

EVOLUÇÃO DA COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL NO BRASIL

Paulo de Tarso Frazão Soares Linhares



EVOLUÇÃO DA COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL NO BRASIL

Paulo de Tarso Frazão Soares Linhares

RESUMO

Este artigo busca discutir a cooperação intermunicipal no Brasil, localizando e analisando os problemas que ela deve resolver, no quadro da organização federativa implantada a partir da Constituição de 1988 e a distribuição verificada de consórcios públicos no período 2005-09. A estratégia metodológica adotada parte da identificação teórica do problema da cooperação em Estados de organização federativa, sugere um critério de classificação desse modelo político e, por fim, observa e analisa a evolução da formação de consórcios no Brasil após a promulgação da lei 11.107 de 2005. A base empírica utilizada é a da MUNIC. A análise dos dados observados permite concluir que há uma expressiva intensificação da cooperação entre entes federados, por meio da formação de consórcios, no Brasil no período entre 2005-09. Além do aumento do total de consórcios, constatou-se ainda uma diversificação da natureza dos consórcios, com um forte crescimento daqueles voltados para o meio-ambiente e uma redução das desigualdades inter-regionais quanto ao processo de consorciamento.



1 INTRODUÇÃO

Potencialidades e tensões marcam a trajetória dos Estados organizados dentro de arranjos políticos federais. Desde os trabalhos pioneiros do século XIX, encontram-se análises desses Estados em uma ampla literatura na qual aspectos positivos e negativos são destacados, dependendo dos instrumentos teóricos utilizados e da natureza dos problemas observados.

No desenho institucional resultante das diretrizes estabelecidas pela Constituição Federal de 1988, a articulação entre os entes da Federação brasileira se apresenta na forma de um conjunto superposto de arenas de negociação, coordenação e produção de políticas e serviços públicos, ramificados horizontal, vertical e setorialmente em cada nível de governo ou área de atuação pública. A figura resultante encontra-se em constante transformação, impulsionada por variados interesses – a partir dos quais algumas vezes se instaura competição, em outras, cooperação –, no relacionamento entre os entes federados. Esse entrelaçamento das dinâmicas setoriais com os níveis de governo produz resultados nem sempre satisfatórios.

Ainda que os avanços, nos últimos cinco anos, sejam animadores, as tendências presentes apontam para novas e maiores exigências de articulação federativa, em pelo menos duas vertentes. Em primeiro lugar, a diversificação nas preferências dos cidadãos, do lado da demanda, e o constante desenvolvimento tecnológico, do lado da oferta, produzem uma crescente complexificação na prestação de serviços públicos, e requerem constantemente a adoção de novas institucionalidades destinadas à sua provisão, em detrimento dos arranjos anteriormente consolidados. Em segundo lugar, o crescimento no número de entes federados adiciona permanentemente novos atores ao processo de negociação, demandando uma atualização do pacto federativo sobre novas bases. Além da criação dos estados do Amapá, Rondônia, Roraima e Tocantins, o período posterior à Constituição Federal de 1988 conheceu uma forte elevação no quantitativo de municípios – que, entretanto, se encontra momentaneamente contida, desde a Emenda Constitucional nº 15, de 1996, a qual transferiu à União o poder de legislar sobre a formação de novas municipalidades.



Como consequência desse quadro, os gestores públicos terão que, cada vez mais, considerar a articulação entre as diferentes políticas públicas adotadas em distintos níveis de governo, de forma a se potencializarem os resultados. Os casos das medidas preventivas de saúde pública e das redes de atenção primária, secundária, terciária e quaternária constituem exemplos óbvios desta necessidade crescente. Além destes, certamente os serviços de planejamento territorial, saneamento, meio ambiente e transportes, entre outros, demandarão uma maior coordenação por parte de seus responsáveis. A necessidade de uma adequada coordenação federativa impõe o desafio de avaliar os resultados alcançados pelos instrumentos atuais, com vistas ao seu aperfeiçoamento, complementação ou substituição.

Neste texto, busca-se contextualizar a dinâmica de interação cooperativa entre os entes federados na promoção de políticas e provisão de serviços públicos. Em seguida, observa-se a trajetória recente do mais importante instrumento legal de coordenação federativa cooperativa: o consórcio, em especial o consórcio público. Para tanto, utilizam-se os dados produzidos pela Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), entre 2005 e 2009. Este período de observação não é casual, pois reflete diretamente os efeitos da Lei federal nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que regulamentou os consórcios públicos.

2 FEDERALISMO E COOPERAÇÃO: ELEMENTOS PARA UMA DEMARCAÇÃO TEÓRICA

Um dos traços característicos de qualquer arranjo federativo está na existência de algum grau de autonomia política e econômica dos entes subnacionais, o que, não necessariamente implica em maior quantidade de atribuições e mesmo recursos às organizações com atuação regional, quando comparado a Estados unitários. A distinção relevante está entre descentralização e desconcentração. Uma entidade pública (seja ela uma empresa, prefeitura, governo estadual ou central) pode ser organizada de forma mais ou menos concentrada. Uma prefeitura, por exemplo, pode criar administrações regionais com atribuições e orçamento próprios, agindo de forma mais desconcentrada que uma onde as



decisões e ações são realizadas pela administração central. O que distingue o arranjo federativo de uma organização desconcentrada em um estado unitário está, precisamente, na autonomia política, ou seja, na descentralização do poder que deriva da legitimidade de eleições, e outros mecanismos de accountability que unem gestores locais à população de um dado território, seja ele o de um município ou estado. Assim, a natureza da descentralização no arranjo federal não se confunde com a desconcentração que pode ocorrer tanto em entes de um estado federal como de um unitário.

Historicamente o federalismo pode ser identificado como uma solução para unir (coming together) ou manter juntos (keeping together) grupos que, de outra forma, não cederiam parte de sua autonomia a um poder central. No federalismo a tensão entre maior ou menor autonomia para os entes subnacionais, ou seja, entre mais ou menos descentralização, é derivada da própria constituição desse estado e é pactuada por meio da constituição.

Governos centrais com intenções expansionistas ou temerosos da ameaça externa, mas incapazes de dominar os governos locais pela força, cedem parte de sua autoridade aos governos locais, porque estes detêm a lealdade dos cidadãos; por sua vez, governos locais, com história e identidade próprias, por razões expansionistas ou por necessidade de defesa, fazem concessões a uma autoridade central, para aumentar sua capacidade militar ou diplomática. (Arretche 2002).

A tensão entre autonomia dos governos sub-nacionais e poder do central torna a estabilidade do arranjo federal um resultado não trivial. Figueiredo e Weingast (2005) apontam dois grandes riscos nos estados federais:

1. Crescimento da centralização levando, no limite, a perda de toda autonomia dos entes sub-nacionais e,
2. O enfraquecimento das instituições federais pela ação oportunística dos atores locais levando, também no limite, a incapacidade de pactuações em torno de interesses comuns.

