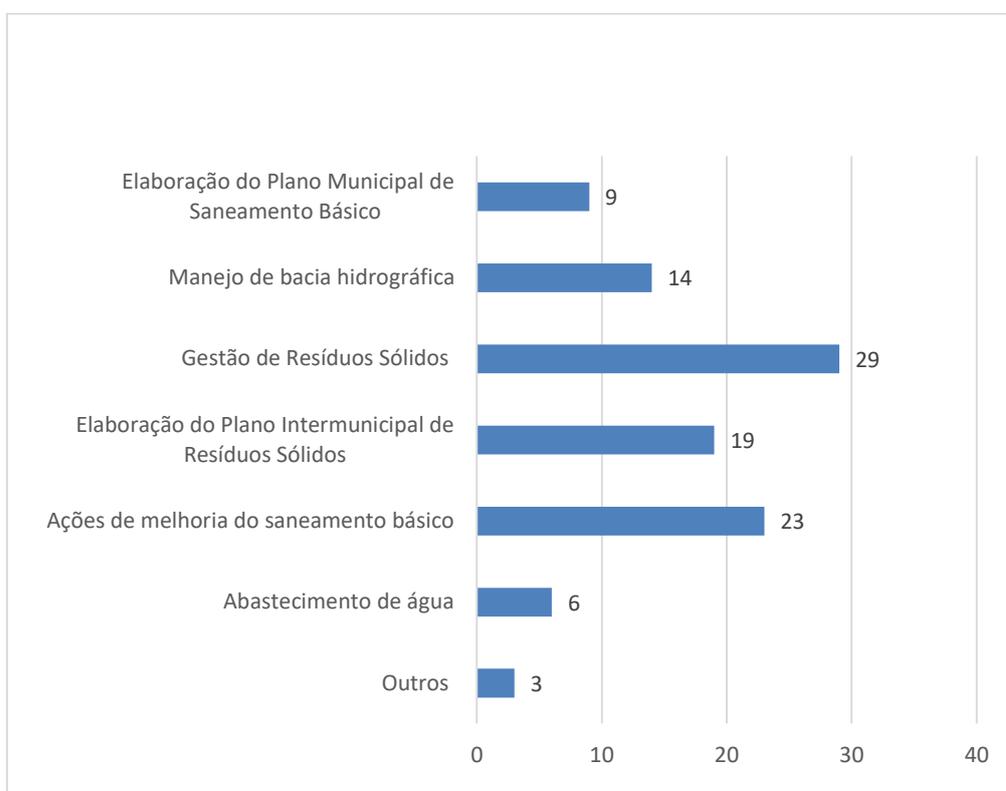
As *policy arenas* apresentadas são compostas por um conjunto de regras institucionais que produzem um efeito importante no desenho federativo. Em outras palavras, nas áreas de meio ambiente, de resíduos sólidos, de saneamento básico e de agricultura, o poder executivo municipal passou a ser o principal ator do processo de implementação dessas políticas. É consenso na literatura que a maioria dos municípios brasileiros possui baixa capacidade técnica e financeira de cumprirem, por conta própria, todas as exigências relativas a cada campo de política pública, tais como a construção de um sistema adequado de manejo de resíduos sólidos, de um Serviço de Inspeção Municipal, bem como condições para a elaboração de planos e relatórios técnicos (FERNANDES, 2016).

Dentro do jogo federativo, portanto, os consórcios assumem a função de serem instâncias de cooperação para que os municípios consigam implementar as políticas públicas a eles concernentes. O estabelecimento de convênios entre os consórcios e a União – a seguir examinados – apresenta-se como uma alternativa para que aqueles contem com recursos para implementar ações. Entendemos que por meio da análise dos convênios será possível elucidar de que modo os consórcios se inserem em cada área de política pública.

3.7. Apresentando os convênios na área de meio ambiente, saneamento básico e resíduos sólidos

Identificamos que há um conjunto amplo de atividades que os consórcios intermunicipais realizam na área de meio ambiente, saneamento básico e gestão de resíduos sólidos e que, para realizá-las, celebraram convênios com a União com vistas a captarem recursos. A partir da análise de conteúdo das propostas que embasaram os convênios entre consórcios e União, foi possível organizar os respectivos objetivos nas seguintes áreas: construção de aterro sanitário e usina de reciclagem; elaboração do plano de gestão integrada de resíduos sólidos; elaboração do plano de saneamento básico; recuperação de bacia hidrográfica; cadastramento de usuários de recursos hídricos; implantação do sistema de resíduos sólidos; educação ambiental; ação de controle da qualidade da água e execução da política de resíduos sólidos e saneamento. No gráfico 16, constam os objetivos dos 103 convênios identificados.

Gráfico 16 – Objetivos dos convênios relacionados às áreas de meio ambiente, gestão de resíduos sólidos e saneamento básico celebrados entre os consórcios e a União, em números absolutos e por tipo, Brasil, 1996-2018



Fonte: Elaborado pelo autor a partir do Portal da Transparência da União. Disponível em: portaltransparencia.gov.br

No que concerne aos dados analisados, identificamos que a elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico e do Plano Municipal de Resíduos Sólidos está entre as principais atividades realizadas pelos consórcios, totalizando 28 objetivos (27% do total). Como já apontado, a Política Nacional de Saneamento Básico, bem como a Política Nacional de Resíduos Sólidos, estabelecem que os municípios devem elaborar os planos municipais de saneamento e resíduos sólidos sem os quais eles não podem acessar os recursos da União para a implementação das respectivas políticas. Todavia, a confecção de planos municipais, nos dois casos, exige um conjunto de capacidades técnicas (tais como a contratação de geógrafos, biólogos, ambientalistas, engenheiros etc.) que os municípios, em sua maioria, não possuem. Assim, a celebração de convênio representa uma alternativa para obter os recursos necessários, por exemplo, para a contratação dos profissionais requeridos. Desse modo, os consórcios constituem-se em organizações que possibilitam que tais planos sejam produzidos e entregues aos municípios consorciados. Contudo, ainda que seja condição para o acesso aos

recursos da União, a mera elaboração de instrumentos de planejamento não garante que os recursos sejam obtidos e as políticas sejam executadas pelas prefeituras municipais.

Além disso, pode-se citar a Lei nº 12.873/2013 (BRASIL, 2013), que autoriza a Companhia Nacional de Abastecimento a utilizar o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) e o Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: 2012/2015 (BRASIL, 2011). Essas duas legislações são citadas nos objetivos dos convênios celebrados pelos consórcios com a União para a área das políticas de combate à seca. No trecho abaixo, é exposto o objetivo de um convênio firmado por um consórcio situado no estado da Bahia, no ano de 2013.

O Consórcio Público de Desenvolvimento Sustentável do Território Portal do Sertão, fundado em 20 de fevereiro de 2010, com base na Lei Federal 11.107 é uma autarquia de direito público, que conta com 08 municípios consorciados ativos, possuindo como objetivo a execução de políticas públicas que visem o desenvolvimento econômico e social nos municípios que compõe o Território de Identidade Portal do Sertão, sobretudo políticas de convivência com a Seca e acesso a água. (...) Dessa forma, há de se pensar em políticas de convivência com a seca, em contraposição a uma política de combate, que proporcione aos agricultores a permanência em seus locais de origens, valorizando técnicas locais e que proporcionem impactos e resultados diversos na produção de alimentos e na geração de renda. Dessa forma, as tecnologias apresentadas neste cenário possibilitam que o agricultor e a agricultora permaneçam em seus respectivos locais de origem, ampliem sua renda familiar, fortaleça os princípios da agricultura familiar e insiram outras componentes das famílias, vide exemplo os jovens no sistema de produção, com conseqüente redução do êxodo rural e do crescimento populacional desordenado nos centros urbanos, pois em um único sistema como o apresentado neste projeto, agregam-se várias sugestões: captação da água de chuva, confecção de horta, utilização de fontes hídricas locais, sistemas produtivos de comercialização, inserção de produtos nos sistemas produtivos e sistema educacional com a inserção dos princípios relacionados à agricultura familiar e agroecologia, de forma a contribuir com as metas prioritárias para 2012/2015 do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2012/2015), no qual procura estabelecer estratégias que permitam ampliar o acesso à água para consumo humano e produção de alimentos das famílias da zona rural das diversas regiões do país e dos povos indígenas e povos e comunidades tradicionais por meio da implementação de tecnologias de captação e armazenamento de água (Segunda Água). Portanto, a proposta aqui apresentada busca integrar uma das orientações do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (2012/2015), no qual informa a manutenção e a priorização em iniciativas que ampliem o acesso à águas às famílias do Semiárido brasileiro, por meio de uma política de águas que contemplem as várias dimensões de vida de suas populações e valorize a sabedoria, as experiências e o protagonismo dos sertanejos. Salientamos que o Consórcio Possui capacidade técnica e gerencial para execução do Projeto solicitado, possuindo em seu quadro hoje uma equipe de 24 funcionários, tendo procuradoria, controladoria e comissão de licitação próprias, diretorias financeiras e administrativa, além de estrutura física adequada. (Fonte: Portal da Transparência, 2019).

Nesse caso, a interpretação que se faz desse fenômeno vai de encontro com a premissa apresentada no início desse texto. Em primeiro lugar, os consórcios conseguem articular as demandas regionais (no caso, as ações de combate à seca no Nordeste) mas, ao mesmo tempo, há um conjunto de políticas nacionais que regulamentam os tipos de ações que

podem ser desenvolvidas nos contextos locais. Diante disso, os consórcios se esforçam para “encaixar” suas demandas regionais à alguma política nacional a fim de obter os recursos.

No caso da gestão de resíduos sólidos, por sua vez, a vinculação do município a um consórcio é ainda mais importante porque a Política Nacional determina que os consórcios tenham prioridade no acesso aos recursos federais. Dessa forma, por meio da PNRS, a União fortalece a gestão integrada dos resíduos e propõe medidas de incentivos para a formação dos consórcios. Maiello e colegas (2018) questionam, ao observar o conjunto de exigências da PNRS para com os municípios brasileiros, qual seria a capacidade deles atenderem as determinações legais. Os autores apontam, ainda, que muitos municípios brasileiros encontram dificuldades quase insolúveis de planejar e implementar isoladamente a política. Por isso, segundo os autores, torna-se necessária a gestão regionalizada dos resíduos sólidos a fim de superar as deficiências estruturais, reduzir custos no sistema de coleta e tratamento e obter ganhos de escala na gestão dos processos (MAIELLO *et al.*, 2018).

Em seguimento à análise dos objetivos do convênio, foi verificado, ainda, que alguns consórcios buscam estabelecer uma gestão integrada de resíduos sólidos, ou seja, propõem que membros do consórcio trabalhem conjuntamente em nível regional com essa política. Neste sentido, constatamos que 35% dos convênios celebrados na área do meio ambiente, gestão de resíduos sólidos e saneamento básico firmados no período de 1996-2018 tinham por objetivo desenvolver ações voltadas à construção de aterros sanitários ou usinas de reciclagem dos resíduos sólidos pelos próprios consórcios. Isto demonstra que, além de elaborar os planos de resíduos sólidos, um conjunto de consórcios executa a política pública, prestando diretamente os serviços concernentes e organizando os recursos e as demandas do território.

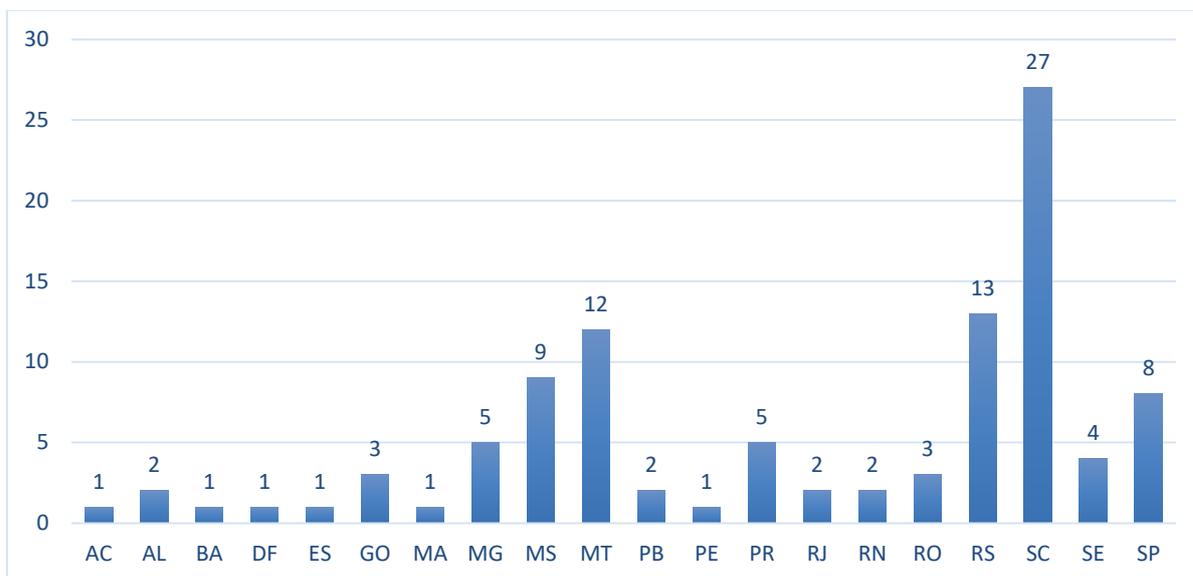
Ademais, foi constatado um caso que ilustra a importância do consórcio enquanto organização que permite aos municípios participantes acessarem um conjunto de benefícios. O Consórcio Intermunicipal da Serra Catarinense, sediado em Lages, conseguiu firmar 16 convênios com a União entre os anos de 2010 e 2011. As propostas submetidas buscavam realizar a implantação e melhoria do sistema de esgotamento sanitário nos municípios da região Serrana de Santa Catarina, atendendo cidades com menos de 50 mil habitantes. É interessante mencionar que em todas as 16 propostas os textos relativos aos objetivos e à justificativa eram iguais, salvo o nome do município que receberia o recurso. O consórcio submeteu um projeto para cada município consorciado, cujo valor do convênio variou entre R\$ 432.552,63 e R\$ 2.200.000,00, recebendo recursos para que os municípios implantassem

os sistemas de esgotamento sanitário dentro de seus territórios. Portanto, o consórcio atuou como um facilitador ou mediador ao reunir prefeitos que obtiveram recursos por seu intermédio, tendo ele grande potencial de articulação política dos municípios para a obtenção de recursos federais.

Em relação à fonte de recursos, verificamos que o Ministério da Saúde (MS) é o principal financiador dos convênios celebrados entre a União e os consórcios intermunicipais da área de meio ambiente, resíduos sólidos e saneamento básico, através da Fundação Nacional de Saúde (FUNASA). Constatou-se que o MS financiou 51,8% dos convênios voltados para essa área celebrados no período de 1996 a 2018, enquanto o Ministério do Meio Ambiente foi responsável por 34,9% e o Ministério das Cidades por 10,8% do montante total dos convênios.

Em relação à distribuição dos convênios pelos estados e regiões brasileiras, verificamos uma preponderância daqueles das regiões Sul e Sudeste frente aos demais. Os consórcios de Santa Catarina destacaram-se pela quantidade de convênios na área de meio ambiente, resíduos sólidos e saneamento básico, conforme identificado no Gráfico 17.

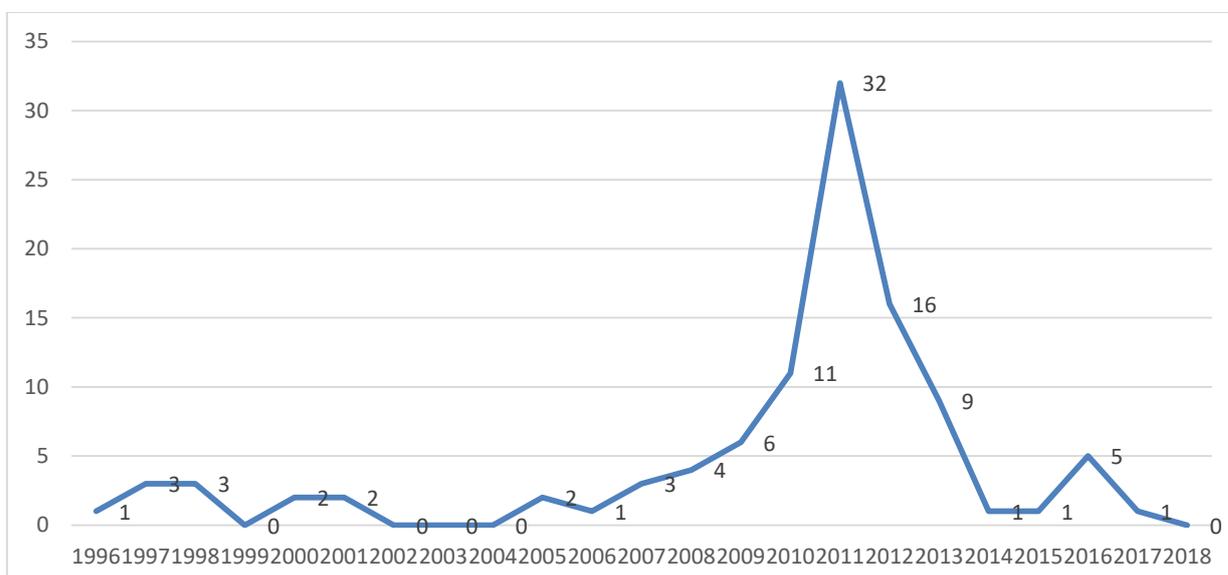
Gráfico 17 – Quantidade de convênios celebrados na área do meio ambiente, saneamento básico e gestão de resíduos sólidos por estado da federação, Brasil, 1996-2018



Fonte: Elaborado pelo autor a partir do Portal da Transparência da União. Disponível em: portaltransparencia.gov.br

Quanto ao ano de estabelecimento dos convênios na área de meio ambiente, saneamento básico e gestão de resíduos sólidos, percebe-se que a instauração da Política Nacional de Resíduos Sólidos, aprovada em 2010, pode ter estimulado a celebração de convênios, na medida em que a quantidade dobrou no ano da aprovação da mencionada lei e dobrou novamente no ano seguinte. Contudo, percebe-se que o número de convênios firmados nessa área diminuiu após o ano de 2012.

Gráfico 18 – Quantidade de convênios celebrados por ano referente à área de meio ambiente, gestão de resíduos sólidos e saneamento básico, Brasil, 1996-2018



Fonte: Elaborado pelo autor a partir do Portal da Transparência da União. Disponível em: portaltransparencia.gov.br

Em suma, percebe-se que existe nessa arena de políticas um mecanismo de indução da União para a criação dos consórcios, visto que estes são prioritários para a captação de recursos destinados à gestão de resíduos sólidos, conforme consta na lei específica. Portanto, ao passo que a Lei dos Consórcios Públicos (BRASIL, 2005) não trouxe um aumento expressivo e imediato da quantidade de convênios na área do meio ambiente, gestão de resíduos sólidos e saneamento básico no Brasil, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (BRASIL, 2010) criou um mecanismo de *enforcement* para o estabelecimento de convênios com a União via consórcios. Ou seja, devido à prioridade atribuída aos consórcios para o acesso aos recursos federais, vários municípios aproveitaram essa oportunidade/determinação para atuarem de forma consorciada nessa área de política pública.

Em relação aos consórcios que desenvolvem trabalho na área do manejo de resíduos sólidos no Rio Grande do Sul, identificou-se um conjunto de dificuldades e empecilhos no desenvolvimento desse tipo de ação. Em primeiro lugar, constatou-se que são poucos os aterros sanitários que podem receber e tratar o lixo. Isso faz com que os editais de licitação para empresas que prestam esse serviço apresentem sempre as mesmas empresas, que, não raro, operam com preços considerados pelos interlocutores como injustamente altos.

A entrevista abaixo relata as dificuldades de se implementar um sistema adequando de manejo de resíduos sólidos em uma região litorânea do estado do Rio Grande do Sul. É possível depreender que os antigos sistemas de manejo de resíduos sólidos são, atualmente, considerados ilegais e, por isso, os municípios precisam pensar em novas formas de gestão dos resíduos.

Isso foi assim: nós tínhamos um aterro sanitário em Tramandaí, que já vinha há 20 anos com apontamentos da FEPAM para fechar, porque não estava funcionando direito. Não sei se você conhece alguma coisa sobre aterro sanitário, ele exige horrores de investimento e são poucas as empresas que fazem isso. Não pode ser um lixão, tem que ser separado, tem que ter reciclagem, áreas de contenção, tem que ter sistemas para drenar esse líquido, depois tratar esse líquido. É toda uma logística tecnológica e de sistema em si para poder dar o tratamento adequado para aquele lixo, reunido no local, que seja ambientalmente sustentável e, naturalmente, não gere problemas para a comunidade que está em volta daquilo ali. Então, o que eles usam hoje... antigamente se jogava a rodo, a céu aberto e ia ficando. Esses eram os lixões. Hoje em dia isso é ilegal, terminantemente proibido por lei e não se pode mais. O município é responsabilizado legalmente. E o que acontece? Tramandaí é um aterro sanitário com licenciamento ambiental da FEPAM, porém trabalhava de uma forma que mais parecia um lixão do que com um aterro que estava dentro das regras que a lei exige. Então já vinha uns 20 anos que a FEPAM vinha batendo nisso e querendo fechar o aterro de Tramandaí. O problema é que, na nossa região, não tem mais nenhum aterro próximo. A FEPAM não liberou nunca mais áreas para novos aterros justamente porque é um problema isso. E aí, onde a gente vai colocar o nosso lixo?

Se o cara não opera direito o próprio aterro, eles não vão sair liberando área para todo mundo. Tem que ter um controle. E aqui no litoral norte, por ser uma região próxima ao mar, os lençóis freáticos são muito superficiais, entendeu, esse lixo uma vez concentrado, é fácil ele contaminar tudo. Então, por essas questões, a FEPAM tem todo o cuidado e determinou que na nossa região não vai se ter um novo aterro sanitário e o aterro que tinha aqui em Tramandaí era enorme, recebia lixo de todo os municípios da região, foi fechado em maio agora. O ano passado nós assumimos esse compromisso de fazer um edital pelo consórcio público para lançar uma área de transbordo, e não um aterro sanitário, uma área de transbordo. A área de transbordo é, tu vem, traz o lixo, ele fica armazenado por menos de 48 horas. A empresa que ganhar, ela tem que recolher aquele lixo e levar para um aterro licenciado. (Entrevista 7, realizada em 17 de setembro de 2018).

É possível identificar que os consórcios desenvolvem um papel de aglutinar as demandas dos municípios nessa área específica. Além disso, percebe-se que o consórcio não tem como objetivo implementar o serviço, mas sim, auxiliar os municípios na gestão, elaborando um edital de contratação da empresa que vai prestar o serviço de fato.

Abaixo, segue mais um trecho da entrevista, que mostra a dificuldade dos municípios e do consórcio público em negociarem com uma empresa que monopoliza o mercado de gestão e transporte de resíduos.

E isso porque, no estado, no RS, são poucas as empresas que têm aterro sanitário, a que domina o mercado, é essa empresa que se chama XYZ (nome fictício) e ela é dona desse aterro da cidade YYX (nome fictício). As outras empresas, para nós, eram muito mais distantes. E num edital de licitação, a distância, ela representa muito, ela encarece ou barateia. Se tu tem uma distância muito grande, você tem uma despesa em transporte grande. Então não daria para orçar empresas da fronteira oeste e na nossa região não havia empresas que fizessem esse serviço, nenhum aterro sanitário na região. Havia um em Santa Catarina, que tem, mas é uma empresa longe. Então, na prática, nós lançamos um edital em que sabíamos que duas empresas iriam concorrer. E aí, o que a gente pediu nesse edital, que a empresa fornecesse duas áreas de transbordo, uma em Tramandaí e outra em Torres. Todos os municípios levariam seu lixo até a área de transbordo. E a empresa pegaria e levaria até o seu aterro. Fizemos todo o edital prevendo essas áreas de transbordo. Colocamos o edital na rua, o que aconteceu? Essa empresa que detém o monopólio não ganhou nenhum, porque ela queria mais dinheiro, queria receber mais. Ela nos propôs há algum tempo atrás, há um ano, que ela faria esse transporte por 110 reais a tonelada. Nós fizemos um edital, lançamos um edital a 115 reais a tonelada e eles disseram que não, que agora eles queriam a 125 reais a tonelada. Como eles são líderes e donos do mercado no RS, nós não tivemos o que fazer. O nosso edital, ele deu como fracassado. A empresa de Santa Catarina também veio, participou, mas o preço dela era muito superior aos 125 reais da empresa XYZ. Então nenhuma empresa se interessou pelo nosso processo licitatório, e ele então foi dado como fracassado e encerrado. O que está acontecendo agora? Todos os municípios estão com um contrato emergencial com uma área de transbordo com essa mesma empresa de YYX e a gente está estudando a possibilidade de relançar esse edital até o final do ano porque a gente já sabe que, infelizmente a empresa que tem chances de ganhar é essa empresa aí, a XYZ, mas ela vai querer estabelecer o preço que ela quiser. Ela vai querer estabelecer o preço que ela quiser porque nós estamos dependentes unicamente dessa empresa e nós defendemos todo um projeto e um processo que nós colocamos um preço que é um preço de consórcio. Ela não está levando para um município, ela está levando para 10 municípios, entende, isso é um preço de consórcio e precisava ser entendido. Ela veio, brigou, colocou um preço maior, queria uma modalidade de licitação diferente. Entrevistador: Nesse momento, cada município está negociando individualmente com a empresa? E se sabe o quanto

ela está cobrando? Entrevistada. Sim, exatamente. **Em relação aos valores, para cada município, a empresa opera com um preço, varia de acordo com a cara do freguês. O município fica altamente vulnerável, fica na mão da empresa.** Eles são os únicos que podem fazer esse serviço e colocam o preço que quiserem. O que nós não queremos aqui é deixar o consórcio na mão da empresa, também. Entendeu? É todo um jogo agora, tanto político quanto econômico. Estamos aqui numa guerra de braço. (Entrevista 7, realizada em 17 de setembro de 2018, grifos nossos).

Verifica-se que, da mesma forma como acontece na área da saúde com as empresas que fornecem medicamentos, os municípios enfrentam dificuldades na negociação com determinados tipos de empresas. No caso do relato acima descrito, o fato de haver monopólio de uma empresa no estado coloca os municípios à mercê dos interesses privados. Percebe-se, contudo, que os municípios usam o consórcio como uma ferramenta de negociação coletiva para barganhar preços e formular estratégias coletivas de ação.

3.8. Desenvolvimento rural e agricultura

Quanto ao desenvolvimento rural e à agricultura, constatamos que 23,2% dos convênios celebrados pelos consórcios com a União visavam desenvolver políticas de desenvolvimento rural, especialmente na área de agricultura, sendo que muitos dos convênios objetivavam adequar os municípios ao SUASA. Neste caso, os consórcios tinham como meta buscar financiamento para equipar os profissionais com veículos para fazer as visitas aos estabelecimentos e comprar os instrumentos para a realização da inspeção sanitária dos estabelecimentos que fabricam produtos de origem animal e vegetal nos municípios consorciados. Portanto, assim como na área do meio ambiente, saneamento básico e resíduos sólidos, aqui os consórcios estão preocupados em adequar os municípios às legislações federais vigentes.

A partir da análise de conteúdo dos convênios nessa área, celebrados entre 1996 e 2018 entre consórcios intermunicipais e a União, verificou-se que a metade deles pretendia promover a comercialização dos produtos agrícolas, em alguns casos oferecendo apoio logístico ou promovendo feiras de comercialização. Além disto, almejaram a construção de uma estrutura de fiscalização dos produtos e o incentivo aos produtores para que sigam as normas de vigilância sanitária, bem como fornecer assistência técnica e serviços de inspeção sanitária para os empreendimentos que fabricavam produtos de origem animal (19 convênios).

