



Tema III

Tópicos Especiais

Tópicos Especiais – Menção Honrosa

*Alex Fabiane Teixeira**

*João Henrique Pederiva***



*Associativismo e consórcios intermunicipais
no Brasil: desafios e oportunidades*

* *Mestre em Administração Pública pela Universidade de Brasília (UnB) e Coordenador de Relações Financeiras dos Estados e Municípios da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).*

** *Doutor em Américas Comparadas pela UnB e Consultor de Orçamentos do Senado Federal.*

Resumo

Os municípios brasileiros, no contexto do federalismo fiscal nacional, após o processo de redemocratização, ocorrido com o advento da Constituição Federal de 1988, ficaram responsáveis pelo atendimento de novas demandas sociais, porém o volume dos recursos públicos não cresceu na mesma proporção. Dessa forma, o fenômeno do transbordamento passou a estar associado à prestação de serviços públicos, em sua maioria, permeados por altos custos. Para mitigar a competição e permitir ganhos para o cidadão e para a administração pública, o associativismo objetiva otimizar a gestão das políticas públicas, inclusive a reestruturação das contas públicas. A década de 1980 foi marcada pelos déficits fiscais sucessivos e montantes cada vez maiores de endividamento. Como marco, no processo de reestruturação das contas públicas, a LRF, de 2000, estabelece critérios específicos para conter os gastos com pessoal e a dívida estatal. Além dela, o Estatuto das Cidades, de 2001, e a Lei dos Consórcios Públicos, de 2005, integram os marcos institucionais relevantes para o tema. A natureza dialógica da atividade de associação pública regulamentada permite investigar qual a relação desses marcos legais com os resultados almejados e alcançados pela gestão fiscal municipal. Dessa forma, a pesquisa responde, empiricamente, ao seguinte questionamento: a participação em consórcios públicos intermunicipais está associada à melhoria dos indicadores fiscais dos entes consorciados? Como linha mestra do trabalho, assume-se a hipótese central de que melhores indicadores fiscais estão significativamente associados à participação em consórcios públicos municipais, conforme a justificativa dada pelo autor do projeto da Lei dos Consórcios Públicos. Foram utilizadas as informações disponíveis do banco de dados das Finanças do Brasil (FINBRA), da STN, e do Observatório Nacional dos Consórcios Públicos (OBNCP), do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento e da Frente Nacional dos Prefeitos, para identificar os municípios consorciados, suas populações, seus gastos com pessoal e as respectivas dívidas consolidadas líquida, assim como o ano de constituição, as áreas temáticas e a natureza jurídica dos respectivos consórcios. A resposta à questão de pesquisa e a verificação da hipótese usam o modelo econométrico Multinomial Logit, aplicável às variáveis categóricas, além das análises gráfica e tabular comparadas. Desse modo, foi possível analisar o efeito das variáveis de resultados fiscais positivos e população sobre as chances relativas de associação aos consórcios conforme o tema. Os resultados foram significativos, a 5%, para os temas de consorciamentos investigados: saúde, desenvolvimento, meio ambiente, resíduos sólidos, Consads e demais. Tanto as despesas com pessoal quanto as dívidas consolidadas líquidas, antes da LRF, eram maiores naqueles entes que participavam do que naqueles que

não participavam de consórcios municipais. Porém, a situação se inverteu, após a edição da LRF e do Estatuto das Cidades, com nova melhoria, após a Lei dos Consórcios públicos. Ainda como esperado, a população dos municípios consorciados também tendeu a ser menor do que nos municípios não consorciados. A conclusão é de que os consórcios são um importante e efetivo instrumento de boa governança e melhoria da qualidade do gasto do setor público no contexto do federalismo brasileiro.

Palavras-chaves: Associações públicas. Consórcios públicos. Federalismo fiscal. Responsabilidade fiscal. Multinomial logit.

Sumário

1 INTRODUÇÃO	9
2 FEDERALISMO, MUNICIPALISMO E RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS	10
3 NOVOS ARRANJOS INSTITUCIONAIS	11
4 GESTÃO FISCAL RESPONSÁVEL	15
5 REGULAÇÃO JURÍDICA DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS	17
5.1 Contexto Anterior à Lei nº 11.107/2005	19
5.2 Lei nº 11.107/2005 e Decreto nº 6.017/2007	23
6 METODOLOGIA	24
7 RESULTADOS DA ANÁLISE GRÁFICA E TABULAR	28
8 RESULTADOS DA ANÁLISE MLOGIT	42
9 CONSIDERAÇÕES FINAIS	48
REFERÊNCIAS	51

Lista de gráficos

Gráfico 1 – crescimento dos consórcios públicos municipais	12
Gráfico 2 – Observações das participações em consórcios intermunicipais	29
Gráfico 3 – Observação acumulada das participações em consórcios intermunicipais	29
Gráfico 4 – Distribuição regional das participações em consórcios intermunicipais	30
Gráfico 5 – Distribuição comparativa entre o total de municípios e o de consorciados por região	30
Gráfico 6 – Total de municípios e participantes de consórcios por estado	31
Gráfico 7 – Frequência e modalidade de consorciamento intermunicipal	32
Gráfico 8 – Frequência e modalidade desagregadas de consorciamento intermunicipal	33
Gráfico 9 – Evolução dos municípios brasileiros por faixa populacional	33
Gráfico 10 – Distribuição dos consórcios públicos intermunicipais após a edição da LRF e anteriores à lei dos consórcios públicos	37

Lista de mapas

Mapa 1 – Frequência dos consórcios intermunicipais (até 2000)	41
Mapa 2 – Frequência dos consórcios intermunicipais (até 2010)	41

Lista de quadros

Quadro 1 – descrição das variáveis	27
Quadro único – Situação fiscal e populacional dos municípios consorciados em relação aos demais	50

Lista de tabelas

Tabela 1 – Distribuição das áreas de consórcios por faixa populacional	34
Tabela 2 – Observação das participações em consórcios, por áreas temáticas e por período de identificação	35
Tabela 3 – Natureza jurídica dos consórcios intermunicipais por período	37
Tabela 4 – Modalidade de consorciamentos intermunicipais por região	39
Tabela 5 – Resultado do modelo multinomial logit para os dados dos consórcios públicos para o período anterior à edição da lei de responsabilidade fiscal	42
Tabela 6 – Resultado do modelo multinomial logit para os dados dos consórcios públicos para o período entre a edição da lei de responsabilidade fiscal e a lei dos consórcios públicos	44
Tabela 7 – Resultado do modelo multinomial logit para os dados dos consórcios públicos para o período após a edição da lei dos consórcios públicos	46

1 Introdução

A importância do associativismo exercido pelos consórcios intermunicipais ficou evidente nas deliberações do Grupo de Padronização de Relatórios Fiscais (GTREL), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), para regulamentar as regras fiscais e contábeis da Lei nº 11.107/2005, a Lei dos Consórcios Públicos. Estava em pauta a possibilidade de a gestão associada municipal ser executada de acordo com os pressupostos de responsabilidade fiscal. Como um tema inexplorado e de difícil compreensão pelos debatedores, participaram representantes dos Tribunais de Contas (TCs) dos estados e municípios e demais órgãos de controle, além da STN.

Após três anos de deliberações e diálogos, a Portaria STN nº 72/2012 estabeleceu parâmetros, limites e controles do enquadramento específico dos consórcios à gestão fiscal responsável. Tal enquadramento ocorreu doze anos, após a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) – Lei Complementar nº 101, de 2000, que estabeleceu limites e condições para a sustentabilidade fiscal, e nove anos após a Lei dos Consórcios, que fundamentou a deliberação em torno da Portaria.

A LRF não excepcionou limites e condições específicos para operações e resultados fiscais compartilhados. Nesse sentido, a ênfase nos resultados individuais de cada ente restringiria o formato associativo, inclusive os consórcios públicos. Nessa linha, a Lei dos Consórcios teria reconfigurado e modulado os incentivos institucionais associados à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Uma das dificuldades vivenciadas pelos consórcios públicos, antes da Lei dos Consórcios, era o fato de que os signatários da entidade associativa não tinham garantias da sustentabilidade financeira da cooperação. Uma das expectativas da Lei, de 2005, seria a consolidação dos vínculos legais necessários para garantir continuidade desses compromissos. Assim, essa pesquisa descreve a evolução dos consórcios municipais brasileiros e identifica a correspondência entre participação dos entes municipais em consórcios intermunicipais e indicadores fiscais do consorciado, conforme indicadores relativos de dívida consolidada líquida (DCL) e despesa de pessoal (DP), derivados da LRF, além de sugerir aperfeiçoamentos dos institutos relativos aos consórcios públicos municipais.

Passados nove anos da aprovação da Lei dos Consórcios Públicos, cabe verificar o aperfeiçoamento dos mecanismos e instrumentos estabelecidos para essa forma de gestão associada. A aferição da efetividade dessa norma associativa exige verificar se os consórcios públicos estão positivamente alinhados com a melhoria dos indicadores fiscais municipais. Entrementes, seguem contexto e descrição da dinâmica de interação cooperativa entre os entes federativos municipais ao longo dos últimos anos, dos novos arranjos institucionais, da gestão

fiscal responsável e da regulação jurídica dos consórcios. O texto prossegue, com explanação da metodologia, apresentação e discussão dos resultados das análises gráfica e tabular e multinomial logit e conclusão.

2 Federalismo, municipalismo e relações intergovernamentais

Segundo Afonso e Serra (1999), as despesas dos governos subnacionais correspondem a 62% com servidores em atividade, 71% com outros custeios e 78% dos investimentos fixos. Ademais, os mesmos autores afirmam que, no governo central, predominam transferência a pessoas – basicamente benefícios previdenciários – e pagamento de juros da dívida pública, que respondem por mais de 90% dos gastos consolidados.

Oates (1999), em seu estudo sobre o federalismo fiscal, destaca que o governo central deve prover bens e serviços públicos para a população inteira do país. Os níveis descentralizados proveem bens e prestam serviços de maneira limitada à amplitude dos respectivos territórios. Ao adaptar as saídas de tais bens e serviços às preferências e circunstâncias específicas dos cidadãos, o fornecimento descentralizado aumenta o bem-estar econômico acima dos resultados dos níveis mais uniformes desses serviços em âmbito nacional.

Desse modo, municipalizar é transferir a responsabilidade e os recursos necessários para que os entes subnacionais exerçam plenamente as funções de coordenação, negociação, planejamento, acompanhamento, controle, avaliação e auditoria da implementação de políticas, que controlam recursos financeiros, ações e serviços prestados nos respectivos territórios.

O princípio da descentralização político-administrativa municipal foi definido, pela Constituição de 1988, como cláusula pétrea, que preconiza a autonomia dos municípios e a localização de serviços nessa esfera, próximos dos cidadãos e seus problemas. O Brasil apresenta grandes diversidades econômico-sociais, climáticas e culturais, que tornam a descentralização administrativa fundamental: ela possibilita que os municípios assumam a gestão da prestação de bens e serviços em seus territórios de acordo com as necessidades e características de suas populações. Importa destacar que a municipalização estimula a adoção de novas competências e capacidades político-institucionais.

Para Alcântara (2011), o processo de descentralização não é automático e as previsões legais não são naturalmente transformadas em práticas sociais.

A importante descentralização fiscal, ocorrida a partir da década de 1980, tornou o Brasil uma das federações com maior autonomia orçamentária dos entes subnacionais. Esta mudança não foi acoplada a um projeto nacional, impôs constrangimentos à esfera federal, privilegiou fortemente a esfera municipal em detrimento da esfera estadual e se caracteriza por forte dependência dos municípios aos recursos transferidos da União (LIMA, 2007).

No que concerne às relações intergovernamentais do Estado federativo, Abreu (1999) sinaliza para tendências que vêm reduzindo o processo de municipalização à “prefeiturização”, ou seja, à mera transferência de atribuições somente no plano da administração. Corroborando esta percepção, Gonçalves (1998) e Azevedo (2001) destacam a distância, entre as políticas executadas por governos federal e estaduais em relação aos municipais. Muitas vezes, tais políticas descon sideram prioridades e especificidades locais, que acabam, também, por se limitar às ações de cunho administrativo e político-institucional.

A escassez de recursos gera competição entre os entes subnacionais. Pelletier (2008) apud GAZZOLI (2006), ao estudar as comunidades de práticas canadenses, destaca que as implicações da dinâmica federal passam pelo campo político, social, e, principalmente, pelo econômico, pois a rivalidade existente gera competitividade e guerra fiscal, com o objetivo de atrair investidores. Pelletier constata que as relações entre províncias e governo federal têm sido politicamente tensas ao longo da história daquele país, especialmente, no campo econômico, com disputas entre províncias por verbas públicas e investimentos privados.

Sobre o processo de municipalização brasileiro, Cigolini (2012) discute o significado político da municipalização. Para esse autor, o município é uma escala e um território político, por excelência, sendo que

[...] é no conhecimento da dinâmica da ocupação do território, da organização das sociedades locais e dos seus interesses que as decisões políticas e os modos de organização do território do país, como resultados concretos dessas decisões, adquirem significado (CASTRO, 2005, p.134, apud CIGOLINI, 2012).

Segundo Santos (2002) apud Cigolini (2012), ao refletir sobre a criação de estados e municípios, o exercício da cidadania e as condições de acessibilidade política dependem da forma como se organizam as divisões territoriais.

3 Novos arranjos institucionais

Os governos locais têm promovido várias mudanças no processo de formulação e implementação de políticas públicas e na gestão pública no país. Essas

iniciativas mostram que há um processo de reconstrução do Estado brasileiro, em especial, das administrações locais, marcado pela presença de parcerias entre Estado e sociedade civil e internas ao próprio Estado, assim como pelo surgimento de novos arranjos institucionais.

Segundo Affonso (1996), a década de 1980, conhecida como “a década perdida”, precedeu a crise fiscal dos anos de 1990. Afirmar Farah (2002) que, sob o impacto da crise fiscal, a escassez de recursos passou a ser questão central, ao limitar a capacidade de resposta do Estado às demandas crescentes na área social. Essa limitação introduziu na agenda pública preocupações com eficiência, eficácia e efetividade da ação estatal, assim como qualidade dos serviços públicos.

Pelo Gráfico 1, houve crescimento vertiginoso do número de consorciamentos municipais no Brasil. Tendo os anos 1970 como referência, percebe-se que o número de observações registradas, pelo Observatório Nacional dos Consórcios Públicos (ONCPF), subiu de 81 para 8.390 participações em consórcios ao longo de três décadas (9.750 observações quando somadas aos que não possuem o registro do ano de constituição ou início de funcionamento). As observações ultrapassam o número de municípios, pois um município pode participar de mais de um consórcio.