Em ambos os casos o Estado federal deixa de existir.

Se por um lado o arranjo federativo apresenta tensões e instabilidades, por outro ele também possui importantes potencialidades, as quais devemos, mesmo que rapidamente, apontar aqui.



A primeira dessas potencialidades é a oferta de serviços quantitativa e qualitativamente mais adequados as preferências da população de cada região. Essa característica é tão importante quanto mais heterogêneos forem os diferentes grupos que compõem um país. Assim, diferentemente de um serviço especificado nacionalmente, a possibilidade de governos locais determinarem as características com que serviços públicos serão prestados, possibilitaria uma oferta mais próxima àquele que a população local demanda.

A segunda é a eficiência na prestação dos serviços. Essa característica decorreria, basicamente, de um problema informacional. Como gestores locais obtêm informações detalhadas e por meios mais baratos sobre como produzir esses serviços, eles tomariam decisões mais eficientes.

A conjugação desses dois fatores, serviços diferenciados e mais eficientes, possibilitaria que famílias e empresas optassem por se localizar em determinados locais, de acordo com suas preferências, fazendo do arranjo federativo um meio para a promoção do bem estar social. Implícito nesse argumento está o de que a competição entre entes públicos poderia operar como ocorre no mercado para empresas. Nesse caso, os cidadãos escolheriam com os pés, movendo-se de um local a outro. Ao fazê-lo, eles também induziriam os entes públicos a serem mais eficientes, pois parte da competição se daria pelo nível de tributos cobrados em cada jurisdição.

Sob a perspectiva da gestão do Estado, poderíamos afirmar que, a autonomia existente no arranjo federativo, em meio a competição e as outras características, criaria incentivos à inovação no desenho e implementação de políticas públicas que, depois de bem sucedida em uma unidade (na qual o experimento primeiro foi implantado), poderia ser replicada em outras. Assim, o federalismo promoveria um aperfeiçoamento da operação pública.

Por fim, o arranjo federativo, por se caracterizar pela competição entre unidades territoriais na atração de investimentos e tensões e pressões entre níveis de governo, fazendo com que uns limitem as ações dos outros, permite que os compromissos assumidos pelos governos tenham maior credibilidade e as instituições que regulam o mercado mais estabilidade, incentivando o desenvolvimento econômico. (Weingast 1995)



As razões que incentivariam os gestores públicos a realizarem as ações acima listadas não seriam, necessariamente, derivadas do pressuposto de uma orientação de benevolência, mas induzidas pela maior accountability dos cidadãos sobre os políticos no nível local, decorrentes de processos eleitorais competitivos, de maior poder de vocalização pelos cidadãos de suas preferências e de menores custos em obter informação sobre a ação dos políticos.

Todavia, se, por um lado, o federalismo é apontado como uma solução para problemas importantes da organização do Estado, e mesmo um indutor de soluções eficientes, há diversas dificuldades que são criadas pelo “jogo” de forças resultante da peculiar distribuição de poder político e de recursos tributários entre atores espacialmente distribuídos e que, caracterizam a organização federal. Ou seja, as mesmas características que geram benefícios no federalismo, também produzem efeitos negativos.

Assim, o fato dos políticos locais serem accountables aos cidadãos, faz com que os efeitos das políticas descentralizadas que também afetam moradores de outras jurisdições não sejam considerados. É o que a literatura chamou de “spillover”, ou seja, externalidades de uma política pública implantada por um governo (município, governo estadual ou governo central, sobre as jurisdições vizinhas). A consequência é um resultado alocativo sub-ótimo, podendo significar quantidades inferiores às socialmente desejáveis. Um exemplo seria a quantidade de escolas ou postos de saúde próximas das divisas municipais. Mesmo que esses locais sejam os mais adequados para atender uma população que está localizada naquela região, os políticos de cada um dos municípios terão pouco incentivo para localizar essas unidades ali, pois serão recompensados por apenas parte dos seus usuários, já que muitos cidadãos do município vizinho a utilizaria.

Um outro problema surgido da descentralização federativa, ou seja, da autonomia para tomar decisões considerando os interesses e preferências apenas dos cidadãos de uma jurisdição, seria a chamada “race to the bottom”. Nesse caso, a competição leva com que cada participante do “jogo” federativo tenha uma ação que busca superar a do outro visando ganhos marginais positivos, levando, todavia, a resultados piores para todos. O exemplo mais importante para o Brasil seria o da guerra fiscal, na qual, buscando atrair empresas a se instalarem na sua jurisdição, o poder público local reduz sua carga de impostos comprometendo a arrecadação futura.



Uma combinação dos dois efeitos anteriormente citados pode ser exemplificada pela regulamentação ambiental. Como empresas poluidoras levam em consideração os efeitos das normas ambientais quando decidem investir, cada governo tende a reduzir suas exigências, em especial pois os custos serão repartidos por habitantes de outras jurisdições, e os benefícios tendem a ser apropriados localmente.

Se somamos a esses problemas os efeitos negativos de políticas contraditórias entre se, ou que teriam melhores resultados se implementadas em momentos combinados, percebemos que a coordenação das ações entre os entes públicos no federalismo é um elemento crítico para a redução dos efeitos negativos que a descentralização decisória pode produzir. Assim, a coordenação proporcionaria a possibilidade de, mantendo as vantagens do arranjo federal, reduzir seus efeitos negativos.

3 TRAJETÓRIA BRASILEIRA NA FORMAÇÃO DE ARRANJOS FEDERATIVOS COOPERATIVOS

Cada uma das 28 federações existentes hoje no mundo¹ apresenta um arranjo institucional absolutamente único, combinando uma maior ou menor centralização de competências e de recursos financeiros. A concertação entre estas duas variáveis gera, ao menos, quatro modelos de organização federal.

O primeiro modelo é o da concentração de competências e recursos financeiros em um ente nacional. Esta solução é pouco representativa de modelos federais de organização do Estado, e mais comum aos estados unitários.

No segundo modelo, existe uma concentração de competências em um ente nacional, mas a implementação das políticas públicas, e os recursos financeiros correspondentes, são descentralizados para um ente subnacional. No Brasil, o Programa Bolsa Família constitui um bom exemplo deste tipo de arranjo.

No terceiro modelo, a competência é do ente subnacional, mas a implementação das políticas públicas é delegada a um ente estatal superior. São exemplos desta possibilidade os serviços de trânsito, desde a edição do Código de Trânsito Brasileiro (CTB), em 1996. Embora a política de trânsito seja de

1. ANDERSON, G. **Federalismo**: uma introdução. FGV, IDESP, 2009.



competência municipal, pode haver necessidade de que o governo estadual, por meio da polícia militar, atue em sua implementação. Por fim, o quarto modelo caracteriza-se pela concentração de competências e recursos financeiros nos entes subnacionais, como era o caso no Brasil, durante a República Velha.