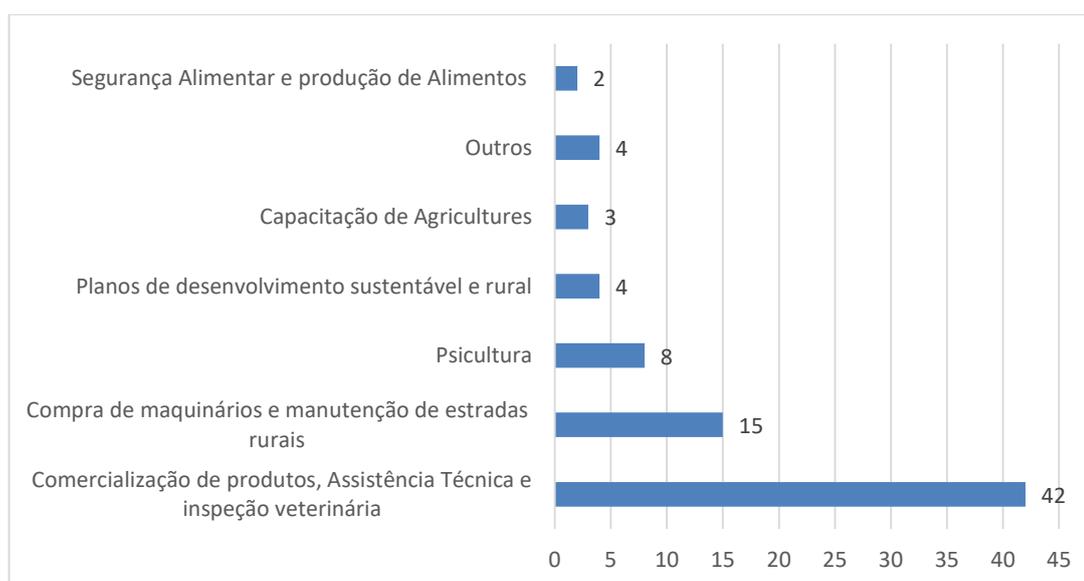
É importante notar que no corpo do texto dos 19 projetos enviados pelos consórcios à União era mencionada a lei que institui a SUASA (BRASIL, 2006), bem como a inviabilidade de um município, por conta própria e de forma isolada, implementar essa

política. Defendia-se que o consórcio iria criar uma equipe para a fiscalização dos produtos de origem vegetal ou animal, bem como providenciaria a estrutura técnica e operacional para este trabalho.

A título de ilustração cita-se o Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Microrregião da Serra Geral de Minas Gerais, que celebrou, em 2015, um convênio com o Ministério do Desenvolvimento Agrário visando “sanar a falta de padrão entre as diversas agroindústrias [...] o que dificulta a identificação de alguns dos produtos de nossa região e a sua aceitação, inclusive pelo mercado institucional, visando a certificação da produção da agroindústria familiar para acabar com o comércio clandestino, principalmente do queijo mineiro” (BRASIL, Portal da Transparência, 2018). O consórcio comprometia-se em estruturar uma Coordenadoria Regional de Inspeção Sanitária, com o aporte de veículos, material de laboratório e outros equipamentos para atuação de uma equipe de profissionais.

O Gráfico 19 apresenta a quantidade e os objetivos dos convênios voltados para a área do desenvolvimento rural e agricultura. Ele demonstra que uma parcela significativa dos convênios visava promover ações voltadas à piscicultura e à compra de maquinários (escavadeiras, hidráulicas, tratores etc.) para a manutenção de estradas vicinais localizadas nas áreas rurais dos municípios. Isto mostra que os consórcios também se empenham em adquirir maquinário que, em geral, apresenta um alto custo, mas que, de forma consorciada, torna-se acessível aos municípios.

Gráfico 19 – Quantidade e objetivo dos convênios voltados ao desenvolvimento rural e à agricultura, Brasil, 1996-2018



Fonte: Elaborado pelo autor a partir do Portal da Transparência da União. Disponível em: portaltransparencia.gov.br

Os principais órgãos financiadores dos convênios relacionados à área do desenvolvimento rural e agricultura são o Ministério do Desenvolvimento Agrário; o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; o Ministério da Integração Nacional; e o Ministério do Desenvolvimento Social.

No tocante à distribuição dos convênios por estado da federação, identificamos que os consórcios localizados nos estados da Região Sul concentraram a metade dos convênios destinados à essa área de políticas públicas (39 convênios). Em contrapartida, na Região Sudeste, apenas o estado de São Paulo apresentou um convênio desse tipo. Também chama a atenção que a Região Centro-Oeste, mais especificamente os estados do Mato Grosso, de Goiás e do Mato Grosso do Sul, que apresentaram dados inexpressivos nas outras áreas, detinham 20% dos convênios destinados ao desenvolvimento rural e agricultura. Os consórcios situados na Região Nordeste – como Rio Grande do Norte, Alagoas, Pernambuco e Bahia – diferenciaram-se dos demais por obterem convênios para financiar a segurança alimentar, incentivar o plantio de alimentos e realizar ações de combate à fome e à desnutrição.

3.9. Considerações finais

Ao analisar o conteúdo dos convênios retomamos os argumentos de Arretche (2012) e Grin (2014, 2017) sobre o fato de que, a partir da Constituição Federal de 1988, os municípios brasileiros passaram a assumir cada vez mais responsabilidades e funções sem necessariamente possuírem competência técnica e recursos para exercê-las. Simultaneamente, os consórcios intermunicipais passaram a atuar na gestão de um conjunto de áreas de políticas públicas para além de sua tradicional atuação na saúde, tais como de meio ambiente, de resíduos sólidos, de saneamento básico e de agricultura. Os estudos afirmam que, a partir da atuação de um consórcio, os municípios participantes poderiam criar uma estrutura de gestão que lhes possibilitaria acessar um conjunto de serviços inacessíveis de forma individual.

A partir dos dados examinados neste capítulo, constatamos que os consórcios são uma importante ferramenta para que os municípios brasileiros obtenham um conjunto de produtos e serviços. Os convênios analisados indicam que os consórcios, ao longo das últimas décadas, constituíram uma estrutura institucional que lhes permite articular os interesses locais em torno de pautas específicas e buscar os recursos para implementar suas políticas. Além disso, identificamos que os consórcios, ao celebrarem os convênios com a União, se

esforçam para enquadrar as suas demandas locais às políticas/programas nacionais. Em praticamente todos os objetivos dos convênios oriundos do Portal da Transparência, os consórcios tentavam justificar que a sua demanda regional era compatível com os objetivos de políticas nacionais previamente instituídas. A tentativa de encaixar a sua demanda regional aos programas previamente estabelecidos pela União a fim de conseguir captar recursos demonstra a relação pendular de força e poder existente. Se, de um lado, os consórcios possuem capacidade e autonomia para desenvolverem as demandas dos municípios em suas regiões, por outro, o financiamento dessas políticas só é possível a partir dos recursos dos órgãos de governo central – estados e, principalmente, a União.

Do ponto de vista da coordenação federativa, nota-se que os consórcios representam instâncias regionais que articulam os interesses locais e conciliam esforços para a busca de recursos e a oferta de serviços públicos em áreas específicas de políticas públicas. O desenho transversal do estudo permitiu mapear as principais temáticas de atuação dos consórcios constantes nos objetivos dos convênios realizados entre eles e a União.

Conforme salientam Segatto e Abrucio (2016), historicamente os estudos sobre coordenação federativa no Brasil privilegiaram o modo como a esfera federal induz o processo de desenvolvimento das políticas públicas nos níveis subnacionais de governo. Na continuidade desta afirmação, a nossa intenção neste capítulo foi investigar como se dá a interferência dos consórcios municipais para que as políticas públicas aconteçam na região e nos municípios por eles abrangidos. Neste sentido, verificamos que os consórcios orientam as suas atividades de acordo com a conformação e as regras do jogo das respectivas arenas de políticas públicas sob a sua influência. Neste aspecto, o conceito de *policy arenas* proposto por Lowi (1964; 1972) e citado por Frey e colegas (2017), mostrou-se útil para a análise.

O estudo também comparou os convênios estabelecidos com União e os governos estaduais e entre regiões e estados brasileiros. Enquanto tendência geral, viu-se que os convênios estabelecidos entre a União e os consórcios aumentaram no país a partir da aprovação de 2005; no entanto, percebeu-se que, na Região Sudeste, os mesmos decresceram ao longo do período decorrente da aprovação da Lei dos Consórcios. Também se verificou que a Região Sul concentra praticamente a metade de todos os convênios examinados, enquanto que a Região Norte apresenta números (absolutos) reduzidos destes instrumentos em comparação com o restante do país.

Analisando-se as diferenças estaduais, percebeu-se um padrão distinto entre os estados de São Paulo, Bahia e Minas Gerais – que possuíam mais convênios com os governos

estaduais do que com a União – *versus* Paraná e Rio Grande do Sul – que firmaram mais convênios com a União. Constatou-se, portanto, que alguns governos estaduais representam a principal fonte de financiamento de recursos para consórcios intermunicipais, transferidos via convênios, demonstrando que os primeiros continuam sendo *players* estratégicos para a implementação de políticas públicas no contexto federativo brasileiro.

Em relação ao arcabouço teórico baseado na teoria de Ostrom (1990), ele se mostrou útil para a análise na medida que permitiu observar quais fatores contribuem para a conformação institucional dos consórcios e, principalmente, quais fatores auxiliam para que os consórcios possam celebrar convênios com a União e os governos estaduais. Observou-se que a construção de uma estrutura institucional (com regras formais e informais) foi vital para que os consórcios buscassem recursos junto ao governo central, dado que esse processo possui diversas etapas que vão desde a concertação local de interesses em torno de um projeto comum, passando pela articulação técnica e política para obter recursos de transferência discricionária até a implementação final dos mesmos na região de abrangência do consórcio. Argumentamos que a construção de estrutura institucional é vital para a celebração de convênios e a manutenção do consórcio na medida que oferece garantias aos prefeitos consorciados de que seus esforços resultarão em benefícios para a sua gestão municipal.

4. REGIONALIZAÇÃO DA SAÚDE: A ATUAÇÃO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS

Este capítulo discute o desenvolvimento dos consórcios públicos que atuam na área da saúde. Assim, trabalharemos com dados primários e com os coletados em fontes públicas – no caso, os convênios. Em relação aos dados primários, trata-se de um estudo perceptivo, realizado a partir de entrevistas com os secretários-executivos dos consórcios públicos. Em relação aos dados de fontes secundárias, daremos prosseguimento às análises dos convênios celebrados no mesmo modo que foi realizado no capítulo anterior. Em ambos os casos, trataremos de temáticas envolvendo os conceitos de regionalização da saúde, cooperação interfederativa e coordenação de políticas públicas.

A trajetória de consolidação do direito à saúde no Brasil, ocorrido após a CF/1988, foi acompanhado de um amplo processo de descentralização das políticas públicas. Deste modo, a provisão do acesso universal aos serviços de saúde passou a ser um desafio compartilhado por todos os entes da federação: União, estados e municípios (PAIM, 2009). Inúmeros percalços surgiram com o passar do tempo, muitos deles decorrentes da excessiva fragmentação do desenho federativo formado hoje por 5.570 entes municipais autônomos, sendo que grande parte deles possuem até 20 mil habitantes. Neste contexto, a literatura aponta que a maioria dos municípios vive em uma situação de precariedade técnica, financeira e administrativa que gera, conseqüentemente, restritas capacidades de atendimento integral às demandas de saúde da população, principalmente no que tange ao acesso aos serviços de média e alta complexidade tecnológica (GRIN *et al.*, 2018).

Tendo em vista essa realidade, bem com os percalços advindos com o processo de descentralização em muitos municípios, esforços foram efetuados pelo Ministério da Saúde, principalmente a partir dos anos 1990, para consolidar o processo de regionalização das políticas de saúde (SANTOS; CAMPOS, 2015; MENDES *et al.*, 2015; MEDEIROS *et al.*, 2017; CARVALHO; JESUS; SENRA, 2017). Neste âmbito, as estratégias governamentais voltaram-se para a consolidação de instâncias regionalizadas de gestão do sistema de saúde, tais quais a organização das coordenadorias intergestoras regionais, a criação das Regiões de Saúde, a consolidação dos consórcios intermunicipais e o estabelecimento da Programação Pactuada Integrada e dos contratos organizativos de ação pública (MEDEIROS *et al.*, 2017).

Mendes *et al.* (2015) e Medeiros *et al.* (2017) entendem que o processo de regionalização deve ser compreendido como um modo de organização das ações e dos

serviços de saúde em uma região a fim de assegurar a integralidade da atenção para todos os usuários e propiciar a racionalidade dos gastos efetuados, a otimização dos recursos e a equidade. Santos e Campos (2015) ressaltam a necessidade de regionalizar a gestão da saúde dentro de um processo complementar ao de descentralização municipal. Neste caso, o principal argumento proposto pelos autores refere-se à existência de um considerável quantitativo de pequenos municípios incapazes de garantir o acesso aos serviços de saúde de média e alta complexidade tecnológica à população. Assim, a regionalização das demandas e dos serviços de saúde seria uma estratégia para garantir o direito à saúde para todos os cidadãos, ou para um maior número deles.

Nesse contexto, a formação de consórcios intermunicipais de saúde (CIS) representou uma alternativa de organização regional das demandas e dos serviços a partir de uma proposta de cooperação interfederativa (MORAIS; CHAVES, 2016). Silva *et al.* (2017) defendem que os consórcios de saúde, por abrangerem diversos entes municipais dentro de uma mesma região, organizam a demanda por consultas especializadas e por serviços de média e alta complexidade, beneficiando, sobretudo, os municípios de menor porte. Outros trabalhos atribuem diferentes funcionalidades aos consórcios: possibilitam economia na compra de medicamentos (AMARAL; BLATT, 2011a; FERRAES; CORDONI JUNIOR, 2007), contribuem para um maior acesso aos serviços de média complexidade (NICOLETTO; CORDONI JR.; COSTA, 2005a; SILVA *et al.*, 2017) e alguns elementos dos consórcios facilitam o desenvolvimento de ações de cooperação intergovernamental (BOTTE *et al.*, 2013; GALINDO *et al.*, 2014; ROCHA, 2016). Há trabalhos, ainda, que enfocam qual a satisfação dos usuários dos serviços de saúde (MULLER; GRECO, 2010) e outros avaliam qual a percepção dos gestores que compõem determinado consórcio sobre os problemas de saúde ambiental (MORAIS; CHAVES, 2016). De qualquer modo, os consórcios não foram uma proposição do Governo Federal aos municípios, mas são fruto de iniciativas e demandas locais por uma nova forma de gestão de recursos. Essa realidade social é muito relevante de ser considerada, na medida em que vai exigir que os entes federados atuem de forma coordenada na gestão das políticas.

Abrucio *et al.* (2013) afirmam que os consórcios intermunicipais representam um mecanismo de cooperação que extrapola os limites territoriais e administrativos dos municípios. Todavia, a formação dessas organizações é uma escolha autônoma dos municípios, não precisando, necessariamente, obedecer à divisão territorial da região de Saúde ou da Comissão Intergestora Regional (CIR) da respectiva unidade federativa estadual,

nem mesmo coincidir com outra divisão política-institucional do território definidas previamente.

Em vista disso, entende-se que, caso não haja uma coordenação estadual com olhar mais amplo de gestão que considere os esforços realizados pelos consórcios para equilibrar a relação entre oferta e demanda por serviços de saúde em cada região e estado, corre-se o risco de se produzir um sistema de saúde desarticulado e, em última instância, caótico. Neste sentido, a literatura ressalta a necessidade de se criar um sistema que conceda espaço para as iniciativas autônomas de cooperação dos municípios (por exemplo, a intenção de criar e fazer funcionar um consórcio) e que, ao mesmo tempo, estabeleça uma coordenação uniforme dos recursos, das demandas e das esferas de gestão envolvidas na implementação das políticas em nível regional, estadual e nacional (GRIN; ABRUCIO, 2017; SEGATTO; ABRUCIO, 2016; SOUZA, 2018).

A partir de uma revisão da produção brasileira sobre o tema, Flexa e Barbastefano (2020) indicam que os consórcios de saúde proporcionam aos municípios ganhos de escala na compra de medicamentos, colaboram com a racionalidade de processos e despesas e permitem a realização conjunta de projetos regionais. Para eles, tais requisitos seriam impraticáveis de serem providos de forma isolada pelos municípios. É importante lembrar que, a partir de 2005 a Lei dos Consórcios (BRASIL, 2005) passou a regulamentar a área dos consórcios públicos no Brasil, o que, na opinião de alguns autores como Abrucio, Filippim e Dieguez (2013), possibilitou orientar de forma mais clara a atividade dessas organizações.

Tendo em conta o contexto acima sumarizado, este capítulo busca analisar como os consórcios públicos intermunicipais de saúde atuam à luz das abordagens que versam sobre o processo de regionalização da saúde e cooperação interfederativa. Antes de iniciarmos a análise proposta, apresentamos dados descritivos sobre a abrangência do consorciamento na área da saúde no Brasil, na Região Sul e no Rio Grande do Sul, em 2015 (Tabela 4). É possível verificar que os consórcios na área da saúde estão mais presentes na Região Sul (80% dos municípios participam de algum consórcio na área da saúde) e no Rio Grande do Sul (65%) em comparação com a média nacional (50%).

Tabela 4 – Número (absoluto e percentual) de municípios consorciados na área da saúde, Brasil, Região Sul e Rio Grande do Sul

	Número de municípios	Número de municípios consorciados na área da saúde	% de municípios que participam de consórcio da saúde
Brasil	5.570	2.800	50,3%
Região Sul	1.191	961	80,7%
Rio Grande do Sul	497	323	65,0%

Fonte: MUNIC (IBGE, 2015).

Além das informações constantes na tabela acima, outras informações da MUNIC (BRASIL, 2015) demonstram uma maior participação dos municípios em consórcios da área da saúde em comparação com outras áreas de políticas públicas. A explicação para tal prevalência, conforme Machado e Andrade (2014) e Rocha (2016), é que a provisão de serviços de saúde passou, ao longo das últimas décadas, a ser competência municipal e, por isso, existe a cobrança dos municípios às prefeituras no que concerne à existência, quantidade e qualidade dos serviços prestados. Segundo os autores, este fato faz com que os prefeitos de uma dada região superem os seus conflitos políticos e busquem alternativas para a resolução das demandas a fim de satisfazer a necessidade dos cidadãos. Sendo assim, os consórcios intermunicipais surgem como uma forma de oportunizar aos cidadãos o acesso a serviços de saúde.

4.1. Procedimentos metodológicos

Para a elaboração deste capítulo, foram utilizadas entrevistas em profundidade que realizamos a partir de um roteiro semiestruturado, bem como análise documental dos convênios celebrados (YIN, 2011). A coleta de dados primários ocorreu de março de 2017 a dezembro de 2018; para tanto, inicialmente o pesquisador contatou por telefone secretários-executivos de consórcios do Rio Grande do Sul – na qualidade de gestores – e apresentou a proposta e objetivos da pesquisa.

A partir do consentimento dos secretários-executivos, as entrevistas foram realizadas nas respectivas sedes dos consórcios, situadas no interior do estado, seguindo-se aspectos éticos quanto à informação dos objetivos da pesquisa, garantia de anonimato e utilização dos resultados agregados (garantia do sigilo) exclusivamente para fins acadêmicos. Cada entrevista foi agendada de acordo com o local e o horário mais adequados ao participante, tendo duração média de uma hora. Todas as entrevistas foram gravadas com

autorização dos envolvidos, que também assinaram um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE). Ao todo, foram entrevistados 12 secretários-executivos de consórcios de saúde. Alguns outros não concordaram em participar. Nesses casos, os sites dos respectivos consórcios foram consultados a fim de se conhecer as atividades realizadas.

Os entrevistados eram pessoas adultas, com longa trajetória de atuação no serviço público (muitos já haviam atuado como prefeitos, vice-prefeitos, secretários municipais de saúde, vereadores, assessores políticos etc.) e não estavam em situação de vulnerabilidade social. Além disto, a pesquisa não oferecia nenhum tipo de risco ao entrevistado, visto que objetivava compreender o funcionamento do órgão público em questão, isto é, o consórcio. As perguntas diziam respeito ao modo como os recursos públicos eram aplicados no consórcio e como este orientava a sua atuação institucional. Portanto, considerando tais aspectos, o projeto não foi encaminhado ao Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal do Rio Grande do Sul principalmente porque utilizou dados públicos e as entrevistas com os sujeitos foram efetuadas tendo em vista a sua atuação enquanto gestores públicos.

Ressalta-se que alguns dos consórcios estudados não atuam somente na área da saúde, mas em uma vasta gama de atividades: gestão dos resíduos sólidos, meio ambiente e desenvolvimento rural, dentre outras. A pluralidade de temas tratados pelos consórcios foi uma questão bastante interessante porque, tendo eles surgido, em sua maioria, no início da década de 2000 e com foco apenas na saúde, com o passar do tempo ampliaram o leque de atividades e se adequaram às necessidades dos municípios. Em relação ao financiamento de suas atividades, verificou-se que é realizado um contrato de rateio entre os municípios no qual cada um paga pelos produtos e serviços que consome (tal como compra de medicamentos, consultas, exames etc.). Esta mesma característica foi citada por todos os outros estudos de caso sobre consórcios.

O quadro a seguir mostra a relação de consórcios intermunicipais de saúde do Rio Grande do Sul pesquisados.

Quadro 5: Lista dos consórcios intermunicipais de saúde do Rio Grande do Sul investigados

Nome do consórcio	Áreas de atuação	Nº de municípios consorciados	População abrangida
Consórcio Intermunicipal do Vale do Jacuí	Saúde, Turismo, Desenvolvimento Regional, Agricultura, Meio Ambiente	14	207.715
CI Centro Sul – Consórcio Centro Sul	Saúde, Desenvolvimento Urbano, Agricultura, Meio Ambiente	15	361.450
CISVALE – Consórcio	Saúde, Meio Ambiente,	14	357.405

do Vale do Rio Pardo	Agricultura		
Consisa VRT – Consórcio do Vale do Taquari	Saúde, Segurança Pública, Agricultura	37	338.966
Cis Caí – Consórcio do Vale do Rio Caí	Saúde, Agricultura e Meio Ambiente	27	271.806
Granpal – Consórcio dos municípios da região Metropolitana de Porto Alegre	Saúde, Meio Ambiente, Resíduos Sólidos, Desenvolvimento Regional	16	3.233.847
G8 – Consórcio Público Intermunicipal para assuntos estratégicos	Desenvolvimento Regional, Saúde, Resíduos Sólidos, Meio Ambiente	8	42.964
CP Sinos – Consórcio Público da Associação dos Municípios do Vale do Rio do Sinos	Desenvolvimento Regional, Saúde, Segurança Pública	7	520.553
CISGA – Consórcio de Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha	Agricultura, Saúde, Desenvolvimento Rural	17	377.193
COMAJA – Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal dos Municípios do Alto Jacuí	Saúde, Agricultura, Desenvolvimento Regional, Turismo, Meio Ambiente, Segurança Pública	30	338.654
CIRENOR – Consórcio Intermunicipal da Região Nordeste	Saúde, Meio Ambiente, Desenvolvimento Regional	17	126.861
AMLINORTE – Consórcio público da Associação dos Municípios do Litoral Norte	Saúde, Resíduos Sólidos, Meio Ambiente, Agricultura	23	376.001
CONSIM – Consórcio de Saúde Intermunicipal*	Saúde	15	92.309
CISA – Consórcio Intermunicipal de Saúde de Ijuí*	Saúde	40	362.427
CIRC – Consórcio Intermunicipal Centro do Estado*	Saúde, Meio Ambiente	32	579.423
CIMAU – Consórcio Intermunicipal do Médio Alto Uruguai*	Saúde, Meio Ambiente, Agricultura	28	197.495

Fonte: Elaboração própria. Dados populacionais obtidos no Censo IBGE (2010).¹¹

Além das entrevistas, foram consultados documentos constantes nos sítios eletrônicos dos consórcios disponíveis na Internet, dentre eles atas de reuniões, eventos e

¹¹ Consórcios cujos secretários-executivos não foram entrevistados, dados oriundos da Internet (site do consórcio).

descrição das atividades realizadas. Ademais, acessou-se o sítio eletrônico da Secretaria Estadual de Saúde do Rio Grande do Sul, mais especificamente, o Plano Estadual de Saúde.

4.1. A atuação dos consórcios públicos na área da saúde

Conforme apontado anteriormente nesta tese, o sistema federativo brasileiro complexificou-se após a promulgação da Constituição de 1988 e muitos municípios de pequeno porte foram criados. De fato, o Rio Grande do Sul contava, em 1980, com 232 municípios, atingindo 497 municípios em 2010 – um aumento de 114%. Enquanto isto, a população do estado passou de pouco mais de 7 milhões para 10 milhões de habitantes no mesmo período (IBGE, 1980, 2010). No bojo deste processo, cada vez mais as estruturas administrativas locais recém-criadas passaram a se responsabilizar pela implementação de um conjunto crescente de políticas públicas, a exemplo da saúde. Dentre as consequências negativas dessa trajetória está a baixa capacidade financeira, técnico-burocrática e operacional dos municípios de pequeno porte, visto que não possuem plenas condições de fornecer aos cidadãos todos os serviços a que esses têm direito (GRIN *et al.*, 2018).

Tendo em vista os desafios colocados aos municípios dentro do vigente arcabouço federativo brasileiro, interessa-nos agora analisar o papel que os consórcios cumprem na oferta municipal de produtos e serviços de saúde. Para tanto, a partir da análise de conteúdo das entrevistas e dos materiais examinados na Internet sobre os consórcios públicos intermunicipais, organizamos os resultados nos seguintes blocos analíticos: a) as vantagens percebidas que a participação em um consórcio público traz aos municípios, principalmente no tocante à economia de custos na compra dos medicamentos e ao acesso aos serviços de média ou alta complexidades; e b) os desafios que ainda persistem na construção de estratégias que alinhem as atividades dos consórcios públicos com as diretrizes das Coordenadorias Regionais de Saúde e das Comissões Intergestoras de Saúde.

Em primeiro lugar, identificou-se, em todos os consórcios investigados, um discurso homogêneo em relação ao principal motivo que levou os municípios a criá-los: as demandas na área da saúde e a sua frágil situação financeira e técnica, principalmente os de pequeno porte. Pareceu-nos bastante clara a preocupação dos prefeitos em satisfazer a exigência pelos serviços de saúde, principalmente em função da sensibilidade eleitoral da área. Nesse sentido, os consórcios passaram a ser entendidos como funcionais e eficientes pelos gestores locais. Conforme apontam Neves e Ribeiro (2006), os consórcios têm sido utilizados como um

modelo inovador para a superação das necessidades em saúde dos municípios. O trecho da entrevista a seguir ilustra este fato.

Eu fui prefeito e te digo que se o paciente não tem o serviço de saúde, ele vai bater na porta do prefeito. Já fui acordado de madrugada com gente precisando de médico batendo na minha porta. Mas o recurso não depende de mim, eu presto o serviço com o recurso vindo do Estado e da União, se o estado atrasa, como vem atrasando, a cobrança fica em cima do prefeito, não do governador. A responsabilidade quando o promotor ou o juiz dá o “canetaço” é do prefeito em prover o atendimento ao cidadão, ele obriga o prefeito a pagar a medicação ou o tratamento. Mas obriga o prefeito, não o governador ou presidente, que detêm o bolo tributário. (Entrevista 8, realizada em 04 de setembro de 2018).

Deve-se alertar que a nossa pesquisa se baseia na percepção dos atores sociais envolvidos com consórcios, que emerge dos seus discursos. Identificamos que, de modo geral, o discurso proferido pelos secretários-executivos aponta que o consórcio proporciona economia aos municípios na compra dos medicamentos, atuando de forma eficiente neste aspecto. Esse destaque consta não somente nas entrevistas, como também nos folhetos que divulgam os consórcios e são distribuídos em eventos e/ou aparecem estampados nos sites das organizações. Nesse sentido, na visão dos entrevistados, a própria existência do consórcio enquanto um órgão de gestão intermunicipal justifica-se pelo fato dele operar de forma eficiente na compra de medicamentos, entregando resultados palpáveis às prefeituras municipais envolvidas. Nesse caso, argumenta-se que os consórcios são percebidos como funcionais no sentido de que eles entregam os produtos e os serviços que eles se propõem a fazer.