GRÁFICO 1 – CRESCIMENTO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS MUNICIPAIS



Fonte: OBNECF (2013).

Para Farah (2002), os municípios promovem ações integradas dirigidas a um mesmo público-alvo. Os exemplos que a autora apresenta são: Programa Bolsa Familiar para a Educação, Bolsa-escola; Programa de Saúde Global, de Joáima, em Minas Gerais e o Programa Lixo que não é Lixo (Câmbio Verde), de Curitiba.

Outro aspecto das mudanças é o estabelecimento de vínculos de parceria com demais níveis de governo e com governos de outros municípios (FARAH, 2002): o Programa Portosol, desenvolvido pela prefeitura de Porto Alegre; a Câmara do

Grande ABC, iniciativa de prefeituras da região da Grande São Paulo, que procura formular e implementar de forma colegiada um plano de desenvolvimento sustentável regional, envolvendo, entre seus participantes, além de sete municípios da região, representantes da esfera estadual; o Programa Médico de Família, do Sistema Único de Saúde (SUS), que substitui o modelo de saúde de caráter assistencial vigente no país.

São várias as experiências nacionais de consórcio intermunicipal, em que municípios se reúnem em torno de objetivos comuns. Dessa maneira, eles formulam, conjuntamente, planos para enfrentamento de questões que ultrapassam a capacidade de resolução de um município isolado ou com ganhos de eficiência nesse enfrentamento. Vale citar: o Consórcio Intermunicipal da Microrregião de Penápolis, no estado de São Paulo, constituído, em 1987; o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC e o Consórcio Intermunicipal da Bacia Hidrográfica do Alto Rio Negro Catarinense, voltado para a superação de problemas ambientais.

Farah (2002, p. 136) afirma que a perspectiva de novos arranjos institucionais tem apresentado a possibilidade de geração de melhorias nos resultados governamentais:

A articulação entre governos municipais e entre diferentes esferas de governo assinala a possibilidade de estabelecimento de um novo tipo de vínculo intergovernamental, distinto do que vinha caracterizando as políticas sociais no país – marcado ora pelo clientelismo, ora pelo predomínio da atribuição aos municípios da função de meros executores, sem voz, de políticas federais. Neste novo vínculo – de parceria – há uma co-responsabilização pela política e seus resultados, ainda que a cada um dos participantes possam caber papéis diferenciados ao longo do processo de implementação das políticas.

Dessa forma, na adoção dos novos arranjos institucionais apresentados, a parceria também com os cidadãos e com o setor privado é crucial. O rompimento das fronteiras, físicas, políticas e financeiras estimula que todos os entes governamentais sejam percebidos e se percebam como corresponsáveis pela execução das políticas públicas.

Segundo Sesso, Moretto, Rodrigues e Guilhoto (2006), o efeito gerado pelo aumento da produção, em determinada região, influenciando a produção de outras localidades, é denominado transbordamento. Assim, a análise do desenvolvimento regional e da implementação de políticas públicas passa pela verificação da existência de mecanismos de transbordamento, inclusive quanto aos seus efeitos na sociedade. O transbordamento, no que se refere à gestão de serviços públicos, ocorre nos sistemas cooperados.

As políticas fiscais restritivas ou expansionistas orientadas à estabilização, quando adotadas isoladamente pelos governos subnacionais, acabam parcialmente

anuladas pelos efeitos de transbordamento, decorrentes da ampla mobilidade de fatores entre jurisdições de um mesmo Estado federativo (SILVA, 2005).

Musgrave e Musgrave (1980) apud Silva (2005) afirmam que as ações de política fiscal de natureza expansionista tendem a perder eficiência e eficácia. Em razão aos transbordamentos comerciais, os aumentos dos gastos locais seriam parcialmente transferidos para outras jurisdições via compra de mercadorias e serviços. As ações restritivas tenderiam a reduzir a demanda e a pressionar os preços para baixo, com incentivos sobre demandas oriundas de outras comunidades fiscais do mesmo universo federativo. Nos dois casos, os esforços desenvolvidos, unilateralmente, por uma unidade federativa seriam parcialmente neutralizados, gerando ineficiências econômicas.

Marshall (1920) apud Martins (2009), ao propor metodologia para desenvolvimento do turismo regional, pela abordagem de aglomerados produtivos, afirma que os grandes aglomerados produtivos, ou ações cooperadas, apresentam vantagens como: produção em maior escala; economia de habilidades; possibilidade de compra em grande quantidade e, conseqüentemente, melhor negociação de preços; gastos menores com fretes; oferta de preço mais acessível aos clientes.

Segundo Niyama et al. (2005, p. 15), a ideia do consórcio nasce do cooperativismo, pois, por meio dele, a soma dos esforços individuais beneficia a todos. Em que pese a existência de iniciativas cooperativas, em toda a história brasileira, para Niyama et al. (2005, p. 21), as operações com os consórcios têm seu marco inicial no início dos anos de 1960, em decorrência do baixo nível de financiamentos, para aquisição de bens, aliadas à necessidade de indústrias venderem suas produções.

Essas operações abrangem entes públicos, como União, Estados, Distrito Federal e municípios, submetidos a regras e princípios específicos de consórcio público, “[...] parcerias formadas por dois ou mais entes da federação, para a realização de objetivos de interesse comum, em qualquer área”, segundo a Presidência da República (Disponível em: <http://www.portalfederativo.gov.br/bin/view/Inicio/ConsortoriosPublicos%22>. Acesso em: 19 jul. 2014).

Assim, os consórcios podem promover desenvolvimento, pelo gerenciamento e tratamento do lixo, da água e do esgoto, ou mesmo, optar por construir novos hospitais e escolas. Importa notar que, entre as regiões ou entre os entes da federação, circulam pessoas e fatores de produção. Assim, podem ser encontradas pessoas que, não satisfazendo as suas necessidades na sua jurisdição, procurarão satisfazê-la nos entes vizinhos mais próximos. Isso gera um excesso de atendimentos e gastos para aquele ente que recebe os demandantes e uma aparente economia ao que não os atende: isso é o transbordamento.

Oliveira (2008) em seu estudo sobre federalismo e relações intergovernamentais, no Brasil, mediante o estudo de caso do Consórcio de Saúde do Alto

Vale do Ribeira (Cisavar), chamado de Consórcio de Apiaí, concluiu que, no provimento dos serviços de saúde da região, o principal ganho do consorciamento foi a diminuição do comportamento oportunista, por parte dos municípios vizinhos, menores e com menos serviços disponíveis, que passaram a contribuir com recursos financeiros para o hospital ao qual já encaminhavam pacientes, mas não recursos. Também destacou o aumento do poder de barganha dos municípios envolvidos, junto ao governo estadual, levando à região recursos que dificilmente seriam obtidos, caso solicitados sem o respaldo do consórcio.

Dessa forma, a gestão cooperada dos governos subnacionais, quando não leva em consideração o transbordamento, pode gerar consequências negativas diretas, sobre o esforço de estabilização orçamentária e eficiência social, pois, em ambiente de escassez de recursos, a forma como se movimentam os fatores de produção afeta os entes relacionados. No setor público, o desafio da administração pública é transformar estruturas burocráticas, hierarquizadas e que tendem ao insulamento, em organizações flexíveis e empreendedoras (GUIMARÃES, 2002).

Entre os paradigmas estabelecidos pelo novo gerencialismo brasileiro, o ajuste das contas públicas enfatiza a necessidade de compatibilizar a atuação do gestor público com o equilíbrio e sustentabilidade fiscal. Nesse sentido, Paula (2005) afirma que reformar o aparelho do Estado é garantir a esse aparelho maior governança, ou seja, maior capacidade de governar, maior condição de implementar leis e políticas públicas e tornar mais sustentáveis e menos predatórias as atividades de Estado. Dessa forma, Cardoso (1995) afirma que a reforma do aparelho do Estado passa pela necessária reforma fiscal.

4 Gestão fiscal responsável

A boa gestão fiscal é condição básica para que o Estado estabeleça fundamentos macroeconômicos saudáveis e, assim, obtenha crescimento econômico sustentável (LOUREIRO; ABRÚCIO, 2004). Entre os controles estabelecidos pela LRF estão os limites estabelecidos, sobre a despesa com pessoal, as operações de crédito e a dívida pública. Segundo o art.18 da LRF, os gastos de despesa com pessoal são identificados, pelos valores aplicados com servidores ativos, inativos e pensionistas de cada ente da federação, inclusive relativos a encargos sociais. O montante máximo das despesas dessa natureza, pelo art. 19 da Lei Complementar, observa dois limites distintos:

- 50% da RCL para a União; e
- 60% da RCL para estados e municípios.

Já o art. 29 define quais são os pressupostos básicos para a definição das operações de crédito, além dos da Dívida Consolidada. Contudo, a LRF não previu a figura do consórcio público, em que pese a menção a autarquias e fundações.

Segundo Giubert (2005), no Brasil, o déficit fiscal e o acúmulo de dívidas são uma preocupação de longa data e estão presentes em todos os níveis de governo. A forte dependência de recursos advindos de transferências, especialmente no caso dos municípios, e o sistema político adotado, que acarreta a necessidade de coalizões, para a obtenção de maiorias para governar, explicam esse quadro.

A situação mais crítica de endividamento ocorreu no fim da década passada, quando os Estados, em situação de quase falência, em relação à enorme dívida acumulada, recorreram ao governo federal e renegociaram suas dívidas. As necessidades de maior controle do gasto público e evitar recorrência da situação justificaram a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, o principal instrumento de fomento da eficiência e da economicidade públicas que a sociedade dispõe para a redução de custos e ganhos de escala.

Ainda sob as lentes da gestão fiscal responsável, o controle de endividamento, em países organizados em Federação, é mais difícil, tendo em vista que, para compensar o aumento dos gastos dos governos subnacionais, faz-se necessária a redução das despesas da União (MACEDO; CORBARI, 2009) e vice-versa. Assim, o estabelecimento de limites à gestão dos entes subnacionais exige fundamentos constitucionais e legais. Os bons referenciais legais, sobre federalismo fiscal, ampliam o bem-estar social (TIEBOUT, 1956; MUSGRAVE, 1959; OATES, 1972 apud MACEDO; CORBARI, 2009).

Contudo, a descentralização envolve uma série de dificuldades, entre elas o *flypaper effect*,¹ resultante do efeito da expansão maior, sobre as despesas dos entes receptores, das transferências intergovernamentais do que o aumento equivalente na renda de seus contribuintes. Assim descentralizado o serviço público, serão também descentralizadas as dificuldades resultantes da expansão das despesas públicas. Dessa forma, regras de responsabilidade fiscal vem ao encontro da necessidade de se ajustar o equilíbrio entre as receitas e despesas, sob a ótica municipal, de forma a resguardar o alcance dos objetivos sociais coletivos.

1 *flypaper effect* – Efeito diferencial conhecido na literatura do federalismo fiscal em que as transferências intergovernamentais possuem um efeito mais expansivo sobre as despesas das jurisdições receptoras de tais transferências do que aumentos equivalentes na renda dos seus contribuintes (COSSIO, 2002).

5 Regulação jurídica dos consórcios públicos

Spink, Teixeira e Clemente (2009), tomando como unidade de análise o comportamento dos atores, vislumbram arranjos de caráter voluntário, entre os entes participantes nos consórcios. Dessa forma, os consórcios firmaram-se como instrumentos de colaboração estratégicos, uma vez que, por partirem, em sua maioria, da iniciativa dos municípios, preservam a autonomia destes,

[...] viabilizado o planejamento local e regional, auxiliando na organização de planos, avaliações e controles; a superação dos problemas locais; possibilitando ganhos de escala e de produção; a racionalização no uso de recursos financeiros, humanos e tecnológicos; a modernização administrativa [...]; o aumento da capacidade de cooperação técnica e a implementação e regulação de políticas públicas regionalizadas (CRUZ, 2002, apud STRELEC 2011).

O pressuposto básico para a ocorrência dos consórcios é a existência de cooperação entre os entes e benefícios para a sociedade. Os consórcios intermunicípios colocam em prática o planejamento integrado, otimizam o uso da área, aumentam a escala para a prestação de serviços que demandam valores elevados de investimento, adotam novas tecnologias, obtém maior capacidade de implementação de políticas públicas e também maior eficiência no uso dos recursos públicos (MOISÉS, 2001; VAZ, 1997 apud STRELEC, 2011).

Machado (2008) afirma que existem proposições dirigidas a solucionar problemas de distribuição da autoridade decisória, na gestão, no desenho e na implementação de políticas públicas em sistemas federativos. A implementação das políticas públicas exige formulação de alternativas e coordenação entre entes governamentais, sempre que esta é requerida para a realização de determinados fins. A qualidade das informações que subsidiam a atuação dos consórcios públicos, por consequência, afeta diretamente as barganhas horizontais e verticais.

Vale ressaltar os condicionantes promovidos pelos sistemas federativos de governo ao potencial inovador de políticas públicas de caráter nacional. Em geral, federações tendem a refrear o ímpeto inovador de projetos nacionais, com dispersão do exercício da autoridade governamental e maior autonomia à esfera subnacional. Elas ampliam, assim, o poder de veto das minorias (LIJPHART, 2003; TSEBELIS, 2002; PERSSON; ROLAND; TABELLINI, 1997 apud MACHADO, 2008).

Tsebelis (2002) apud Machado (2008) enfatizou a atuação dos entes federados como *veto players*² institucionalizados, o que eleva o potencial de conservação

2 Um *veto player* é um ator individual ou coletivo, cuja concordância é requerida para tomar a decisão de mudar uma política (TSEBELIS, 1997).

do *status quo* e, conseqüentemente, de perpetuação de estados subótimos. Dessa forma, dotados de autonomia político-administrativa, governos subnacionais, representando interesses minoritários, no plano nacional, poderiam se omitir, na condução de políticas cujos resultados dependam de sua cooperação ou, ainda, atuar em sentido contrário a fim de neutralizá-las.

É também possível ampliar esse enquadramento, pela verificação da consistência entre escolhas oriundas das diferentes esferas de governo (ARRETCHE, 2004; ABRÚCIO, 2007). Nesse caso, mais do que constatar condicionantes impostos por uma forma de organização do Estado, vale focar como eles são contornados, na implementação de políticas públicas, o que envolve tratar temas controversos, como superposição de responsabilidades, conflito de competências ou competição intergovernamental entre entes federados.