Esquemáticamente tem-se o seguinte quadro:

	Responsabilidade por <i>implementar</i> a política pública		
	Forma	Centralizada	Descentralizada
Responsabilidade por <i>regulamentar</i> a política pública	Centralizada	1	2
	Descentralizada	3	4

Na trajetória brasileira, dos anos 1970 até hoje, observa-se deslocamento, principalmente, do primeiro para o segundo e quarto quadrantes. Ou seja, muitas políticas públicas passaram a ser oferecidas de forma descentralizada, ainda que regulamentadas centralmente, ou regulamentadas e executadas localmente.

Todavia, dizer que a regulamentação ocorre de forma centralizada não significa necessariamente que esta seja de competência privativa do governo federal, pois a Constituição Federal de 1988 é pródiga na atribuição de competências comuns que implicam o envolvimento dos diversos níveis de governo. No regime de competência comum, compete à União estabelecer as normas gerais, que podem ser suplementadas por normas estaduais e municipais. É possível também que, nas hipóteses de competência privativa ou de competência comum, a União compartilhe o seu poder decisório com os estados e os municípios, mediante a participação em conselhos nacionais de políticas públicas, por exemplo.

Os serviços de saúde pública, a partir do modelo adotado pelo Sistema Único de Saúde (SUS), constituem um paradigma de política pública cuja execução está a cargo dos governos locais, mas que é regulamentada de modo centralizado. Por sua vez, a política de transporte urbano, que já foi uma esfera de decisão do governo federal, passou a ser regulamentada e implementada pelos municípios, após a Constituição Federal de 1988.



A criação de mecanismos de articulação federativa pode servir tanto para criar cooperação, quando se incentiva os entes federados a agirem em favor de interesses comuns, quanto para gerar coordenação, hipótese na qual se estabelece taxativamente quando, como e o que cada ente fará. Entretanto, a simples predisposição para agir cooperativamente não é suficiente à produção de resultados satisfatórios. No mesmo sentido, instrumentos de coordenação não garantem resultados socialmente desejáveis, pois sempre é possível que as ações adotadas sejam contraditórias entre si ou contrárias aos interesses dos cidadãos. Logo, instrumentos de cooperação e coordenação têm seu efeito positivo potencializado num ambiente democrático, no qual a política deve se submeter à escolha dos eleitores e às preferências dos cidadãos.

Por seu turno, agentes políticos no exercício do mandato são constrangidos por regras que limitam o campo das ações possíveis e os resultados por elas produzidos. A principal fonte de restrição à ação destes agentes é o arranjo institucional, aqui entendido como um conjunto de regras formais. Conseqüentemente, analisar a cooperação e a coordenação federativa no Brasil implica conhecer as regras dentro das quais estas ações ocorrem. Entre os principais instrumentos de articulação federativa para a produção de políticas e a provisão de serviços públicos encontra-se a Lei federal nº 11.107/2005, conhecida como Lei de Consórcios (LC).

Para melhor entender a contribuição da LC à cooperação e coordenação entre entes federados é preciso entender o quadro institucional maior dentro do qual se organiza o federalismo brasileiro, especialmente a distribuição de competências e recursos financeiros.

A Constituição Federal de 1988 imprimiu forte impulso descentralizador à organização estatal brasileira, transferindo aos municípios responsabilidades inéditas quanto à formulação e à implementação de políticas públicas. Todavia, no que pese o sentido cooperativo existente na atribuição de competências concorrentes entre a União, os estados-membros e os municípios, não estavam previstos mecanismos para induzir a cooperação. Ou seja, faltavam os instrumentos formais necessários à coordenação federativa.



Apenas em 1998, com a edição da Emenda Constitucional nº 19, abriu-se o caminho à superação da fragilidade institucional dos arranjos cooperativos, com a introdução da seguinte regra:

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Atualmente, vive-se um período em que há um expressivo crescimento no número de consorciamentos entre entes federados no país. Porém, a busca pela construção de arranjos cooperativos entre municípios é bastante anterior a este momento. Já na década de 1960, com a criação do Consórcio de Promoção Social da Região de Bauru (SP) e, na década seguinte, do Consórcio do Vale do Paraíba (SP), observa-se um esforço de articulação entre administrações públicas, mormente em nível local. Contudo, percebe-se que estas primeiras experiências possuíam um caráter menos orientado à prestação de serviços públicos específicos, buscando especialmente a integração e o desenvolvimento regionais. Em alguma medida, pode-se dizer que a experiência do Consórcio Intermunicipal Grande ABC (SP), de 1990, certamente o mais documentado, é um herdeiro do modelo adotado naquelas primeiras iniciativas associativas. Os elementos inovadores da experiência do ABC estão ligados, por um lado, à abrangência de sua atuação – que abarcou também políticas sociais, infraestrutura e desenvolvimento local e regional –, e, por outro lado, à incorporação de novos atores, como o governo estadual e setores organizados da sociedade civil.

Nos anos 1980 e 1990 inicia-se o processo de consorciamento para a prestação de serviços públicos, com destaque para a área de saúde, cujas iniciativas são até hoje as mais expressivas em quantidade. Entre os consórcios surgidos naquela época, destaca-se o Consórcio Intermunicipal de Saúde de Penápolis (SP), criado em 1986. Cabe observar que os consórcios de saúde representavam muito mais do que o resultado da iniciativa pioneira de alguns prefeitos, expressando também o esforço dos governos estaduais e a experiência de articulação preexistente entre os gestores públicos desta modalidade de serviço, que desde o movimento da reforma sanitária dos anos 1970/1980 passaram a ver a coordenação federativa como um meio para serem contornados os problemas



decorrentes da excessiva centralização, característica da ditadura militar. Esta conjunção de fatores tornou-se ainda mais favorável a partir da descentralização propiciada pela Constituição Federal de 1988, e da conseqüente criação do SUS (Lei federal nº 8.080/90). Portanto, não se deve desprezar a importância da ação concertada dos vários atores sociais envolvidos na construção de um contexto favorável ao crescimento dos consórcios de saúde no Brasil.

Apesar da forte expansão verificada a partir dos anos 1980, o instrumento jurídico sobre o qual essas iniciativas de cooperação encontravam-se fundadas era extraordinariamente frágil. Grande parte dos consórcios de saúde era instituída por meio de convênios e adotava a forma da associação civil de direito privado. Como observou Cunha (2004), “esse procedimento tem levado a uma situação contraditória, uma vez que a soma de uma pessoa jurídica de direito público com outra pessoa jurídica de direito público resulta numa pessoa jurídica de direito privado.”