O estudo de Amaral e Blatt (2011), por exemplo, calculou o impacto da atuação de um consórcio na aquisição de medicamentos em um município catarinense. As autoras compararam o custo da compra consorciada com a feita de forma individual pelo município e apontaram que a redução foi de 33% no custo total. Elas também concluíram que o consórcio evitou que o município estudado ficasse desabastecido de medicamentos, especialmente as farmácias dos serviços públicos de saúde. Tais resultados quanto à economia alcançada com a compra de medicamentos pelos consórcios também foram obtidos por Ferraes e Cordoni Júnior (2007) em pesquisa realizada no estado do Paraná.

Tal economia ocorre em função da escala, ou seja, da grande quantidade de itens comprados em comparação com a aquisição de um município, isoladamente. Como evidenciam Amaral e Blatt (2011, p. 800):

Em relação ao número de itens que apresentaram falta em pelo menos um dia, houve uma redução aproximada de 12% em 2008, em relação a 2007, e de 48% em 2009, em relação a 2007. O número de medicamentos em falta por um período superior a 90 dias foi de 11 (2007), três (2008) e dois (2009). Os preços pagos em 2008 para a

aquisição dos medicamentos por unidade, já sob influência do consórcio, foram sistematicamente mais baixos que em 2007 (63% dos itens). Quando comparados os valores unitários de 2009 com a aquisição dos medicamentos por meio de consórcio com os valores de 2007, os valores unitários foram inferiores para 76% dos itens.

Durante a pesquisa, questionamos os entrevistados se, ao longo do tempo de existência do consórcio, outros municípios demonstraram interesse em participar e por qual motivo, ao que eles responderam afirmativamente, destacando a economia na compra de medicamentos como a razão mais frequente.

Além da economia de escala e da redução dos custos obtidas com a compra consorciada, os secretários mencionaram ainda a garantia de entrega, relatando que, não raro, as empresas vencedoras de licitações não entregavam todos os produtos (dentre eles remédios e insumos hospitalares), alegando despesas adicionais quanto ao deslocamento devido à distância do município da capital. Argumentavam que “de última hora, as empresas pedem para renegociar o preço, aumentando o custo em relação ao que foi acordado na licitação (Entrevista 3)”. Nestes casos acontecia, por vezes, de o município, na iminência de ficar sem os insumos para o atendimento à saúde de sua população, ser obrigado a ceder aos interesses das empresas. Durante a nossa pesquisa, “historietas”, para usar um termo trabalhado na Antropologia (PEIRANO, 2014), como essa eram bastante comuns e se mostraram uma importante fonte de dados. A ideia de usar esse tipo de narrativa trazida pelo interlocutor é mais comum na área da Antropologia, visto que reflete experiências pessoais do interlocutor que ajudam o pesquisador a entender o processo social em questão (PEIRANO, 2014). Em muitos momentos, ouvimos o argumento de que os consórcios públicos conseguem garantir que insumos (como medicamentos e materiais hospitalares) cheguem ao município em tempo hábil e a um preço inferior em comparação com a compra individual. Abaixo, segue um trecho de uma entrevista realizada com o secretário-executivo de determinado consórcio.

Nós do consórcio chegamos a uma média de 95% de entrega dos medicamentos, e isso é um problema muito grande dos [que os] municípios pequenos enfrentam. A partir do momento que você vai fazer um pregão eletrônico, pode ganhar uma empresa lá do Sudeste ou do Nordeste e ela não sabe o quanto ela ganhou, ou seja, quantos itens ela vai ter que entregar. No pregão eletrônico se discute preços [e] não quantidades de itens. Daí ela vê que tem que entregar uma caixinha de remédio, mas ela é de lá de São Paulo, e o frete acaba custando mais do que o medicamento. Aí ela não vai te entregar. Com o consórcio, nós reduzimos isso a praticamente zero, nós só não entregamos medicamentos que a indústria não tenha matéria-prima para produzir. Esses tempos, o prefeito do município XX [*que não participa de consórcio*] estava com uma média de não entrega de 60% dos medicamentos das empresas que ganhavam, mas que não entregavam os itens da licitação. Os municípios do nosso consórcio não passam por esse tipo de situação. (Entrevista 6, realizada em 06/09/2018, grifos nossos).

Percebe-se que os municípios de pequeno porte do Rio Grande do Sul possuem um conjunto de fragilidades, tanto internas, ligadas à gerência e aos efeitos negativos da descentralização de políticas públicas, quanto externas, associadas ao seu poder de barganha com as empresas fornecedoras. Em contrapartida, os consórcios, por meio de suas ferramentas de gestão, conseguem ter um maior poder na negociação com as empresas privadas e, com isto, beneficiar os municípios.

A seguir apresenta-se um trecho de entrevista que ilustra, na visão dos entrevistados, como o consórcio contribui com a contratação de serviços especializados e com a diminuição dos processos burocráticos que a envolvem.

Eu vejo o consórcio como uma ferramenta essencial. Hoje em dia, por exemplo, aqui na nossa região, ela não pode mais dispensar o consórcio. Tu imagina, nós temos quase 90 empresas que prestam serviço e entregam medicamentos e materiais médicos para nós, até odontológico, inclusive. Temos 115 empresas prestadoras de serviço de consultas médicas especializadas e exames. Agora tu imagina, com um único contrato os municípios podem utilizar tudo isso via consórcio. Tu imagina se um município tivesse que fazer por conta própria os 115 contratos para contratar clínicas de saúde, ou 40 contratos com fornecedores de medicamentos, fazer licitação de tudo isso. **Com o consórcio, eles ficam isentos dessa burocracia toda porque quem faz isso é o consórcio.** (Entrevista 5, realizada em 10 de agosto de 2018, grifos nossos).

Os secretários argumentam que os processos licitatórios de compra de medicamentos e de serviços de saúde (especialmente consultas e exames) são permeados de complexidades burocráticas, requerendo conhecimentos técnicos específicos na área da saúde que muitas prefeituras municipais não possuem, pois contam com precárias estruturas de gestão (GRIN *et al.*, 2018). Isso se reflete na dificuldade em executar processos licitatórios e, assim, uma de suas vantagens da criação dessa organização, na visão dos entrevistados, é o fato de o consórcio dispensar o município do encargo de fazer a licitação e negociar com as empresas, pois é o secretário-executivo dessa organização quem se encarrega das atividades de contratação de profissionais especializados para as operações requeridas. Portanto, a organização facilitaria o processo de compras de produtos e serviços em saúde, conforme reiterado por nossos interlocutores.

Embora tenham poder de barganha na negociação de preços com os fornecedores, é importante citar a ressalva enfatizada pelos entrevistados de que os consórcios procuram não se sobrepor aos municípios no que concerne às decisões finais. Em algumas entrevistas os secretários-executivos salientaram que a decisão de compra é do município e o consórcio entra no jogo como uma ferramenta de acesso ao mercado, como neste depoimento:

O principal ponto na compra de medicamentos via consórcio é o poder de barganha e volume de medicamentos que você elenca num processo licitatório. Ao invés de

comprar para um, tu compras para quatorze municípios. Ao invés de comprar para uma população de 3 mil habitantes, você compra para 355 mil pessoas. Então é o poder de barganha que você tem na negociação. Nós optamos por fazer uma Ata de Registro de Preço e o município vai comprar de forma autônoma onde estiver mais barato. O primeiro edital representou uma economia de 20% no custo da compra de medicamentos, tem municípios que me falaram que foi em torno de 50% de economia. (Entrevista 2, realizada em 30 de maio de 2018).

Outro argumento identificado nas entrevistas que corrobora essa questão é o de que os municípios de pequeno porte possuem dificuldades de realizar autonomamente o processo licitatório de compra de medicamentos, tendo em vista o fato de que as empresas fornecedoras operam com preços distintos que variam de acordo com o tamanho populacional e a localização/distância do município. De tal modo, foi relatado que, pela logística requerida, os preços dos medicamentos ficam mais elevados para os pequenos municípios do interior do estado, comparados a outros de grande porte populacional e próximos à capital. Alguns entrevistados mencionaram que, antes da existência do consórcio, eram frequentes os atrasos na entrega dos medicamentos de parte das empresas. Ao contrário, o poder de barganha do consórcio, composto geralmente por mais de dez municípios, permite melhor negociar com as empresas privadas a fim de que elas cumpram regularmente os contratos firmados na licitação, conforme salientaram os entrevistados. Contudo, um município pequeno e agindo forma isolada pouca força política teria nessas negociações.

O trecho destacado a seguir ilustra tal aspecto:

Eu fiz a pesquisa lá e a economia dos medicamentos é de 40% a 50% no preço final. Além disso, com o consórcio, nós chegamos a uma média de 95% de entrega dos medicamentos, e isso é um problema muito grande que os municípios pequenos enfrentam. **A partir do momento que você vai fazer uma licitação na modalidade de pregão eletrônico, vai vencer uma empresa, mas ela vai não saber o quanto ela vai ter que entregar em questão de quantidade de medicamento.** Aí, depois que ela ganhou a licitação, ela vai perceber que terá que entregar uma caixinha de remédio e trazer isso de lá de São Paulo para o interior do Rio Grande do Sul. Numa situação dessas, o frete acaba custando mais do que o próprio medicamento. O que ela vai fazer? Ela não vai te entregar nada devido aos custos e o município fica sem o medicamento. **Com o consórcio, nós reduzimos esse problema a praticamente zero, porque compramos em larga escala para muitos municípios.** Esses tempos, um prefeito de um município que não é consorciado me disse que seu município estava com uma média de não entrega de 60% dos medicamentos, e que era comum as empresas não entregarem o que foi contratado na licitação e, dessa forma, o cidadão fica sem o remédio. Os nossos municípios consorciados não têm esse problema devido ao trabalho do consórcio. (Entrevista 9, realizada em 29 de setembro de 2018, grifos nossos).

Outro aspecto relatado pelos entrevistados a favor dos consórcios é que eles possuem estrutura física para a acomodação dos medicamentos e contratam farmacêuticos para realizarem o manejo e a distribuição dos mesmos. Desta forma, o distribuidor realiza a entrega dos medicamentos na sede do consórcio, de onde é redistribuído para os municípios

consoiciados. Todavia, alguns consórcios não dispõem de tais recursos (físicos e humanos) para o armazenamento, então os medicamentos são entregues diretamente em cada município.

Os consórcios públicos pesquisados atuam principalmente na compra de serviços privados em saúde, ato realizado por meio do Chamamento Público para Credenciamento. Segundo o Manual de Orientações de Contratação de Serviços de Saúde (BRASIL, 2016), a Política Nacional de Regulação do SUS define a contratação de prestadores de serviços como competência comum dos entes federativos, o que permitiria suprir a insuficiência dos serviços prestados pelo setor público. Com relação às clínicas e aos estabelecimentos particulares, os serviços de saúde buscados pelos consórcios são geralmente consultas de média complexidade e exames. Em contrapartida, a atenção básica e as ações inseridas na Estratégia de Saúde da Família ficam exclusivamente a cargo dos municípios, não sendo contempladas pelos consórcios estudados.

Neste aspecto, o estudo de Silva *et al.* (2017) analisa a oferta de consultas especializadas a municípios de pequeno porte em uma região situada no norte do estado do Paraná, constatando que existem inúmeros gargalos que dificultam o acesso a esses serviços, tais como a carência de especialistas, cuja consequência é a insuficiência de consultas, a dependência do setor privado e a redução da participação da União e do governo estadual na oferta e no financiamento. Conforme os autores, o consórcio de saúde atua como responsável pela oferta da maioria das especialidades médicas disponibilizadas pelo SUS. Em nossa pesquisa, também observamos que praticamente os mesmos problemas existem no interior do Rio Grande do Sul, de acordo com os discursos dos secretários dos consórcios pesquisados.

Constatou-se que a atuação dos consórcios incide também sobre a regulação dos preços dos serviços de saúde. Assim como ocorre com a entrega dos medicamentos, as empresas privadas que prestam serviços na área da saúde lidam desigualmente com os municípios, ou seja, praticam diferentes preços para os mesmos serviços, a depender da capacidade de barganha daqueles. As clínicas de saúde particulares estão situadas, geralmente, no município de referência das regiões (geralmente os de maior porte populacional) e, assim, os municípios de pequeno porte teriam menor capacidade de barganha para a negociação dos serviços prestados. Os entrevistados referiram que existe má-fé por parte dessas clínicas, visto que estariam cobrando preços diferentes pelo mesmo serviço. Para eles os consórcios passaram a intermediar a relação entre as clínicas e os municípios, o que acabou por nivelar os preços dos serviços.

A nossa região conta com poucos habitantes e é muito grande territorialmente. Quando os municípios contratavam os serviços de clínicas situadas no município A e B, um município pagava por um exame 18 reais e o outro município pagava 40 reais, do mesmo exame. Em relação aos serviços médicos era a mesma coisa, uma consulta com um cardiologista custava para um município 40 reais e para o outro chegava a custar 100 reais. O preço variava de acordo com a cara do freguês. E aí havia apontamentos, os Tribunais de Contas apontavam isso porque o mesmo auditor que auditava os municípios da região percebia a disparidade. Assim, o consórcio nasceu e a primeira função foi essa. Agora, o consórcio emite um chamamento público, as empresas se credenciam e todos os municípios pagam o mesmo valor das consultas e exames. Assim, nós nivelamos o preço. (Entrevista 12, realizada em 24 de janeiro de 2019).

Nota-se, nesse caso, a atuação do Tribunal de Contas do Estado (TCE) em recomendar aos municípios para que formassem um consórcio entre si. Nesse sentido, a demanda de criação do consórcio foi exógena, sugerida aos entes municipais a partir de um órgão externo, voltado à fiscalização. Outros consórcios, conforme identificado, foram criados a partir da demanda dos próprios municípios. Em outros casos ainda, municípios passaram a fazer parte de consórcios já existentes. Isso demonstra, em termos gerais, a heterogeneidade de situações possíveis que podem provocar a criação de um consórcio e o consorciamento de um município a uma organização já existente. Em todos os casos, a necessidade objetiva de resolver problemas, tais com a compra de serviços e insumos na área da saúde, foi o que provocou a criação do mesmo.

Ademais, observa-se que alguns consórcios organizaram estruturas próprias de implementação dos serviços de saúde, ou seja, eles construíram um prédio onde os atendimentos são realizados, enquanto que outros consórcios compram tais serviços de clínicas privadas. É importante notar que, mesmo nos consórcios que possuem estrutura física própria, os profissionais de saúde que ali atendem são oriundos de clínicas privadas contratadas. Para que pudessem construir os serviços próprios de atendimento regional, os respectivos consórcios contaram com transferências de recursos federais, que exigem, em regra, uma forte articulação política para a sua obtenção.

Em paralelo, verificou-se que há semelhança no funcionamento dos consórcios gaúchos com os de outros estados da federação. Os estudos de Ferraes e Cordoni Júnior (2007) e Rocha (2016) relatam que alguns consórcios paranaenses têm por objetivo específico realizar a compra de medicamentos, enquanto que outros se dedicam à gestão do Serviço de Assistência Médica de Urgência (SAMU). No caso do Rio Grande do Sul, atualmente a gestão do SAMU é realizada por apenas um consórcio estudado, o qual se responsabiliza pela contratação da empresa terceirizada que presta o atendimento, enquanto que os municípios participantes arcam com os custos financeiros. Alguns consórcios pesquisados desistiram da

gestão do SAMU devido aos atrasos dos repasses estaduais para o custeamento deste serviço, como informaram alguns entrevistados. Estes constantes atrasos teriam gerado conflito entre os municípios que recebiam o atendimento da empresa terceirizada que prestava os serviços e o consórcio responsável pelo gerenciamento da prestação do SAMU.

4.2. Desafios para o processo de regionalização da saúde

Durante todo o levantamento dos dados e, principalmente, ao longo das entrevistas, as pessoas vinculadas aos consórcios públicos se preocuparam em mostrar o lado mais positivo e resolutivo dessas organizações. Basicamente, os secretários-executivos (SE) tentavam me convencer dos motivos pelos quais valia a pena um município se consorciar e o quão resolutivos eles eram para resolver os problemas que eles diziam resolver. Apenas com muita dificuldade foi possível obter alguma resposta a respeito de aspectos críticos ou problemas relacionados à atuação dessas organizações. Como a maioria dos SE já teve alguma experiência política (legislativa ou executiva), eles possuíam uma habilidade retórica para se esquivar das perguntas que tinham por objetivo entender o que não funcionava nos consórcios.

Os secretários-executivos entrevistados pareceram estar cientes dos efeitos que o processo de descentralização da saúde provocou nos municípios. Além disso, as suas narrativas evidenciaram que a fragmentação do sistema federativo brasileiro gerou efeitos negativos no acesso aos serviços de saúde, principalmente no que toca à dificuldade de os pequenos municípios contarem com serviços de média complexidade, bem como a dependência de recursos financeiros estaduais e federais. Os consórcios, portanto, possibilitam amenizar tais carências, ampliando a oferta de serviços na saúde.

Contudo, verificou-se uma forte crítica dos secretários-executivos ao governo do estado do Rio Grande do Sul relativa à falta de cooperação deste para com os consórcios públicos. De forma mais prática, os secretários relatam que o consórcio, na medida que prevê consultas e exames de média complexidade, está onerando o município exclusivamente pelo gasto e está eximindo o governo estadual dessa conta. De acordo com as diretrizes estipuladas pelo Ministério da Saúde, a média e a alta complexidade são responsabilidades compartilhadas entre os entes federados e, no caso de quando o consórcio realiza a compra de forma autônoma de consultas e exames de média complexidade, os municípios estariam arcando com todos os custos. Desse modo, há uma crítica por parte dos consórcios em relação a falta de colaboração financeira por parte do governo do estado. Os secretários dos

consórcios de saúde relatam que, no ano de 2013, a Comissão Intergestora Bipartite do estado do Rio Grande do Sul aprovou a Resolução nº 129/2013 (RIO GRANDE DO SUL, 2013) que assegura um incentivo estadual ao custeio dos consórcios, por eles realizarem serviços de atenção secundária e terciária (RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Saúde, 2013). Todavia, foi mencionado que os valores são repassados com atraso pelo governo estadual, devido à crise financeira no estado do Rio Grande do Sul. Desse modo, apenas a ajuda financeira dada ao consórcio não pode ser entendida como uma forma de cooperação plena, na medida que não há um planejamento conjunto da oferta e da demanda por serviços de saúde. Além disso, não foram encontrados nos estudos consultados indícios de que haja uma jurisdição semelhante à Resolução nº129/2013 operando nos demais estados.

No que concerne às estratégias de regionalização da saúde e ao alinhamento entre os consórcios intermunicipais e as Coordenadorias Regionais de Saúde (CIR), alguns desafios ainda persistem no Rio Grande do Sul. Diferentemente do Paraná, onde todos os consórcios seguem a circunscrição territorial das CIR (ROCHA, 2016), a situação dos consórcios gaúchos requer um pouco mais de atenção. Com presença difusa no estado, como já visto, os consórcios de saúde desenvolveram-se de forma autônoma às delimitações impostas pelo governo estadual no desenho das Regiões de Saúde. Isto é, os municípios possuem autonomia para participar de um consórcio público e a área geográfica abrangida pelo consórcio não precisa estar em consonância com qualquer delimitação territorial, como no caso das Regiões de Saúde ou das CIR. Em termos práticos, aponta-se que 35% de municípios não estão consorciados na área da saúde no Estado e, por consequência, não podem contar com os serviços ofertados por essas organizações. O que se identifica, na prática, é que os consórcios abrangem vastas regiões, abarcando parcialmente o território de várias Regiões de Saúde. Desse modo, aponta-se que esta configuração deveria ser levada em consideração no planejamento elaborado pela Secretaria Estadual da Saúde, porém, não encontramos no Plano Estadual de Saúde vigente (2006-2019) qualquer menção à existência dos consórcios (RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Saúde, 2016). Esse fato aponta para a falta de coordenação e cooperação entre as esferas de gestão. Além disso, durante o levantamento dos dados, não se identificou nenhum tipo de iniciativa do governo do estado para promover espaços de diálogo ou estratégias de gestão juntamente com os consórcios intermunicipais.

Conforme já salientado, os consórcios intermunicipais são percebidos como estruturas que geram eficiência econômica na compra de medicamentos e auxiliam os municípios ao facilitarem o acesso aos serviços e insumos em saúde. Ao mesmo tempo,

identifica-se que eles aumentam o poder de barganha dos municípios participantes, principalmente em negociações com as empresas privadas do setor da área da saúde. Todavia, a partir do diálogo com os entrevistados, constatou-se que não existe um canal de comunicação entre consórcios, o governo estadual, representados regionalmente pelas Coordenadorias Regionais de Saúde. Apesar de ambas as instituições atuarem em âmbito regional, não há um planejamento integrado das ações de saúde a serem desenvolvidas e os consórcios sequer são citados no Plano Estadual de Saúde. A situação parece ser de “mútua ignorância”, ou seja, cada organização atua de forma independente e isolada.

Apesar das vantagens que os consórcios trazem aos municípios, um conjunto de desafios ainda persiste na sua gestão. Primeiramente, não fica claro se e como as iniciativas efetuadas pelos consórcios no Rio Grande do Sul convergem com o trabalho das CIR e das diretrizes da Programação Pactuada Integrada ligadas à Secretaria Estadual de Saúde. Além disso, como já enfatizado, os consórcios de saúde não contam com instrumentos de participação, pilar fundamental do SUS (PAIM, 2009), dificultando, desta forma, o controle social sobre suas atividades.

De forma ilustrativa, vamos relatar o trabalho desenvolvido pelo Consórcio do Vale do Rio Pardo (CISVALE), cuja sede fica na cidade de Santa Cruz do Sul/RS. Este consórcio conseguiu, através de convênios, captar recursos junto à União para construir, em 2017, um prédio onde ofertaria os serviços de saúde, trazendo os profissionais de saúde privada para ali atenderem. Esta organização difere, portanto, da maioria dos consórcios que realiza a gestão da oferta de serviços privados de média complexidade e contrata os serviços de consultas e exames para os pacientes. O CISVALE, portanto, possui forte coordenação na medida em que precisa relacionar/negociar com: a) as secretarias municipais de saúde que enviam os pacientes até a sede do consórcio, a) as prefeituras que repassam recursos financeiros ao consórcio para que este remunere os profissionais privados, e c) com as empresas privadas (clínicas de saúde, de consultas médicas e de exames) contratadas que prestarão os serviços de saúde. Enquanto isso, outros consórcios possuem dificuldades de garantir que os prefeitos honrem com seus compromissos junto aos consórcios. Em alguns relatos, registrei a fala de que não raro ocorrem atrasos nos repasses de recursos para o consórcio. Ou seja, o município compra medicamentos através do consórcio, envia seus pacientes para realizarem consultas e exames, mas não repassa o valor ao mesmo e este, por sua vez, não consegue pagar o prestador do serviço. Por conta disso, alguns consórcios

preferem não mais administrar os recursos, apenas operando o sistema de licitações e a compra de produtos e insumos.

A trajetória das políticas de saúde criou, ao longo do tempo, um conjunto amplo de instâncias gestoras (Conselho Municipal de Saúde, Secretaria Municipal de Saúde, Coordenadoria Regional de Saúde, Comissão Intergestora Bipartite, Comissão Intergestora Tripartite, Secretaria Estadual de Saúde etc.) com poder de decisão e alocação de recursos (VIEIRA, 2009). Neste sentido, autores como Abrucio e Segatto (2016) e Grin e Abrucio (2018) ressaltam a importância de se pensar estratégias voltadas à cooperação entre essas instâncias. Para os autores, sem construir estratégias de ação conjunta, o trabalho realizado de forma isolada por tais estruturas – que abarcam mais de um nível de governo – pode produzir comportamentos predatórios entre as partes, além de aumentar os custos, sobrepor atividades, interpor vazios assistenciais dentro de um território e estimular a competição por recursos. Por tudo isto, articular as esferas de gestão em torno de um pacto regional pela saúde tem sido um desafio para a produção de políticas públicas efetivas.

O estudo de Botti *et al.* (2013a), por sua vez, chama a atenção para o fato de os consórcios se preocuparem mais com a oferta direta de serviços do que com a construção de um sistema de saúde que busque a integralidade e a coordenação assistencial. Ainda que concordem com o fato de que os consórcios ampliam o acesso aos serviços especializados nas regiões em que atuam, os autores referem a existência de desafios à construção de um sistema de referência e contrarreferência¹² entre os serviços de saúde. Na mesma linha de trabalho, cita-se, ainda, o estudo de Nicoletto *et al.* (2005a), realizado em um estado do sul do Brasil, no qual os autores salientam que a oferta de consultas especializadas pelos consórcios é inferior à demanda, além da existência de inúmeras falhas nos seus mecanismos de organização da oferta e da demanda de serviços de saúde. Os autores ressaltam que os consórcios possuem potencial para ampliar a oferta de serviços, todavia, para eles essas ações precisam ser planejadas e adequadas ao sistema de organização de oferta e demanda do SUS. Portanto, tanto os achados da revisão bibliográfica quanto os resultados de nossa pesquisa primária sinalizaram uma situação de ausência organizacional da oferta de serviços de saúde

¹² O SUS organiza os serviços e as demandas em saúde em, basicamente, três níveis, qual sejam: Atenção Básica, Média e Alta Complexidade. Quando um cidadão precisa de atendimento médico de alta complexidade, ele procura o posto de saúde ou uma emergência médica e, a partir desse serviço, ele é encaminhado para a internação. Esse movimento chama-se referência. Quando o paciente recebe alta e precisa ser acompanhado continuamente pelos profissionais de saúde da atenção básica, esse movimento no sentido inverso é chamado de contrarreferência.

que atenda satisfatoriamente à demanda e que incorpore os consórcios enquanto instituições importantes dentro do mapa de referências dos municípios.

Por fim, identificou-se na pesquisa realizada que os consórcios de saúde não contam com instrumentos de participação, dificultando o controle social sobre suas atividades. Este aspecto também é constatado em nível nacional (FLEXA; BARBASTEFANO, 2019). Considerados pilares fundamentais do SUS, desde a sua criação (CÔRTEZ, 2009; PAIM, 2009), a participação e o controle social não fazem parte da rotina dessas organizações. Quando inquiridos a esse respeito, os entrevistados explicaram que, como não se trata de apenas um município, mas de vários que se associam, não há especificamente um conselho de saúde ou estrutura similar de participação a eles vinculados. Ao mesmo tempo eles mencionaram que, dado o seu caráter público, os consórcios são auditados pelos TCE. Contudo, em nosso entendimento, este tipo de auditoria não substitui a participação social, sendo necessária a criação de canais de participação nos consórcios.

Os estudos internacionais sobre a coordenação de diferentes órgãos na gestão de políticas de saúde, em países como Espanha, Alemanha, Noruega e Canadá (GONZÁLEZ, 2005; KWON; FEIOCK, 2010; MONTPETIT; FOUCAULT, 2012; AUDEL, 2014; WALLNER, 2017; SIMMONS, 2017; DASÍ; FONS, 2018; ARNTSEN; TORJESEN; KARLSEN, 2018), destacam a importância da construção de sistemas de cooperação e coordenação intergovernamentais que busquem conciliar as demandas locais com as políticas desenvolvidas pelos governos centrais, a fim de garantir o acesso universal à saúde. Nesse sentido, percebe-se que as particularidades encontradas no Brasil se alinham de forma mais abrangente às discussões promovidas em países onde o acesso universal à saúde é garantido e os governos centrais precisam encontrar formas de atuação conjunta com os governos subnacionais.