Portanto, para haver convergência das decisões governamentais, em busca de resultados satisfatórios das políticas públicas, deve-se caminhar no sentido de promover cooperações entre entes, realizando fins compartilhados, como é o caso do consórcio público intermunicipal. As experiências inaugurais de consórcios abriram o caminho para novos arranjos institucionais, rompendo com modelos centrados em instituições ou agências isoladas, que tendem à subordinação aos níveis mais abrangentes de governo ou à disputa nas relações com instituições de mesmo nível de governo (FARAH, 2002).

A importância atribuída aos consórcios intermunicipais refere-se à sua capacidade de ampliar as potencialidades dos municípios e sua comunhão de interesses de maneira voluntária (MEDAUAR, 2006). Todavia, suas limitações estão diretamente ligadas à ausência de ambiente favorável a políticas públicas mais amplas, capazes de atender às demandas metropolitanas, sendo tais limitações, muitas vezes, maiores que os limites de atuação dos consórcios intermunicipais.

Nesse sentido, segundo Strelec (2011), a Lei nº 11.107/2005 intentou possibilitar aos consórcios a ampliação de seu potencial de atuação, de forma a pôr fim à fragilidade institucional existente. Essa Lei possibilitou a sua constituição, como pessoas jurídicas, na figura de consórcio de direito público ou privado, de forma a garantir, entre outras questões, o cumprimento das obrigações assumidas entre os participantes e permitir o envolvimento dos três níveis de governo da Federação.

Importa ainda destacar que a Lei é resultado de um contínuo processo de articulação em prol de sua regulamentação. A primeira Lei dos Consórcios Públicos representou a tentativa de aprimoramento do modelo de federalismo “cooperativo” no Brasil. Fato é que a Lei dos Consórcios veio ao encontro da necessidade de se regulamentar o processo de descentralização fiscal no país, permitindo, entre outras, que a execução das políticas públicas se aproximasse do cidadão, visto sob a perspectiva de clientela da administração pública. Todavia, a regulamentação veio muito depois da existência do associativismo no Brasil.

5.1 *Contexto Anterior à Lei nº 11.107/2005*

Em 1891, a Constituição do Estado de São Paulo consagrava a realização dos Consórcios Públicos.

Art. 56. As municipalidades poderão associar-se para a realização de quaisquer melhoramentos, que julguem de comum interesse, dependendo, porém, da aprovação do Congresso do Estado as resoluções que nesse caso tomarem (DIAS, 2006, apud STRELEC, 2011, p. 48).

A Constituição Federal de 1937 contemplou esse mesmo modelo de arranjo, em que municípios da mesma região poderiam reunir-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. A primeira experiência de arranjo constituído por mais de um ente federativo surge, em 1961, com a primeira autarquia interfederativa, sob personalidade jurídica de direito público, no contexto das discussões sobre planejamento regional e desenvolvimento no período pós-Constituição de 1946. Formado pelos Estados do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná, o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul, ainda em funcionamento, é uma instituição financeira pública de fomento à Região Sul do país (DIAS, 2006 apud STRELEC, 2011).

Nesse período, os consórcios estavam configurados como acordos de colaboração ou ajustamento de convênios, conforme apontava a Carta de 1967, no que se refere às medidas associativas entre os municípios,

Art.16 Municípios poderão celebrar convênios para a realização de obras ou a exploração de serviços públicos de interesse comum, cuja execução ficará dependendo da aprovação das respectivas Câmaras Municipais (BRASIL, 1967, art.16, parágrafo 4).

Antes da Lei nº 11.107/2005, em termos jurídicos, os consórcios ainda eram meros pactos de colaboração, sem previsão de vínculos de permanência ou cumprimento continuado de obrigações, em razão do regime político altamente centralizador, viabilizando ações para os problemas locais de maneira mais simples e desburocratizada, como observou Caldas (2007) apud Strelec (2011).

A permanência espontânea dos municípios nos consórcios era suscetível à vontade política individual e constituía-se, de certa forma, num entrave à sustentabilidade das ações empreendidas. Isso acontecia porque a permanência dos municípios nos consórcios dependia do caráter voluntário de associação e da vontade do prefeito de manter tais vínculos, em detrimento dos interesses compartilhados com os demais municípios.

Essa vontade política poderia interferir, negativamente, de duas maneiras: primeiro, pelo descumprimento das contribuições mensais, colocando em risco as obrigações financeiras assumidas pelo consórcio para a prestação de serviços de interesse comum; segundo, pela própria insegurança da manutenção do consórcio, enquanto organização, pois a cada nova gestão municipal os prefeitos deveriam repactuar a manutenção dos vínculos assumidos pela gestão anterior.

Ainda que a constituição de um consórcio esteja ligada à prestação de um serviço público essencial ao bem-estar da população, a desistência poderia ocorrer a qualquer momento. Não havendo obrigações e responsabilidades para a constituição e manutenção dos consórcios, os interesses dos prefeitos eram obstáculo à execução e ao planejamento de longo prazo (STRELEC, 2011).

Se o caráter voluntário assumido pelos consórcios se apresenta como uma limitação a essas próprias entidades, a mesma característica foi o princípio norteador da constituição de arranjos cooperados e o mote para o estabelecimento de ações dessa natureza, em contexto de ausência de mecanismos legais para modelos alternativos de pactuação entre os municípios.

A gestão dos consórcios públicos, na década de 1990, vem das experiências de institucionalização da gestão participativa do Sistema Único de Saúde (SUS). Nesse sentido a Lei Orgânica do SUS estabelece que,

Art.10 Os municípios poderão constituir consórcios para desenvolver em conjunto as ações e os serviços de saúde que lhes correspondam.

§ 1º Aplica-se aos consórcios administrativos intermunicipais o princípio da direção única, e os respectivos atos constitutivos disporão sob sua observância. (BRASIL, 1990)

Na década de 1990, ampliando o leque de políticas públicas setoriais, houve o crescimento dos consórcios intermunicipais, para proteção ambiental, especialmente aqueles voltados à preservação, conservação e recuperação dos recursos hídricos. Nessa época, surgiram outras formas de cooperação intermunicipal, com outros atores, além dos municípios, como a Câmara Regional e a Agência de Desenvolvimento do Grande ABC (ABRÚCIO; SOARES, 2001).

As experiências de consórcios intermunicipais, no Estado de Minas Gerais, estiveram ligadas ao empenho direto de Rafael Guerra, diretor da Faculdade de Ciências Médicas, que os vislumbrou como alternativa para garantir residência médica aos alunos da faculdade e mecanismo de envolvimento dos municípios na melhoria conjunta dos hospitais. Com o reconhecimento positivo da imprensa, em relação às experiências dos consórcios, Rafael Guerra, que antes já havia disputado cargos eletivos, foi convidado pelo governador eleito para assumir a pasta da Saúde, o que culminou com a inclusão dos consórcios na agenda do governo do estado de Minas Gerais (CALDAS, 2007 apud STRELEC, 2011).

Com a inclusão da temática associação pública, na agenda pública, ficou mais nítida a necessidade de aperfeiçoamento e regulamentação das experiências já existentes, que, em 1994, já totalizavam quase dois mil municípios consorciados. Strelec (2011) afirma o interesse de um grupo de deputados federais – entre eles, Celso Daniel, ex-prefeito de Santo André e principal líder das atividades ligadas ao Consórcio do ABC, e do Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado, sob o comando de Luiz Carlos Bresser Pereira, no governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB) – na matéria.

Assim, em 23 de agosto de 1995, o Poder Executivo federal apresentou à Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 173/1995, que, entre outras indicações, sugeriu a modificação do capítulo “Administração Pública” e de disposições constitucionais gerais, sob o argumento de que a retomada do desenvolvimento econômico e o atendimento às demandas da população por serviços públicos de qualidade dependeriam do aumento da capacidade de gestão, formulação e implementação de políticas públicas pelo estado. Nesse sentido, as modificações propostas contribuiriam para a implantação de “novos formatos organizacionais e institucionais necessários a essa recuperação [...] e a viabilização do federalismo administrativo” (BRASIL, 1995, p. 149-154).

Fato é que o projeto de alteração constitucional veio ao encontro da necessidade de se regulamentar o processo de descentralização fiscal, no país, visando a que, entre outras, a execução das políticas públicas se aproximasse do cidadão, visto sob a perspectiva de clientela da administração pública.

A proposta inicial da inclusão do art. 247 foi suprimida pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Câmara dos Deputados (CCJ), por entender desnecessária a inclusão de regras de pactuação entre os entes federados. Para o relator da comissão, a questão envolvida na proposta estava no campo administrativo e não constitucional, uma vez que os entes federados poderiam, livremente, obrigar-se, efetuar contratos e estabelecer consórcios e autogerir suas atividades, tomando as decisões que seriam mais apropriadas à realização de suas finalidades institucionais (DIAS, 2006 apud STRELEC, 2011).

O impasse, na CCJ da Câmara dos Deputados, resultou na instalação de uma comissão especial para analisar o projeto. A apreciação do projeto restabeleceu o *status* constitucional dos modelos de associação pública, dando origem ao texto atual do art. 241 da Constituição Federal de 1988.

Artigo 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 os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (BRASIL, 1988)

Como resultado da reforma administrativa, promulgada pela Emenda Constitucional (EC) nº 19, em 1998, constitucionalizou-se a instituição dos consórcios públicos no Brasil. No entanto, a regulamentação infraconstitucional, pela União, estava em aberto, inclusive quanto aos consórcios já estabelecidos.

Em 2003, o Poder Executivo federal buscou atender às demandas pela regulamentação do art. 241 da Constituição Federal. O principal documento reivindicatório foi a Carta do ABC, documento assinado pelos prefeitos das sete cidades integrantes do Consórcio do Grande ABC. Assim, ficou demonstrado o interesse social e, pela exposição de motivos do projeto de lei que regulamenta a Emenda Constitucional, caracterizada a importância nacional do tema.

Uma [...] preocupação, apresentada ao Governo Federal pelas entidades nacionais de representação de prefeitos ao longo do ano de 2003, diz respeito à precariedade jurídica e às limitações institucionais dos instrumentos de consorciamento que os Municípios hoje utilizam. Segundo os prefeitos, é preciso disciplinar a possibilidade de constituição de instrumentos de cooperação intermunicipal que lhes permita ter segurança jurídica e possibilidade de planejamento e atuação de médio e longo prazo. (DIAS, 2006, apud STRELEC, 2011)

Submetido ao Congresso Nacional, em 30 de junho de 2004, quase cinco anos após a promulgação da EC 19, o Projeto de Lei nº 3.884 foi alvo de intenso debate, alicerçado em dois campos de resistência: jurídico e político.

Como fruto desse debate, houve a decisão de considerar inconstitucional e submeter a arquivamento o Projeto de Lei nº 3.884, por entender que os consórcios seriam nova entidade federativa, contrariando cláusulas pétreas. Assim, mesmo ante o clima político desfavorável, para a discussão da matéria, tendo como resultado o arquivamento do Projeto de Lei nº 3.884/2004, houve o aproveitamento de seus conceitos principais em um projeto em andamento, desde 1999, de autoria do deputado federal Rafael Guerra, aprovado pela Câmara dos Deputados e em tramitação no Senado Federal.

A remodelagem combinou elementos do Projeto de Lei nº 3.884/2004 e do Projeto de Lei nº 1.071/1999, reafirmando o papel do associativismo para o contexto federalista brasileiro. Portanto, após discussões, emendas e aprovação, o Projeto de Lei nº 1.071/1999 deu origem ao texto da Lei nº 11.107/2005, a Lei dos Consórcios Públicos. Para justificar a proposta, o autor do projeto ressaltou a importância da participação em consórcios públicos para eficiência fiscal dos entes participantes.

O projeto de lei que ora submetemos à apreciação dos ilustres Pares visa a regulamentar os consórcios administrativos, em atendimento ao disposto no art. 241 da Constituição Federal, de acordo com a redação dada pela Emenda Constitucional

n.º 19, de 1998, que implementou a Reforma Administrativa. De acordo com o novo mandamento constitucional. União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados. A Reforma Administrativa veio, assim, preencher a lacuna deixada pelo Constituinte de 88, omissa quanto à formação dos consórcios públicos.

[...]

Entendidos como forma de **racionalizar** investimentos, recursos humanos e gastos de custeio através da elaboração de uma **escala de produção** de serviços, evitando duplicação e desperdício, os consórcios públicos **melhoram substancialmente a capacidade resolutiva** de seus partícipes.

Assim é que, somente em Minas Gerais, existem hoje setenta consórcios de saúde em funcionamento, reunindo mais de oitocentos municípios. **A experiência é tão exitosa** que já vem sendo adotada em dezesseis estados brasileiros, além de ter sido incluída, pelo Ministério da Saúde, como proposta prioritária para organização microrregional dos atendimentos de média e alta complexidade.

Destarte, para que haja uma uniformização normativa na implantação e no funcionamento dos consórcios, dirimindo dúvidas por vezes existentes entre os entes federados quando da formação de um consórcio, a presente proposição, **mais do que oportuna é necessária** para a expansão do programa de consórcios públicos (BRASIL, 1999) Grifos dos autores.

O Relator, na Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados apresentou parecer favorável, aprovado pelo plenário da comissão:

Como estabelece o já citado art. 241 da Constituição Federal, matéria deste teor deverá ser tratada no âmbito da lei federal, estadual ou municipal que autorizará, em cada caso específico, a transferência para o consórcio de pessoal, bens e encargos necessários à gestão associada de determinado serviço público, visando à continuidade de sua prestação por meio do consórcio público, em melhores condições de **economicidade e eficiência**, bem como de maior **eficácia** na obtenção de resultados **sociais e econômicos** (BRASIL, 1999) Grifos dos autores.

5.2 Lei nº 11.107/2005 e Decreto nº 6.017/2007

Como apontado anteriormente, na intenção de regulamentar o artigo 241 da Constituição Federal, de 1988, em abril de 2005, promulgou-se a Lei nº 11.107, que “dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências” (BRASIL, 2005). A regulamentação federal da lei ocorreu, pelo Decreto nº 6.017/2007, que incorporou os conceitos e as definições necessárias para a clareza e interpretação da lei e da própria atuação dos consórcios públicos.

Segundo Strelec (2011), existe capacidade inesgotável de atuação baseada nas necessidades locais das regiões ou dos municípios que compõem o consórcio, da capacidade financeira do próprio consórcio e também de sua capacidade de criar novas alternativas de gestão.