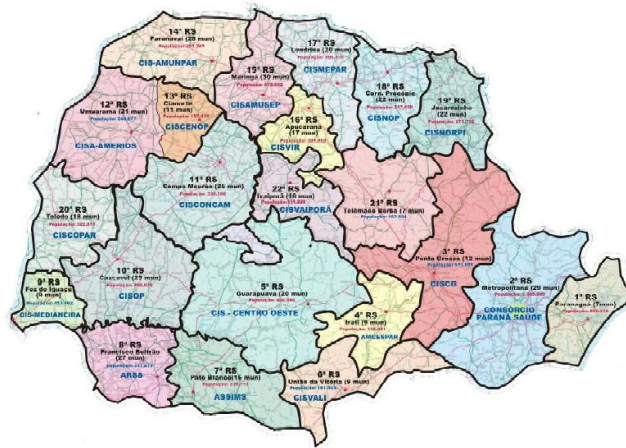
O convênio entre organizações públicas constitui uma modalidade de contrato administrativo que pode ser denunciado por qualquer uma das partes, a qualquer tempo, com poucas possibilidades concretas de obter-se o seu cumprimento compulsório (*enforcement*) por meio judicial. Logo, os consórcios de saúde fundados em convênio constituíam entes precários, totalmente dependentes da vontade política dos governantes de plantão e sujeitos a períodos de forte mobilização ou de total paralisia. Procurando superar estes problemas, a LC atribuiu aos consórcios públicos o caráter de pessoas jurídicas de direito público e tornou bastante mais difícil para um dos partícipes a denúncia do acordo, a recusa em participar efetivamente ou em aportar recursos financeiros.

Comumente, os consórcios são pensados como meios para os pequenos municípios prestarem serviços que, dada a escala dos investimentos, não seriam economicamente viáveis se oferecidos isoladamente. Todavia, a experiência recente tem revelado que a estratégia de consorciamento tem servido também como um instrumento para a descentralização de serviços públicos estaduais. Este é o caso do Paraná, onde, por iniciativa do governo estadual, 325 dos 399 municípios associaram-se em 20 grandes consórcios de saúde, conforme mostrado no mapa 1.



MAPA 1

Divisão de consórcios de saúde instituídos no Paraná



Fonte: Cezar e Andrade (2008).

No setor de saúde pública, desde a Emenda Constitucional nº 29/2000, que estabeleceu o patamar mínimo de investimento que cada nível de governo deve destinar ao setor, houve uma inversão entre os principais financiadores do serviço, com os estados-membros e os municípios assumindo uma maior participação, se comparados à União. Enquanto nos anos 1990 a participação da União no financiamento da saúde era de 70%, em 2003 encontrava-se reduzida a 50%. Apesar deste aumento na participação dos entes subnacionais, o governo federal ainda concentra a normalização do setor, definindo os parâmetros orientadores da política de saúde no Brasil.

Em 2006, dá-se um novo passo no arranjo institucional do setor de saúde pública, com a instituição dos colegiados de gestão regional (CGR, criados pela Norma Operacional Básica 1/06 do SUS). Trata-se de espaços destinados à articulação técnica e política entre os gestores do serviço, para a identificação de prioridades e a pactuação de soluções, visando à organização de redes regionais de atenção à saúde integradas e resolutivas.

4 CARACTERÍSTICAS RECENTES DO CONSORCIAMENTO NO BRASIL

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

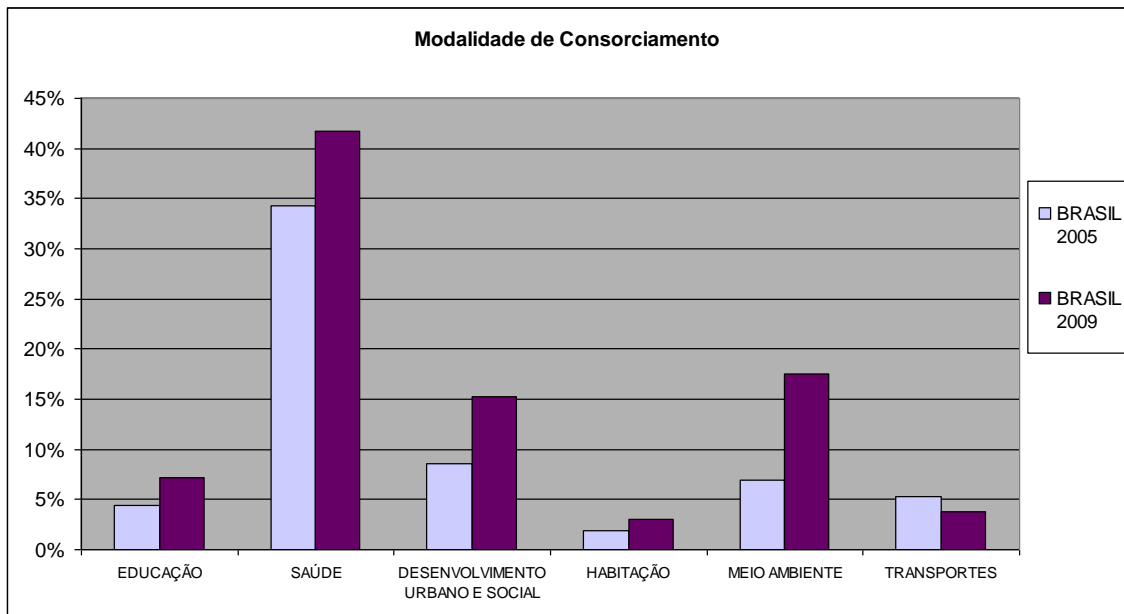
A observação dos dados disponibilizados pela MUNIC no período compreendido entre 2005 e 2009, aponta fortes evidências da efetividade da nova lei, ao revelar um avanço expressivo na quantidade de consórcios públicos, no seu escopo de atuação e na sua distribuição espacial. Utilizando esta base de dados, com os gráficos e mapas a seguir procura-se delinear a incidência de consorciamentos em relação ao total de municípios brasileiros.

Iniciando-se a observação pelos totais gerais nacionais, por tema e região, constata-se que o setor de saúde pública continua sendo a principal área na qual os municípios se consorciam, embora o setor de meio ambiente tenha apresentado o maior crescimento relativo, saltando de 7% do total de municípios, em 2005, para mais de 18% em 2009. Em sentido contrário, o setor de transporte exibiu redução no quantitativo de consorciamentos, de 5% para 4% do total de municípios brasileiros.