4.3. Convênios celebrados entre os consórcios e a União na área da saúde

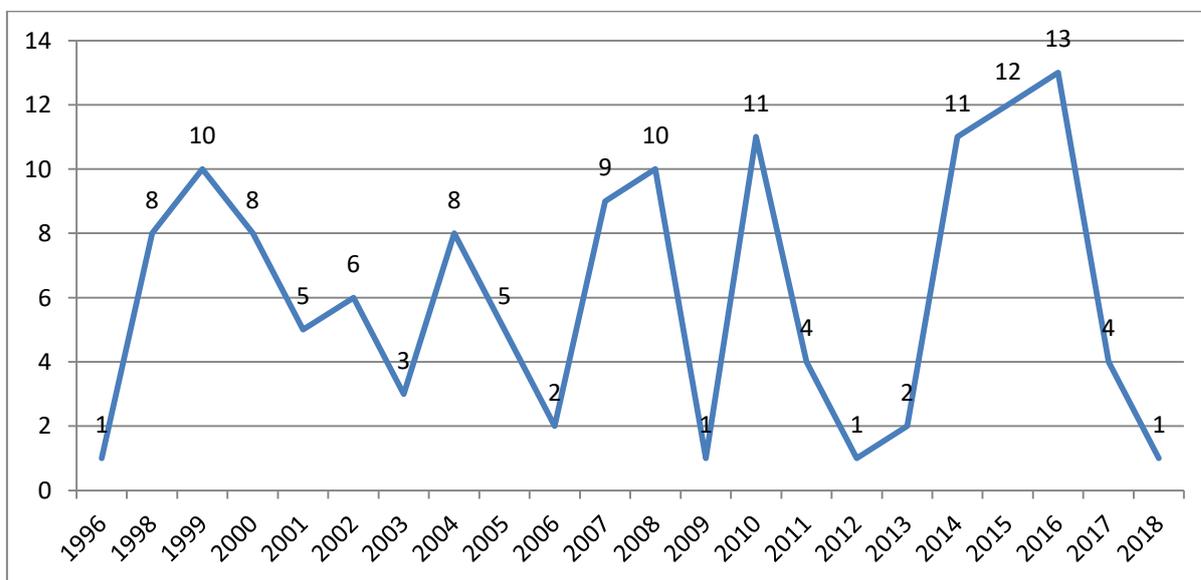
Dando prosseguimento ao tópico discutido no capítulo anterior, vamos aprofundar a análise das ações realizadas pelos consórcios que atuam na área da saúde. Nesta seção são examinados dados sobre a evolução dos convênios envolvendo a temática da saúde celebrados entre a União e os consórcios intermunicipais no Brasil, entre 1996-2018, a partir de informações do Portal da Transparência da União

O Gráfico 8, apresentado no capítulo anterior, mostra a distribuição do número de convênios firmados ao longo do tempo e que envolveram consórcios intermunicipais de todas

as áreas de políticas públicas. Verificou-se que o número de convênios aumentou significativamente, principalmente nos anos 2010 e 2011, porém, a série histórica apresentou distribuição irregular. Anteriormente também foi analisado o Gráfico 9, que expôs a distribuição percentual dos convênios celebrados entre os consórcios e a União no período 1996 a 2018 conforme as áreas de políticas públicas. Constatou-se que os convênios tratavam, com maior frequência de ações na área da saúde. Embora exista uma concentração de convênios nas áreas de saúde e de desenvolvimento rural, o conjunto de temas mostrou-se bastante diversificado.

O Gráfico a seguir, expõe a distribuição temporal dos convênios em saúde, celebrados entre consórcios e União entre 1996 e 2018. Verifica-se que houve um aumento do número de convênios, embora de forma não linear e com grande variação no período, o que corrobora parcialmente a afirmação de Linhares *et al.* (2017) de que a Lei dos Consórcios (BRASIL, 2005) teria provocado um aumento significativo de municípios consorciados no Brasil. Todavia, quanto ao financiamento para suas ações – evidenciado pela celebração de convênios com a União – constata-se que os consórcios tiveram um desempenho oscilante ao longo da série histórica.

Gráfico 20 – Evolução do número de convênios na área da saúde estabelecidos entre consórcios e União, Brasil, 1996-2018

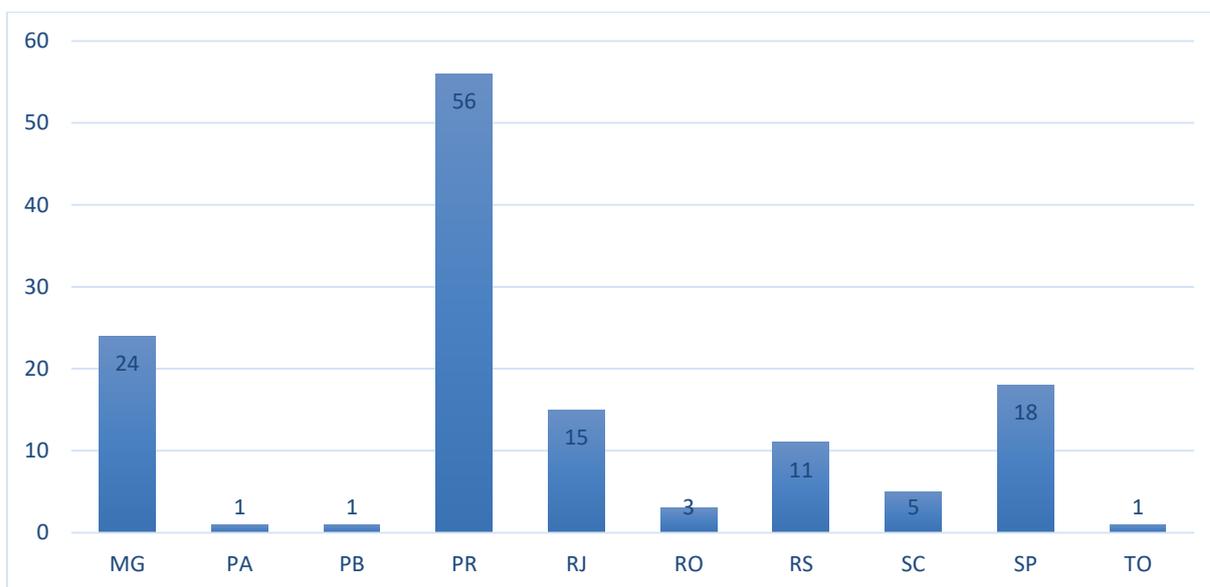


Elaboração própria a partir do Portal da Transparência da União (BRASIL, 2018).

O Gráfico 21 apresenta o número de convênios voltados à área da saúde por estado da federação no período 1996-2018. Verifica-se que a maioria deles foi firmada por consórcios situados nos estados das regiões Sul e Sudeste. A Região Nordeste apresentou

apenas um convênio celebrado na área da saúde e a Norte quatro convênios ao longo da série histórica.

Gráfico 21 – Número de convênios da área da saúde estabelecidos entre consórcios e a União por estado da federação, 1996-2018



Fonte: Elaboração própria a partir do Portal da Transparência da União (BRASIL, 2018).

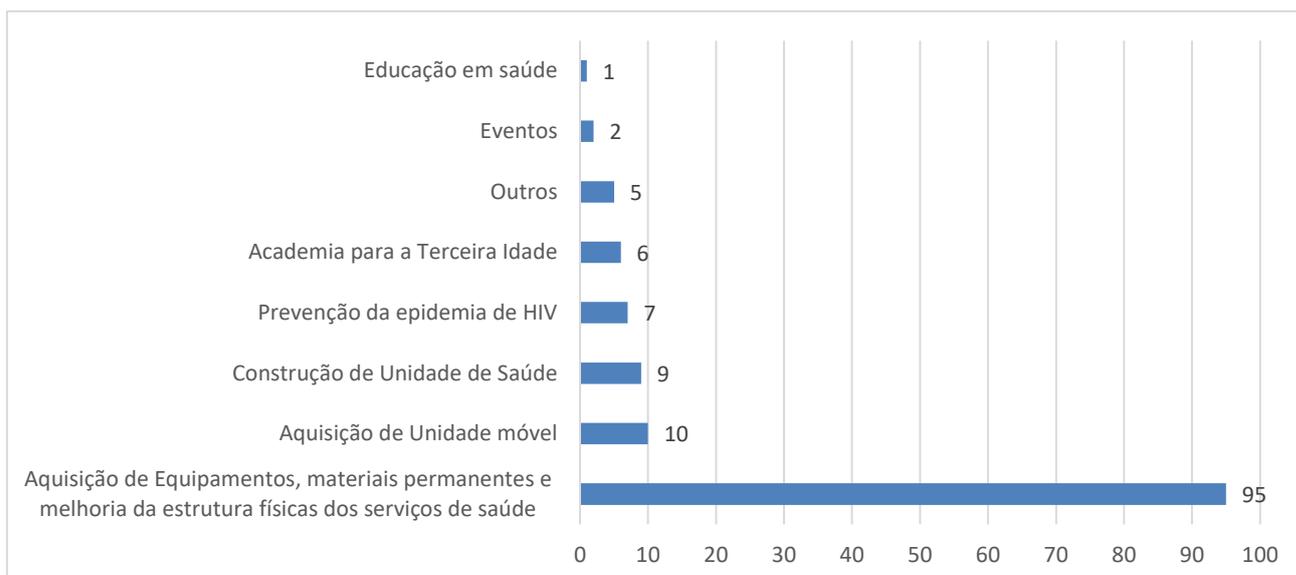
Segundo a pesquisa MUNIC (IBGE, 2015) no ano de 2015, 2.800 municípios brasileiros (50% do total) estavam participando de algum consórcio vinculado à área da saúde. Em relação ao número de municípios consorciados por região, identificou-se uma distribuição desigual no território brasileiro no tocante a esta área. As regiões Sul e Sudeste contam com, respectivamente, 81% e 67% de seus municípios consorciados. Nessas regiões, os estados do Paraná e de Minas Gerais destacaram-se por ostentarem os percentuais mais elevados, respectivamente, 95% e 92% de seus municípios consorciados. Quanto às outras regiões, a Centro-Oeste apresentou 37% dos municípios consorciados, a Norte 12% e a Nordeste 27%. Entretanto, a MUNIC (2015) não contabiliza o número de consórcios existentes, apenas dos municípios participantes de consórcios.

Com relação à área de saúde, Teixeira (2007) constatou, com base no IDHM-Renda, que os municípios brasileiros consorciados possuem uma renda média mais alta do que os não consorciados. Além disso, o estudo mostrou que o consorciamento nesse setor se difundiu de maneira desigual nas regiões e estados brasileiros, de acordo com critérios ainda pouco conhecidos. A celebração de convênios com a União também varia de acordo com o estado e a região do país, conforme constatado no presente estudo.

Os consórcios do estado do Paraná destacaram-se por firmar 41% (n=50) de todos os convênios celebrados na área da saúde no período analisado. O estudo de Rocha (2016) assinala que alguns deles têm por objetivo realizar a compra de medicamentos, enquanto outros se dedicam à gestão do Serviço de Assistência Médica de Urgência (SAMU). Além disso, as pesquisas indicam que a maioria das organizações visa organizar as demandas por serviços de média complexidade nas regiões em que atuam, e que, enquanto um município pode participar de mais de um consórcio, alguns consórcios abarcam municípios de outros estados da federação. Portanto, a lógica de formação desses arranjos institucionais é permeada por conflitos e parcerias formalizadas pelos prefeitos participantes, que podem extrapolar o território estadual. Ainda, com relação ao Paraná, os estudos referem que a constituição e o funcionamento dos consórcios não seguem necessariamente o desenho institucional das Regiões de Saúde geridas pela Secretaria de Saúde daquele estado, e também assinalam que, a despeito de seu formato, os consórcios paranaenses foram hábeis e bem sucedidos em obter recursos federais.

Nesta seção analisam-se os objetivos dos convênios relacionados com a área da saúde, a partir dos quais foram classificados os tipos de ações que os consórcios pretendiam executar, conforme apresentados no Gráfico 22. Verifica-se que 70% dos convênios celebrados (n=95) nessa área reivindicavam a aquisição de equipamentos hospitalares, outros materiais permanentes e a melhoria da estrutura física dos serviços de saúde. Em seguida aparecem os objetivos de construção de estruturas físicas para serviços de saúde (7%) e a aquisição de unidades móveis de urgência para os municípios consorciados (7%).

Gráfico 22 – Objetivos dos convênios estabelecidos entre consórcios de saúde e a União, por tipo, Brasil, 1996-2016



Fonte: Elaboração própria a partir do Portal da Transparência da União (BRASIL, 2018).

Observa-se que alguns consórcios organizam estruturas próprias de implementação de políticas públicas, ou seja, eles constroem e mantêm serviços de saúde cujo objetivo é fornecer o atendimento direto à população. Em paralelo, outros consórcios atuam de modo a auxiliar os municípios na manutenção dos serviços de saúde (por exemplo, compra de materiais permanentes para os hospitais), tornando-se assim uma estrutura de apoio técnico, operacional e administrativo, sem se envolverem com a prestação direta de serviços à população.

Os objetivos dos convênios apresentados para a celebração de consórcios com a União revelam um conjunto de fragilidades dos municípios nas regiões em que estão inseridos, para as quais os recursos seriam destinados. A partir da análise dos documentos que compõem os convênios foram identificadas menções à regionalização da saúde. De modo ilustrativo, cita-se um convênio celebrado no ano de 2010 por um consórcio situado no sul do estado do Paraná que conta com 20 municípios consorciados. Os documentos a ele relativos demonstram que se pretendia a construção de um prédio onde funcionaria um centro regional de especialidades médicas, com a justificativa de que era preciso diminuir as filas que se formavam nos serviços de saúde da capital Curitiba o que seria viabilizado por intermédio da criação de um centro regional de referência, regionalizando, desta forma, o atendimento dos serviços de média complexidade.

Outros convênios também apresentavam, na descrição do objetivo, um argumento sobre a importância do investimento para a região, como exemplifica este trecho de convênio estabelecido por um consórcio mineiro em 2012:

O objetivo da execução do objeto do convênio visa a compra de equipamentos para criar condições de implantar serviços de saúde para atender a região dos municípios consorciados, cujo benefício é criar condições à população local de ser atendida na própria região, evitando o seu deslocamento para os grandes centros saturados. (BRASIL, 2018)

Ambos os convênios citados demonstram uma preocupação do consórcio para questões cruciais relacionadas com a gestão da oferta de serviços via SUS. Outros exemplos podem ser apresentados, como o de um convênio celebrado em 2011 por um consórcio situado em Rondônia, que pretendia captar recursos federais para a aquisição de determinados aparelhos hospitalares (de radiografia e de mamografia) (BRASIL, 2018). Nos objetivos deste convênio constava que quem administraria esses equipamentos seria o município de referência da região e não o próprio consórcio, portanto, ele não seria o prestador desses serviços, mas um facilitador para o acesso aos recursos federais para atender os interesses dos municípios daquele território. Em outros casos os objetivos dos convênios referiam-se à compra de veículos – como ambulâncias e UTI móveis – para equipar os serviços de saúde já existentes nos municípios de referência (BRASIL, 2018).

Esta investigação permitiu observar que os consórcios intermunicipais desempenham um importante papel ao facilitarem o acesso aos serviços de saúde em uma larga gama de municípios. Os secretários-executivos dos consórcios, bem como a literatura especializada, apontam que essas organizações são estruturas que geram eficiência na compra de medicamentos e serviços de saúde. Além disso, os consórcios possuem maior poder de barganha (se comparados com os municípios individualmente) para negociar os preços dos serviços de saúde com o mercado privado.

Identificou-se que os consórcios públicos e os órgãos estaduais de gestão na saúde – Secretarias estaduais e CIR – ainda não desenvolveram ferramentas de comunicação e de cooperação. Portanto, são necessários esforços para aprimorar as estratégias de regionalização da saúde nos estados, a começar pelo alinhamento das entre as efetuadas pelos consórcios e o planejamento das instâncias gestoras.

4.4. Considerações finais

Este capítulo procurou compreender de que forma os consórcios desenvolvem ações na área da saúde no Brasil. Para tal, lançamos mão de dados relativos aos convênios celebrados como também pesquisa de campo.

O SUS foi constituído a partir da estrutura federativa definida pela CF/1988 na qual os municípios adquiriram autonomia para assumir um papel fundamental na gestão de serviços públicos, principalmente de saúde e educação. Desde a década de 1990 as estratégias de descentralização das políticas sempre estiveram atreladas a uma preocupação de organizar a rede de oferta e demanda de serviços de saúde por região, visto que sempre esteve claro aos gestores públicos que os municípios muito pequenos não teriam condições de realizar média e alta complexidade (PAIM, 2009).

Pela via normativa, a regionalização passou a ser central no debate com a publicação das Normas Operacionais de Assistência à Saúde 2001/2002 (NOAS) que proporcionam os primeiros instrumentos dessa nova fase (Plano Diretor de Regionalização, Plano Diretor de Investimento e Programação Pactuada e Integrada). Entretanto a regionalização, concebida nas NOAS 2001 e 2002 (BRASIL, 2001; 2002) é um processo ainda dependente da estrutura de oferta de serviços existentes, a qual não leva em consideração a demanda e reforça a hierarquia dos municípios. O - Pacto de Gestão de 2006 estabeleceu um novo marco normativo como resposta a esses obstáculos. Ele manteve os instrumentos da NOAS, mas criou o Colegiado de Gestão Regional (CGR), introduzindo a lógica cooperativa entre todas as instâncias envolvidas e aumentando o protagonismo dos estados na coordenação do processo (MENDES *et al.*, 2015; MENICUCCI; MARQUES; SILVEIRA, 2017). O surgimento dos consórcios públicos de saúde acrescentou mais um ator a esse complexo processo de gestão. Contudo, diferente das normativas federais, os consórcios são uma alternativa *bottom up* para a gestão das ofertas e das demandas em saúde, dentro de um sistema *top down* em que as decisões mais importantes são feitas a partir de cima – Ministério da Saúde –, sendo que, aos entes locais, sempre restou a mera adequação ao sistema.

Com a criação dos consórcios, os municípios passaram a, autonomamente, criar o seu próprio sistema de gestão das ofertas e das demandas em saúde, mesmo que de forma desconexa aos esforços empreendidos pela União e pelos governos estaduais. No caso do Rio Grande do Sul não foi possível identificar um canal de diálogo entre governo do estado e os consórcios, o que potencializa a criação de descompassos e/ou vazios assistenciais, na medida em que não há um planejamento integrado para essa área.

Foi possível identificar, também, que os consórcios incorporam o debate sobre regionalização na medida em que criam, mesmo que de forma autônoma, mecanismos para gerenciar, nas regiões de abrangência, a oferta de serviços de média e alta complexidade aos cidadãos. Nesse sentido, recupera-se o conceito de *policy arenas* lançado por Lowi (1972), na medida em que há compatibilidade entre os esforços desenvolvidos pelos consórcios com as normativas vigentes nessa área de políticas públicas. Contudo, mesmo havendo uma orientação dos consórcios em pensarem a partir das Regiões de Saúde, não se identificou nenhum esforço de cooperação entre as esferas de decisão. Também foi interessante verificar que a compra de medicamentos e insumos de saúde é realizada pelos consórcios e essa ação significa uma importante economia e garantia de acesso a esses produtos. Vários relatos mencionaram que quando os municípios fazem essas compras autonomamente não raro os preços são maiores do que quando os produtos são comprados via consórcio.

Verificou-se que a implementação das políticas de saúde ainda carece de um sistema que melhore a coordenação das ações e a cooperação dos entes federados. Entende-se que as esferas de governo central criaram um sistema regionalizado para dar conta de organizar as demandas e a oferta por serviços de saúde através das Regiões de Saúde e das Coordenadorias Regionais (CIR). Contudo, essas mesmas esferas de governo central (leia-se União e, principalmente, governo do estado) não desenvolveram formas de lidar com iniciativas *bottom up*, ou seja, iniciativas vindas dos municípios, como no caso são os consórcios públicos. Assim criou-se no Rio Grande do Sul um sistema completamente confuso, disfuncional e não integrado, onde as ações dos consórcios não são levadas em consideração na esfera de planejamento de saúde estadual. Além disso, os municípios estão arcando de forma autônoma com os custos envolvidos na provisão do atendimento de média e alta complexidade visto que eles realizam o pagamento através do consórcio. Conforme aponta Abrucio (2005) é imprescindível que as esferas de gestão atuem de forma coordenada na provisão de políticas públicas. O que se identifica, contudo, é que os municípios, dada a lentidão percebida no sistema de regulação de consultas médias e exames do Sistema Único de Saúde organizaram autonomamente uma segunda fila de espera para esses serviços, através dos consórcios, na medida em que contratam empresas privadas para executarem o que o SUS não dá conta de fazer com tamanha celeridade.

Desse modo, é preciso relativizar o discurso de eficiência e resolatividade que entorna os consórcios públicos na medida em que sua própria atuação reforça uma distorção no sistema de regulação do SUS. O que acontece é que, ao invés de tentar aprimorar o Sistema

Único de Saúde tenta-se substituí-lo usando o mercado privado como a solução para dar mais celeridade ao atendimento. Além disso, considera-se imperativo que o governo estadual assuma a responsabilidade de organizar o sistema de saúde no estado levando em consideração a atuação dos consórcios nas regiões que estes atuam. Identificou-se que a esfera de gestão estadual fica presa às CIR e as RS, formas de organização que não necessariamente correspondem com a organização real que os municípios na ponta realizam.

Por último, é urgente discutir o controle e a participação social nos consórcios de saúde no país, visto que isso se constituiu como um pilar fundamental do SUS, desde a sua criação (PAIM, 2009; LEAL; LUI, 2018), que ainda é operacionalizado de forma muito indireta nessas organizações, por meio da atuação dos tribunais de contas.

5. OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS ENQUANTO ORGANIZAÇÕES

A Sociologia preocupou-se, desde o início de sua história, com instituições – pensando-as, em sua concepção mais ampla, como aquelas estruturas que estão acima das individualidades, que produzem normas que orientam a vida social e que proporcionam a criação de laços entre os sujeitos. Como exemplo do que seria instituição na Sociologia clássica, podemos citar a religião para Weber, a moral para Durkheim e o Estado burguês para Marx.

Conforme já apresentado anteriormente, o sentido de instituição adotado nesta Tese é um pouco distinto da concepção clássica sociológica. Utilizamos a definição de instituição apresentada por North (1991), que se refere às regras (formais e informais) do jogo. Dentro deste escopo, vislumbram-se as organizações e dentro delas os atores sociais agindo conforme as regras ou até mesmo fora delas. De qualquer modo, tanto para o desviante quanto para aqueles que seguem as regras, as instituições servem de bússola para as ações dos indivíduos. A matriz teórica da qual deriva essa corrente se convencionou chamar, a partir dos anos 1980, de neoinstitucionalismo, cujo pressuposto básico é o de que “instituições importam” para se analisar o Estado em ação (PERES, 2008; STEINMO; THELEN, 1992). Todavia, do ponto de vista analítico podemos questionar: as instituições importam necessariamente para que? Uma resposta possível em termos sociológicos é que as instituições importam para compreender o comportamento dos atores sociais e, aplicando para a área das políticas públicas, para compreender as transformações operadas pelos atores sociais no interior do Estado.

Em específico, a análise proposta neste capítulo vincula-se às abordagens institucionais voltadas às organizações (GUARIDO FILHO; MACHADO-DA-SILVA, 2001; MACHADO-DA-SILVA; FONSECA, 2002; PECI, 2006; CRUBELLATE, 2007; NOGUEIRA; ODELIUS, 2015; GRIGOLETTO; ALVES, 2019). Nesta Tese consideramos os consórcios públicos como organizações criadas dentro do aparelho estatal e, para analisar o seu funcionamento, é preciso, a partir da perspectiva analítica selecionada, observar como as regras (formais e informais) são criadas, mantidas e modificadas.

Conforme referem Grigoletto e Alves (2019), a abordagem institucional para analisar organizações é um campo teórico que se desenvolve com a premissa de que a ação dos indivíduos dentro daquelas é influenciada por quadros referenciais de diferentes ordens e articulados em torno da ideia de instituição, tais como: culturais, simbólicos e interpretativos.

As instituições, por sua vez, delimitam as ações, podendo constrangê-las, impulsioná-las ou neutralizá-las. Conforme os autores, os indivíduos, ao longo das suas estratégias de ação, podem desafiar ou fortalecer as instituições (GRIGOLETTO; ALVES, 2019, p. 248). Esse esquema de pensamento guarda semelhança com a teoria da estruturação proposta por Giddens (2009), na medida em que o autor concebe as estruturas como definidoras dos comportamentos, mas também abertas às mudanças a depender da ação dos indivíduos que agem reflexivamente (GIDDENS, 2009). A ideia de reflexividade, para Giddens, remete à ideia de que os agentes sociais, dentro de contextos de ação, são cientes das consequências do seu agir e, deste modo, constroem estratégias para atingir os seus objetivos.

Para tratarmos de organizações, examinaremos, na sequência, três conceitos provenientes da teoria institucional voltados ao estudo do tema. O primeiro deles é o conceito de legitimidade, originário de Weber, principalmente em seus estudos sobre os diferentes tipos de dominação, debate que é reinserido nos estudos sociológicos pelos teóricos das organizações no final da década de 1970. Complementarmente, abordaremos a noção de isomorfismo institucional que se relaciona com a reflexão sobre a legitimidade das organizações.

O segundo conceito que trabalharemos é o de aprendizado organizacional. Vamos discutir como os atores sociais inseridos nos consórcios desenvolvem habilidades de gestão e geram, a médio e longo prazo, um conhecimento que se expande do nível individual para o coletivo. Desta forma, exploraremos como a organização incorpora certo conjunto de práticas, saberes e rotinas em seu modo de atuação diária. Nesse sentido, quando a experiência e o aprendizado individual se expandem e se tornam uma regra da organização, dizemos que o aprendizado se institucionaliza.

O terceiro conceito refere-se ao que os teóricos das organizações denominam de *decoupling*: o processo de descolamento das práticas de uma organização em relação ao seu discurso (NOGUEIRA, 2014). Demonstraremos como os representantes consideram os consórcios uma ferramenta desvinculada da “política”, por eles percebida como a origem dos males e da corrupção.

O objetivo é compreender o funcionamento dos consórcios públicos a partir das teorias e dos conceitos apresentados. Desse modo, vinculamo-nos à teoria institucional na medida em que fornece os elementos teóricos para pensar sobre o funcionamento do objeto empírico estudado.

Ao longo deste capítulo lançaremos mão de exemplos e casos concretos que emergiram da pesquisa de campo, com o intuito de consolidarmos os conceitos examinados. Por razões éticas, nas entrevistas não revelaremos os nomes dos consórcios e dos sujeitos envolvidos. Como já informado no capítulo anterior, foram entrevistados os secretários-executivos dos consórcios.

5.1. A legitimidade dentro das organizações: velhos conceitos, novos usos

O conceito de legitimidade é antigo dentro da Sociologia. Max Weber (2004), quando discute os tipos puros de dominação, acrescenta a palavra “legítima” para lembrar que há uma diferença entre a dominação pura e simples (baseada na violência) e a dominação legítima. Os tipos puros de dominação legítima (racional legal, carismática e tradicional) estão ancorados em um código de normas de conduta aceito e consolidado socialmente e por isto, a dominação é considerada legítima (WEBER, 2004).

A ideia de legitimidade também aparece na teoria de Pierre Bourdieu (1989), associada ao conceito de campo, que se refere a um espaço onde as ações individuais e coletivas acontecem em meio a uma disputa por recursos e bens escassos, tais como: reconhecimento social, prestígio, legitimidade e poder. O autor ressalta que a assimetria de posições conduz os agentes do campo a produzirem estratégias congruentes com elas, ou seja, aqueles que dominam determinado campo procuram, conscientemente ou não, conservar a sua posição, enquanto que os dominados praticam estratégias de transformação a fim de ascenderem na hierarquia interna. Além disso, os agentes sociais possuem capitais específicos (tais como econômico, político, social) que são usados na busca de seus interesses e nas disputas com os antagonistas.