Assim, os consórcios são vistos como instrumento canalizador de ganhos, para a provisão de serviços públicos de interesse comum. O interesse coletivo estabelece, por meio da redemocratização, um novo modelo de gestão cooperada pública, ajustando os arranjos institucionais públicos à finalidade social. A necessidade de adaptação às novas demandas sociais, que reclamam pela republicanação da esfera pública e por uma nova postura da administração pública, voltada para a prestação de serviços públicos cada vez mais efetivos, eficazes e eficientes, sustenta a nítida transformação do contexto federativo brasileiro e dos mecanismos de aperfeiçoamento das relações intergovernamentais, em busca do atendimento às novas demandas da sociedade, e uma melhor coordenação administrativa (STRELEC, 2011).

A regulamentação dos Consórcios Públicos estabeleceu a possibilidade de que as associações públicas se vinculem por meio de diferentes naturezas jurídicas. Todavia, em qualquer dos casos, os consórcios ainda se submetem aos controles e limitações das regras fiscais estabelecidas. Novas formas associativas foram estabelecidas, a partir do ano de 2005. Assim, podem existir consórcios de diferentes formas jurídicas, inclusive anteriores à edição da regulamentação.

Art. 6º O consórcio público adquirirá personalidade jurídica:

I – de direito público, no caso de constituir associação pública, mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções;

II – de direito privado, mediante o atendimento dos requisitos da legislação civil.

§ 1º O consórcio público com personalidade jurídica de direito público integra a administração indireta de todos os entes da Federação consorciados.

§ 2º No caso de se revestir de personalidade jurídica de direito privado, o consórcio público observará as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal, que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho – CLT.

6 Metodologia

Há poucas opções de dados de consórcios municipais, isto é, informações consolidadas e atualizadas, que subsidiem a análise da dinâmica dessas instituições diante dos arranjos federativos. Uma das opções é o levantamento periódico de

instituições públicas municipais, em especial prefeituras, realizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Contudo, esta pesquisa utilizou dados do Observatório Nacional dos Consórcios Públicos e do Federalismo (ONCPF), patrocinado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), a Caixa Econômica Federal (CEF) e a Frente Nacional dos Prefeitos (FNP), enquanto os dados fiscais proveem das consolidações das Finanças do Brasil (FINBRA), mantido pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Desse modo, a verificação do relacionamento entre consórcios municipais, por tema, e melhorias fiscais dos municípios passam pela trajetória dos consórcios públicos municipais, associada aos marcos legais federais de responsabilidade fiscal e consórcios públicos. Para tanto, serão utilizados os dados do ONCPF e do FINBRA, em três períodos: antes de 2000, entre 2000 e 2005 e após 2005. Tais períodos refletem as vigências dos respectivos marcos.

As análises comparadas gráficas e tabulares são complementadas por regressões multinomiais logit – mlogit. Os coeficientes do modelo multinomial, a 5%, podem ser interpretados como chances relativas de ocorrência na comparação com uma categoria básica (CAMERON; TRIVEDI, 2009, p. 486). Os municípios que não participam de consórcios integram a categoria base ou grupo de referência.

A base de dados abrange 11.124 registros, pois um município pode participar de mais consórcio, que pode abranger mais de um tema. Dessa maneira, a variável explicada – participação em consórcios, por tema – é determinada como as chances relativas de ocorrência dessa participação, em relação aos municípios não consorciados, dados os indicadores derivados da LRF – dívida consolidada líquida (DCL) e os gastos (despesa) de pessoal (DP), em relação à Receita Corrente Líquida (RCL) – e a população, dada a exigência constitucional de critério populacional para a aplicação de recursos fiscais. A expectativa é de que o consorciamento esteja relacionado a melhores resultados fiscais e populações menos numerosas.

As categorias da variável dependente são: sem consórcio (categoria base), saúde, desenvolvimento, meio ambiente, resíduos sólidos, Consads (segurança alimentar e desenvolvimento) e outros temas. Tais categorias observaram a materialidade das ocorrências temáticas dos consórcios, conforme o próximo capítulo. O controle do ano de constituição dos consórcios permite distinguir e comparar os parâmetros das regressões atinentes aos períodos de antes e após a LRF e depois da Lei dos Consórcios.

O pressuposto da pesquisa é de que a atividade associativa favorece o atendimento de necessidades e demandas sociais, incluindo a sustentabilidade fiscal dos entes participantes. Tal pressuposto sustenta a construção de hipóteses e o modelo da pesquisa, pelo que as variáveis financeiras disponíveis, interferem,

no entendimento reflexivo dos municípios, quanto à participação em consórcios, conforme distintas áreas temáticas.

Pela hipótese central (H 0), a participação em consórcios públicos municipais é significativamente associada aos melhores indicadores fiscais, conforme justificativa dada pelo autor do projeto da Lei dos Consórcios Públicos. Assim,

H 1: há propensão a que os municípios que tenham maiores montantes da Dívida Consolidada Líquida participem de Consórcios Públicos;

H 2: há propensão a que os municípios que possuam maiores valores de despesa com pessoal participem de Consórcios Públicos.

Nessa lógica, o desequilíbrio gerado, nas relações intergovernamentais, em especial pelo aumento das obrigações municipais, após o advento da CF 88, estimulou o aumento dos gastos para a promoção das políticas públicas municipais. Há também outras hipóteses subjacentes à H 0, que ajudam a entender o fenômeno dos Consórcios Públicos intermunicipais no Brasil:

H 3: Existe propensão à concentração regional dos consórcios públicos em regiões menos desenvolvidas. O formato do federalismo brasileiro apresenta características regionais que podem incentivar a concentração de consórcios em regiões menos desenvolvidas.

H 4: Existe propensão de os municípios menos populosos participarem de consórcios. 45% dos municípios brasileiros possuem população inferior a 50.000 habitantes. Assim, os consórcios municipais permitiriam resultados positivos não alcançados pela autonomia federativa municipal original.

Como testes da influência da LRF e da Lei dos Consórcios Públicos, sobre o associativismo brasileiro, serão verificadas ainda, por motivos já expostos:

H 5: há propensão a mais participação em consórcios municipais, antes da LRF;

H6: há propensão a menos participação em consórcios municipais, após a LRF;

H7: há propensão a mais participação em consórcios municipais, após a Lei dos Consórcios.

A participação em consórcios públicos, por temas, será correlacionada aos indicadores de natureza fiscal, de modo a evidenciar as chances relativas de eventual participação ocorrer em contextos de indicadores fiscais melhores ou piores. Dessa forma, apura-se quais as chances relativas de um município A apresentar melhores ou piores indicadores fiscais do que outro município B, que não participa de nenhum consórcio, participar de consórcios públicos por tema.

A análise do comportamento dos entes consorciados terá base, nos dados coletados, pelo Observatório Nacional dos Consórcios Públicos e do Federalismo

(ONCPF), dos seguintes períodos: antes de 2000, entre 2000 e 2005 e após 2005. Assim, para a análise, foram selecionados todos os municípios da federação brasileira com dados declarados, no FINBRA, de forma a comparar tanto os que participam de consórcios públicos como os que não participam. O grupo dos que não participam serão analisados como categoria base ou grupo de controle, sobre os resultados alcançados pelos participantes dos consórcios públicos.

O Quadro 1 apresenta as principais variáveis a serem utilizadas nesse trabalho, com suas definições. Vale mencionar que os dados recebidos do Observatório, na forma de duas planilhas, exigiram tratamento pelo pesquisador, com razoáveis investimentos de tempo e diligência. Essa exigência reforça a conveniência da maior abertura dos dados de consórcios municipais para a imediata utilização em conjunto com dados fiscais e sociais.

QUADRO 1 – DESCRIÇÃO DAS VARIÁVEIS

Variáveis	Descrição
Variável Dependente	
vd	Valor, que pode variar de 0 a 6, correspondente às categorias 0 = sem consórcio (NI); 1=saúde; 2=desenvolvimento; 3= meio ambiente; 4=resíduos sólidos; 5=Consads; 6=outros temas.
Variável Explanatória do Município	
cod_mun7	Representa o código IBGE com sete dígitos associado a determinado município.
cod_mun6	Representa o código IBGE com seis dígitos associado a determinado município.
cod_uf	Representa o código da unidade da federação (estado ou distrito federal) a que o município pertence.
reg_mun	Representa valor numérico de 1 a 5 associado à macroregião a que o município pertence. 1=norte; 2=nordeste; 3=sudeste; 4= sul; 5=centro-oeste.
Variável Explanatória do Consórcio Público	
cod_cons	Representa valor numérico associado ao consórcio público a que o município pertence. Um mesmo código pode ser associado a mais de um município.
ano_cons	Representa o ano de fundação ou início das atividades do consórcio público.
temas_cons	Representa o número de temas de cada consórcio público. É igual a n_tema_cons.
n_tema_cons	Representa valor numérico de controle associado à área temática do consórcio público.
tematab_cons	Representa o número de áreas temáticas que o município está consorciado. Foram tabulados 18 temas .
etapa_cons	Representa o número de observações efetuadas por faixa temporal, ou seja, <2001; 2001-2005; >2005.
Tematexto_cons	Representa a informação textual que diverge dos temas tabulados. Ex.: Educação aparece apenas nos temas textuais e foi incorporada à cultura nos temas tabulados.

Variáveis	Descrição
Variável Explanatória do Ano 2000	
dcl_2000	Representa os valores apurados e declarados da Dívida Consolidada Líquida sobre a Receita Corrente Líquida segundo a LRF de determinado município no ano 2000.
peessoal_2000	Representa os valores apurados e declarados da Despesa com Pessoal sobre a Receita Corrente Líquida segundo a LRF de determinado município no ano 2000.
pop_2000	Representa a população registrada pelo IBGE no ano 2000.
Variável Explanatória do Ano 2005	
dcl_2005	Representa os valores apurados e declarados da Dívida Consolidada sobre a Receita Corrente Líquida segundo a LRF de determinado município no ano 2005.
peessoal_2005	Representa os valores apurados e declarados da Despesa com Pessoal sobre a Receita Corrente Líquida segundo a LRF de determinado município no ano 2005.
pop_2005	Representa a população registrada pelo IBGE no ano 2005.
Variável Explanatória do Ano 2010	
dcl_2010	Representa os valores apurados e declarados da Dívida Consolidada sobre a Receita Corrente Líquida segundo a LRF de determinado município no ano 2010.
peessoal_2010	Representa os valores apurados e declarados da Despesa com Pessoal sobre a Receita Corrente Líquida segundo a LRF de determinado município no ano 2010.
pop_2010	Representa a população registrada pelo IBGE no ano 2010.

Fonte: ONCPF (2013).

7 Resultados da análise gráfica e tabular

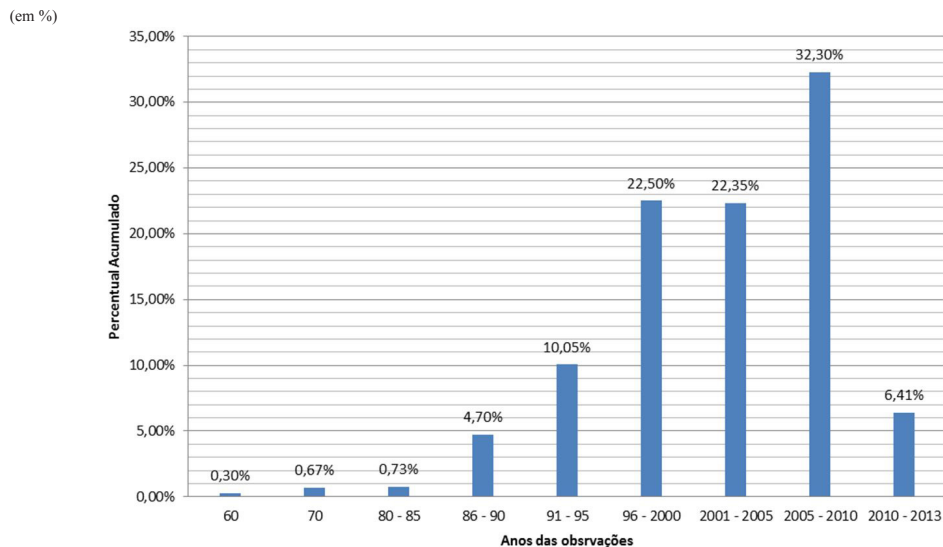
A apresentação descritiva das informações coletadas emprega retratos dos consórcios municipais no Brasil, especificamente, nos anos 2000, 2005 e 2010, de forma que dialoguem com expectativas e objetivos desta pesquisa.

O Gráfico 2 contém participações em consórcios intermunicipais por período.

As observações dos registros apresentados pelo ONCPF evidenciam oscilações significativas, entre os anos que antecederam e que sucederam a edição da LRF, ano de 2000, assim como nos anos posteriores à edição da Lei dos Consórcios Públicos. Pelo Gráfico 3, com distribuição contínua, em que os dados são dispostos por ano em uma tabela cumulativa, existiram dois períodos significativos de oscilação. O primeiro refere-se à trajetória constante de crescimento dos consórcios públicos até o fim da década de 1990. Esse movimento ascendente

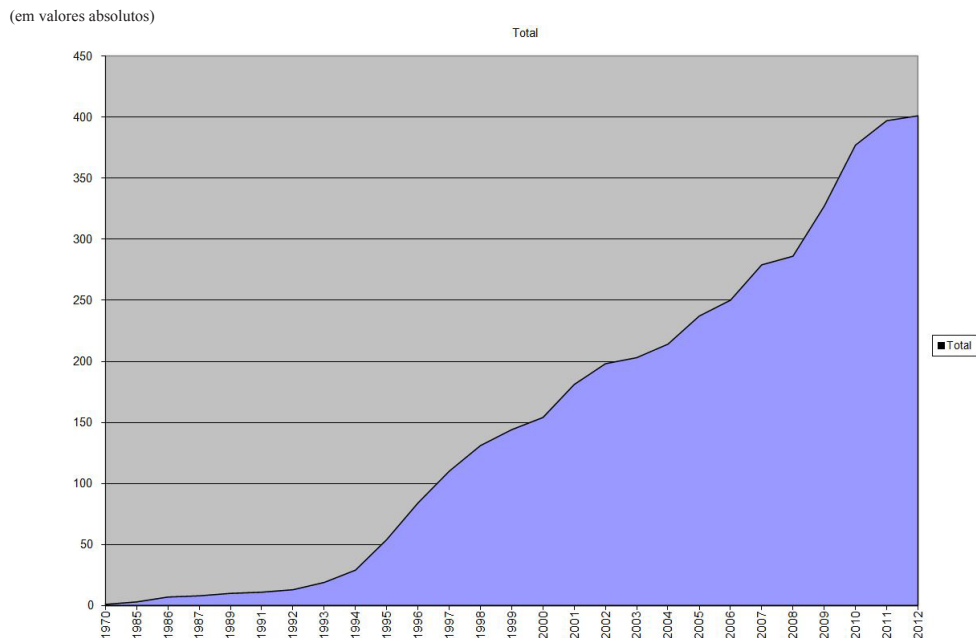
foi interrompido, nos cinco anos subsequentes ao ano 2000. Todavia, ganhou uma recuperação expressiva a partir do ano 2005 até 2010.