GRÁFICO 1

Evolução percentual do consorciamento por setor de atuação



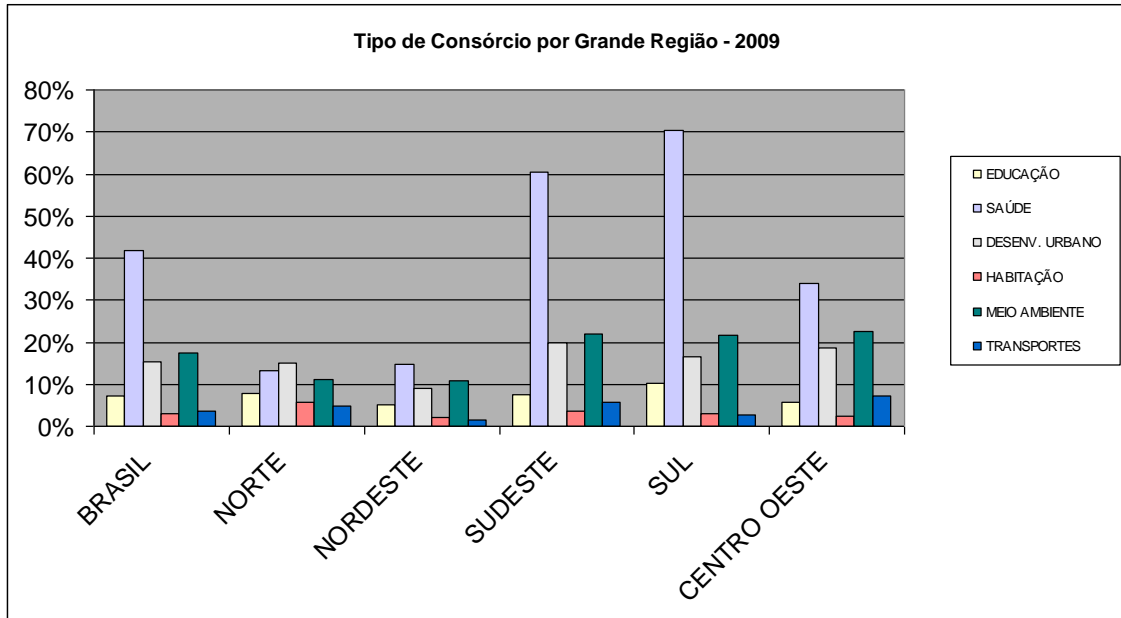
Fonte: IBGE (2009).

Cruzando-se as áreas de atuação com a distribuição espacial, tem-se que as regiões Sul e Sudeste apresentam alta incidência de consórcios na área de saúde pública, comparativamente às demais, nas quais outros setores ganham importância. Assim, o Centro-Sul apresenta a maior incidência de consorciamento, mas este se concentra no setor de saúde pública. Por sua vez, as demais regiões brasileiras, em que pese a menor incidência de consórcios, ostentam uma distribuição setorial algo mais homogênea.



GRÁFICO 2

Modalidade de consorciamento – porcentagem, por região, do total de municípios participando de consórcios (2009)



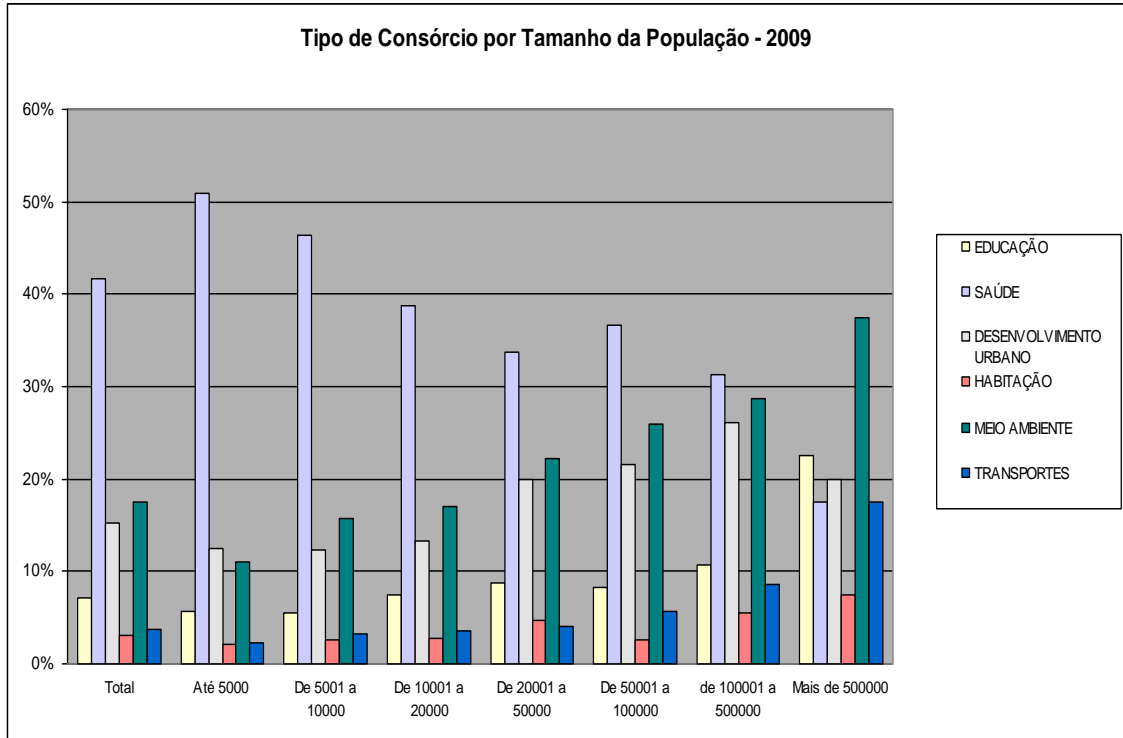
Fonte: IBGE (2009).

Quando os dados são desagregados por faixas de população dos municípios participantes, observa-se que a saúde pública apresenta um padrão bastante diferenciado dos demais setores. Ainda que exista uma tendência de maior participação em consórcios públicos na medida em que a população do município cresce, na saúde pública constata-se exatamente o oposto. Em outras palavras, municípios de menor população tendem a consorciar-se mais na área da saúde pública, comparativamente aos grandes municípios. Uma hipótese plausível para se explicar este fato, coerente com boa parte da literatura especializada, é a de que a produção dos serviços de saúde caracteriza-se por retornos crescentes de escala, incentivando a associação entre iguais. Os grandes municípios, por sua vez, têm condições de montar sozinhos a sua rede de serviços, com custos médios relativamente mais baixos.



GRÁFICO 3

Modalidade de consorciamento – porcentagem do total de municípios participando de consórcios, por faixa de população (2009)



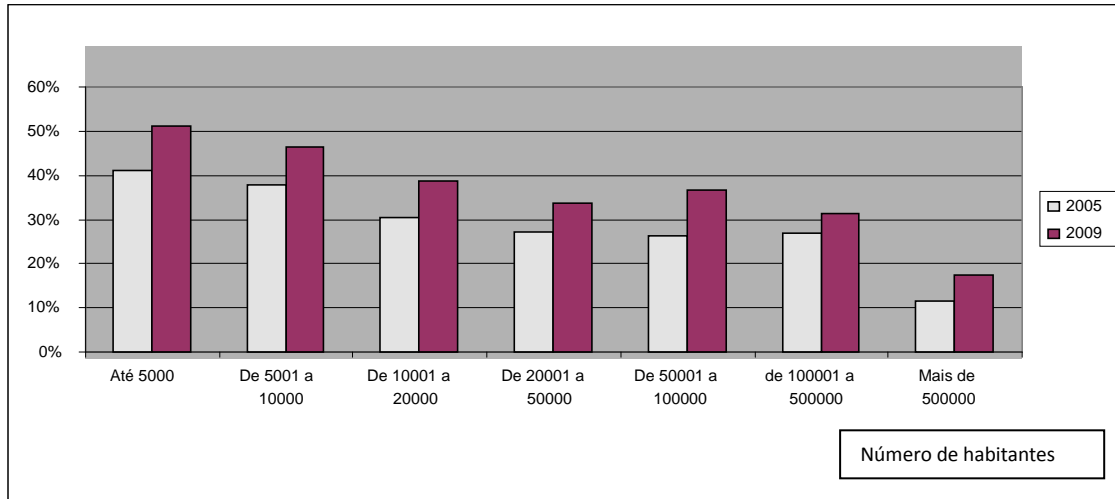
Fonte: IBGE (2009)