É preciso apontar que a efetividade de uma ação dentro de um campo está associada à posição ocupada pelo agente, por exemplo, dentro de um grupo de pesquisa acadêmica, o parecer de um doutor sobre determinado assunto é mais legítima do que a de um graduando que acabou de entrar no grupo, pois eles possuem diferentes acúmulos de capital intelectual e científico. Desse modo, para além do capital financeiro, outros tipos de capitais importam quando se observa a atuação de atores sociais em determinados campos. Em relação ao conceito de reprodução, Bourdieu (1989) aplica-o aos comportamentos individuais dentro de determinadas classes. Assim, um comportamento considerado legítimo, tal como o domínio das regras de etiqueta à mesa, seria incorporado por meio de um processo de socialização

diferencial. Portanto, por meio da socialização, os indivíduos seriam levados a produzir e a reproduzir certos tipos de condutas e comportamentos apropriados à sua posição social.

Entendemos que o conceito de legitimidade dos estudos organizacionais guarda estreita relação com o de campo, na medida em que os autores entendem que o processo de legitimação de uma organização é resultado de um intrincado campo de forças. De fato, a teoria institucional desenvolvida após a década de 1970 nas Ciências Sociais incorporou, de diversas formas, os esquemas teóricos e analíticos propostos tanto por Weber (2004), (em relação à legitimidade), quanto por Bourdieu (1989), no tocante ao conceito de campo e sua reprodução.

Deephouse e Suchman (2013) mapeiam o debate sobre legitimidade nos estudos que utilizam abordagens institucionais para compreender organizações, constatando que existe uma vasta gama de definições e de maneiras de se discutir ou medir a legitimidade institucional, verificando igualmente, que há trabalhos incompatíveis entre si. O conceito de legitimidade dentro da teoria neoinstitucional aparece nos autores clássicos tais como Meyer e Rowan (1977) e DiMaggio e Powell (1983), que o relacionam ao conceito de isomorfismo. O isomorfismo é um conceito popularizado por DiMaggio e Powell (1983), e está associado ao de reprodução de Bourdieu. Ele se aplica quando uma instituição passa a copiar ou se assemelhar a outras instituições mais consolidadas em seu campo.

A partir desse conceito, os autores atribuem a legitimidade de uma organização à sua similaridade com outras situadas em seu campo, este seria o isomorfismo mimético (derivado da palavra mimetismo, conceito utilizado na biologia para descrever o comportamento de certos animais que imitam em sua pelagem consoante às cores do meio ambiente em que se situam). Nesta mesma direção, Suchman (1995) relaciona a legitimidade de uma organização à sua conformidade com o ambiente social em que está inserida.

Em alguns casos, conforme enfatizam Wooten e Hoffman (2013), a legitimidade de uma organização depende de sua eficiência dentro de um determinado campo. Em seu estudo clássico, Meyer and Rowan (1977), por sua vez, sugerem que tanto eficiência técnica quanto conformidade com as regras vigentes do jogo são fundamentos da legitimidade. Ou seja, para uma organização se legitimar ela precisa ser eficiente, perseguir objetivos e metas de atuação claras, desenvolver estratégias de ação apropriadas e por óbvio, seguir as regras do jogo.

Segundo Deephouse e Suchman (2013), é mais fácil perceber a legitimidade das organizações quando ela está ausente do que quando presente, pois, se uma organização for ilegítima, haverá ataques e críticas por parte de outros atores sociais. Desse modo, a luta por

legitimidade dentro de um determinado campo é um elemento estratégico para a consolidação ou institucionalização de qualquer organização. Por decorrência, o processo de institucionalização não é algo estanque, mas sim resultado da própria legitimação (WOOTEN; HOFFMAN, 2013).

Ao tentarmos aplicar a noção de legitimidade aos consórcios públicos, identificamos que na visão dos secretários-executivos (SE) entrevistados nesta pesquisa, a única justificativa plausível para a criação de mais uma estrutura administrativa, das tantas existentes dentro do aparato estatal – qual seja os consórcios – seria justamente por ela ser eficiente na resolução dos problemas enfrentados pelos municípios. Ao contrário, a ideia de se criar uma instituição para servir de “cabide de empregos” é entendida como nefasta por nossos interlocutores e associada às velhas práticas da administração pública. Não por acaso, o discurso proferido pelos SE ao longo das entrevistas realizadas, nas palestras que acompanhamos e mesmo nos folhetos e materiais escritos distribuídos enfatizavam o quão resolutivo o consórcio era, principalmente no que concerne à compra de medicamentos e à economia proporcionada pelos mesmos. Outros secretários-executivos, por sua vez, alegaram que o baixo custo de manutenção do consórcio, rateado entre os municípios participantes, compensa diante das vantagens que ele traz no momento de compras conjuntas de medicamentos e em sua eficiência para a gestão de políticas regionais, devido à economia de escala. Quando os SE se referiam à economia de escala, era no sentido de que a compra de materiais, serviços e medicamentos, pelo consórcio, custaria menos do que se ela fosse realizada individualmente pelas prefeituras municipais, pois atinge um valor menor devido ao grande volume de itens comprados. Ademais, era relatado que o consórcio costuma negociar descontos com os fornecedores.

É preciso refletir de forma crítica sobre o conceito de eficiência usado nos discursos dos atores sociais inseridos no campo de estudo. Em primeiro lugar, deve-se lembrar que o consórcio é uma estrutura criada para executar o que os municípios não conseguem realizar de forma autônoma, criando, nesse caso, uma duplicidade de estruturas de gestão no território. Pode-se apontar as dificuldades de realizar licitações, de comprar insumos e de fazer a gestão dos resíduos sólidos no território como alguns exemplos dos problemas vividos. Desse modo, os consórcios surgem dada a ineficiência dos municípios em entregarem os produtos e os serviços que são obrigados a realizar por lei, dificuldade essa oriunda do desenho federativo que se moldou após a CF/1988. Entende-se que os consórcios públicos foram criados como um paliativo a esse um conjunto de carências na gestão municipal brasileira. Identificou-se, ao

longo da pesquisa, que as fragilidades técnicas-administrativas se tornaram a razão comum que fazem os municípios se consorciarem – e não uma predisposição para cooperar, como apontam alguns estudos baseados na teoria do capital social.

Ao longo das entrevistas, verificou-se que os representantes dos consórcios públicos tentam legitimar a organização dentro do ambiente institucional onde estão situados, ao mesmo tempo em que reconhecem que os mesmos não têm legitimidade para pautar as políticas regionais, mas sim para executar o que os prefeitos decidirem. A legitimidade do consórcio advém do seu discurso que este é eficiente na execução das políticas, na medida em que consegue diminuir os custos na compra de determinados produtos e serviços. Os seguintes trechos de entrevistas demonstram tal entendimento: “não estamos aqui para competir com o prefeito, mas sim para ajudá-lo”, “o consórcio é uma ferramenta dos municípios; ele, em si, não decide nada, quem decide são os municípios e o consórcio executa”.

Em alguns momentos da pesquisa de campo junto aos consórcios, foi possível identificar certos procedimentos administrativos relativos à entrada de municípios até então não consorciados. Em uma dessas ocasiões, o entrevistado, enquanto concedia a entrevista, recebeu um telefonema de um prefeito da sua região. Na conversa mantida, o prefeito havia expressado o seu desejo em participar do consórcio e perguntou ao secretário quais eram os trâmites necessários para fazê-lo. O fato de outras prefeituras municipais desejarem ingressar no consórcio era muito exaltado pelos secretários-executivos, que entendiam isso como um sinal de que a organização era prestigiada e valorizada em sua região. Se não fosse assim, os municípios solicitariam a sua exclusão, segundo os entrevistados. Novamente, o motivo mais citado foi a eficiência do consórcio no que concerne à economia de escala na compra de produtos e serviços.

Entrevistado: Eu entrei para trabalhar no consórcio em 2014, e nós éramos 10 municípios e hoje somos 16, com esse novo município, e isso demonstra que o consórcio público é uma boa ferramenta de gestão para os municípios.

Entrevistador: E o quadro de funcionários é o mesmo?

Entrevistado: É o mesmo. São os cinco funcionários. E nós estamos demandando dos prefeitos o aumento da equipe por causa da demanda. Quando alguém sai de férias, daí dá uma desfalcada, é evidente. Tem o jurídico e o contador, daí são específicos. O nosso contador tem 20 horas aqui e ele presta assessoria para os outros consórcios. (Entrevista 2, realizada em 24 de maio de 2018).

Em outro momento, um entrevistado mencionou que o seu consórcio teve início com 7 municípios e hoje conta com 30 consorciados. Neste caso, a ampliação do número de

consorciados deveu-se basicamente ao reconhecimento dos atores políticos da região de que é vantajoso se consorciar. Em outros casos, relatou-se que o próprio Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul (TCE-RS) recomendou a adesão dos municípios a algum consórcio, em função dos preços mais baratos por certos produtos e serviços daí advindos. Portanto, para os secretários, os consórcios são legítimos em função da sua eficiência financeira.

Entrevistador: Você disse que, de 7 municípios iniciais, agora são 30 consorciados. A que se deve essa entrada de municípios ao longo do tempo?

Entrevistado: Quando os municípios notaram que a coisa estava funcionando. Sempre tem aqueles, vamos dizer assim, os que querem fazer tudo e os que têm um pouco de medo e resistência e que precisam ver para crer. Então, quando os municípios viram os resultados, viram que o consórcio é uma boa. Em alguns casos, houve uma quase imposição por parte do TCE. O Tribunal de Contas do estado pediu para que os municípios se associassem ao consórcio em função de que eles estavam muito deficitários nessa área e estavam pagando muito caro pelos mesmos serviços que o consórcio já tinha. (Entrevista 8, realizada em 24 de setembro de 2018).

Todavia, também foram relatados casos em que o consórcio perdeu credibilidade em função de má administração e dos desvios efetuados por antigos gestores, ou seja, exatamente o oposto do relatado anteriormente, provocando a saída de municípios em função de desvio de verbas e de ineficiência. Além disso, conforme se identifica na entrevista a seguir, atrasos no pagamento dos serviços privados também afetaram a credibilidade do consórcio no mercado de prestadores da área da saúde. Neste caso, percebe-se uma série de fatos que geraram um efeito em cadeia: atrasos nos repasses do governo estadual fizeram com que o consórcio não conseguisse empenhar o pagamento para os serviços privados. De outra parte, há um comportamento não cooperativo de alguns municípios que não repassam com sistematicidade os valores financeiros ao consórcio, fazendo com que ele não possa honrar seus pagamentos junto ao mercado privado. Nesse sentido, identifica-se que as regras do consórcio não são seguidas de forma estrita por alguns consorciados, na medida em que se identificam atrasos no pagamento dos serviços.

Entrevistador: Que tipo de problemas o consórcio passou nos últimos anos?

Entrevistado: Teve um diretor, na época, aqui que ele fez algumas irregularidades, têm processos ainda rolando, de verbas que devem retornar e tal. E aí, então, os prefeitos também nas outras gestões, como eles têm a resolução CIB 129, que é uma verba de auxílio e de incentivo aos consórcios, mas que ela retorna do Estado sempre com muito atraso, com 60 a 90 dias e até mais. Tanto que os últimos 6 meses do Governo Tarso Genro (2011-2014) não foram pagos pelo Tarso nem pelo novo governo (Sartori) que assumiu. Então essa verba, ela funciona da seguinte maneira: tu faz o serviço de saúde, o município deve pagar o serviço para o consórcio e mais tarde retorna do Estado uma quantia. E aqui começou, os municípios não queriam pagar o consórcio, eles queriam aguardar o governo do estado repassar primeiro.

Todavia, o fornecedor não tem como esperar 60 a 90 dias. Eu me lembro então, isso o consórcio, na época há 10 anos, há 7 anos, então ele perdeu muita credibilidade com o mercado de prestadores de serviços privados. As pessoas começavam a dizer “se tu trabalhar ou prestar um serviço para o consórcio, tu não vai receber”. A **credibilidade** frente ao mercado privado foi abalada. Nessa época aconteceu, e agora não, está tudo redondinho, quando eu assumi eu passei a fazer tudo certo. Tanto é que nós estamos agora em função de pagamentos. Então a gente acompanha tudo agora: o que entrou e o que saiu. Então o consórcio está em plena ascensão. Até em função, nesse mês de agosto entraram dois novos municípios que aderiram ao consórcio em função que estamos fazendo uma PPP [parceria público-privada] de iluminação pública com os 13 municípios que compunham o consórcio e aí [os] municípios A e B também aderiram ao consórcio com a meta principal de participar da PPP, mas já estão participando da compra de medicamentos e das várias licitações que a gente faz durante o ano. (Entrevista 9, realizada em 25 de agosto de 2018, grifo nosso).

De acordo com Meyer e Rowan (1977), a eficiência é, juntamente com o isomorfismo, o principal atributo que confere legitimidade a uma organização. Além disso, a capacidade de honrar com os compromissos assumidos é outro fator que importa para tal prerrogativa organizacional.

Em relação ao uso do conceito de isomorfismo relacionado com os consórcios no estado do Rio Grande do Sul, identifica-se que a Associação Gaúcha dos Consórcios Públicos (AGCONP) realiza um trabalho bastante integrador dessas organizações. Os consórcios deste estado criaram essa associação a fim de contar com um espaço de integração e de troca de experiências. As reuniões ocorrem mensalmente, geralmente na capital do estado, Porto Alegre, na sede da Federação das Associações dos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul (FAMURS). Nesses encontros são discutidos os problemas enfrentados pelos secretários na gestão dos consórcios, experiências de trabalho são compartilhadas e são construídas estratégias conjuntas de pressão política – consórcios e prefeituras municipais – junto ao governo estadual para a liberação de recursos destinados às políticas regionais. Além disso, os secretários-executivos discutem o que eles vêm realizando dentro de suas organizações, principalmente atividades de organização de editais, licitação as quais abrangem outras áreas além da saúde, como resíduos sólidos, desenvolvimento rural e meio ambiente.

Além da referida associação estadual, foi possível verificar que existe, entre os secretários-executivos, uma teia de relacionamentos bastante consolidada. Todos eles conhecem os outros consórcios do estado e possuem grupos coletivos de troca de mensagens (por exemplo, WhatsApp) para o esclarecimento de dúvidas sobre questões pontuais. Em adendo, quando questionados a respeito das relações existentes, todos afirmam que há um ambiente de colaboração e parceria entre eles. Em uma dada situação, verificou-se que um consórcio passou a elaborar um projeto voltado à segurança pública (na prática, estava

procurando melhorar o sistema de iluminação pública e implantar câmeras de videomonitoramento nos municípios consorciados) e, a partir das reuniões da AGCONP, o secretário do consórcio em questão passou a compartilhar a experiência com os demais, detalhando como foi o processo de elaboração do edital de compras e a implementação das câmeras de videomonitoramento e das lâmpadas de iluminação pública. Em sua opinião, seria mais econômico substituir lâmpadas de iluminação pública antigas pelas modernas, pois estas consomem menos energia. A partir daí, o assunto passou a ser discutido nos outros consórcios, que posteriormente levaram a proposta para os prefeitos de suas regiões também a implementarem. Este fato se alinha com o conceito de isomorfismo, pois uma organização reproduziu o que a outra fez. Isto é, a relação entre os secretários e a troca de experiências fizeram com que os consórcios passassem a se assemelhar entre si, reproduzindo concomitantemente as práticas e estratégias mais exitosas, dentro de um efeito cascata¹³.

Acreditamos que o conceito de isomorfismo pode ser útil nos casos em que a semelhança entre as organizações lhes confere legitimidade. Ao mesmo tempo, postulamos que a legitimidade deriva do reconhecimento compartilhado sobre o ambiente institucional constituído por cada consórcio. A partir do momento em que mais municípios decidem participar de determinado consórcio, seja por iniciativa própria, seja por indicação do TCE, esta organização passa a se consolidar e se legitimar dentro de sua região. Além disso, como visto acima, a questão da eficiência na gestão pública é referida pelos atores contatados como uma forma de legitimar a existência do consórcio.

5.2. Aprendizado organizacional: teoria e aplicação

O conceito de aprendizado institucional é trabalhado de forma muito aprofundada na literatura sociológica norte-americana, embora pouco no Brasil. Levitt e March (1988) explicam que a perspectiva do aprendizado organizacional (AO) inclui questões a respeito de que maneira as organizações aprendem com a experiência direta e a partir da experiência de outros e como elas constroem *frameworks*, ou seja, estruturas cognitivas que permitem a interpretação dessa experiência. Nesse sentido, o dia a dia dentro de uma organização produz um aprendizado que é codificado nas intercorrências históricas e, com o passar do tempo, ele é ressignificado e transformado em rotina que, por sua vez, orienta o comportamento dos

¹³ Esta questão remete, também, a outro importante conceito aplicado às organizações, o de aprendizado organizacional, examinado na próxima seção. Aqui cabe destacar a forma como os agentes inseridos nessas organizações compartilham coletivamente experiências e aprendizados.

atores. O esquema proposto pelos autores inclui a ideia de dependência de trajetória na construção do conceito de aprendizado organizacional. Há também uma forte ênfase na rotina e no cotidiano da organização como um importante fundamento para o AO. Os autores também compreendem que o AO inicia como uma experiência pessoal e por meio das rotinas atinge o nível organizacional. Este aprendizado produz uma memória institucional que ultrapassa a simples experiência individual. Não se pode perder de vista, contudo, que eles estão se referindo a organizações privadas nas quais o aprendizado serve para atingir metas e objetivos relativos a empresas.

No tocante aos aspectos epistemológicos, entendemos nesta tese que os sujeitos inseridos nas organizações aprendem, pois apenas as pessoas possuem sistema cognitivo. Quando o aprendizado – ou seja, as *expertises*, habilidades e talentos adquiridos individualmente – deixa de ser competência pessoal e passa a ser compartilhado com os demais membros de uma dada organização, integrando um protocolo de ação, o aprendizado inicial deixa de se situar apenas no nível atômico/individual e passa a fazer parte do coletivo. Desse modo, caracterizamos como AO o processo em que o conhecimento se torna acessível e compartilhado dentro de uma organização, enfatizando, sobretudo, a forma processual de assimilação do conhecimento em organizações.

Em relação aos outros textos referenciais sobre o tema, destacamos o de Argyris e Schön (1978), que abordam a ideia de aprendizagem organizacional como processo contínuo de detecção de falhas dentro das organizações, o qual é, por conseguinte, seguido de um processo analítico de correção de rumos. Percebe-se aí uma lógica incremental, em que pequenas mudanças são feitas de forma pontual a fim de gerar os ajustes necessários. Os autores destacam também a ideia de que nas organizações existem práticas e normas. Enquanto as primeiras mudam com mais facilidade, pois são vinculadas às rotinas diárias de trabalho, as últimas necessitam de um aprofundamento maior quanto à direção e aos propósitos da organização. Ademais, tal como Levitt e March (1988), Argyris e Schön (1978) definem o aprendizado organizacional como um processo que, primeiramente, é de ordem individual (das pessoas que estão inseridas dentro das organizações) e que, em um segundo momento, assume um caráter coletivo.

Daft e Weick (1984) elaboram a sua teoria das organizações aproximando-se do conceito de isomorfismo institucional de DiMaggio e Powell (1983) na medida em que estão preocupados em compreender como as organizações interpretam o ambiente onde estão inseridas e passam a ter comportamentos miméticos. Esses autores, assim como Levitt e

March (1988), entendem que as organizações armazenam, arquivam e transferem os aprendizados de sua história, a despeito da rotatividade de pessoal. Fiol e Lyles (1985), por sua vez, defendem o aspecto de mudança na teoria das organizações, ao proporem que elas desenvolvem conhecimento partindo de ações passadas e as projetam para situações futuras. Desta forma, a constante mudança comportamental e cognitiva observada nas organizações resulta desse processo de aprendizagem. Para os autores, a mudança de comportamento envolve câmbios reais de rotina e da postura em relação aos problemas da realidade enfrentados pela organização, ao passo que a mudança cognitiva envolve uma reestruturação do entendimento a respeito de determinadas situações.

No Brasil, algumas abordagens recentes têm utilizado o conceito de aprendizado organizacional (CÉLIA; LOIOLA, 2001; GUARIDO FILHO; MACHADO-DA-SILVA, 2001; ISIDRO-FILHO; GUIMARÃES, 2010; ANTONELLO; GODOY, 2010; NOGUEIRA; ODELIUS, 2015). Guarido Filho e Machado-da-Silva (2001), por exemplo, debruçam-se sobre o funcionamento da indústria alimentícia paranaense e comentam que inúmeros estudos foram elaborados nas últimas décadas do século XX sobre o tema da aprendizagem organizacional sem, contudo, construírem um campo conceitual homogêneo. Assim como acontece com outros conceitos sociológicos, o de aprendizagem organizacional apresenta certa polissemia. Os autores ressaltam que foi a abordagem gerencial que instituiu com maior força a temática da aprendizagem, na medida em que propunha programas de ação e de reorganização da estrutura das empresas, muitas vezes na forma de receituário, dentro de um contexto de grandes incertezas derivadas dos mercados globais. Em suma, para os autores a perspectiva gerencial argumenta que para construir uma organização que aprende é necessário criar uma estrutura institucional que permita a geração, o armazenamento e a transferência do conhecimento acumulado ao longo do tempo. Além disso, é vital a criação de instrumentos que permitam trocar essas informações, ampliando, desta forma, o conhecimento.

Guarido Filho e Machado-da-Silva (2001) também indicam que o contexto institucional em que as organizações estão inseridas influencia a dinâmica do aprendizado organizacional. Nesse sentido, eles enfatizam que o ambiente econômico, concorrencial e de inovação também interferem nessa dinâmica. Os autores argumentam, apropriando-se do conceito de legitimidade proposto por DiMaggio e Powell (1983), que as organizações não competem apenas pela disponibilidade de recursos ou pelo mercado consumidor, mas também pela legitimidade de suas ações e estratégias organizacionais. Salientam, ainda, a importância

de se entender os valores sociais do contexto institucional no qual as organizações estão inseridas, a fim de compreender como elas os absorvem. De acordo com os autores:

Assim, o constructo aprendizagem organizacional passa a ser concebido em uma perspectiva integradora que envolve elementos cognitivos, institucionais e culturais. Estes elementos são instrumentalizados na constituição de um arquétipo para a aprendizagem. Decorre dessa arquitetura a existência de processos de construção e reconstrução ao longo de três momentos: na relação entre valores ambientais e organizacionais, na própria interação dos valores organizacionais e na mútua constituição entre estruturas e significados, marcando o relacionamento entre o domínio institucional e o domínio da ação. (GUARIDO FILHO; MACHADO-DASILVA, 2001, p. 42).

Já Nogueira e Odélius (2015) realizam um estudo sistemático sobre as pesquisas publicadas a respeito do tema da aprendizagem organizacional. Os autores são enfáticos ao afirmar que a capacidade das empresas e das organizações em aprender é vital para o seu sucesso ao se inserirem em mercados competitivos. Também é enfatizada a questão do acelerado desenvolvimento tecnológico, especialmente das tecnologias de informação, que condicionam as empresas a se adequarem a um meio cada vez mais dinâmico. No mundo privado e empresarial, o aprendizado institucional (seja por iniciativa própria, seja pela incorporação da experiência de outros, como *best practices*) ocorre, em tese, de forma mais dinâmica pela maior autonomia que as organizações de direito privado possuem para adequarem as suas normas e procedimentos internos aos desafios colocados.

Conforme Nogueira e Odélius (2015), as pesquisas relativas ao conceito de aprendizado organizacional possuem um escopo micro e se baseiam em uma análise perceptiva, isto é, privilegiam a percepção dos atores sociais inseridos nas organizações. Além disso, os estudos enfatizam como os grupos de indivíduos são capazes de superar os seus problemas conjuntamente e de aprender a organizar o trabalho com vistas ao aumento da produtividade. Esta tese incorpora a abordagem desses autores na medida em que analisa a visão dos secretários-executivos dos consórcios acerca de seu processo de trabalho e procura identificar como eles se relacionam entre si para enfrentar os problemas interpostos às organizações.

O conceito de aprendizado organizacional possui um pressuposto básico, qual seja, a capacidade de processar as experiências vividas e a constante mudança das formas de atuação dentro de uma organização. Enquanto este esquema de pensamento é utilizado em larga escala no setor privado, é preciso seguir alguns cuidados quando o transpomos para o setor público –

caracterizado por um padrão burocrático, no sentido weberiano¹⁴ do termo. Em regra, as organizações estatais (escolas, creches, hospitais públicos, postos de saúde, consórcios intermunicipais) funcionam a partir de leis, códigos, portarias etc. Desse modo, as alterações possíveis dentro de uma organização pública tendem a ser de caráter pontual (fazendo alusão aqui à restrita margem de manobra que os burocratas possuem para adaptar a política aos contextos locais), visto que as mudanças de grande escopo implicam uma mudança na política pública.

O conceito de dominação legal-burocrática weberiana, aplicado ao Estado moderno, engloba profissionais treinados, especializados e competentes que executam ações direcionadas pelo governo e pelas regras institucionais. Por ser um conceito oriundo do final do século XX, posterior à sua obra, Max Weber não examina o conceito de aprendizado organizacional da burocracia. As teorias mais recentes sobre o comportamento da burocracia, principalmente de médio e baixo escalão (níveis hierárquicos onde os funcionários dos consórcios se situam), além de incorporarem a ideia de aprendizado organizacional, enfatizam que os funcionários possuem um espaço de discricionariedade nas suas ações, bem como relativa autonomia para organizar a sua rotina de trabalho. Esses burocratas não possuem, contudo, poder institucional para mudar o desenho da política pública, que é formulada, em geral, por burocratas de alto escalão. Conforme Argyris e Schön (1978), nas burocracias pode existir alguma liberdade para aprimoramento das práticas sociais, contudo os atores não possuem poder institucional para modificar as normas mais gerais. Neste contexto, portanto, o aprendizado organizacional decorre de mudanças incrementais ao longo do tempo.

A secretaria executiva de um consórcio representa um cargo de confiança cujo ocupante é indicado pelo prefeito; já este ocupa a presidência e responde ao TCE pelos recursos públicos envolvidos. Examinando-se os estatutos dos consórcios, identificou-se em todos a possibilidade de revezamento anual ou bianual no cargo de presidente. Por decorrência, também para o cargo de secretário se presume uma substituição anual, visto tratar-se de um cargo de confiança do prefeito presidente. Todavia, constatamos que os secretários tendem a permanecer na função por mais de um mandato municipal, existindo casos em que a mesma pessoa ocupava o cargo há 15 anos. A permanência prolongada foi

¹⁴ Quando nos referimos à ideia de burocrático, ressaltamos a ideia de que dentro de uma organização pública, regida pelo Direito Público, os burocratas só podem fazer o que a lei lhes permite, inclusive no que diz respeito à organização de sua rotina de trabalho. Desta maneira, a adoção de novas formas de gestão por meio do processo de aprendizado torna-se mais complicada.

avaliada positivamente por quase todos os entrevistados, presumidamente porque garantiria a continuidade das ações iniciadas, bem como valorizaria o aprendizado organizacional.

Os entrevistados descrevem as atividades de gerenciamento dos consórcios como bastante complexas e afirmam que a substituição anual do funcionário encarregado por coordenar todas as atividades prejudicaria as organizações. Dentre as complexidades apontadas, eles mencionam os desafios de gerenciar concomitantemente a demanda de dezenas de prefeitos, as dificuldades relacionadas com os trâmites burocráticos da Lei de Licitações (BRASIL, 1993) em suas distintas modalidades (tais como pregão eletrônico, chamamento público etc.), especialmente para a compra de medicamentos e de consultas e exames no setor privado. A estrutura dos consórcios tende a ser bastante enxuta, com no máximo seis funcionários, e é comum a essas organizações terceirizarem as atividades jurídicas e contábeis para escritórios especializados.