GRÁFICO 2 – OBSERVAÇÕES DAS PARTICIPAÇÕES EM CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS



Fonte: ONCPF (2013).

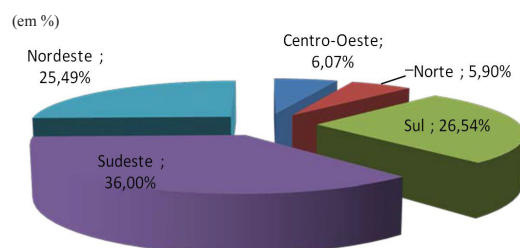
GRÁFICO 3 – OBSERVAÇÃO ACUMULADA DAS PARTICIPAÇÕES EM CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS



Fonte: ONCPF (2013).

As observações acumuladas evidenciam aumento do número de consórcios, corroborando H5, H6 e H7. E, graficamente, os maiores aumentos aconteceram, antes da LRF e depois da Lei dos Consórcios.

GRÁFICO 4 – DISTRIBUIÇÃO REGIONAL DAS PARTICIPAÇÕES EM CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS

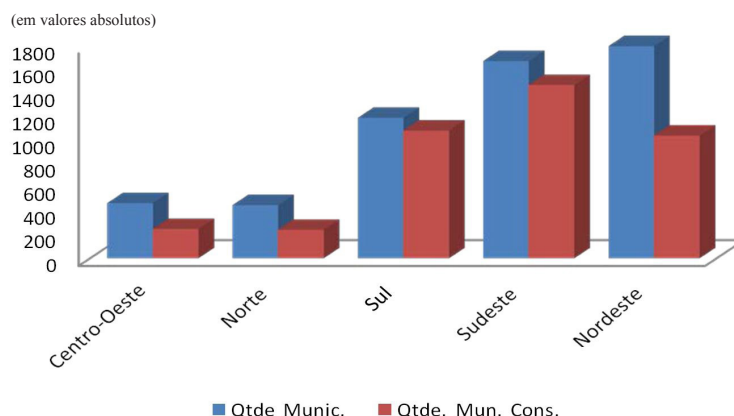


Fonte: ONCPF (2013).

Pelo Gráfico 4, as regiões Nordeste e Sudeste, juntas, abarcam 61,49% dos registros de participações em consórcios públicos intermunicipais, seguidas pelas regiões Sul, Centro-oeste e Norte. Segundo Linhares, Cunha e Ferreira (2010), o centro-sul apresentaria maior incidência de consórcios, no Brasil, concentrados em saúde pública. As demais áreas do Brasil possuiriam distribuição mais homogênea. Entretanto, pelos dados do OBNCF, há concentração de municípios consorciados nas regiões sul-sudeste. Tal achado implica a rejeição de H3.

Quando se comparam os municípios consorciados com o total de municípios existentes, as regiões Nordeste, Norte e Centro-oeste, apesar de comporem, juntas, 37,46% dos consorciamentos existentes no país, apresentam a maior lacuna de consorciamentos, em torno de 50%. Desse modo, o Gráfico 5 também aponta para a rejeição de H3.

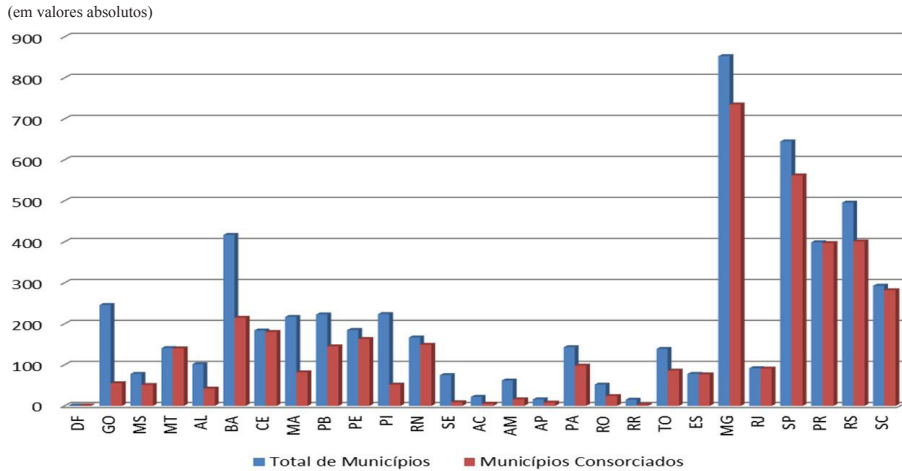
GRÁFICO 5 – DISTRIBUIÇÃO COMPARATIVA ENTRE O TOTAL DE MUNICÍPIOS E O DE CONSORCIADOS POR REGIÃO



Fonte: ONCPF (2013).

Quando os dados são desagregados por estado, conforme o Gráfico 6, a distribuição espacial deixa de ser homogênea.

GRÁFICO 6 – TOTAL DE MUNICÍPIOS E PARTICIPANTES DE CONSÓRCIOS POR ESTADO

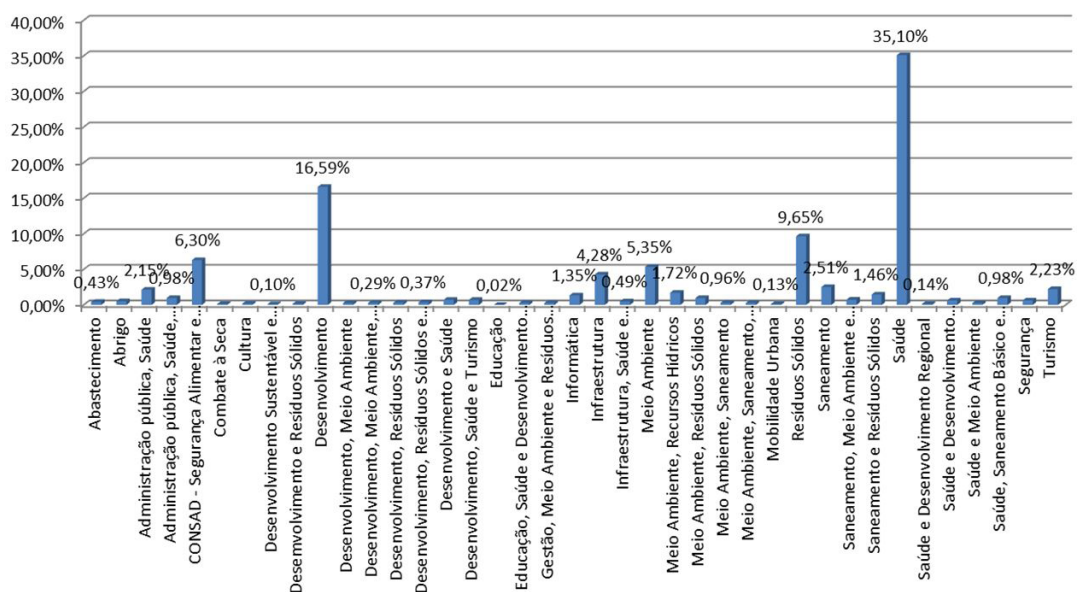


Fonte: ONCPF (2013).

A maior quantidade de municípios consorciados está em Minas Gerais, São Paulo e Rio Grande do Sul. Destaca-se, no mesmo sentido, que os todos os municípios dos Estados de Mato Grosso, Ceará, Espírito Santo, Paraná e Rio de Janeiro participam de consórcios. Nesse sentido, H3 é rejeitada, pois não há concentração dos consórcios públicos nas regiões menos desenvolvidas. Assim, o associativismo pode contribuir mais para políticas públicas nas regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste.

Além das dimensões anteriores, os dados disponíveis pelo ONCPF permitem observar a frequência e as áreas nas quais os municípios se consorciam. Assim, existem municípios que estão consorciados com outros municípios, em apenas um tema, enquanto outros se consorciam mais vezes. Vale observar que, no Gráfico 7, existem consórcios cujo foco de atuação é em mais de uma área, por exemplo, consórcios exclusivos de desenvolvimento ou desenvolvimento e resíduos sólidos.

GRÁFICO 7 – FREQUÊNCIA E MODALIDADE DE CONSORCIAMENTO INTERMUNICIPAL



Fonte: ONCPF (2013).

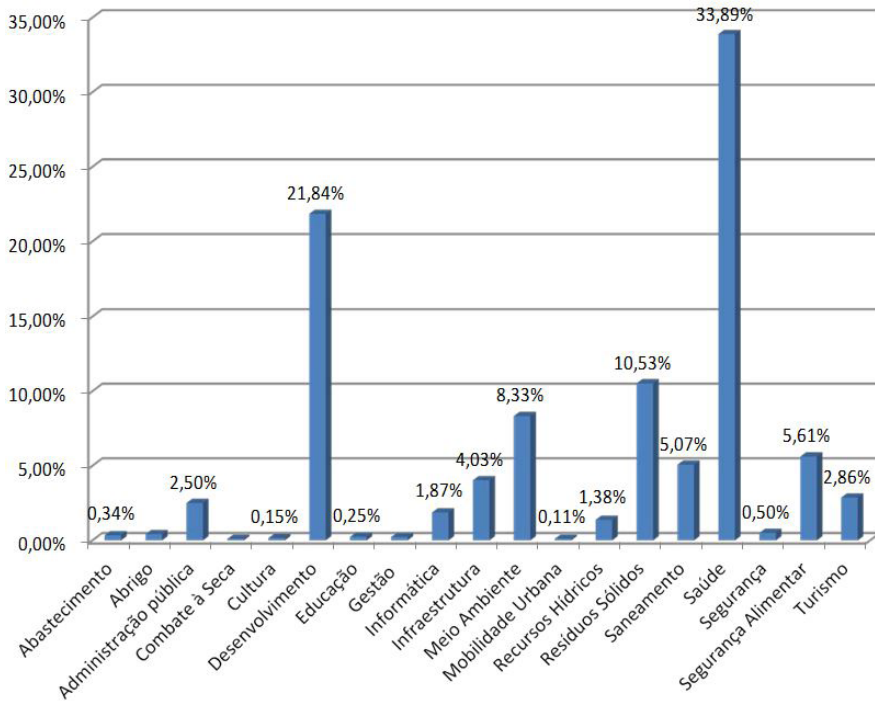
Nesse contexto, os consórcios em saúde representam a maioria absoluta dos registros apresentados pelo ONCPF, 35,10%. As áreas de atuação mais representativas da amostra utilizada, de maneira decrescente, são consórcios de desenvolvimento, resíduos sólidos, segurança alimentar e desenvolvimento, seguidos pelos de meio ambiente e infraestrutura.

No Gráfico 8, a seguir, com o objetivo de agrupar as áreas mais representativas, serão segregadas as observações por dezoito temas de atuação.

Assim, no exemplo do consórcio de desenvolvimento e resíduos sólidos, o mesmo município pode ter três observações: duas para a área de desenvolvimento e uma para a de resíduos sólidos. Os temas mais suscetíveis ao consorciamento são saúde e desenvolvimento, seguidos por resíduos sólidos e meio ambiente. Segurança alimentar e infraestrutura têm participações menos representativas, mas significantes, quando comparadas a educação, com 0,25% do total de observações.

As próximas análises gráficas observam as vigências da Lei de Responsabilidade Fiscal (2000), do Estatuto das Cidades (2001) e da Lei dos Consórcios Públicos (2005). Assim, a amostra foi segregada, em períodos temporais anteriores, entre e posteriores às referidas leis, sendo abordados três períodos distintos: antes de 2000, entre 2001 e 2005 e após 2005.

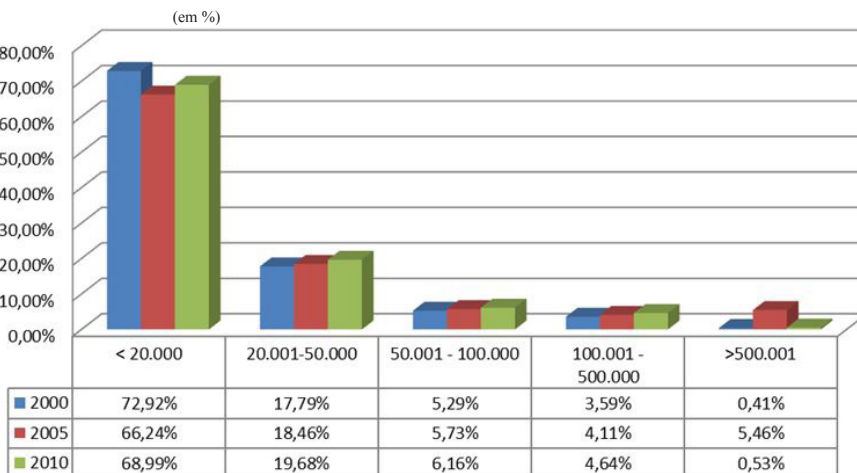
GRÁFICO 8 – FREQUÊNCIA E MODALIDADE DESAGREGADAS DE CONSORCIAMENTO INTERMUNICIPAL



Fonte: ONCPF (2013).

Os dados disponibilizados pelo ONCPF indicam diferenças significativas, que não permitem afastar a possibilidade de que as leis contribuíram para a indução dessas alterações, na quantidade de consórcios públicos intermunicipais, na área de atuação, na natureza jurídica e na distribuição espacial.

GRÁFICO 9 – EVOLUÇÃO DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS POR FAIXA POPULACIONAL



Fonte: ONCPF (2013).

Observa-se, pelo Gráfico 9, a tendência, nos três períodos analisados, de a maioria dos municípios existentes no Brasil serem de pequeno porte, ou seja, possuírem população até 20.000 habitantes, seguidos por uma parcela bem menor, de até 20% das observações, de municípios com até 50.000 habitantes. Pela Tabela 1, a maioria dos municípios brasileiros 90,71% (2000), 84,70% (2005) e 88,67% (2010) possui, no máximo, 50.000 habitantes, demonstrando que a federação brasileira, sob essa perspectiva associativa municipal, compõe-se de entes de pequeno porte, com baixa capacidade de arrecadação própria e, por consequência, de implementação isolada de políticas públicas, o que potencializa a dependência de recursos intergovernamentais e a propensão ao consorciamento.