É interessante observar que o consorciamento ocorre em municípios pertencentes a todas as faixas populacionais, inclusive nos grandes, o que demonstra a possibilidade de existirem ganhos de escala para municípios de qualquer dimensão populacional, ou novas oportunidades oferecidas pela LC.



GRÁFICO 4

Evolução da porcentagem de municípios consorciados em saúde, por faixa populacional (2005 e 2009)



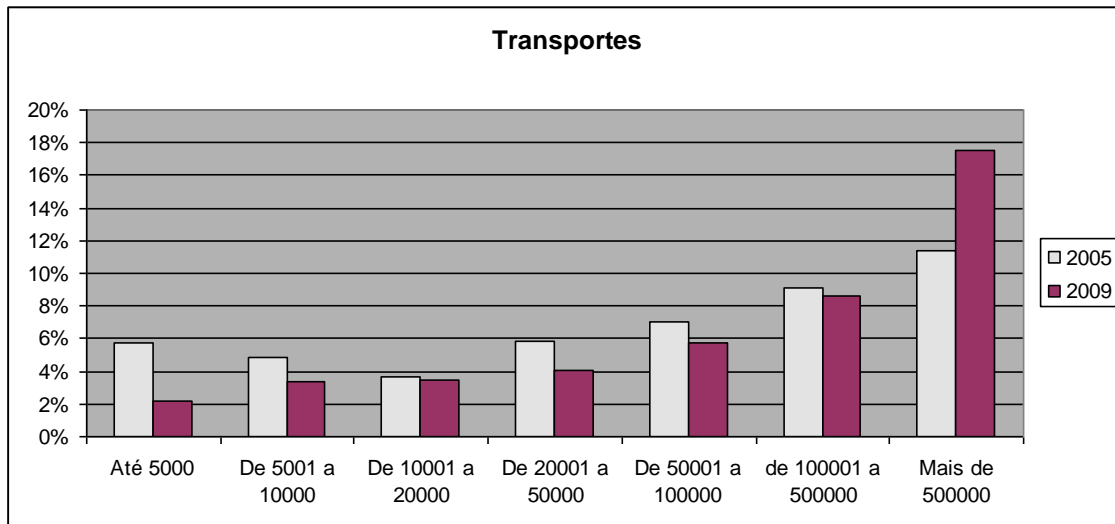
Fonte: IBGE (2009).

O mesmo não se dá com a única área na qual se observou redução no volume de consórcios: a de transporte. Nesta, verifica-se uma redução na proporção do total de municípios consorciados em todas as cidades com menos de 500 mil habitantes, ocorrendo crescimento apenas entre aqueles acima deste patamar. A realidade revelada pela MUNIC indica, neste caso, uma tendência duplamente preocupante. De fato, por um lado, o serviço de transporte será potencialmente melhor quanto mais integradas forem as soluções oferecidas pelos gestores dos entes municipais cujas competências estão territorialmente circunscritas, uma vez que a finalidade deste serviço é articular pessoas e atividades geograficamente distribuídas. Por outro lado, a fragmentação da ação destes mesmos entes representa uma perda de oportunidade de soluções de maior envergadura, pois uma das fontes de financiamento deste setor, a Contribuição de Intervenção no Domínio Econômica (Cide)-combustíveis, é extremamente pulverizada.



GRÁFICO 5

Evolução da porcentagem de municípios consorciados em transportes, por faixa populacional (2005 e 2009)



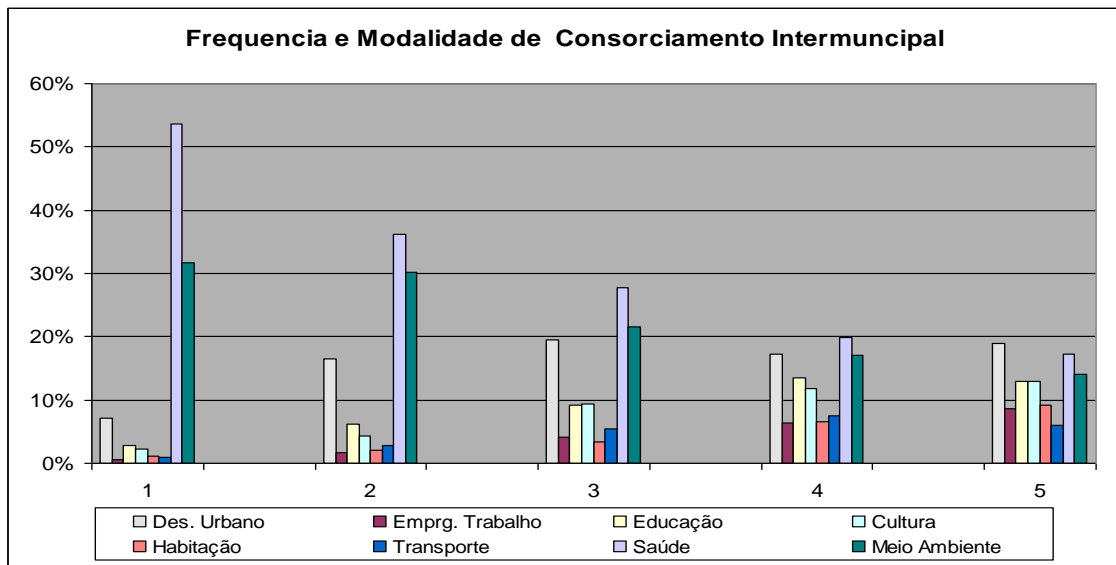
Fonte: IBGE (2009).

Além da dimensão espacial, os dados disponíveis na MUNIC permitem observar a freqüência e as áreas nas quais os municípios se consorciam. Assim, existem municípios consorciados com diferentes municípios em apenas um tema, enquanto outros consorciam-se duas, três ou mais vezes, entre si ou com outros municípios. Quando se combinam estas duas informações, por um lado constata-se que, entre os municípios que participam de mais de um consórcio, cerca de 50% o fazem em saúde, e pouco mais de 30% em meio ambiente. Por outro lado, vê-se que poucos municípios o fazem nas demais áreas. Logicamente, a incidência de consórcios tende a se tornar mais equitativa, na medida em que o município vai participando de iniciativas diversas desta natureza, embora a saúde e o meio ambiente permaneçam as mais frequentes, mesmo quando se atingem faixas mais altas de consorciamento.