Acreditamos que o conceito de aprendizado organizacional pode ser bastante útil à análise da atuação dos atores sociais envolvidos nos consórcios públicos (BECKMAN; HAUNSCHILD, 2002). Para ilustrar, apresentamos a seguir um trecho de entrevista realizada com o secretário de um consórcio situado na região metropolitana de Porto Alegre.

Você tem uma noção de que, embora o prefeito presidente tenha a possibilidade de indicar o secretário-executivo, nada impede que o atual continue no outro ano. Quando eu entrei aqui, eu combinei com o prefeito X que nós precisamos ter a memória da casa, então nós não dispensamos nenhum funcionário. A gente não entrou aqui para tirar todo mundo porque o consórcio, ele tem esses procedimentos, essa memória, esses procedimentos do dia a dia: o pedido do município, a troca de marca, o reequilíbrio financeiro, cancelamento dos produtos e medicamentos, tudo que a gente faz aqui. Então não dá para começar do nada, de um dia para o outro, e isso também não era a nossa intenção. Então o pessoal foi ficando, enfim, nós não dispensamos ninguém, até porque a associação é mais política e então pode, não tem esse elo forte com o dia a dia. Nós aqui do consórcio toda a hora tem procedimentos para fazer, tem municípios pedindo, recebendo, informando, tem os licenciamentos, tem os distribuidores e os fornecedores pedindo trocas de marcas, às vezes acontece de haver impossibilidade lá do laboratório para entregar o medicamento, tem que entregar os produtos, então tem todas essas questões do dia a dia que você precisa estar por dentro. A minha ideia foi, quando eu conversei com o presidente e prefeito X, ele também não tinha muito interesse de cargos, então não, nós mantivemos todo mundo. O consórcio já teve um problema nesse sentido, de troca de tudo, e uma das coisas que eu prezei aqui foi que não fosse assim, que não houvesse a disputa político-partidária e nem comentários no consórcio. Aqui dentro a gente não fala em política partidária porque nós temos prefeitos de todos os partidos, praticamente. Nós não estamos aqui para servir um partido, nós estamos aqui para servir o consórcio. (Entrevista 2, realizada em 24 de maio de 2018).

Além deste, outro entrevistado destacou a importância da continuidade do secretário-executivo pelo fato de ele conhecer, de forma aprofundada, a realidade dos municípios consorciados e os meandros existentes. Além disso, a ideia de aprendizagem também foi identificada quando o entrevistado mencionou a forma como o consórcio cobra dos

municípios que estão com o pagamento atrasado¹⁵. Segundo o entrevistado, a proximidade com os prefeitos adquirida ao longo do tempo permite que se estabeleça uma convivência propícia à negociação dos pagamentos atrasados.

Entrevistador: E o senhor está aqui desde que foi criado?

Entrevistado: Sim, há 12 anos, porque o nosso consórcio ele não é um consórcio político. Existem muitos consórcios, que não vou citar nomes, que eles são políticos, significa o que, que a cada ano, quando elegem o presidente, eles trocam o secretário-executivo, daí o cara nunca pega experiência, não consegue direito porque já botam outro. Quando pega experiência, já vai embora. Entendes? Eu estou aqui desde o início, eu criei e fundei, eu comecei trabalhando em casa sozinho, e depois comecei com uma funcionária cedida e a gente tem uma raiz muito forte de como começou, como cresceu, conhece todos os meandros dos municípios envolvidos. Eu sei qual é a malandragem de um, a malandragem do outro, se tem ou não tem, como ele costuma agir, como ele costuma pagar, tudo. E daí eu procuro fazer um relacionamento muito bom. Às vezes o município está com uma dificuldade lá de pagar alguma coisa, eu vou lá e vejo qual é a dificuldade, vejo como podemos fazer, e tudo mais. Isso porque eu tenho essa confiança dos municípios e conhecimento, e também eu já conheço ele, já sei lidar com cada um deles. Isso é uma das razões do nosso sucesso e a nossa permanência aqui por muito tempo e esse enraizamento com os municípios como secretário. Mensalmente eu continuo tendo aquelas reuniões que tinha antes de ser secretário e a gente faz aquela reunião aqui. Cada vez tem 18 a 20 secretários mas aqui [...] mensalmente, a gente tem esse entrosamento e que permite que a gente trace alguns caminhos ou modifique alguns caminhos. (Entrevista 6, realizada em 14 de agosto de 2018).

Desse modo, mesmo havendo a possibilidade de troca e de rotatividade da pessoa responsável pelo consórcio, costumeiramente os secretários permanecem por mais de um mandato na função, dentre outras razões, por entenderem que a prática do dia a dia consolida um conhecimento tácito sobre o funcionamento da organização. Em apenas um dos consórcios pesquisados constatou-se a existência de troca anual do secretário e dos demais funcionários. Em vista disto, foi identificada nesta organização uma completa desorganização das atividades, sendo que os próprios funcionários não sabiam o que de fato a organização estaria executando no momento da pesquisa. Por exemplo, durante a entrevista realizada neste consórcio, uma agência financiadora governamental entrou em contato para exigir a prestação de contas de um convênio realizado. O secretário, assim como todos os outros funcionários, sequer sabia da existência desse convênio, e menos ainda onde estaria arquivada a documentação necessária à prestação de contas. Portanto, faz sentido postularmos que o aprendizado organizacional e as rotinas estabelecidas pelos indivíduos (principalmente os

¹⁵ Conforme dito, os municípios formam um contrato de rateio em que todos contribuem para as despesas administrativas do consórcio. No que concerne ao pagamento de produtos e serviços adquiridos, cada município paga pelo que consome.

secretários-executivos) ao longo do tempo importam para o desempenho do consórcio enquanto organização.

Outro aspecto importante na gerência dos consórcios públicos é a gestão da inadimplência dos membros. Conforme apontado no início desta tese, o comportamento carona (*free rider*) é um ato que se busca evitar na gestão dos consórcios. Olson (1999) aponta que esse comportamento é racional do ponto de vista do indivíduo e comum nos ambientes de cooperação em que esforços coletivos precisam ser feitos para alcançar benefícios comuns. Nessa lógica, seria racional do ponto de vista puramente individual abster-se de colaborar coletivamente, já que outros farão esse esforço e os benefícios decorrentes serão coletivamente distribuídos, atingindo, também, aquele indivíduo que se absteve. Todavia, conforme o autor, esse comportamento em longo prazo é corrosivo para a coletividade, já que a tendência é as pessoas deixarem de colaborar esperando que outras o façam até o momento em que a produção de benefícios coletivos fica insustentável. No caso dos consórcios públicos, ocorre situação semelhante. Ao longo da pesquisa, ouvi diversas narrativas de que, em casos que o consórcio realizava compras coletivas de insumos (pneus, medicamentos etc.), ele arcava inicialmente com o custo, comprava os produtos, distribuía aos municípios e, após, cobrava de cada prefeito a parte devida. Em algumas entrevistas, foi relatado que os prefeitos apresentaram certa resistência em honrar com as dívidas adquiridas junto aos consórcios. O conceito de aprendizado institucional se aplica quando se observou um “jogo de cintura” que os secretários-executivos tinham que desenvolver para cobrar dos prefeitos sem necessariamente gerar uma situação de conflito aberto entre o consórcio e o município. Neste caso, formalmente não existe uma previsão de punição ao prefeito que não honra com as dívidas junto ao consórcio. Há, contudo, um conjunto de regras informais baseadas na honra que faz com que os atores sociais dentro do consórcio consigam operar e superar esse tipo de situação. Em muitos momentos durante as entrevistas, os interlocutores reforçaram a ideia de que eles precisam cultivar o senso de cooperação e união entre os prefeitos para que todos se sensibilizassem e colaborassem com o desenvolvimento do consórcio.

Finalizando esta seção, apresentaremos a seguir dois consórcios com o objetivo de ilustrar o conceito de aprendizado organizacional a partir de exemplos empíricos. O primeiro caso é de um consórcio (consórcio A) situado na região serrana do estado do Rio Grande do Sul, composto por menos de dez municípios, cujo secretário-executivo (e único funcionário) se chama Marcos (nome fictício), sendo o restante das funções executado por empresas terceirizadas. O segundo caso é de um consórcio maior (consórcio B), composto por 30

municípios da região norte do estado, que possui uma estrutura mais avançada, com mais de dez funcionários, e cujo secretário-executivo se chama Lucas (nome fictício). A partir desses exemplos, discutiremos o conceito de aprendizado organizacional, que se refere à transposição da experiência e aprendizado pessoais para a organização (LEVITT; MARCH, 1988).

O consórcio A pode ser considerado um caso muito bem sucedido de consórcio que conseguiu, em 3 anos (2013-2017) estabelecer quatro convênios com a União na área do meio ambiente, saúde e desenvolvimento rural. Nele, verificamos que Marcos é um secretário extremamente consciente das necessidades dos municípios da região e detentor de capacidade técnica no que concerne à elaboração dos projetos e à articulação política. Marcos, que ocupa o cargo administrativo há mais de uma década, relata que sempre procurou aprender a elaborar projetos a fim de conseguir recursos da União e que, ao longo do tempo, passou a ter êxito nesta atividade. Todavia, o consórcio em que ele atua foi se esvaziando ao longo do tempo, os funcionários foram demitidos e, em seu lugar, foram contratadas empresas privadas para atuarem na parte jurídica, contábil e técnica. Nesta situação, de um único funcionário e terceirização, é praticamente impossível falar de aprendizado organizacional. Além disso, é evidente que, no momento em que o funcionário for substituído por outro secretário, a capacidade de elaborar projetos e de solicitar recursos vai se perder ou será reduzida, pois se concentra em uma única pessoa, sem ter sido compartilhada.

Esse caso é bastante ilustrativo, principalmente tendo em vista que a celebração de convênios com a União ou mesmo com o governo estadual é uma atividade fundamental para um consórcio, devido ao aporte de recursos que está em jogo. Trata-se, em suma, do momento em que a organização mobiliza o seu capital técnico (para elaborar o projeto) e político (para negociar e conseguir os recursos para a região) a fim de alcançar um objetivo comum: obter recursos para implementar uma política de escopo regional. Contudo, celebrar um convênio com a União foi descrito por todos os entrevistados como algo complexo, visto que demanda um conjunto de requisitos. Portanto, a partir do momento em que alguém se especializa nessa atividade, a exemplo do secretário do consórcio A, presume-se que esse conhecimento seja difundido e institucionalizado dentro da organização. Ou seja, conforme apontam Levitt e March (1988), trata-se do processo em que a experiência pessoal é compartilhada coletivamente dentro da organização. Todavia, conforme descrito, o consórcio A possui uma estrutura extremamente enxuta no que concerne aos recursos humanos disponíveis, sendo,

assim, o aprendizado fica restrito a uma pessoa – no caso, o secretário Marcos, sem abarcar o nível organizacional.

Em contrapartida, outros consórcios possuem uma estruturação mais robusta em termos técnicos e de recursos humanos. Por exemplo, o consórcio B conta com seguinte organização administrativa: Secretaria Executiva, Departamento de Agricultura e Meio Ambiente, Departamento de Saúde, Departamento de Turismo, Assessoria de Projetos e Planejamento, Assessoria de Comunicação e Assessoria Jurídica. Ao todo, ele conta com 11 funcionários, além do secretário Lucas.

Verificou-se que o consórcio B celebrou um convênio com a União e dois convênios com o governo estadual desde o ano de sua criação, 2005, os quais envolviam as áreas de segurança pública, desenvolvimento rural e saneamento básico.

Em relação ao aprendizado organizacional neste consórcio, Lucas observou que ele toma cuidado no momento da indicação anual dos nomes para a comissão de prefeitos que vai gerenciar o consórcio (tal como presidente, vice-presidente, secretário e tesoureiro) para que sempre tenha um prefeito reeleito (ou seja, que já conheça o consórcio) nessa comissão. Conforme informou o entrevistado, sempre é indicado para o cargo máximo da organização (de prefeito presidente) alguém que já tenha atuado na comissão e que conheça o funcionamento da organização.

Entrevistador: Quando se elege um prefeito de primeiro mandato na região e que não entende muito bem o que é o consórcio, o que vocês fazem?

Entrevistado: Para nós, isso é uma preocupação, mas como a gente sempre tem dentro do grupo dos prefeitos alguém que já foi prefeito ou um reeleito que conhece a história, então a gente indica essa pessoa para o consórcio. E sempre buscamos um prefeito já reeleito para presidir o consórcio ou que era vice-prefeito ou que era secretário e que conheça o consórcio e sua história. **Porque realmente, vamos combinar que, se você pegar uma pessoa inexperiente para ser presidente aonde ele, a cada 10 ou 15 dias, chega no escritório para assinar o que já foi feito, a responsabilidade é muito grande.** E hoje nós tratamos no nosso consórcio com medicamentos e orçamento de 40 a 50 milhões [de reais]. (Entrevista 10, realizada em 23 de setembro de 2018).

Constatamos, também, que o consórcio B possui um orçamento anual de, aproximadamente, 50 milhões de reais, uma vez que adquire medicamentos para os 30 municípios participantes. Segundo Lucas, o consórcio movimenta financeiramente mais do que o dobro do orçamento anual da maioria dos municípios de sua região. Isto revela, por si só, a importância da organização no contexto regional e a sua alta capacidade de compra.

Na prática, o consórcio funciona de forma autônoma no dia a dia, sem contar com a presença do prefeito presidente. O secretário-executivo é quem toma conta da realização das

tarefas cotidianas e o prefeito, na maioria das vezes, visita a sede semanalmente. Tal aspecto denota a necessidade de se estabelecer uma relação de confiança e de seriedade entre as partes.

Lucas está envolvido há 12 anos com a organização e conhece bem a região e os municípios abrangidos pelo consórcio. Durante a entrevista ele recordou os nomes de todos os prefeitos que inicialmente se engajaram para a formação do consórcio e a ordem em que os outros municípios foram ingressando. Além disto, ele se mostrou uma pessoa bastante ativa, participando frequentemente de reuniões na AGCONP e na Confederação Nacional dos Municípios, em Brasília. Ao longo da conversa, demonstrou conhecer em profundidade os trâmites dos convênios e como devem ser realizadas as negociações políticas para a liberação de recursos junto à União e ao governo estadual. Também foi enfatizado que o bom desempenho do consórcio se deve à dedicação do secretário na defesa dos interesses regionais, o qual está amparado por uma estrutura de mais 11 funcionários responsáveis pelo restante das atividades.

Em sua fala, Lucas também referiu o manejo político do consórcio, principalmente quanto ao modo como a organização se situa no ambiente institucional regional. Além disto, pareceu-nos ser extremamente interessado na questão dos consórcios, frequentando eventos sobre o tema que acontecem em todo o país.

Em outro aspecto do que pode ser considerado aprendizado institucional, Lucas aponta que o consórcio rompe com algumas tradições consolidadas dentro dos municípios, como a questão da autonomia na compra de medicamentos. Ele afirmou que alguns prefeitos consideram que o consórcio desautoriza o município, ao mesmo tempo em que mencionou (em outros momentos da entrevista) que prefeitos mal intencionados fraudam algumas licitações para desviar verbas.

Todavia, conforme o secretário salientou, quando a licitação é realizada pelo consórcio, os prefeitos não conseguem corromper o processo licitatório e negociar valores “por fora” com os fornecedores. Deste modo, Lucas avalia que o consórcio causa uma série de incômodos aos indivíduos que estão comprometidos com certas práticas não republicanas de gestão. O aprendizado institucional, nesse caso, pode ser identificado no referido “jogo de cintura” que esse agente precisa ter na relação com prefeitos que resistem em cooperar com o consórcio, seja por desconhecimento do que a organização faz, seja por motivos escusos.

Entrevistador: Eu vi uma fala do senhor na FAMURS em que o senhor focou muito na ideia da cooperação dos consórcios. Como é esse processo? Acontece muitos casos de não cooperação?

Entrevistado: Acontece, nós temos problemas. Eu tive, inclusive na terça-feira, num congresso dos consórcios públicos de São Paulo em conjunto com a Oficina Municipal e a Fundação Konrad Adenauer e aí nós estávamos com 30 e poucas pessoas com consórcios de todas as regiões do país. São Paulo, lá pra cima, Nordeste, onde eles atuam. E há resistências das questões como de licitação, os prefeitos acham que vão perder poder. “Pô, mas agora o consórcio vai fazer tudo e nós não vamos mais fazer nada?”. E na questão das licitações, alguns se sentem desvalorizados, ou eles querem mostrar mais serviço para ganhar uma gratificação a mais, então são inúmeros interesses. E essas situações, um pouco mais ou um pouco menos, mas elas são evidentes em todo o país. Daí tem os secretários das secretarias que acham que vão perder poder “não, mas eu consigo resolver, eu resolvo” e hoje não, é o consórcio que resolve as coisas. Deveria ser o contrário, as pessoas deveriam dizer “Bah, que bom que o consórcio faz isso pra mim!”, mas é muito grande essa resistência. Esse é um dos grandes obstáculos, isso, essa resistência. (Entrevista 9, realizada em 19 de setembro de 2018).

Assim como no consórcio A, apresentado anteriormente, o gerido por Lucas também depende muito do secretário, que possui as habilidades políticas e técnicas necessárias para a execução das atividades. Ou seja, tudo o que ele faz em nome do consórcio – tal como a negociação política com deputados, com outros consórcios e com os demais atores políticos – é proveniente das suas habilidades pessoais. Todavia, em virtude da existência de departamentos como saúde, meio ambiente, agricultura e planejamento, que, por sua vez, possuem funcionários especializados, em comparação com o consórcio A, o B conseguiu criar uma rotina explícita de tarefas, tendo uma maior institucionalização das ações realizadas. Nesse sentido, foi possível constatar nele a existência de certo tipo de aprendizado organizacional em virtude de sua organização, da rotina de tarefas e da diversificação e permanência do quadro de funcionários.

O objetivo de contar essa “historieta”, comparando-se dois consórcios, foi o de refletir de que forma o aprendizado institucional opera dentro dessas organizações. Como se constatou, em alguns casos o aprendizado do indivíduo não chega a ser repassado para a organização como um todo porque inexistente uma estrutura consolidada que ampare a socialização do conhecimento acumulado individualmente.

Em relação à atuação da AGCONP, também pode ser aplicado o conceito de aprendizado organizacional, na medida em que ela promove reuniões mensais com os consórcios a fim de discutir questões pertinentes, organizar agendas de atividades e trocar experiências. A Associação foi criada em 2006, está sediada em Porto Alegre e pretende ser um fórum permanente de intercâmbio de experiências entre os consórcios do Rio Grande do Sul. Ela mantém em seu quadro profissionais da área do direito que oferecem suporte jurídico e administrativo aos secretários-executivos. Durante as reuniões que acompanhei na AGCONP, percebi que ela também funciona como aglutinadora dos interesses dos

consorciados, principalmente os que envolvem a relação com o governo estadual. Não raro se discutia nas reuniões da associação os atrasos dos repasses na área da saúde e de outros convênios que os consórcios haviam celebrado com o governo estadual, bem como estratégias de pressão para a liberação desses recursos.

Além disso, há outro fator importante no que tange à administração dos consórcios públicos, que também remete ao conceito de aprendizado organizacional, qual seja: a sua relação com o TCE. Em diversos momentos da pesquisa, foi ressaltado que ainda existe um conjunto de inseguranças jurídicas e pontos não especificados na Lei dos Consórcios (BRASIL, 2005). Neste sentido, aprender a se relacionar com o TCE passou a ser mais uma competência exigida dos secretários. Para os entrevistados, há uma falta de clareza no que concerne à atuação do órgão fiscalizador.

Entrevistador: Qual é a relação de vocês com o TCE?

Entrevistado: Eles vêm para o consórcio fazer as auditorias, eles vêm pra cá, dentro da normalidade, logicamente nós temos que seguir a lei e eles nos auditam. A relação é tranquila. Mas o que apontam lá em Montenegro, não apontam aqui. O que apontam aqui, não apontam lá em Ijuí. Por exemplo, vieram aqui e disseram que nós não podíamos ter uma cooperativa de serviços de SAMU, eles queriam que a gente concursasse 70 pessoas. Aí eu disse para o cara do TCE “se amanhã os municípios não querem mais SAMU, o que eu vou fazer com todas essas 70 pessoas concursadas?” Na cabeça do auditor, seria ótimo o consórcio fazer um concurso para 70 pessoas, mas seria inviável a longo prazo. Até eu explicar que se trata de um programa de rateio e que pode, a qualquer momento, deixar de existir... (Entrevista 6, realizada em 6 de setembro de 2018).

Do ponto de vista da história da administração pública brasileira, os consórcios são, ainda, estruturas recentes de gestão. Frequentemente os secretários-executivos relatavam que muitos prefeitos, ao assumirem o mandato, não sabiam do que se tratava o consórcio público até a convocação da primeira reunião. Esse fato justifica, para os entrevistados, a necessidade da criação da AGCONP, pois ela representa um espaço de diálogo e troca de experiências. Também é notória a estratégia dos secretários em evitar que se coloque para o cargo de presidente do consórcio um prefeito de primeiro mandato que não conhece o seu funcionamento. Conforme apontado por Levitt e March (1988), uma das maneiras possíveis de construir um aprendizado institucional é a partir da experiência de organizações semelhantes. Identifica-se, desse modo, que a AGCONP, bem como os diálogos realizados em grupos de WhatsApp, cumprem com a função de aproximar os secretários-executivos de forma informal e institucional.

O comentário sobre as dificuldades que as administrações públicas municipais enfrentam no que concerne à execução dos processos licitatórios também emergiu dos

depoimentos dos entrevistados. Em um dos consórcios contatados, situado na região central do estado, foi possível verificar dois aspectos relativos a essa temática. O primeiro refere-se à narrativa de que há um grande conjunto de leis e normativas que regem a Lei das Licitações (BRASIL, 1993), o que torna o processo licitatório moroso e complexo. O segundo aspecto diz respeito à dificuldade dos municípios em conseguir profissionais habilitados para realizar licitações, principalmente os especialistas em pregões (chamados de pregoeiros). Em alguns consórcios existem funcionários especializados nessas atividades, enquanto que em outros não há. Para suprir tal necessidade consórcios, os secretários-executivos buscam, dentro dos municípios consorciados, os funcionários competentes para realizar a atividade de licitação. De fato, o consórcio congrega os recursos humanos mais capacitados e disponíveis em sua região de atuação para a realização de atividades específicas (como o pregão), porém não se observou, na maioria dos entrevistados, uma intenção de criar um corpo técnico próprio para dar seguimento às atividades citadas. Ademais, geralmente a ampliação do quadro de funcionários é percebida como algo negativo, na medida em que os consórcios teriam que ser estruturas enxutas, na visão de nossos interlocutores.

Antes, a comissão de licitação e o controle interno do consórcio vinham da terra do presidente/prefeito. Como a gente se adaptou bem com a equipe lá, porque são pessoas transparentes, nós aprovamos em assembleia que ficaria a equipe do município de XX dando suporte. E o controle interno, tem a menina que é concursada aqui que tem a delegação, portaria, para fazer o controle interno. Mas se nós tivéssemos que ter uma comissão própria de licitação, nós deveríamos ter, no mínimo, mais três pessoas no consórcio. É assim a gente não tem o pregoeiro, não tem a equipe, ela está lá no município. Como a gente faz eventualmente, porque não são todos os dias que tem licitação, eles vêm para cá e dão esse suporte de forma pontual. É bem mais barato e mais transparente. (Entrevista 3, realizada em 6 de agosto de 2018)

Por fim, constatou-se que os secretários dos consórcios atribuem a estas organizações um papel executivo e não decisório. Todos os entrevistados salientaram que o consórcio não pode ter iniciativa própria, devendo acatar as demandas provenientes dos municípios, ou seja, os prefeitos entram em consenso em relação às necessidades regionais e o consórcio limita-se a executá-las.

O consórcio, ele não tem que propor nada. O consórcio, quando ele propõe, bate numa barreira que é a troca de gestão dos prefeitos e cada um tem a sua visão local de negociação. O consórcio não pode tomar o espaço do município. A ideia do departamento de inspeção partiu dos municípios e nós implementamos. (Entrevista, 7, realizada em 19 de setembro de 2018).

Neste sentido, identifica-se que a própria postura e linguagem dos entrevistados em relação ao papel que lhes cabe dentro do consórcio é proveniente de um aprendizado político resultante de sua imersão neste espaço institucional. Por exemplo, a preocupação

deles em que o consórcio não se sobreponha aos municípios nos processos decisórios, além de não pautarem as agendas municipais, vide o depoimento a seguir.

5.3. O conceito de *decoupling*

O conceito de *decoupling* ainda não tem tradução exata para a língua portuguesa. Os teóricos das organizações propõem o significado de “acoplamento frouxo”, “desacoplamento” ou mesmo “descolamento” entre discurso e prática dentro de uma organização. O sentido principal do conceito é no sentido de que o discurso formal da organização não condiz totalmente com suas práticas. Nogueira (2014) argumenta que *decoupling* pode ser entendido a partir de um ditado popular brasileiro: “faça o que eu digo, mas não faça o que eu faço”. Conforme afirmam Meyer e Rowan (1977), ele permite que as organizações mantenham os padrões de legitimidade e estruturas formais, ao passo que as suas atividades podem variar em resposta às demandas práticas rotineiras. Nogueira (2014, p. 91), por sua vez, assim se refere ao conceito de *decoupling* em organizações:

Esse conceito [*decoupling*] vem sendo utilizado e refinado em diversas pesquisas desde então. Em um artigo recente, Bromley, Hwang e Powell (2012) mostram como ONGs americanas adotam técnicas e discursos de planejamento estratégico, com diferentes graus de consistência, dado um contexto de crescente profissionalização do campo. Os autores notam que o *decoupling* pode se dar tanto em termos de adoção como de implantação simbólica, e que há espaço para agência e heterogeneidade mesmo quando há fortes tendências institucionais homogeneizantes.

A partir das informações obtidas nas entrevistas, constatou-se que a entidade “consórcio público” é definida pelos atores sociais como uma ferramenta de gestão que presta auxílio aos municípios consorciados. Reiteradamente, os entrevistados faziam questão de ressaltar que o consórcio representa uma ferramenta “técnica” e que, dentro dele, não são discutidos assuntos políticos. Eles enfatizavam que a parte “política” do consórcio, ou seja, as diretrizes a serem seguidas, são discutidas nas associações de prefeitos, situadas regionalmente. Não raro as associações de prefeitos e os consórcios compartilham o mesmo espaço físico, o que, na prática, torna a divisão entre técnica e política muito tênue em contraposição à separação estrita entre os dois campos defendida no discurso dos entrevistados.

Em diversos momentos durante as entrevistas os secretários mostraram ao pesquisador a organização do prédio onde funciona o consórcio, apresentaram os funcionários e, em meio a isto, indicaram a sala reservada à associação dos prefeitos. Ao mesmo tempo, eles defendiam que executavam uma gestão eficiente e distanciada dos assuntos relacionados com

a política, considerados “mesquinhos”, “corruptos” e “morosos”. Todavia, os entrevistados não conseguiam sustentar por muito tempo a defesa da separação entre técnica e política ao mencionarem que há uma relação bastante direta entre a associação de prefeitos, considerada política, e o consórcio, considerado técnico. Autores vinculados à teoria institucional, tais como Bromley *et al.* (2012), utilizam o conceito de *decoupling* para se referir aos momentos em que a estrutura formal, cerimonial e discursiva das organizações se descola das práticas cotidianas.

Em paralelo, em inúmeros momentos usou-se a narrativa de que os consórcios celebram convênios tanto com o governo do estado do Rio Grande do Sul quanto com a União. Estes convênios têm como objetivo executar projetos propostos pelos consórcios públicos, de abrangência regional, e, como se trata de uma transferência voluntária de recursos dos governos ao consórcio, foi mencionada a intensa negociação política realizada pelos prefeitos que presidem consórcios com parlamentares e membros do poder executivo das esferas federal e estadual para a liberação dos recursos. Ainda nesta linha, identificou-se uma convicção frequente de que, frente aos atrasos nos repasses financeiros dos convênios já assinados, era necessário lançar mão de pressão política, ou seja, bater na porta (literalmente) dos secretários estaduais, dos deputados e do governador do estado para garantir o repasse dos recursos aos consórcios. Assim, esses atores sociais mostram-se completamente envolvidos nas negociações políticas; contudo, apresentam um discurso oposto.