TABELA 1 – DISTRIBUIÇÃO DAS ÁREAS DE CONSÓRCIOS POR FAIXA POPULACIONAL

Variável	<10.000			10.001-50.000			50001-100.000			100.001-500.000			>500.000			Total			
	2000	2005	2010	2000	2005	2010	2000	2005	2010	2000	2005	2010	2000	2005	2010	2000	2005	2010	
Saúde	1256	1416	1695	716	852	1353	83	99	151	44	71	100	76	84	8	2175	2522	3307	¹
	57,75	56,15	51,25	32,92	33,78	40,91	3,82	3,93	4,57	2,02	2,82	3,02	3,49	3,33	0,24	100	100	100	²
	72,98	56,78	49,16	61,83	44,21	38,39	51,23	36,94	31,13	38,6	30,47	27,47	67,86	38,18	25,81	66,57	49,05	42,12	²
Desenvolvimento	150	187	456	151	260	556	26	40	76	17	30	50	19	44	8	363	561	1146	¹
	41,32	33,33	39,79	41,6	46,35	48,52	7,16	7,13	6,63	4,68	5,35	4,36	5,23	7,84	0,7	100	100	100	²
	8,72	7,5	13,23	13,04	13,49	15,78	16,05	14,93	15,67	14,91	12,88	13,74	16,96	20	25,81	11,11	10,91	14,6	²
Meio Ambiente	162	221	278	173	215	342	34	49	63	33	54	68	9	16	3	411	555	754	¹
	39,42	39,82	36,87	42,09	38,74	45,36	8,27	8,83	8,36	8,03	9,73	9,02	2,19	2,88	0,4	100	100	100	²
	9,41	8,86	8,06	14,94	11,16	9,7	20,99	18,28	12,99	28,95	23,18	18,68	8,04	7,27	9,68	12,58	10,79	9,6	²
Resíduos	27	106	187	32	62	237	2	9	35	2	8	26	1	4	2	64	189	487	¹
	42,19	56,08	38,4	50	32,8	48,67	3,13	4,76	7,19	3,13	4,23	5,34	1,56	2,12	0,41	100	100	100	²
	1,57	4,25	5,42	2,76	3,22	6,73	1,23	3,36	7,22	1,75	3,43	7,14	0,89	1,82	6,45	1,96	3,68	6,2	²
Consads	0	265	266	0	252	295	0	25	25	0	10	12	0	47	1	0	599	599	¹
	0	44,24	44,41	0	42,07	49,25	0	4,17	4,17	0	1,67	2	0	7,85	0,17	0	100	100	²
	0	10,63	7,71	0	13,08	8,37	0	9,33	5,15	0	4,29	3,3	0	21,36	3,23	0	11,65	7,63	²
Outros Temas	126	299	566	86	286	741	17	46	135	18	60	108	7	25	9	254	716	1559	¹
	49,61	41,76	36,31	33,86	39,94	47,53	6,69	6,42	8,66	7,09	8,38	6,93	2,76	3,49	0,58	100	100	100	²
	7,32	11,99	16,42	7,43	14,84	21,03	10,49	17,16	27,84	15,79	25,75	29,67	6,25	11,36	29,03	7,77	13,92	19,85	²
Total	1721	2494	3448	1158	1927	3524	162	268	485	114	233	364	112	220	31	3267	5142	7852	¹
	52,68	48,5	43,91	35,45	37,48	44,88	4,96	5,21	6,18	3,49	4,53	4,64	3,43	4,28	0,39	100	100	100	²
	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	²

Fonte: ONCPF (2013). Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Em unidades. ² Em % A tabela não considera os dados não identificados ou sem data de constituição do consórcio público.

Pela Tabela 1, é possível confirmar H4, pois, nas áreas objeto de estudo, há uma maior propensão de os municípios menores participarem de consórcios. É possível observar também que, em todas as áreas e para todos os anos, existe maior incidência de participações em consórcios nos municípios com população até 50.000 habitantes, e a maioria das observações está nos municípios com população inferior a 10.000 habitantes. A Tabela 2 descreve a participação relativa dos temas de consorciamento em cada período.

TABELA 2 – OBSERVAÇÃO DAS PARTICIPAÇÕES EM CONSÓRCIOS,
POR ÁREAS TEMÁTICAS E POR PERÍODO DE IDENTIFICAÇÃO

Área de Atuação	Período						Não Identificado
	<2001		2001-2005		>2005		
	Absoluto ¹	Relativo ²	Absoluto	Relativo	Absoluto	Relativo	
Saúde	2175	66,57%	347	18,51%	920	28,33%	300
Desenvolvimento	363	11,11%	198	10,56%	785	24,17%	259
Meio Ambiente	411	12,58%	144	7,68%	237	7,30%	154
Resíduos Sólidos	64	1,96%	125	6,67%	353	10,87%	372
Consads	0	0,00%	599	31,95%	0	0,00%	19
Infraestrutura	44	1,35%	312	16,64%	111	3,42%	30
Saneamento	13	0,40%	15	0,80%	247	7,60%	85
Turismo	74	2,27%	51	2,72%	76	2,34%	82
Informática	13	0,40%	0	0,00%	143	4,40%	0
Recursos Hídricos	76	2,33%	12	0,64%	52	1,60%	0
Administração Pública	0	0,00%	8	0,43%	131	4,03%	0
Abastecimento	20	0,61%	18	0,96%	42	1,29%	0
Abrigo	5	0,15%	21	1,12%	33	1,02%	4
Segurança	0	0,00%	0	0,00%	61	1,88%	0
Desenvolv. Urbano	0	0,00%	25	1,33%	0	0,00%	32
Transporte	7	0,21%	0	0,00%	26	0,80%	11
Combate à Seca	0	0,00%	0	0,00%	13	0,40%	12
Cultura	2	0,06%	0	0,00%	18	0,55%	0
Total	3267	100,00%	1875	100%	3248	100,00%	1360

Fonte: ONCPF (2013).

Elaboração dos autores. Não identificados = sem consórcios

Nota: 1 Em unidades. 2 Em %.

Uma característica marcante das participações em consórcios públicos intermunicipais, no Brasil, tem sido a concentração em áreas temáticas específicas, normalmente, associada aos diferentes custos de implementação das políticas públicas. A análise dos dados por períodos de relacionados aos marcos legais é suficiente para apontar quais são as áreas temáticas nas quais estão sendo envidados maiores esforços associativistas.

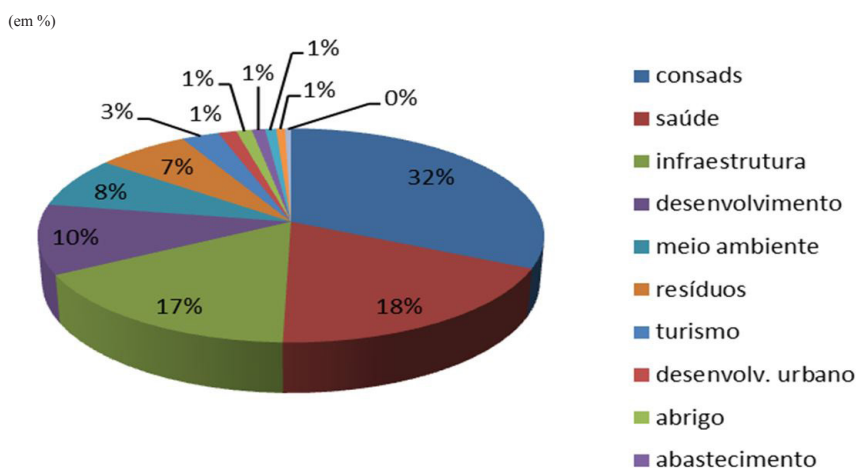
A fim de esclarecer os parâmetros estabelecidos pela Tabela 2 importa identificar que os valores estabelecidos fazem referência a observações de participações em consórcios públicos intermunicipais. Nesse sentido, o número de observações é maior do que o número de municípios, pois um mesmo município pode participar de mais de um consórcio intermunicipal. Por oportuno, os valores “não identificados” significam municípios sem identificação de consorciamento.

Nos anos apresentados, as áreas temáticas mais representativas foram as de Saúde, Desenvolvimento, Meio Ambiente, Resíduos Sólidos e Consads, cuja somatória, em cada faixa temporal corresponde, respectivamente, a 92,23%, para o período anterior ao ano 2000, 75,36% para o período compreendido entre os anos 2000 e 2005 e, por fim, 70,66% para o período posterior a 2005. Assim, para fins de simplificação da análise objeto desse estudo, as demais áreas temáticas serão agrupadas em Outras áreas temáticas.

A participação relativa dos consórcios de saúde, nos anos anteriores à edição da LRF, era maior do que nos anos posteriores, reduzindo-se de 66,57% para 18,51%. Todavia, após a regulamentação trazida pela Lei dos Consórcios, houve uma recuperação para o patamar de 28,33%, o que evidencia associação temporal com instrumentos legais em apreço. A redução ocorrida, nos consórcios de desenvolvimento após a edição da LRF, foi de, aproximadamente, 0,5 ponto percentual, porém com expressivo crescimento, após a edição da Lei dos Consórcios Públicos. Isso não acontece com os consórcios de meio ambiente, que apresentou queda em todos os períodos. Porém, é possível identificar queda mais acentuada, após a edição da LRF, e mais suave, após a edição da Lei dos Consórcios. Os consórcios de resíduos sólidos, diferentemente, apresentaram crescimentos sucessivos, independentemente da vigência das leis.

Os Consads, Consórcios de segurança alimentar e desenvolvimento, apresentam crescimento expressivo, de aproximadamente 32%, no período entre a edição da LRF e a Lei dos Consórcios Públicos. Vale destacar que, no mesmo período, essa área de atuação superou, inclusive, os consórcios de saúde, conforme Gráfico 10, abaixo. Assim, o crescimento dos Consads está associado, aparentemente, a um conjunto específico de incentivos institucionais.

GRÁFICO 10 – DISTRIBUIÇÃO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS APÓS A EDIÇÃO DA LRF E ANTERIORES À LEI DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS



Fonte: ONCPF (2013).

Com os resultados apresentados, é possível confirmar H5, H6 e H7 uma vez que foi apresentada propensão a que os consórcios públicos tenham maior incidência de fundação antes da LRF e depois da Lei dos Consórcios Públicos. Após a edição da LRF, houve redução, na criação dos consórcios. Como esperado, a instituição de regras fiscais mais rígidas desincentivou o associativismo público.

Outra característica igualmente importante dos consorciamentos municipais é a fragmentação das naturezas jurídicas dessas associações. A Lei dos Consórcios Públicos estabelece a possibilidade de que os consórcios públicos sejam associações públicas ou privadas. Nesse diapasão, as associações públicas são consideradas entidades autárquicas, integrando a administração indireta de todos os entes da federação associados. A LRF impõe às entidades públicas da administração indireta a submissão aos parâmetros e limites fiscais.

A Tabela 3 descreve as formas de personalidade jurídica dos consórcios.

TABELA 3 – NATUREZA JURÍDICA DOS CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS POR PERÍODO

Natureza Jurídica das Associações Públicas	Anteriores ao ano 2000		2000-2005		Após o ano 2005	
	Observações ¹	Percentual ²	Observações ¹	Percentual ²	Observações ¹	Percentual ²
121-0 - Associação Pública	1.668	51,24	983	77,77	2183	70,60
399-9 - Associação Privada	1.441	44,27	227	17,96	193	6,24
103-1 Órgão Público do Poder Executivo	82	2,52	6	0,48	640	20,70
112-0 - Autarquia Municipal	38	1,17	42	3,32	53	1,72

Natureza Jurídica das Associações Públicas	Anteriores ao ano 2000		2000-2005		Após o ano 2005	
	Observações ¹	Percentual ²	Observações ¹	Percentual ²	Observações ¹	Percentual ²
118-0 Órgão Público Autônomo Municipal	26	0,8	0	0	18	0,58
215-1 Consórcio de Sociedade	0	0	6	0,47	0	0,00
110-4 Autarquia Federal	0	0	0	0	3	0,10
206-2 Sociedade de Empresa Limitada	0	0	0	0	2	0,07
Total	3.255	100	1,264	100	3092	100,00

Fonte: ONCPF (2013).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Em unidades. ² Em %.

Nesse contexto, observa-se que a natureza jurídica predominante, nos anos anteriores à LRF, foi a associação pública, seguido pela associação privada. As duas totalizavam 95,51% das naturezas associativas. Todavia, após a edição da LRF, as naturezas jurídicas predominantes foram as associações públicas, com 77,77%, enquanto as associações privadas tiveram uma queda abrupta, para parcos 17,96%. A queda significativa das associações públicas convive com o surgimento da natureza jurídica, até então inexistente, consórcio de sociedade.

Os resultados obtidos, após o ano 2005, data da edição da Lei dos Consórcios, evidenciam que a maioria absoluta das associações permanece sendo pública, enquanto as associações privadas diminuíram significativamente. Há crescimento significativo dos consórcios públicos formados a partir da natureza jurídica órgão público do Poder Executivo, em torno de 20,70% das observações, após a edição da Lei. É ainda válido destacar que houve crescimento, em termos absolutos, das observações identificadas na natureza jurídica associações públicas. Tais resultados indicam maior estabilidade e capacidade de planejamento e execução de longo prazo dos consórcios públicos, associados à maior formalização do instituto e custos transacionais relativos de ingresso e saída dessa associação.

Os dados por tema e região da Tabela 4 evidenciam que saúde é a principal área de atuação dos consórcios municipais, com 33,64% das observações totais. A região Sul detém 41,85% das observações, seguida por 37,97% da região Sudeste. As regiões Norte e Centro-oeste são as regiões que menos possuem consórcios na área da saúde. As regiões Nordeste e Sudeste abarcam, juntas, mais de 50% das observações dos consórcios no tema desenvolvimento, e os consórcios de desenvolvimento representam 14,43% do total. Apesar da concentração de fauna e flora brasileiras na região Norte, pelos dados fornecidos pelo ONCPF, não há registro de consórcios públicos na área do meio ambiente nessa região, e a região Sudeste é a que apresenta maior concentração dessa modalidade de consórcio público intermunicipal. Em termos globais, os consórcios de meio-ambiente ocupam

apenas, 8,5% do total. Quanto aos consórcios de resíduos sólidos, há distribuição homogênea, no território brasileiro.