GRÁFICO 6

Frequência e modalidade de consorciamento intermunicipal (2009)



Fonte: IBGE (2009).

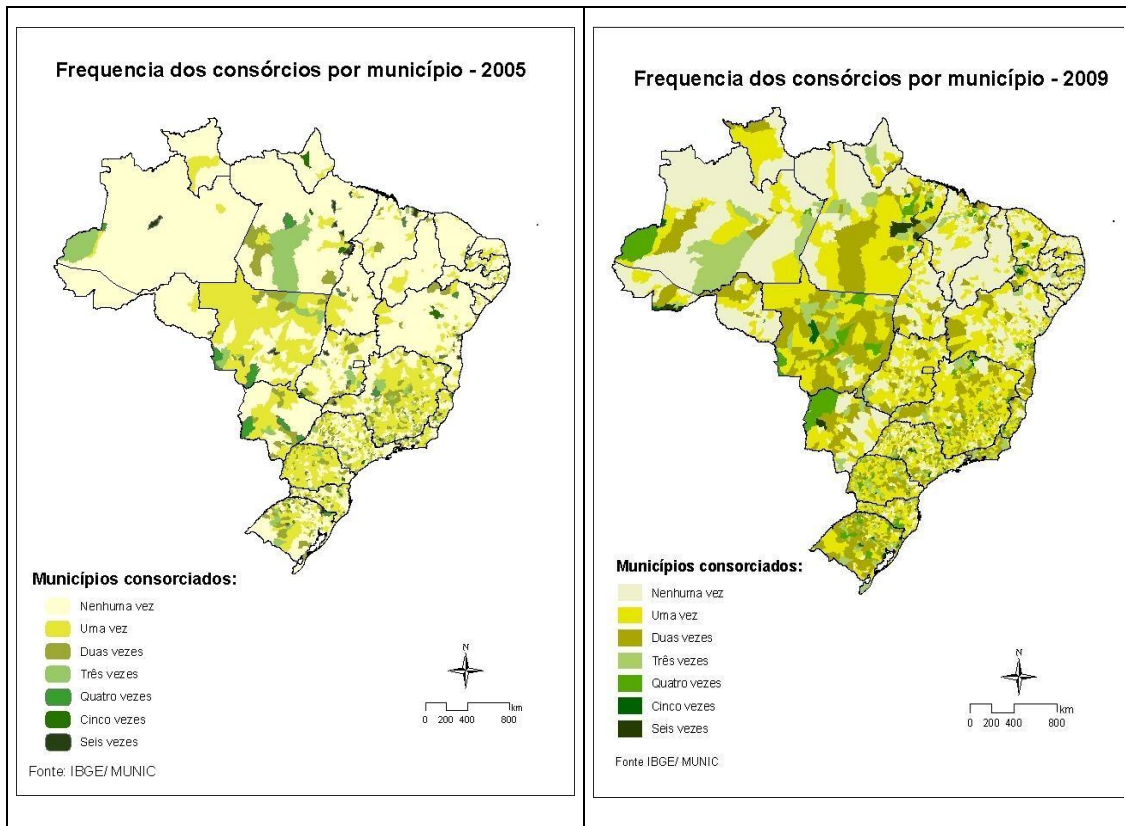
Os mapas 2 e 3 apresentam a combinação entre a frequência do consorciamento e a sua localização no território brasileiro nos dois momentos de observação, 2005 e 2009. A comparação demonstra a notável expansão do processo de consorciamento entre municípios nas regiões Norte e Nordeste.

Mesmo assim, ainda havia em 2009 uma forte heterogeneidade entre as regiões e os estados brasileiros. Percebem-se, ainda, heterogeneidades intrarregionais e interestaduais. Como exemplos do primeiro caso, destaca-se a baixa incidência de consórcios nos estados do Piauí e do Maranhão, relativamente ao padrão nordestino, bem como a alta ocorrência de consórcios em Minas Gerais e no Paraná. É de se destacar também a diferença entre os estados do Mato Grosso e do Mato Grosso do Sul: mesmo com uma origem comum, os municípios do primeiro se consorciam com uma frequência visivelmente maior do que os seus vizinhos do sul. No segundo caso, há os estados da Federação que apresentam um padrão heterogêneo dentro do seu próprio território, ou seja, onde existem áreas em que alguns municípios participam de muitos consórcios e outras nas quais os municípios não se consorciam nem uma única vez. É o que ocorre no Acre e no Pará.



MAPAS 2 E 3

Frequência de consorciamentos por município (2005 e 2009)



Fonte: IBGE (2009)

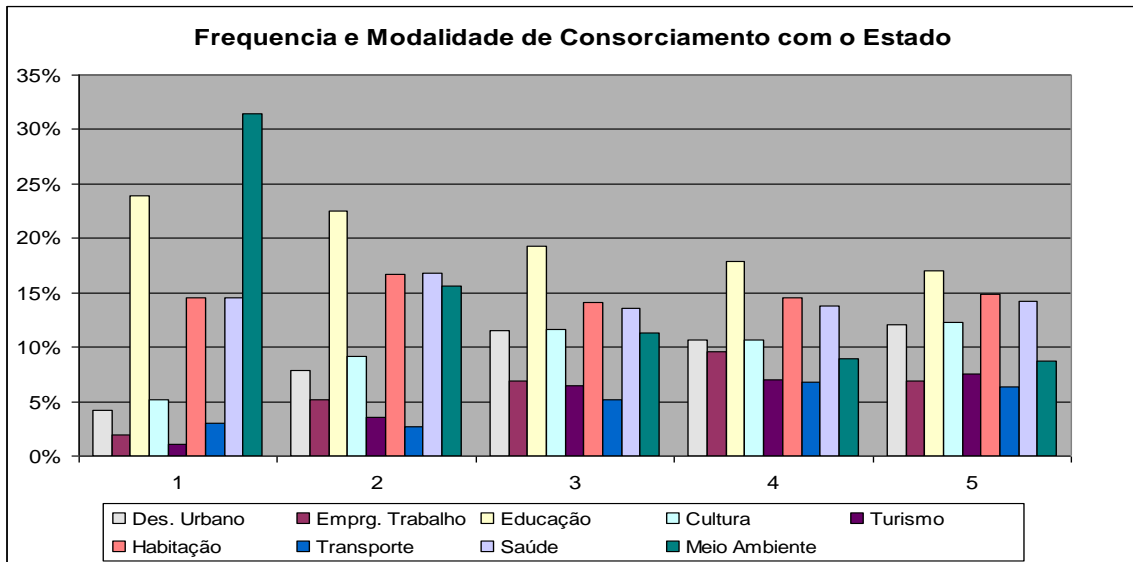
O quadro de consorciamento modifica-se consideravelmente quando se observam a frequência e a modalidade dos consórcios que os municípios estabelecem com a participação dos governos estaduais. Entre os municípios que apenas participam de um consórcio, o grupo mais frequente é o do meio ambiente, o que não chega a ser tão distinto do padrão observado entre os consórcios puramente intermunicipais. Contudo, nesta categoria de consorciamento o segundo tipo prevalente é o da educação, tema absolutamente inexpressivo se observados os parâmetros anteriores, e a saúde pública aparece apenas em quarto lugar, junto com a habitação. Quando se avança para faixas de maior incidência de consórcios envolvendo municípios e estados-membros, observam-se diferenças ainda maiores se comparadas à situação dos consórcios exclusivamente municipais. Em todas as demais faixas o tema da educação é o de maior incidência. Os dados parecem revelar necessidades distintas de consorciamento envolvendo os governos municipais e estaduais em relação àquelas que envolvem apenas as prefeituras. Por