Todas estas menções reforçam a ideia da existência de um acoplamento frouxo ou um descolamento (MEYER; ROWAN, 1977) entre teoria e prática, ou seja, existe, por um lado, um discurso que se diz técnico e não político e, por outro, um conjunto de práticas realizadas dentro dos trâmites políticos que contradizem esse discurso, a exemplo da negociação por recursos. A seguir, destacamos um trecho de entrevista realizada com um representante de consórcio que também é secretário da associação dos municípios da mesma região. Nele se percebe a existência de certa divisão de tarefas entre as organizações: enquanto uma tem caráter executivo (o consórcio), a outra assume a tarefa de aglutinação e defesa dos interesses políticos regionais (associação de municípios).

Hoje nós, enquanto consórcio, há uma grande diferença, eu sou o secretário-executivo da associação dos municípios. E o consórcio engloba duas associações de municípios e há uma diferença muito grande: a associação dos municípios, ela é política e representativa, e o consórcio, ele executa as políticas que as associações discutem. Porque, a partir do momento em que nós começarmos a colocar política dentro do consórcio, ele acaba, e a partir do momento em que nós não discutirmos mais política, nós vamos nos enfraquecendo. Por isso é interessantíssimo que as duas instituições se mantenham. (Entrevista7, realizada em 6 de setembro de 2018).

É preciso destacar que em praticamente todas as entrevistas realizadas foi registrado esse discurso de que o consórcio não era político e sim técnico. Parece-nos que essa diferenciação tem o intuito de conferir legitimidade ao consórcio, afastando-o da concepção vulgar de política como sendo algo nefasto e corrupto em si. Os atores sociais inseridos nesse campo compartilham a visão de que a política é o espaço da disputa partidária, da corrupção e dos conchavos. Para os entrevistados, a compra de medicamentos – ou seja, a implementação do direito à saúde aos cidadãos – é uma questão técnica, e não política. Este é apenas um dos exemplos citados.

Entretanto, ficou evidente o caráter político do consórcio na medida em que ele se preocupa em desenvolver políticas de interesse regional e se molda aos interesses dos municípios de uma dada região. A seguir, o trecho de uma entrevista ilustra este argumento.

No consórcio, os secretários-executivos tendem a permanecer, quem muda são os presidentes. Além do presidente, são seis prefeitos que compõem a secretaria executiva do consórcio. Os consórcios mais estabilizados são os que têm o prosseguimento do secretário-executivo. Todo aquele que começa a alterar, como o consórcio X, [que] todo o ano troca de presidente e de secretário-executivo, isso é uma questão ideológica, enquanto que o consórcio, ele não tem esse viés. O trabalho que eu faço aqui, ele é apartidário, é o trabalho, eu gosto muito de falar em consórcio, porque é uma forma de tu reduzir as despesas dos municípios. (Entrevista 6, realizada em 04 de setembro de 2018).

Assim, a característica de ser algo técnico atribuída pelos secretários às organizações que administram adquire sentido porque elas precisam se legitimar dentro de um ambiente institucional marcado pela política. Não raro, os entrevistados se queixavam do fato de que antigamente o consórcio servia como “cabide de emprego” para os prefeitos que presidiam a organização e não havia a preocupação de realizar uma gestão que procurasse atender efetivamente as necessidades dos municípios consorciados. Nesse sentido, esses agentes, que também foram indicados politicamente pelos prefeitos consorciados, apresentam um discurso que ressalta a diferenciação entre as velhas práticas e o novo tipo de gestão pública desempenhada pelos consórcios.

5.4. Considerações finais

Este capítulo procurou discutir o funcionamento dos consórcios públicos a partir de conceitos e teorias vinculadas ao institucionalismo organizacional. Conforme visto no capítulo anterior, inúmeras pesquisas já foram realizadas a respeito dos consórcios, principalmente a partir da discussão sobre o federalismo brasileiro. Nesse sentido, procuramos

aqui apresentar outro tipo de abordagem, voltada a compreender os consórcios dentro do ponto de vista das ciências sociais.

Observamos que o conceito de legitimidade é útil para analisar os consórcios na medida em que se observa a consolidação dessas organizações no ambiente institucional em que se situam. A fim de aprofundar a análise a partir deste conceito, acionamos as discussões apresentadas por DiMaggio e Powell (1983) sobre isomorfismo, ao lado da noção de campo de Bourdieu (1989), no sentido de entender como os agentes sociais acionam discursos e capitais a fim de consolidar os consórcios enquanto organização. A ideia da eficiência gerada pelos consórcios na compra de produtos e serviços é o carro chefe do discurso de legitimação veiculado pelos seus gestores. Outro elemento desse discurso de legitimação se refere ao argumento de que o consórcio é uma organização técnica, e não política. Contudo, observou-se que o discurso da eficiência dos consórcios é baseado na percepção dos atores sociais inseridos nessas organizações, usado como forma para legitimar a organização. Na prática, os consórcios são necessários, dada a ineficiência das administrações municipais em realizar a gestão das políticas públicas, os processos licitatórios de compra de produtos e serviços etc. Assim, cria-se uma estrutura administrativa paralela para viabilizar os municípios e fica-se repetindo a todo momento que ela é eficiente. Nesse caso, o discurso dos atores precisa ser ponderado e observado de forma crítica.

O conceito de aprendizado organizacional permitiu analisar os consórcios com base em uma literatura já consolidada na área das ciências sociais aplicadas (BECKMAN, HAUNSCHILD; 2002; NOGUEIRA, 2014). Em nossa pesquisa, dois aspectos foram associados a essa noção: a) de que modo os aprendizados individuais são compartilhados dentro do consórcio, b) a gestão dos consórcios depende das habilidades pessoais dos secretários-executivos. Tais habilidades vão desde a capacidade de elaboração de projetos técnicos para a celebração de convênios até a articulação política entre os consórcios e os representantes dos poderes Legislativo e Executivo das esferas estadual e federal, com vistas à liberação e transferência de recursos àqueles. Identificou-se, porém, que alguns consórcios carecem de memória institucional, tendo em vista a alta rotatividade das pessoas ali inseridas. Esta rotatividade, em geral, deriva da falta de comprometimento dos prefeitos para com o consórcio, entendendo-os como cabide de emprego político.

Em relação ao conceito de *decoupling*, identificou-se que os secretários-executivos montam uma estratégia discursiva ao afirmar que os consórcios consistem em ferramentas técnicas, e não políticas. Essa estratégia é uma forma de buscar legitimação institucional, na

medida em que eles entendem a esfera política como nefasta e sujeita à sazonalidade eleitoral. Assim, ao situarem o consórcio na esfera da técnica, eles buscam garantir que as ações desenvolvidas pelos mesmos tenham continuidade ao longo do tempo. O conceito de *decoupling* é interessante porque permite observar de que forma uma organização constrói pequenos rituais, cerimônias e uma esfera discursiva com o objetivo de legitimá-la em determinados campos. Contudo, a partir de uma análise *in loco* é possível identificar que o dia a dia da organização não comprova o discurso formal dos secretários-executivos.

Ao logo da coleta de dados, foi possível identificar que os consórcios necessitam de um conjunto de habilidades políticas e técnicas para desenvolver projetos de âmbito regional e para garantir o seu funcionamento. Neste sentido, os conceitos de aprendizado organizacional, *decoupling* e legitimidade se entrelaçam de forma harmônica e se mostram úteis para a análise dos consórcios públicos.

6. CONCLUSÃO

Esta tese teve buscou compreender de que modo se organizam e atuam os consórcios públicos no Brasil. Com o intuito de responder a questão formulada por Peterson, Rabe e Wong (1986) “*How and when federalism works?*” buscamos situar os consórcios públicos dentro de um contexto mais amplo no que diz respeito à forma como as políticas públicas são executadas no Brasil e de que modo os entes federados desenvolvem o seu papel.

A ideia de pensar como o federalismo opera na prática aproxima duas áreas de conhecimento – Sociologia e Políticas Públicas. Sustentamos a proposição de que, para além de conhecer e discutir as instituições e as regras formais, é necessário observar de que forma os atores sociais, inseridos em determinados contextos e espaços dentro e fora da esfera estatal, desenvolvem as suas ações.

A partir da revisão de literatura, observamos que a maior parte das pesquisas sobre o tema dos consórcios públicos são estudos de caso restritos, muitas vezes, aos contextos pesquisados. Nesta tese, procuramos desenvolver um estudo de escopo mais abrangente, que buscasse mapear as atividades dos consórcios no país. Para isso, buscamos investigar o fenômeno da celebração dos convênios entre essas organizações e a União.

Observamos que a teoria elaborada por Ostrom (1990) mostra-se extremamente frutífera no debate a respeito dos consórcios, na medida em que permite pensar como os sujeitos inseridos nesses contextos se arranjam e constroem as suas próprias regras do jogo – ou estrutura institucional – que vai estabelecer como a organização funcionará. A pesquisa mobilizou também as abordagens institucionais para compreender organizações e argumentou que o fator determinante para o sucesso dessas, principalmente no que concerne à celebração de convênios, é a construção de uma estrutura institucional que permite aos atores inseridos no consórcio ter a garantia de desfrutar de benefícios coletivos e compartilhados ao longo do tempo. A partir do momento em que a estrutura institucional se mostra robusta, há uma diminuição do risco e dos custos de transação e uma maior garantia por parte dos prefeitos de investirem seu capital político e recursos financeiros no consórcio. Argumentou-se também que os prefeitos de uma dada região precisam criar um ambiente político favorável ao desenvolvimento de projetos comuns, estabelecendo diálogo regional a fim de, conjuntamente, decidir o que o consórcio deverá fazer e, no caso da celebração do convênio, qual o seu objeto. Além disso, também é necessária uma estrutura institucional que consiga acessar os órgãos de governo central (Estado e União) a fim de conseguir a celebração do

convênio e a destinação do recurso. A literatura sobre transferências voluntárias aponta o caráter eminentemente político e partidário que envolve a celebração dos convênios (MEIRELES, 2019). Assim, identificamos estratégias coletivas por parte dos prefeitos de busca por recursos a fim de beneficiar o consórcio e não apenas o seu município. Entendemos que a estrutura institucional informal é determinante no desenvolvimento das atividades dos consórcios. Além do mais, o âmbito formal do processo de institucionalização do consórcio passa, conforme apontado, pela pactuação entre os municípios de como cada um irá contribuir e, ao mesmo tempo, como desfrutará dos benefícios futuros. Nesse sentido, a preocupação, nesse caso, é inibir o comportamento do chamado “carona” (OLSON, 1999).

Em relação à contribuição oriunda das abordagens institucionais para compreender organizações, salientamos que os conceitos de legitimidade, de aprendizado organizacional e de *decoupling* foram bastante elucidativos para entendermos o funcionamento dos consórcios. Em primeiro lugar, a ideia de legitimidade foi acionada na medida em que o discurso dos secretários-executivos sobre os consórcios reforçava a ideia de eficiência financeira. Assim, a legitimidade dos consórcios é baseada na narrativa de que eles possibilitam uma economia de escala na compra de bens e serviços e auxiliarem os municípios no que concerne à gestão de suas políticas públicas. Contudo, argumentou-se que essa chamada eficiência dos consórcios é resultado de uma ineficiência inicial dos municípios em resolverem suas próprias demandas. Assim, dado o desenho do federalismo brasileiro, os consórcios foram criados para viabilizar os municípios – principalmente os de pequeno porte. Desse modo, a narrativa de que os consórcios são eficientes mascara um quadro maior de que extremas precariedades técnicas, administrativas e financeira dos municípios brasileiros.

Durante toda a coleta de dados, em eventos que participamos e em espaços que pudemos adentrar, sempre foi muito marcante o mantra “os consórcios são técnicos” ou mesmo “os consórcios são ferramentas técnicas, não são políticas”. Desde o início, essa frase nos inquietava profundamente, tendo em vista a contradição intrínseca que ela continha, pois, afinal, os consórcios são estruturas regionais provenientes de um consenso político entre prefeitos acerca da necessidade de resolução conjunta de problemas compartilhados. Além disso, desde a sua composição interna até a celebração de convênios, todo o trabalho de um consórcio depende de articulação política. Os secretários-executivos e demais atores envolvidos reforçam a ideia de que o consórcio não está comprometido com as demandas político-partidárias dos municípios que o compõem. Além disso, há um entendimento subjetivo compartilhado de que a política é um antro de interesses escusos e corruptos e, por

isso, é necessário afastar o consórcio, que é “puramente técnico”, desse ambiente, novamente, numa tentativa de legitimação do mesmo.

No que toca ao conceito de aprendizado organizacional, constatamos que os consórcios enfrentam alguns problemas. Em alguns casos investigados, a rotatividade de pessoal, vinculada principalmente à sazonalidade eleitoral, provoca uma falta de continuidade na gestão dos consórcios. Já em outros casos, alguns consórcios puderam manter o seu quadro de pessoal ao longo do tempo e sistematizar o conhecimento acumulado sobre como realizar a gestão dessas estruturas. Como se trata de algo relativamente novo dentro da gestão pública brasileira, os consórcios ainda estão tentando estabelecer rotinas de funcionamento e se consolidar nas regiões em que atuam. A ideia de aprendizado organizacional possui o pressuposto de que o conhecimento e o aprendizado desenvolvido pelos sujeitos seria compartilhado entre todos os membros da organização na medida em que se estabelecem ações de rotina. Em muitos casos, foi identificado que esse aprendizado tratava de temas técnicos, tais como preparar e submeter projetos à União para conseguir recursos, elaborar um edital de licitação, prestar contas ao TCE etc. Por outro lado, também se verificou que parte desse aprendizado organizacional dos membros do consórcio era, na verdade, relativo ao que se chama popularmente de “jogo de cintura”, ou seja, a habilidade política e relacional para conseguir lidar com todos os prefeitos que participam do consórcio, suprir as suas demandas e, por vezes, cobrar deles apoio financeiro ou político. Assim, a partir do conceito de aprendizado organizacional, pode-se identificar como os consórcios desenvolvem ao longo do tempo práticas de gestão a partir das experiências vividas pelos atores sociais envolvidos.

Argumentamos que as atividades realizadas pelos consórcios públicos são orientadas de acordo com a área de política pública. Nesse sentido, resgatamos o postulado de Lowi (1972), “*policy determines politics*”, para mostrar que os consórcios adequam as suas atividades e, por consequência, os objetivos dos convênios apresentados de acordo com os marcos normativos das políticas públicas já existentes em cada arena. Assim, argumentamos, com base nas discussões apresentadas por Arretche (2012) e Oliveira e Lotta (2019), que essas organizações inovam pouco no sentido de pensar em novas políticas públicas mas são ferramentas importantes para os municípios que compõem os consórcios. A análise da celebração dos convênios revela que essa pactuação entre os consórcios e a União se distribui de forma desigual no território brasileiro. A Região Norte, por exemplo, ainda não possui consórcios públicos disseminados, enquanto que outras, como Sudeste e Sul, contam com mais consórcios atuantes.

Quanto ao conteúdo dos convênios relativos à área da saúde, constatou-se que os atores inseridos nos consórcios estão cientes das problemáticas que envolvem a descentralização das políticas neste setor e se apropriam do conceito de regionalização da saúde para fazerem a requisição de recursos junto ao Ministério da Saúde. Todavia, a análise dos dados sugere que os consórcios ainda atuam de forma autônoma e desconectada de outras instâncias de gestão, tais como as Coordenadorias Regionais de Saúde, o que pode provocar descompassos e sobreposições de atividades. Além disso, destaca-se que os consórcios carecem de mecanismos que estimulem a participação e o controle social, aspectos fundamentais para a consolidação do SUS (LUI, 2019; PAIM, 2009).

Em relação aos convênios relativos às outras áreas, identificamos que um conjunto de políticas públicas federais incentiva a participação dos consórcios intermunicipais. Esses incentivos, principalmente relacionados às áreas de resíduos sólidos, saneamento básico, vigilância sanitária e ações de combate aos efeitos da escassez de água, criam, por um lado, um mecanismo de *enforcement* para a ação dos consórcios públicos. Por outro lado, essa dinâmica reforça o papel da União enquanto indutora ou direcionadora das atividades executadas em nível local.

Portanto, a partir dessa análise, volta-se à problemática lançada por Grin e Abrucio (2017) e Segatto e Abrucio (2016) relativa à construção de um sistema coordenado e cooperativo de produção de políticas públicas no Brasil. De forma paralela, os estudos internacionais sobre o tema também destacam a importância de serem construídos sistemas de cooperação e coordenação intergovernamental que busquem conciliar as demandas locais com as políticas desenvolvidas pelos governos centrais a fim de garantir o acesso universal, por exemplo, à saúde. O estudo conduzido por Arntsen e colegas (2018), na Noruega, apontou para o fato de que ainda é necessário explorar de que forma a cooperação intermunicipal se desenvolve a nível regional e entrega os serviços de saúde. Conforme os autores, ainda não está claro de que forma a cooperação intermunicipal gera economia de escala e benefícios para os seus membros (ARNTSEN; TORJESEN; KARLSEN, 2018). Em nossa pesquisa primária, baseada na percepção dos atores sociais inseridos nos consórcios públicos, constatamos que há um entendimento compartilhado de que o consórcio é vantajoso aos municípios tendo em vista ele providenciar o barateamento dos preços e a garantia de entrega dos produtos, insumos e serviços. Contudo, conforme já apontado pelo estudo realizado na Noruega, ainda não é muito clara a mensuração desse fenômeno. O estudo de Amaral e Blatt (2011), realizado no Brasil, é o que mais contribui com o intento de mensurar

percentualmente a contribuição do consórcio, ao apontar o percentual de economia de escala que o mesmo traz aos municípios no momento da compra de medicamentos e insumos hospitalares.

A questão que orienta a tese – “A União faz a força?” – mostrou-se bastante instigante e frutífera para o desenvolvimento do debate proposto. Argumenta-se que, nesse caso, há um movimento pendular de força e busca por autonomia entre a União e as iniciativas dos governos locais. Por um lado, conforme visto, a União concentra a maior parte dos recursos financeiros e autoridade legislativa sobre as políticas públicas (ARRETCHE, 2012). Para aprofundar esse quadro, a maior parte dos municípios é altamente dependente dos repasses da União e possui baixa capacidade de arrecadação e autoridade decisória sobre as políticas públicas (FIRJAN, 2018). Contudo, as iniciativas de consorciamento intermunicipal demonstram que, mesmo com esses obstáculos, há uma margem de manobra para iniciativas de gestão local e, mais do que isso, os consórcios representam um marco no processo de busca por autonomia dos governos municipais, na medida em que criam um espaço regional de discussão e desenvolvimento das políticas públicas. Essas organizações possibilitam a conformação de uma arena de aglutinação de interesses locais e de articulação regional junto ao governo central e estadual. Além disso, conforme a pesquisa apontou, os consórcios permitem que os municípios consorciados tenham acesso a um conjunto de produtos e serviços que, sozinhos, teriam maior dificuldade em conseguir. Desse modo, é possível afirmar que a atuação do consórcio, entre outros fatores, atenua os efeitos negativos que o sistema federativo brasileiro provoca nos municípios.

Por fim, reiteramos a posição de que, apesar da novidade institucional promovida pela Lei dos Consórcios em 2005 e dos prováveis ganhos que eles oferecem aos municípios, esse tipo de arranjo possui uma estreita margem de manobra, no sentido de inovação ou proposição de soluções para os problemas vividos nas regiões em que se situam. Argumentou-se que os mesmos convivem com os efeitos causados por um sistema federativo que concentra os recursos e autoridade legislativa sobre as políticas públicas nas esferas de governo central. Os dados coletados apontam que os consórcios são ferramentas importantes na gestão dos municípios, na medida em que possibilitam a esses entes alcançarem um conjunto de produtos e serviços que, autonomamente, não teriam condições de conseguir. Assim, a partir da análise do funcionamento dos consórcios públicos e sua inserção no contexto municipal, observou-se que o federalismo brasileiro apresenta um caráter pendular em relação ao desenvolvimento

das políticas públicas, visto que abriga, dentro de seu vasto arranjo institucional, instrumentos de cooperação intermunicipal e um centralismo fiscal e legislativo.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os Barões da Federação. Os Governadores e a Redemocratização Brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1998.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A Coordenação Federativa no Brasil: A Experiência do Período FHC e os Desafios do Governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 41–67, 2005.

ABRUCIO, Fernando Luiz; FILIPPIM, Eliane Salete; DIEGUEZ, Rodrigo Chaloub. Inovação na Cooperação Intermunicipal no Brasil: A Experiência da Federação Catarinense de Municípios (Fecam) na Construção de Consórcios Públicos. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 6, p. 1543–1568, 2013.

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele. Federalismo e Políticas Públicas: O Impacto das Relações Intergovernamentais no Brasil. *In: Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos*. São Paulo: FUNDAP, 2007. v. 1 p. 19.

ABRUCIO, Fernando Luiz; FRANZESE, Cibele; SANO, Hironobu. Trajetória Recente da Cooperação e Coordenação no Federalismo Brasileiro: Avanços e Desafios. *In: República, Democracia e Desenvolvimento: Contribuições ao Estado Brasileiro Contemporâneo. Organizadores: José Celso Cardoso Jr., Gilberto Bercovici*. Brasília: IPEA, 2013.

ABRUCIO, Fernando Luiz; SANO, Hironobu. Associativismo Intergovernamental: Experiências Brasileiras. Brasília: Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais. **Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – AECID / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**, v. Editora IABS, 2011.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a Federação? **Revista de Sociologia e Política**, n. 24, p. 29–40, 2005.

AMARAL, Silvâni Maria Sehnem do; BLATT, Carine Raquel. Consórcio Intermunicipal para a Aquisição de Medicamentos: Impacto no Desabastecimento e no Custo. **Revista de Saúde Pública**, v. 45, n. 4, p. 799–801, 2011.

ANGNES, Juliane Sachser *et al.* Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF): Descrevendo as Principais Ações Voltadas ao Desenvolvimento Regional a Partir da Perspectiva do Poder Público Municipal. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 5, p. 1165–1188, 2013.

ANTONELLO, Claudia Simone; GODOY, Arilda Schmidt. A Encruzilhada da Aprendizagem Organizacional: Uma Visão Multiparadigmática. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 14, n. 2, p. 310–332, 2010.

ARGYRIS, Chris; SCHÖN, Donald A. **Organizational Learning: A Theory of Action Perspective**. Reading, MA: Addison-Wesley, 1978.

ARNTSEN, Bjørnulf; TORJESEN, Dag Olaf; KARLSEN, Tor-Ivar. Drivers and barriers of Inter-Municipal Cooperation in Health Services – The Norwegian Case. **Local Government Studies**, v. 44, n. 3, p. 371–390, 2018.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: Problemas de Coordenação e Autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 17–26, 2004.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz /FGV, 2012. *E-book*. Acesso em: 6 set. 2018.

AUEL, Katrin. Intergovernmental Relations in German Federalism: Cooperative Federalism, Party Politics and Territorial Conflicts. **Comparative European Politics**, v. 12:4, p. 422–443, 2014.

BAIÃO, Alexandre Lima. Pork Barrel en Brasil. El Efecto Electoral de las Enmiendas Presupuestarias Individuales. **Revista Uruguaya de Ciencia Política**, v. 25, p. 21, 2016.

BAIÃO, Alexandre Lima; COUTO, Cláudio Gonçalves. A Eficácia do *Pork Barrel*: A Importância de Emendas Orçamentárias e Prefeitos Aliados na Eleição de Deputados. **Opinião Pública**, v. 23, n. 3, p. 714–753, 2017.

BAIARDI, Amilcar. Elinor Ostrom, A Premiação da Visão Unificada das Ciências Humanas. **Caderno CRH**, v. 24, n. 61, p. 203–216, 2011.

BECKMAN, Christine M.; HAUNSCHILD, Pamela R. Network Learning: The Effects of Partners' Heterogeneity of Experience on Corporate Acquisitions. **Administrative Science Quarterly**, v. 47, n. 1, p. 92–124, 2002.

BOTTI, Cristina Santos *et al.* Regionalização dos Serviços de Saúde em Mato Grosso: Um Estudo de Caso da Implantação do Consórcio Intermunicipal de Saúde da Região do Teles Pires, no Período de 2000 a 2008. **Epidemiologia e Serviços de Saúde**, v. 22, n. 3, p. 491–500, 2013

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993 – Institui Normas para Licitações e Contratos da Administração Pública**, 1993. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 16 out. 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.873, de 24 de outubro de 2013**. 2013.

BRASIL. **Portal da Transparência da União**. , 2018. Disponível em: www.portaltransparencia.gov.br. Acesso em: 11 set. 2018.

BRASIL, Ministério da Saúde. **Manual de Orientações para Contratação de Serviços de Saúde**. Departamento de Regulação, Avaliação e Controle de Sistemas, 2016. Disponível em: portalquivos2.saude.gov.br/images/pdf/2017/maio/03/Manual-de-Orientacoes-para-Contratacao-de-Servicos-de-Saude.pdf.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. **Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: 2012/2015**. Brasília, DF: CAISAN. 2011.

BROMLEY, Patricia; HWANG, Hokyu; POWELL, Walter W. Decoupling Revisited: Common Pressures, Divergent Strategies in the U. S. Nonprofit Sector. **M@n@gement**, v. 15, n. 5, p. 469–501, 2012.

CALDAS, Eduardo de Lima. **Formação de Agendas Governamentais Locais: O Caso dos Consórcios Intermunicipais**. 2008. Universidade de São Paulo, 2008. Disponível em: www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-07042008-102411/. Acesso em: 15 abr. 2019.

CARVALHO, Andre Luis Bonifácio de; JESUS, Washington Luiz Abreu de; SENRA, Isabel Maria Vilas Boas. Regionalização no SUS: Processo de Implementação, Desafios e Perspectivas na Visão Crítica de Gestores do Sistema. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 22, n. 4, p. 1155–1164, 2017.

CÉLIA, Maria; LOIOLA, Elizabeth. Aprendendo a Aprender: Análise de Três Estudos de Caso em Aprendizagem Organizacional a Partir do Construtivismo. **Organizações & Sociedade**, v. 8, n. 22, p. 1–15, 2001.

CÔRTEZ, Soraya Vargas. Sistema Único de Saúde: Espaços Decisórios e a Arena Política de Saúde. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 25, n. 7, p. 1626–1633, 2009.

COUTO, Cláudio Gonçalves; BELLON, Gabriel Luan Absher. Imitação ou Coerção? Constituições Estaduais e Centralização Federativa no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 2, p. 321–344, 2018.

CRUBELLATE, João Marcelo. Três Contribuições Conceituais Neofuncionalistas à Teoria Institucional em Organizações. , p. 24, 2007.

CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo; ARAÚJO, Fátima Fernandes de. Consórcios Intermunicipais Paulistas Rumo aos Consórcios Públicos Reflexões. *In: IV Congresso Consad de Gestão Pública (2001)*. [s. l.: s. n.] Disponível em: banco.consad.org.br/handle/123456789/520. Acesso em: 15 abr. 2019.

CUNHA, Rosani. Federalismo e Relações Intergovernamentais: Os Consórcios Públicos como Instrumento de Cooperação Federativa. **Revista do Serviço Público**, v. 55, n. 3, p. 5–36, 2004.

DAFT, Richard; WEICK. Toward a Model of Organizations as Interpretation Systems. **Academy of Management Review**, v. 9, n. 2, 1984. Disponível em: <https://journals.aom.org/doi/pdf/10.5465/amr.1984.4277657>. Acesso em: 14 jul. 2019.