TABELA 4 – MODALIDADE DE CONSÓRCIAMENTOS INTERMUNICIPAIS POR REGIÃO

Áreas Temáticas	Regiões					Total
	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	
Não Identificado ¹	182	725	143	112	212	1374
Anal. Horiz. ²	13,25	52,77	10,41	8,15	15,43	100
Anal. Vert. ²	31,38	25,51	3,84	3,53	26,3	12,35
Saúde ¹	46	577	1421	1566	132	3742
Anal. Horiz. ²	1,23	15,42	37,97	41,85	3,53	100
Anal. Vert. ²	7,93	20,3	38,14	49,4	16,38	33,64
Desenvolvimento ¹	236	393	426	366	184	1605
Anal. Horiz. ²	14,7	24,49	26,54	22,8	11,46	100
Anal. Vert. ²	40,69	13,83	11,43	11,55	22,83	14,43
Meio Ambiente ¹	0	210	403	281	52	946
Anal. Horiz. ²	0	22,2	42,6	29,7	5,5	100
Anal. Vert. ²	0	7,39	10,82	8,86	6,45	8,5
Resíduos ¹	20	298	407	140	49	914
Anal. Horiz. ²	2,19	32,6	44,53	15,32	5,36	100
Anal. Vert. ²	3,45	10,49	10,92	4,42	6,08	8,22
Consads ¹	68	159	153	159	79	618
Anal. Horiz. ²	11	25,73	24,76	25,73	12,78	100
Anal. Vert. ²	11,72	5,59	4,11	5,02	9,8	5,56
Outros Temas ¹	28	480	773	546	98	1925
Anal. Horiz. ²	1,45	24,94	40,16	28,36	5,09	100
Anal. Vert. ²	4,83	16,89	20,75	17,22	12,16	17,3
Total ¹	580	2842	3726	3,17	806	11124
Anal. Horiz. ²	5,21	25,55	33,5	28,5	7,25	100
Anal. Vert. ²	100	100	100	100	100	100

Fonte: ONCPF (2013).

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ Em unidades. ² Em %.

Quanto aos Consads, as regiões Nordeste e Sul apresentam o mesmo percentual de participação e acompanham a região Sudeste, que apresenta 24,76% da distribuição regional. As demais áreas temáticas correspondem a 17,3% do total, sendo a região Sudeste a mais expressiva dessas áreas de consorciamentos. Na região Norte, os consórcios mais utilizados são os de Desenvolvimento, acompanhados pelos Consads.

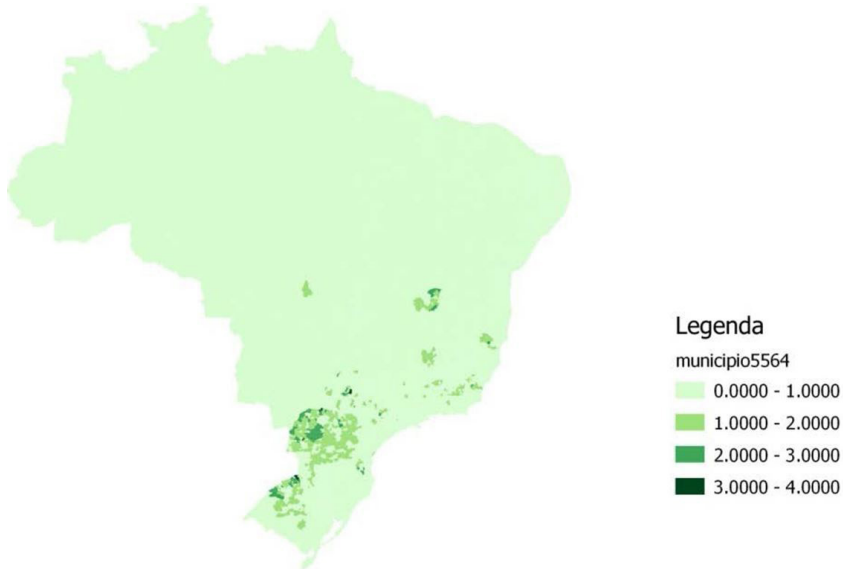
Ainda sob a mesma ótica, na região Nordeste, o principal modelo de consorciamento é o da área da saúde, com 20,3% do total da região. Entretanto, os outros temas ocupam posição relevante de 16,89% da região. A região Sudeste apresenta como consórcio mais relevante o da saúde, com 38,14% da amostra da região, seguido pelos outros temas, com 20,75% das observações. Na região Sul, as áreas temáticas saúde e outros temas são responsáveis por 66,62% dos consorciamentos da região. A região Centro-oeste, assim como a região Norte, apresenta concentração de consorciamentos na área temática de desenvolvimento.

No cenário global brasileiro, percebe-se que a região Sudeste apresenta maior incidência de consorciamentos, acompanhada pelas regiões Sul e Nordeste. As demais possuem uma participação limitada, porém homogênea.

Ainda existem vários municípios brasileiros não consorciados. As regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste são as que apresentam a maior indicação de espaço para consorciamento. O paradoxo é que, mesmo sendo as regiões mais necessitadas de incrementos em suas políticas públicas, são as que apresentam maior espaço para novas modalidades de consórcios.

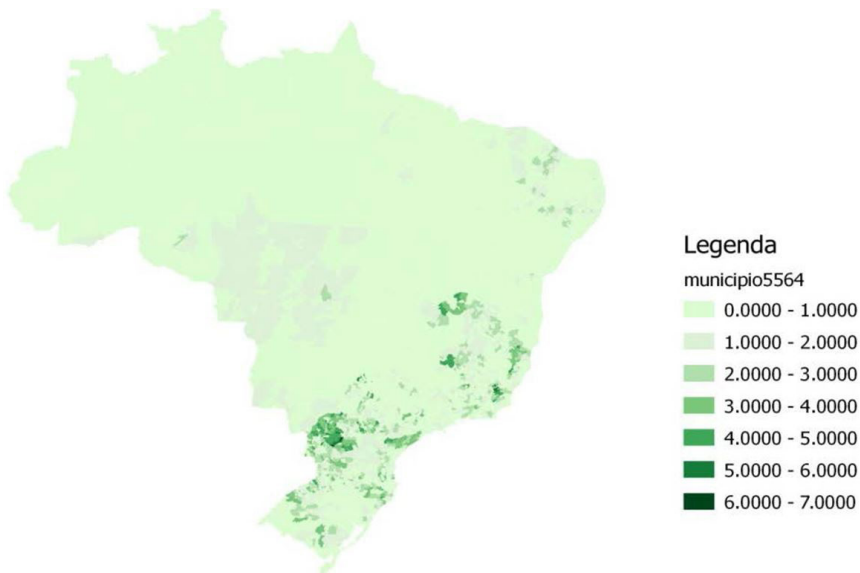
Os Mapas 1 e 2 apresentam a combinação entre a frequência do consorciamento e sua localização, no território brasileiro, nos dois momentos de observação: 2000 e 2010. A comparação demonstra o crescimento do associativismo, do ano 2000 para o ano 2010, em direção às regiões Centro-oeste e Norte, acompanhado da concentração nas regiões Sul e Sudeste.

MAPA 1 – FREQUÊNCIA DOS CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS (ATÉ 2000)



Fonte: ONCPF (2013).

MAPA 2 – FREQUÊNCIA DOS CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS (ATÉ 2010)



Fonte: ONCPF (2013).

Em 2000, a distribuição das formações associativas era heterogênea. Todavia, mesmo após o crescimento do número de associações públicas, em direção às regiões Norte e Centro-oeste, persistem as desigualdades. Assim, em um mesmo estado, existem municípios que tendem a se consorciar mais do que outros.

8 Resultados da análise MLOGIT

O modelo multinomial logit aplicado aos dados da pesquisa subsidiará a aceitação ou a rejeição das hipóteses H0, pela verificação de H1, H2 e H4. São também apresentadas as limitações da pesquisa. O modelo multinomial logit estima a correspondência entre as áreas temáticas dos consórcios públicos e a dívida consolidada líquida, a despesa com pessoal e a população, conforme variáveis anteriormente descritas. Importa destacar que a variável *_cons* representa a constante do modelo e é irrelevante para a presente discussão.

Tendo em vista que esta pesquisa tem como pressuposto identificar os efeitos da LRF, do Estatuto das Cidades e da Lei dos Consórcios Públicos na Despesa com Pessoal e na Dívida Consolidada Líquida dos entes consorciados, comparados aos que não participam de consorciamentos, adotou-se a estratégia de separar a base de dados por faixas temporais, destacadas pelos anos dos marcos legais supracitados, 2000 e 2005. Assim, há três faixas temporais relevantes, para análise dos dados, a saber: antes de 2001, após 2000 e antes de 2005 e após 2005. Com isso, busca-se captar evidências de como as legislações indicadas interagiram com a relação entre consórcios, indicadores DP e DCL e população.

Os resultados, até 2001, estão apresentados na Tabela 5, a seguir. O primeiro modelo estimado foi regredido, em razão dos municípios não consorciados, nas áreas de consorciamentos: saúde, desenvolvimento, meio ambiente, resíduos sólidos e outros temas.

TABELA 5 – RESULTADO DO MODELO MULTINOMIAL LOGIT PARA OS DADOS DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS PARA O PERÍODO ANTERIOR À EDIÇÃO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Multinomial logistic regression	Number of obs	=	4640
	Wald chi2(15)	=	155.02
	Prob > chi2	=	0.0000
Log pseudolikelihood = -6133.3091	Pseudo R2	=	0.0192

vd	RRR	Robust Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]
ni	(base outcome)				
saúde					
dcl_2000	5.131945	1.688753	4.97	0.000	2.692649 9.781022
pessoal_2000	10.73208	2.542781	10.02	0.000	6.745376 17.07502
pop_2000	.9999957	1.43e-06	-3.04	0.002	.9999929 .9999985
_cons	.5285289	.0660651	-5.10	0.000	.4136854 .6752542

vd	RRR	Robust Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
ni	(base outcome)					
desenvolvimento						
dcl_2000	.3786535	.1611744	-2.28	0.023	.1644095	.8720814
peessoal_2000	4.081156	1.793346	3.20	0.001	1.724834	9.656487
pop_2000	1	1.98e-07	0.00	0.999	.9999996	1
_cons	.1290639	.0298168	-8.86	0.000	.0820649	.2029795
meio_ambiente						
dcl_2000	1.402432	.7177225	0.66	0.509	.5143548	3.823853
peessoal_2000	6.221824	1.931238	5.89	0.000	3.386155	11.43217
pop_2000	.9999999	1.50e-07	-0.77	0.443	.9999996	1
_cons	.121277	.0202055	-12.66	0.000	.0874909	.16811
resíduos						
dcl_2000	1.580347	2.110561	0.34	0.732	.115337	21.65391
peessoal_2000	8.3814	5.665737	3.15	0.002	2.227991	31.52969
pop_2000	.9999983	1.86e-06	-0.89	0.374	.9999947	1.000002
_cons	.0168541	.0061952	-11.11	0.000	.0082002	.0346407
outros_temas						
dcl_2000	1.128425	.6950732	0.20	0.844	.3374116	3.773855
peessoal_2000	7.348013	2.733102	5.36	0.000	3.544578	15.23264
pop_2000	1	1.66e-07	-0.25	0.803	.9999996	1
_cons	.0683922	.0137707	-13.32	0.000	.0460912	.1014833

Fonte: Elaboração dos autores.

No tema saúde, todas as variáveis foram significativas – abaixo de 5% de significância. A dcl_2000 dos municípios consorciados levava a chances de Dívida Consolidada Líquida, entre 2,69 a 9,78 vezes, isto é, maior que os municípios não consorciados. Para pessoal_2000, as chances eram de Despesas com Pessoal entre 6,74 a 17,07, ou seja, também maiores do que nos demais. Os parâmetros de população foram menores que um. Conforme esperado, os municípios consorciados foram sistematicamente menos populosos do que os não consorciados.

Na área de atuação desenvolvimento, os parâmetros fiscais – dcl_2000 e pessoal_2000 – também se mostraram significativas a 5%, diferentemente de pop_2000. Assim, para os consórcios de desenvolvimento, observando-se dcl_2000, as chances relativas foram de municípios consorciados com Dívida Consolidada Líquida entre 0,16 a 0,87 vezes, isto é, menor que nos municípios não consorciados. Para pessoal_2000, as chances de Despesas com Pessoal eram de 1,72 a 9,65 vezes, nos municípios consorciados, ou seja, maiores que nos municípios não consorciados.

Quanto ao meio ambiente, apenas pessoal_2000 foi relevante, a 5%, enquanto dcl_2000 e pop_2000 não foram significativas. Assim, para os consórcios de meio ambiente, observando-se pessoal_2000, as chances eram de municípios consorciados com despesas de pessoal entre 3,39 a 11,43 vezes, isto é, maiores do que nos municípios não consorciados.

Na área de atuação resíduos sólidos, apenas pessoal_2000 foi significativa a 5%. Assim, para pessoal_2000, as chances eram de municípios consorciados com despesas com pessoal entre 2,22 a 31,53 vezes, isto é, maiores do que nos municípios não consorciados. Quanto às demais áreas de atuação, apenas pessoal_2000 foi significativa a 5%. Assim, pessoal_2000 apresentou chances relativas de despesas com pessoal entre 3,54 a 15,23 vezes, ou seja, maior do que nos municípios não consorciados.

Desse modo, na situação anterior a 2001, o modelo demonstrou que a piora das variáveis fiscais e a redução da população esteve relacionada a municípios consorciados. Assim, tais municípios foram relativamente mais impactados pelas restrições fiscais que os não consorciados, conforme esperado.

O modelo multinomial logit foi também aplicado à segunda faixa de dados, ou seja, acima de 2000, após a promulgação da LRF e do Estatuto das Cidades, e abaixo de 2006, lembrando que a promulgação da Lei dos Consórcios ocorreu em 2005. Os resultados estão apresentados na Tabela 6. A segunda regressão incluiu consorciamentos Consads – Segurança Alimentar e Desenvolvimento, com distribuição mais homogênea entre as regiões.