fim, quando se observam os consórcios nos quais o governo federal está envolvido, o padrão de consorciamento tende a se aproximar daquele de que os governos estaduais participam.

GRÁFICO 7

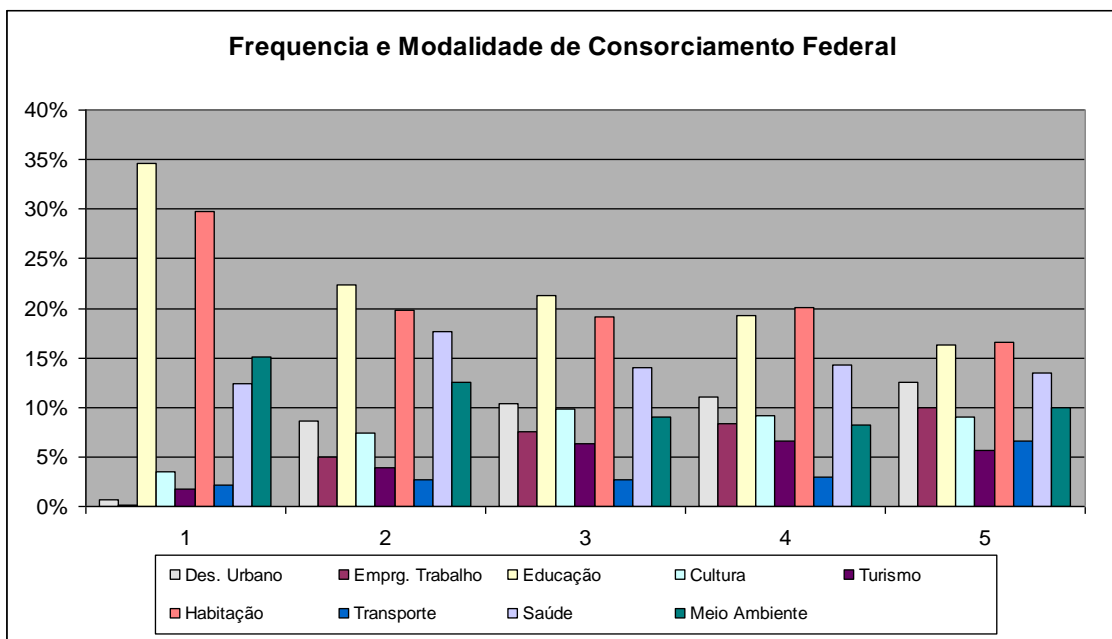
Frequência e modalidade de consorciamentos entre municípios e governos estaduais



Fonte: IBGE (2009).

GRÁFICO 8

Frequência e modalidade de consorciamentos entre municípios e governo federal



Fonte: IBGE (2009).



4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento do federalismo brasileiro é marcado por processos de centralização e descentralização de recursos e competências. Desde 1988, observa-se vigoroso impulso descentralizador, que tende a se fortalecer em função do crescimento populacional e da existência de municípios territorialmente muito extensos.

O protagonismo assumido pelas administrações públicas locais, sobretudo municipais, associada à complexificação da sociedade brasileira e ao avanço tecnológico no campo dos serviços públicos, vem tornando a articulação federativa uma exigência na busca de resultados eficientes.

Todavia, em que pese o histórico de experiências cooperativas entre entes federados, o arranjo institucional disponível até 2005 tornava frágil qualquer ação, pela precariedade dos mecanismos de *enforcement* do compromisso assumido pelas partes. Nesse ano, o país passou a ser dotado de uma nova norma legal, que instituiu a figura do consórcio público, para o qual instrumentos mais poderosos de comprometimento dos entes consorciados foram estabelecidos.

A observação dos dados da pesquisa de informações básicas municipais, entre os anos de 2005 e 2009, revela indícios sugestivos do impacto da nova legislação.

Por um lado, há redução das desigualdades inter-regionais quanto ao processo de consorciamento, embora as regiões Norte e Nordeste ainda apresentem defasagem em relação às regiões Sul e Sudeste.

Por outro lado, nota-se uma forte concentração do consorciamento intermunicipal na área de saúde pública, relativamente às demais. Observando especificamente este setor, chama especial atenção a tendência de municípios pequenos e médios consorciarem-se mais do que os grandes, enquanto nas demais verifica-se a tendência oposta.

Por fim, observa-se que há uma expansão do total de consórcios em todas as áreas de atuação, exceto na de transporte.



Em resumo, a figura dos consórcios, especialmente os públicos, parece possibilitar a constituição de uma instância de articulação federativa capaz de se contrapor à excessiva fragmentação da administração pública brasileira no exercício de suas competências constitucionais. Contudo, como qualquer instituto, deve ser acompanhado, analisado e observado em suas primeiras iniciativas, de modo a julgarem-se suas potencialidades e limites.



REFERÊNCIAS

ANDERSON, G. **Federalismo**: uma introdução. FGV, IDESP, 2009

ARRETCHE, M. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma dos programas sociais. **Dados**, v.45, n.3, p.431-57, 2002.

CEZAR, E. S.; ANDRADE, C. C. Consórcio intermunicipal de saúde: uma opção dentro do Sistema Único de Saúde. **Revista Eletrônica Lato Sensu**, Escola de Governo do Paraná, 5ª Ed., 2008.

CUNHA, R. E. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. *In: IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la administración pública*. Madrid, España, 2004.

FIGUEIREDO, R. J. P., Jr. and Barry R. Weingast. 2005. "Self-Enforcing Federalism". **Journal of Law, Economics and Organizations**. (April) 21: 103-35.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa de Informações Básicas Municipais – 2009**. Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, 2009.

WEINGAST, Barry R. "The Economic Role of Political Institutions. **Journal of Law, Economics and Organizations**., Vol 11 No 1, Spring 1995



AUTORIA

Paulo de Tarso Frazão Soares Linhares – Instituto De Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

Endereço eletrônico: Paulo.tarso@ipea.gov.br