DALLABRIDA, Valdir Roque; ZIMERMANN, Viro José. Descentralização na Gestão Pública e Estruturas Subnacionais de Gestão do desenvolvimento: O Papel dos Consórcios Intermunicipais. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 5, n. 3, 2009. Disponível em: <https://rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/247>. Acesso em: 15 abr. 2019.

DASÍ, Joaquín Farinós; FONS, Andrés Gomis. La Contribución de las Fórmulas Existentes de Cooperación Intermunicipal en la Equidad Territorial: El Caso de la Mancomunitat de la Ribera Alta. **Estudios Geográficos**, v. 78, n. 283, p. 465–491, 2018.

DEEPHOUSE, David; SUCHMAN, Mark. Legitimacy in Organizational Institutionalism. *In: SAGE Handbook of Organizational Institutionalism*. London: Sage, 2013.

DIAS, S. G. **Possibilidades Jurídico-Institucionais dos Consórcios Públicos**. 2006. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

DIERMEIER, Daniel; KREHBIEL, Keith. Institutionalism as a Methodology. **Journal of Theoretical Politics**, v. 15, n. 2, p. 123–144, 2003.

DIETZ, Thomas; OSTROM, Elinor; STERN, Paul C. The Struggle to Govern the Commons. **Science**, v. 302, n. 5652, p. 1907–1912, 2003.

DIMAGGIO, Paul; POWELL, Walter W. The Iron Cage Revisited: Collective Rationality and Institutional Isomorphism in Organizational Fields. **American Sociological Review**, v. 48, n. 2, p. 147–160, 1983.

DUARTE, Ligia Schiavon *et al.* Regionalização da Saúde no Brasil: Uma Perspectiva de Análise. **Saúde e Sociedade**, v. 24, n. 2, p. 472–485, 2015.

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, n. 3, p. 695–704, 2016.

FERRACINI, Kelly Roberta. Desafios do Consórcio Intermunicipal do ABC – De Articulador para Executor de Políticas Públicas de Interesse Comum? **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, v. 2, n. 1, p. 47–58, 2013.

FERRAES, Alide Marina Biehl; CORDONI JUNIOR, Luiz. Consórcio de Medicamentos no Paraná: Análise de Cobertura e Custos. **Revista de Administração Pública**, v. 41, n. 3, p. 475–486, 2007.

FERREIRA, Ivan F. S.; BUGARIN, Mauricio S. Transferências Voluntárias e Ciclo Político-Orçamentário no Federalismo Fiscal Brasileiro. **Revista Brasileira de Economia**, v. 61, n. 3, 2007. Disponível em: www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-71402007000300001&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 4 ago. 2019.

FIOL, Marlene; LYLES, Marjorie. Organizational Learning. **Academy of Management Review**, v. 10, n. 4, 1985. Disponível em: <https://journals.aom.org/doi/abs/10.5465/AMR.1985.4279103>. Acesso em: 14 jul. 2019.

FIRJAN, Federação das Indústrias do Rio de Janeiro. **Criação de Municípios: Mais Impostos e Menos Serviços à População**. Rio de Janeiro: FIRJAN, 2018.

FLEXA, Raquel Gonçalves Coimbra; BARBASTEFANO, Rafael Garcia. Consórcios Públicos de Saúde: Uma Revisão da Literatura. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 25, n. 1, p. 325–338, 2020.

FRANZESE, Cibele. **Município, Estado e União: Três Esferas de Governo para o mesmo Local**. 2006. – Escola de Administração de Empresas de São Paulo – Fundação Getúlio Vargas, 2006. Disponível em: bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/2420. Acesso em: 16 set. 2018.

FREITAS, Alan Ferreira de; DIAS, Marcelo Miná. O Colegiado de Desenvolvimento Territorial e a Gestão Social de Políticas Públicas: O Caso do Território Serra do Brigadeiro, Minas Gerais. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 5, p. 1201–1223, 2012.

FREY, Klaus *et al.* Políticas Públicas em Perspectiva Comparada: Proposta de um Framework para a Análise de Experiências Locais. **Revista do Serviço Público**, v. 68, n. 1, p. 9–36, 2017.

FRIZO, Pedro; NIEDERLE, Paulo. Por Que Deixamos de Fazer o que Sempre Fizemos? Instituições, Existencialismo e Ação Coletiva Transformadora na Teoria dos Campos de Ação Estratégica. **Revista Brasileira de Sociologia – RBS**, v. 7, n. 16, 2019. Disponível em: www.sbsociologia.com.br/rbsociologia/index.php/rbs/article/view/466. Acesso em: 21 out. 2019.

GALINDO, Jadson Mendonça *et al.* Gestão Interfederativa do SUS: A Experiência Gerencial do Consórcio Intermunicipal do Sertão do Araripe de Pernambuco. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 6, p. 1545–1566, 2014 a.

GALINDO, Jadson Mendonça *et al.* Gestão Interfederativa do SUS: A Experiência Gerencial do Consórcio Intermunicipal do Sertão do Araripe de Pernambuco. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 6, p. 1545–1566, 2014 b.

GERIGK, Willson; PESSALI, Huáscar Fialho. A Promoção da Cooperação nos Consórcios Intermunicipais de Saúde do Estado do Paraná. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 6, p. 1525–1543, 2014.

GIDDENS, Anthony. **A Constituição da Sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

GOMIDE, Alexandre; PIRES, Roberto Rocha. **Capacidades Estatais e Democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2014.

GONZÁLEZ, Juan Romero. **El Gobierno del Territorio en España. Balance de Iniciativas de Coordinación y Cooperación Territorial**. , p. 28, 2005.

GRIGOLETTO, Fábio; ALVES, Mário Aquino. Leitura do Institucionalismo Organizacional a Partir da Teoria do Organizar de Karl Weick. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 17, n. 2, p. 247–262, 2019.

GRIN, Eduardo José. Trajetória e Avaliação dos Programas Federais Brasileiros Voltados a Promover a Eficiência Administrativa e Fiscal dos Municípios. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 2, p. 459–480, 2014.

GRIN, Eduardo José *et al.* Sobre Desconexões e Hiatos: Uma Análise de Capacidades Estatais e Finanças Públicas em Municípios Brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 23, n. 76, 2018.

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. Quando “Feds” e “Locals” Não Falam a Mesma Língua: Uma Análise sobre Dissonâncias na Cooperação Federativa. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 15, n. 3, p. 694–719, 2017.

GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. Três Gerações de Políticas Públicas para a Agricultura Familiar e Formas de Interação entre Sociedade e Estado no Brasil. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 52, n. 1, 2014. Disponível em: www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20032014000600007. Acesso em: 4 ago. 2019.

GUARIDO FILHO, Edson Ronaldo; MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L. A Influência de Valores Ambientais e Organizacionais sobre a Aprendizagem Organizacional na Indústria Alimentícia Paranaense. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 5, n. 2, p. 33–63, 2001.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As Três Versões do Neoinstitucionalismo. , p. 32, 2003.

HEBER, Florence; SILVA, Elvis Moura da. Institucionalização da Política Nacional de Resíduos Sólidos: Dilemas e Constrangimentos na Região Metropolitana de Aracaju (SE). **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 4, p. 913–937, 2014.

HENRICHES, Joanni Aparecida; MEZA, Maria Lúcia Figueiredo Gomes de. Governança Multinível para o Desenvolvimento Regional: Um Estudo de Caso do Consórcio Intermunicipal da Fronteira. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 9, n. 1, p. 124–138, 2016.

IBGE/MUNIC. **Perfil dos Municípios Brasileiros**. [s. l.: s. n.]

ISIDRO-FILHO, Antonio; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. Conhecimento, Aprendizagem e Inovação em Organizações: Uma Proposta de Articulação Conceitual. **INMR – Innovation & Management Review**, v. 7, n. 2, p. 127–149, 2010.

KWON, Sung-Wook; FEIOCK, Richard C. Overcoming the Barriers to Cooperation: Intergovernmental Service Agreements. **Public Administration Review**, v. 70, n. 6, p. 876–884, 2010.

LACZYNSKI, P.; TEIXEIRA, MA. Os Limites de um Consórcio Intermunicipal em Condições Assimétricas de Poder: O Caso do Cinpra no Maranhão. *In: Municípios e Estados: Experiências com Arranjos Cooperativos*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2012.

LEAL, Andréa Fachel; LUI, Lizandro. 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, p. 94–105, 2018.

LEAL, Vitor Nunes. **Coronelismo, Enxada e Voto: O Município e o Regime Representativo no Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1948. *E-book*. Disponível em: <https://www.companhiadasletras.com.br/detalhe.php?codigo=13307>. Acesso em: 13 ago. 2019.

LEME, Taciana Neto. Os Municípios e a Política Nacional do Meio Ambiente. **Planejamento e Políticas Públicas**, v. 2, n. 35, 2010. Disponível em: www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/196. Acesso em: 25 out. 2018.

LEVITT, Barbara; MARCH, James G. Organizational Learning. **Annual Review of Sociology**, v. 14, n. 1, p. 319–338, 1988.

LIMA, Ana Paula Gil de. Os Consórcios Intermunicipais de Saúde e o Sistema Único de Saúde. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 16, n. 4, p. 985–996, 2000.

LINHARES, Paulo de Tarso Frazão Soares; MESSEMBERG, Roberto Pires; FERREIRA, Ana Paula Lima. Transformações na Federação Brasileira: O Consórcio Intermunicipal no Brasil do Início do Século XXI. **IPEA**, 2017. Disponível em: repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8102. Acesso em: 12 set. 2018.

LOTTA, Gabriela; FAVARETO, Arilson. Desafios da Integração nos Novos Arranjos Institucionais de Políticas Públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 57, p. 49–65, 2016.

LOTTA, Gabriela Spanghero; GONÇALVES, Renata; BITELMAN, Marina. A Coordenação Federativa de Políticas Públicas: Uma Análise das Políticas Brasileiras nas Últimas Décadas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 19, n. 64, 2014. Disponível em: bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/5817. Acesso em: 25 out. 2018.

LOWI, Theodore J. Four Systems of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, p. 298–310, 1972.

LUI, Lizandro. 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**. São Paulo: Oficina Municipal; Fundação Konrad Adenauer, 2019.

LUI, Lizandro; SCHABBACH, Letícia; NORA, Carlise Rigon Dalla. Regionalização da saúde e cooperação federativa no Brasil: O papel dos consórcios intermunicipais. **Ciência e Saúde Coletiva**, n. 1, 2019. Disponível em: www.cienciaesaudecoletiva.com.br/artigos/regionalizacao-da-saude-e-cooperacao-federativa-no-brasil-o-papel-dos-consorcios-intermunicipais/17244?id=17244&id=17244. Acesso em: 29 out. 2019.

MACHADO, José Angelo. Pacto de Gestão na Saúde: até onde Esperar uma “Regionalização Solidária e Cooperativa”? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 24, n. 71, 2009. Disponível em: www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092009000300008&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt. Acesso em: 15 abr. 2019.

MACHADO, José Angelo; ANDRADE, Marta Leone Costa. Cooperação Intergovernamental, Consórcios Públicos e Sistemas de Distribuição de Custos e Benefícios. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 3, p. 695–720, 2014.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L.; FONSECA, Valeria. Conversação entre Abordagens da Estratégia em Organizações: Escolha Estratégica, Cognição e Instituição. **Organizações e Sociedade**, v. 19, n. 25, p. 17, 2002.

MAIELLO, Antonella; BRITTO, Ana Lucia Nogueira de Paiva; VALLE, Tatiana Freitas. Implementação da Política Nacional de Resíduos Sólidos. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 1, p. 24–51, 2018.

MATOS, Fernanda; DIAS, Reinaldo. A Gestão de Resíduos Sólidos e a Formação de Consórcios Intermunicipais. **Revista em Agronegócio e Meio Ambiente**, v. 4, n. 3, 2011. Disponível em: periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/rama/article/view/1935. Acesso em: 15 abr. 2019.

MAZZALI, Leonel; NIERO, José Carlos Coelho. Arranjos Intermunicipais de Desenvolvimento: Fatores Condicionantes da Propensão a Cooperar por Parte dos Governos Locais. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 11, n. 2, 2015. Disponível em: <https://rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/1769>. Acesso em: 15 abr. 2019.

MEDEIROS, Cássia Regina Gotler *et al.* Planejamento Regional Integrado: A Governança em Região de Pequenos Municípios. **Saúde e Sociedade**, v. 26, n. 1, p. 129–140, 2017.

MEIRELES, Fernando. Alinhamento Partidário e Demanda por Transferências Federais no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 53, n. 1, p. 173–194, 2019.

MENDES, Áquilas *et al.* O Processo de Construção da Gestão Regional da Saúde no Estado de São Paulo: Subsídios para a Análise. **Saúde e Sociedade**, v. 24, n. 2, p. 423–437, 2015.

MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves; MARQUES, Alisson Maciel Faria; SILVEIRA, Guilherme Andrade. O Desempenho dos Municípios no Pacto pela Saúde no Âmbito das Relações Federativas do Sistema Único de Saúde. **Saúde e Sociedade**, v. 26, n. 2, p. 348–366, 2017.

MERTON, Robert K. Sociological Theory. **American Journal of Sociology**, v. 50, n. 6, p. 462–473, 1945.

MEYER, John W.; ROWAN, Brian. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. **American Journal of Sociology**, v. 83, n. 2, p. 340–363, 1977.

MONTPETIT, Éric; FOUCAULT, Martial. Canadian Federalism and Change in Policy Attention: A Comparison with the United Kingdom. **Canadian Journal of Political Science/Revue Canadienne de Science Politique**, v. 45:3, p. 635–656, 2012.

MORAIS, Vânia Soares; CHAVES, André Preissler Loureiro. Percepção dos Gestores Municipais de Saúde Relacionada à Saúde Ambiental: Consórcio Intermunicipal de Saúde Cerrado Tocantins Araguaia. **Saúde e Sociedade**, v. 25, n. 2, p. 349–360, 2016.

MOUTINHO, José da Assunção. Transferências Voluntárias da União para Municípios Brasileiros: Mapeamento do Cenário Nacional. **Revista de Administração Pública**, v. 50, n. 1, p. 151–166, 2016.

MULLER, Erildo Vicente; GRECO, Marisabel. Avaliação da Satisfação dos Usuários com os Serviços do Consórcio Intermunicipal de Saúde do Noroeste do Paraná. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 15, n. 3, p. 925–930, 2010.

NEVES, Luiz Antonio; RIBEIRO, José Mendes. Consórcios de Saúde: Estudo de Caso Exitoso. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 22, n. 10, p. 2207–2217, 2006 a.

NICOLETTO, Sônia Cristina Stefano; CORDONI JR., Luiz; COSTA, Nilson do Rosário. Consórcios Intermunicipais de Saúde: O Caso do Paraná, Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 21, n. 1, p. 29–38, 2005 a.

NOGUEIRA, Fernando do Amaral. **Gestão de Membresia: a Relação entre Associação e Associados em Três Casos Brasileiros**. 2014. Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Administração Pública e Governo – Fundação Getúlio Vargas, 2014. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/12029>. Acesso em: 14 jul. 2019.

NOGUEIRA, Ronaldo Alves; ODELIUS, Catarina Cecília. Desafios da Pesquisa em Aprendizagem Organizacional. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 13, n. 1, p. 83–102, 2015.

NORTH, Douglass. Institutions. **Journal of Economic Perspective**, v. 5.1, 1991. Acesso em: 27 jul. 2019.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Municípios Cooperando com Municípios: Relações Federativas e Consórcios Intermunicipais de Saúde no Estado de São Paulo. **São Paulo em Perspectiva**, v. 22, n. 1, 2008.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de; LOTTA, Gabriela Spanghero. Momentos da Recentralização: Repasses e Relações Intergovernamentais no Brasil (1995-2014). **Planejamento e Políticas Públicas**, v. 0, n. 52, 2019. Disponível em: www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/882. Acesso em: 15 out. 2019.

OLSON, Mancur. **A Lógica da Ação Coletiva: Os Benefícios Públicos e uma Teoria dos Grupos Sociais**. Edição: 1ª ed. São Paulo: Edusp, 1999.

OSTROM, Elinor. **Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective**. Nova York: Cambridge University Press, 1990.

OSTROM, Elinor. Coping with Tragedies of the Commons. **Annual Review of Political Science**, v. 2, n. 1, p. 493–535, 1999.

OSTROM, Elinor. Collective Action and the Evolution of Social Norms. **Journal of Economic Perspectives**, v. 14, n. 3, p. 76, 2000.

OSTROM, Elinor. Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework. *In: Theories of the Policy Process/ Edited by Paul A. Sabatier*. Boulder: Westview Press, 2007.

OSTROM, Elinor. **Governing the Commons**. Cambridge University Press, 2015.

PAIM, Jairnilson. **O que é o SUS**. Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2009.

PECI, Alketa. A Nova Teoria Institucional em Estudos Organizacionais: Uma Abordagem Crítica. **Cad. EBAPE.BR**, v. 4, n. 1, 2006.

PEIRANO, Mariza. Etnografia não é Método. **Horizontes Antropológicos**, v. 20, n. 42, p. 377–391, 2014.

PEREIRA, Greisson Almeida; MOREIRA, Tito Belchior da Silva. A Influência dos Consórcios Intermunicipais de Saúde no Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM). **Planejamento e Políticas Públicas**, v. 0, n. 46, 2015. Disponível em: www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/520. Acesso em: 23 abr. 2019.

PERES, Paulo Sérgio. Comportamento ou Instituições? A Evolução Histórica do Neoinstitucionalismo da Ciência Política. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 23, n. 68, p. 53–71, 2008.

PETERSON, Paul E.; RABE, Barry G.; WONG, Kenneth K. **When Federalism Works**. : Brookings Institution Press, 1986.

PIERSON, Paul. Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policy. **Governance**, v. 8, n. 4, 1995. Disponível em:

<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-0491.1995.tb00223.x>. Acesso em: 13 ago. 2019.

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. **Engenharia Sanitaria e Ambiental**, v. 21, n. 4, p. 825–834, 2016.

PUTNAM, Robert D. Bowling Alone: America's Declining Social Capital. *In*: CROTHERS, Lane; LOCKHART, Charles (org.). **Culture and Politics: A Reader**. New York: Palgrave Macmillan US, 2000. p. 223–234. *E-book*. Disponível em: https://doi.org/10.1007/978-1-349-62965-7_12. Acesso em: 15 set. 2019.

PUTNAM, Robert D.; LEONARDI, Robert; NANETTI, Raffaella Y. **Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy**. Princeton University Press, 1994.

RÉ, Eduardo Scorzoni; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Cooperação Intergovernamental na Política de Mobilidade Urbana: O Caso do Consórcio Intermunicipal do ABC. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 10, n. 1, p. 111–123, 2018.

REIS, Hermes Cardoso *et al.* Perfil da Gestão de Consórcios Intermunicipais de Saúde do Rio Grande do Sul: Um Estudo das Práticas de Gestão Econômica e Financeira. **Revista Universo Contábil**, v. 12, n. 2, p. 21–38, 2016.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Saúde. **Plano Estadual de Saúde 2016 – 2019**. : Grupo de Trabalho de Planejamento, Monitoramento e Avaliação da Gestão. Porto Alegre, 2016.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria Estadual de Saúde. Resolução nº 129/13 – CIB/RS. p. 2, 2013.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. A Cooperação Federativa e a Política de Saúde: O Caso dos Consórcios Intermunicipais de Saúde no Estado do Paraná. **Cadernos MetrÓpole**, v. 18, n. 36, p. 377–399, 2016.

ROCHA, CV; FARIA, CAP. Descentralização e Cooperação Intermunicipal no Brasil. *In*: **Anais VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais**, [s. n.], Coimbra, 2004.

SAFFORD, Thomas G. The Political-Technical Divide and Collaborative Management in Brazil's Taquari Basin. **The Journal of Environment & Development**, v. 19, n. 1, p. 68–90, 2010.

SANTOS, Lenir; CAMPOS, Gastão Wagner de Sousa. SUS Brasil: A Região de Saúde como Caminho. **Saúde e Sociedade**, v. 24, n. 2, p. 438–446, 2015.

SCHNEIDER, A. Os Consórcios Intermunicipais de Saúde no Estado do Rio de Janeiro. **Physis – Revista de Saúde Coletiva**, v. 11, n. 2, 2001.

SEGATTO, Catarina Ianni; ABRUCIO, Fernando Luiz. A Cooperação em uma Federação Heterogênea: O Regime de Colaboração na Educação em Seis Estados Brasileiros. **Revista Brasileira de Educação**, v. 21, n. 65, p. 411–429, 2016.

SELZNICK, Philip. **TVA and the Grass Roots: A Study in the Sociology of Formal Organization**. Univ. of California Press, 1949.

SILVA, Camila Ribeiro *et al.* Dificuldade de Acesso a Serviços de Média Complexidade em Municípios de Pequeno Porte: Um Estudo de Caso. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 22, n. 4, p. 1109–1120, 2017.

SILVA, Fernanda Cristina da; LIMA, Afonso Augusto Teixeira de Freitas de Carvalho; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. A Cooperação Intermunicipal nos Circuitos Turísticos de Minas Gerais. **Revista Acadêmica Observatório de Inovação do Turismo**, v. 7, n. 1, p. 2–5, 2012.

SILVA, Keila S. Brito e; BEZERRA, Adriana Falangola B. The Conception of Administrators Regarding the Formation of a Healthcare Consortium in Pernambuco, Brazil: A Case Study. **The International Journal of Health Planning and Management**, v. 26, n. 2, p. 158–172, 2011.

SIMÃO, Nathalia Machado; DALMO, Francisco César; NEBRA, Silvia Azucena. A Política Nacional de Resíduos Sólidos e a Estratégia de Formação dos Consórcios Públicos Intermunicipais. **Revista de Políticas Públicas**, v. 21, n. 2, p. 24, 2018.

SIMMONS, Julie M. Canadian Multilateral Intergovernmental Institutions and the Limits of Institutional Innovation. **Regional & Federal Studies**, v. 27:5, p. 573–596, 2017.

SOARES, Márcia; MACHADO, José Angelo. **Federalismo e Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2018.

SOUZA, Celina. Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: Processo Decisório, Conflitos e Alianças. **Dados**, v. 44, n. 3, p. 513–560, 2001.

SOUZA, Celina. **Coordenação de Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2018.

SOUZA, Tânia dos Santos Coelho de; ANTINARELLI, Mônica Éllen Pinto Bezerra; CHIRSPIM, Anna Carla Duarte. O Grau de “I” maturidade das Administrações Tributárias dos Municípios Mineiros e o Consórcio Público como Ferramenta Indutora do Equilíbrio Fiscal. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, v. 34, n. 2, 2016. Disponível em: <https://revista.tce.mg.gov.br/revista/index.php/TCEMG/article/view/190>. Acesso em: 15 abr. 2019.

STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen. Historical Institutionalism in Comparative Politics. *In: Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Perspective*. New York: Cambridge University Press, 1992.

STRELEC, Thamara Caroline; COSTA, Valeriano Mendes Ferreira; CALDERON, Raquel Gallego. Consórcio de Educação de Barcelona: Evidências de Gestão Compartilhada de Serviços Educativos via Consórcios Públicos. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação – Periódico científico editado pela ANPAE**, v. 34, n. 3, p. 689–710, 2019.

STRELEC, Thamara Caroline; FONSECA, Francisco. Desafios da Adaptação Institucional: Um Estudo do Impacto da Lei de Consórcios Públicos no Estado de São Paulo. **Cadernos**

Adenauer, 2011. Disponível em: bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/8395. Acesso em: 10 set. 2018.

SUCHMAN, Mark C. Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches. **The Academy of Management Review**, v. 20, n. 3, p. 571–610, 1995.

TEIXEIRA, Luciana; BUGARIN, Mauricio; DOURADO, Maria Cristina. Intermunicipal Health Care Consortia in Brazil: Strategic Behaviour, Incentives and Sustainability. **The International Journal of Health Planning and Management**, v. 21, n. 4, p. 275–296, 2006.

TEIXEIRA, Luciana da Silva. Ensaio sobre Consórcios Intermunicipais de Saúde: Financiamento, Comportamento Estratégico, Incentivos e Economia Política. **Câmara dos Deputados**, Brasília, 2007.

THÉRET, Bruno. **As Instituições Entre as Estruturas e as Ações**. , p. 31, 2003.

VIEIRA, Fabíola Sulpino. Avanços e Desafios do Planejamento no Sistema Único de Saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 14, n. suppl 1, p. 1565–1577, 2009.

WALLNER, Jennifer. Cooperation without the Leviathan: Intergovernmental Policymaking in Canadian Education. **Regional & Federal Studies**, v. 27:4, p. 417–440, 2017.

WEBER, Max. **Economia e Sociedade: Fundamentos da Sociologia Compreensiva**. : Universidade de Brasília, 2004.

WOLFART, Gracieli Aparecida; SILVA, Geisiane Michelle da; SCHMIDT, Carla Maria. Incentivos Seletivos por Meio do Consórcio Intermunicipal de Saúde Costa Oeste do Paraná. **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, v. 2, n. 1, p. 59–71, 2013.

WOOTEN, Melissa; HOFFMAN, Andrew J. Organizational Fields: Past, Present and Future. *In: Handbook of Organizational Institutionalism*. : Sage, 2013.

XAVIER, Thiago Reis *et al.* Desenvolvimento Regional: Uma Análise sobre a Estrutura de um Consórcio Intermunicipal. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 4, p. 1041–1066, 2013.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso**. Porto Alegre: Bookman, 2011.

Anexos

Roteiro de entrevista

Entrevista

I – Criação e organização do consórcio

- a) Eu gostaria de saber quem é você e qual é a sua trajetória.
- b) Em relação à Criação do consórcio: Quando ocorreu? Quais atores mais se envolveram nesse projeto? Quais problemas eles estavam tentando resolver?
- c) Como foi feito o convite para os outros municípios fazerem parte do consórcio?
- d) Qual é a estrutura do Consórcio? Ele tem secretarias, Áreas técnicas, Subdivisões internas?
- e) Quais são as atividades realizadas pelo consórcio? É a mesma coisa desde a sua criação? O que passou a fazer e o que deixou de fazer ao longo do tempo?
- f) Quem são as pessoas que atuam no consórcio? Qual é a experiência delas?
- g) Como os prefeitos e a população em geral entendem o consórcio hoje?

II - Atividades do consórcio:

- a) Quais são os problemas que o consórcio está procurando resolver? Como é discutido o plano de atividades do consórcio?
- b) Como o consórcio financia suas atividades? Como é a organização dos recursos?
- c) O consórcio já celebrou algum convênio com a União ou Estado? Se sim, como isso ocorre?
- d) Como o consórcio organiza a captação de recurso e a sua prestação de contas?
- e) De quais recursos (humanos, materiais, logísticos) o consórcio dispõe? Como isso é gerenciado?
- f) Em sua opinião, como o consórcio auxilia na gestão municipal? Como você entende a relação entre a União, o Estado e os municípios e como você enxerga o consórcio nesse contexto?
- g) Como a sazonalidade eleitoral afeta na continuidade das atividades do consórcio? De que modo as atividades do consórcio são sensíveis às mudanças eleitorais?
- h) Os prefeitos participam das reuniões e se engajam nas atividades do consórcio?

i) Algum município consorciado saiu ou entrou no consórcio desde que este foi criado?

III – As relações com a Sociedade civil e controle social

a) O consórcio tem algum tipo de inserção da sociedade civil? Como a presença de cooperativas, Associações ou Comitês?

b) Como é a relação do consórcio com o Tribunal de contas?

c) Como é a relação do Consórcio com outros órgãos setoriais como: conselho de saúde, Coredes, comitê de bacia hidrográfica, etc.

IV- A percepção de resolutividade do consórcio:

a) Quais eram as expectativas que você tinha quando começou a trabalhar no consórcio? Elas têm se concretizado?

b) Você acha o consórcio é um ambiente de cooperação entre os municípios?

c) Quais os problemas que o consórcio já conseguiu resolver?

d) Você gostaria de falar mais alguma coisa?