TABELA 6 – RESULTADO DO MODELO MULTINOMIAL LOGIT PARA OS DADOS DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS PARA O PERÍODO ENTRE A EDIÇÃO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E A LEI DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS

Multinomial logistic regression		Number of obs	=	6214		
		Wald chi2(18)	=	100.48		
		Prob > chi2	=	0.0000		
Log pseudolikelihood = -10347.419		Pseudo R2	=	0.0077		
vd	RRR	Robust Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
ni	(base outcome)					
saúde						
dcl_2005	.5789515	.1193841	-2.65	0.008	.3864721	.8672937
pessoal_2005	.3569717	.188276	-1.95	0.051	.1269662	1.003643
pop_2005	.999997	1.03e-06	-2.88	0.004	.999995	.9999991
_cons	3.094104	.7312662	4.78	0.000	1.946975	4.917104
desenvolvimento						
dcl_2005	.5100286	.168533	-2.04	0.042	.2668854	.9746847
pessoal_2005	2.610914	2.085221	1.20	0.230	.5457273	12.49135
pop_2005	.9999999	1.90e-07	-0.58	0.563	.9999995	1
_cons	.2533901	.092439	-3.76	0.000	.1239549	.5179832
meio_ambiente						
dcl_2005	.4135553	.1374091	-2.66	0.008	.2156308	.7931519
pessoal_2005	2.058212	1.429063	1.04	0.299	.5278151	8.02599
pop_2005	1	1.39e-07	0.59	0.552	.9999998	1
_cons	.2835152	.0900134	-3.97	0.000	.1521696	.5282319

vd	RRR	Robust Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
ni	(base outcome)					
resíduos						
dcl_2005	.1823888	.0840051	-3.69	0.000	.0739519	.4498284
pessoal_2005	.0873483	.0866473	-2.46	0.014	.0124993	.6104139
pop_2005	.9999995	1.25e-06	-0.43	0.668	.9999997	1.000002
_cons	.3504701	.1510063	-2.43	0.015	.1506244	.8154671
consads						
dcl_2005	.668374	.2049556	-1.31	0.189	.3664377	1.219099
pessoal_2005	11.62418	8.749361	3.26	0.001	2.65873	50.82181
pop_2005	.9999955	1.39e-06	-3.26	0.001	.9999927	.9999982
_cons	.1580459	.0547587	-5.32	0.000	.0801428	.311675
outros_temas						
dcl_2005	.208957	.0667664	-4.90	0.000	.1117067	.3908721
pessoal_2005	5.113231	3.305218	2.52	0.012	1.440372	18.15166
pop_2005	1	1.78e-07	0.33	0.742	.9999997	1
_cons	.224248	.0668611	-5.01	0.000	.1250078	.4022724

Fonte: Elaboração dos autores.

Para o segmento da saúde, todas as variáveis que se mostraram significativas a 5,1%. Assim, dcl_2005 apresentou chances de Dívida Consolidada Líquida entre 0,39 a 0,87 vezes, isto é, menor que nos municípios não consorciados. Para pessoal_2005, tais chances eram de Despesas com Pessoal entre 0,13 a 1 vezes, ou seja, menores do que em municípios não consorciados. Os limites significativos abaixo da unidade da população indicam que população menor esteve relacionada a municípios consorciados.

No desenvolvimento, apenas dcl_2005 foi significativa a 5%. Assim, nos municípios com consórcios de desenvolvimento, dcl_2005 apresentou chances de Dívida Consolidada Líquida entre 0,27 a 0,97 vezes, isto é, menor que nos municípios não consorciados. A área de atuação meio ambiente exibiu significância a 5% apenas de dcl_2005, cujos municípios consorciados apresentaram chances de Dívida Consolidada Líquida entre 0,22 a 0,79 vezes, isto é, menor que em municípios não consorciados.

Nos resíduos sólidos, foram significativos pessoal_2005 e dcl_2005. Assim, dcl_2005 apontou chances de municípios consorciados com dívida entre 0,07 a 0,45 vezes, ou seja, menor que os municípios não consorciados. Para pessoal_2005, as chances respectivas eram entre 0,12 a 0,61 vezes, ou seja, menores do que em municípios não consorciados.

Na área de atuação Consads, pessoal_2005 e pop_2005 foram significativas a 5%. Assim, para os consórcios Consads, observando-se pessoal_2005, as chances eram de municípios consorciados com despesas de pessoal entre 2,65 a 50,82

vezes, isto é, maiores do que em municípios não consorciados. Esse resultado foi inesperado e contrastou com os demais achados do período. 64% – 9 em 14 – das ocorrências com pessoal_2005 acima de 60% foram na região Nordeste. Segundo, pop_2005, as chances relativas eram de municípios consorciados menos populosos que em municípios não consorciados.

Nas demais áreas de atuação, apenas dcl_2005 e pessoal_2005 foram significativos a 5%. Assim, para dcl_2005, as chances eram de municípios consorciados com Dívida Consolidada Líquida entre 0,11 a 0,39 vezes, isto é, menores do que nos municípios não consorciados. Para pessoal_2005, as chances eram de municípios consorciados com despesas com pessoal entre 1,44 a 18,15 vezes, ou seja, maiores que nos demais. O resultado destoou das expectativas, sendo 75% – 3 em 4 – das ocorrências na região Sudeste.

O modelo foi aplicado também à terceira faixa de dados, ou seja, após o ano 2005, data da promulgação da Lei dos Consórcios Públicos, até 2010, ano dos dados do Finbra. Os resultados estão apresentados na Tabela 8.

Para o segmento da saúde, a 5%, foram relevantes dcl_2010 e pop_2005, com chances de os municípios consorciados terem Dívida Consolidada Líquida entre 0,36 a 0,62 vezes, isto é, menor que nos municípios não consorciados. Quanto à população, valores abaixo da unidade indicaram menos habitantes, nos municípios consorciados, em relação aos não consorciados.

Na área de atuação desenvolvimento, dcl_2010 e pessoal_2010 foram significativos, a 5%. Assim, para dcl_2010, há chances de municípios consorciados com Dívida Consolidada Líquida entre 0,31 a 0,59 vezes, isto é, menor que nos municípios não consorciados. pessoal_2010, as chances respectivas são de 0,097 a 0,76 vezes, também menor que nos municípios não consorciados.

TABELA 7 – RESULTADO DO MODELO MULTINOMIAL LOGIT PARA OS DADOS DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS PARA O PERÍODO APÓS A EDIÇÃO DA LEI DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS

Multinomial logistic regression		Number of obs	=	9225		
		Wald chi2(18)	=	138.58		
		Prob > chi2	=	0.0000		
Log pseudolikelihood = -16031.076		Pseudo R2	=	0.0060		
vd	RRR	Robust Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
ni	(base outcome)					
saúde						
dcl_2010	.4783284	.0644364	5.47	0.000	.3673326	.6228635
pessoal_2010	.4644038	.2011574	-1.77	0.077	.1986992	1.085414
pop_2010	.9999965	9.39e-07	-3.68	0.000	.9999947	.9999984
_cons	3.505064	.7746692	5.67	0.000	2.272837	5.405348

vd	RRR	Robust Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
ni	(base outcome)					
desenvolvimento						
dcl_2010	.4286329	.0707177	-5.13	0.000	.3102062	.592271
pessoal_2010	.2724311	.1431471	-2.47	0.013	.0972744	.762983
pop_2010	.9999995	3.45e-07	-1.42	0.157	.9999988	1
_cons	1.433263	.380437	1.36	0.175	.8518988	2.411371
meio_ambiente						
dcl_2010	.4114385	.0746946	-4.89	0.000	.2882529	.5872679
pessoal_2010	.3278838	.1707436	-2.14	0.032	.1181576	.9098677
pop_2010	.9999999	1.47e-07	-0.50	0.616	.9999996	1
_cons	.8446659	.2219327	-0.64	0.521	.504702	1.413627
resíduos						
dcl_2010	.2897673	.0634035	-5.66	0.000	.188712	.4449379
pessoal_2010	1.64719	1.021032	0.81	0.421	.4887822	5.55101
pop_2010	.9999997	4.31e-07	-0.79	0.430	.9999988	1.000001
_cons	.236136	.0748221	-4.56	0.000	.1268967	.4394143
consads						
dcl_2010	.4071406	.0916382	-3.99	0.000	.2619136	.6328937
pessoal_2010	1.910817	1.286974	0.96	0.336	.5104081	7.15353
pop_2010	.9999952	1.50e-06	-3.21	0.001	.9999923	.9999981
_cons	.3179371	.1101994	-3.31	0.001	.161179	.6271538
outros_temas						
dcl_2010	.2649478	.0405989	-8.67	0.000	.1962128	.357761
pessoal_2010	1.504129	.7366432	0.83	0.405	.5759853	3.927885
pop_2010	.9999999	1.69e-07	-0.82	0.411	.9999995	1
_cons	.77285	.1920699	-1.04	0.300	.4748465	1.257874

Fonte: Elaboração dos autores.

No meio ambiente, foram significativas, a 5%, dcl_2010 e pessoal_2010. Para dcl_2010, houve chances de municípios consorciados com Dívida Consolidada Líquida entre 0,29 a 0,59 vezes, isto é, menor que os municípios não consorciados. Para o indicador pessoal_2010, as chances foram de municípios consorciados com despesas de pessoal entre 0,12 a 0,91 vezes, também menores que nos municípios não consorciados.

Nos resíduos sólidos, houve significância, a 5%, apenas de dcl_2010. As respectivas chances de Dívida Consolidada Líquida foram de 0,19 a 0,44 vezes, isto é, menores que nos municípios não consorciados. Nos Consads, foram significativas, a 5%, dcl_2010 e pop_2010. Assim, para dcl_2010, houve chances de municípios consorciados com Dívida Consolidada Líquida entre 0,20 a 0,36 vezes, isto é, menores do que nos municípios não consorciados. O aumento da população dos municípios também indicou municípios não consorciados.

Nas demais áreas de atuação, a 5%, apenas dcl_2010 foi significativa. Assim, para dcl_2010, as chances foram de municípios consorciados com Dívida Consolidada Líquida entre 0,20 a 0,36 vezes, ou seja, menor que nos municípios não consorciados.

Os resultados apresentados sustentam a hipótese central de que a participação em consórcios públicos municipais está significativamente associada à melhoria dos indicadores fiscais. Assim, foi corroborada a expectativa de vínculos relevantes entre os consórcios públicos e os avanços nos indicadores fiscais de Despesa com Pessoal (DP) e Dívida Consolidada Líquida (DCL). Ademais, também houve evidências de que os municípios consorciados são sistematicamente menos populosos que os não consorciados.

Os referenciais estudados afirmam que os consórcios públicos são instrumentos administrativos usados para otimizar a prestação de serviços e a entrega de bens à sociedade, além de induzir a diminuição do oportunismo entre entes municipais. Assim, economicamente, o associativismo busca a geração de resultados melhores para a gestão das finanças públicas. Os resultados obtidos sustentam todas essas expectativas teóricas.

9 Considerações finais

A Constituição Federal de 1988, conhecida como constituição cidadã, estruturou a federação brasileira de forma a equiparar os municípios a União, Estados e Distrito Federal, para fins de responsabilização política e jurídica. Nas palavras de Santos (2011), a reforma institucional executada pela CF 88 ampliou os direitos sociais e teve como consequência o necessário incremento das responsabilidades dos entes federados, no cumprimento das políticas públicas, em especial dos entes municipais.

Nesse contexto, os municípios tiveram as suas responsabilidades ampliadas, porém a arrecadação de receitas municipais não evoluiu no mesmo sentido. Tal desequilíbrio aumentou a competição entre os entes da federação, na disputa por melhores arrecadações, além do incremento da dependência de transferências do governo central. “A soberania compartilhada só pode ser mantida [...] caso se estabeleça uma relação de equilíbrio entre a autonomia dos entes da federação e a interdependência entre eles” (ABRÚCIO, 2002, p. 35).

A soma de esforços dos entes federativos tende a mitigar as dificuldades e o custo da realização das políticas públicas (LINHARES; CUNHA; FERREIRA, 2012). Dado que mais de 70% dos entes municipais possuem populações inferiores a 20.000 habitantes, implementar políticas públicas de alta complexidade é um desafio praticamente impossível de se superar, isoladamente, na realidade federativa brasileira. Segundo Muller e Greco (2010), a viabilidade das políticas públicas passa pela adoção de parcerias e associações.

Desde o século passado, o associativismo vem exercendo o papel de economia solidária, com o intuito de permitir a adequada prestação dos serviços públicos. Todavia, o transbordamento também faz com que entes da federação optem por usufruir dos benefícios gerados por seus vizinhos, mas não partilhar dos custos do fornecimento. Dessa forma, existiria um parasitismo institucional, em que o ônus não é partilhado por todos os entes que demandam as ações públicas, mas apenas pelos responsáveis pelo seu fornecimento.

Assim, o consorciamento entre os entes públicos passou a viabilizar, em ambientes de escassez, tanto o compartilhamento de adequados serviços públicos, quanto dos custos decorrentes. Entretanto, até o ano de 2005, o cooperativismo público não possuía regulamentação nacional. Os consórcios existiam, mas os acordos nem sempre eram honrados, além de não se submeterem ao devido controle governamental, até a Lei nº 11.107, de 2005. Sua justificativa foram crise fiscal, estagnação econômica e deterioração do aparelho estatal, situações que agravadas, na esfera municipal, pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pelo Estatuto das Cidades, de 2000 e 2001, respectivamente.

Nunes e Nunes (2003) afirmam que, antes da LRF, os entes municipais geravam déficits fiscais imoderados e reiterados, financiados por endividamentos. Grande parte desses déficits decorria da inadequada gestão de servidores, que não associavam remuneração, contratação ou seleção com eficiência na prestação dos serviços públicos. A LRF estabeleceu limites e condições, para conter as despesas com pessoal, e, com o auxílio de regulamentação do Senado Federal, o montante da dívida pública. Todavia a LRF não excepcionou os consórcios, cuja situação fiscal era agravada pelo transbordamento e pelas demandas do Estatuto das Cidades.

Dessa forma, os percalços da regulamentação contábil e fiscal dos consórcios públicos estimularam a indagação básica: os consórcios municipais estão relacionados de modo positivo a melhorias fiscais para os municípios? A resposta afirmativa a essa questão utilizou dados das bases Finanças do Brasil (FINBRA) dos anos 2000, 2005 e 2010, além do Observatório Nacional dos Consórcios Públicos e Federalismo (ONCPF), de 2013, divididos em três segmentos temporais, antes de 2001, entre 2000 e 2005 e após 2005, ou seja, os marcos institucionais de responsabilidade fiscal e estatuto das cidades e da lei dos consórcios públicos.

Além de análises gráficas e tabulares, um modelo multinomial logit estimou parâmetros e intervalos de confiança da correspondência das variáveis, a 5%, mediante chances relativas de escolha dos consórcios, por tema, em relação ao ano não consorciamento, dados os resultados fiscais e a população. A síntese dos resultados das regressões, no Quadro Único, revela a relação sistemática entre participação em consórcios municipais e resultados fiscais positivos dos municípios e populações menores, conforme esperado.

QUADRO ÚNICO – SITUAÇÃO FISCAL E POPULACIONAL DOS MUNICÍPIOS
CONSORCIADOS EM RELAÇÃO AOS DEMAIS

Hipóteses	Áreas Temáticas					
	Saúde	Desenvolvimento	Meio ambiente	Resíduos	Consads	Outros temas
H 1 2000	C	NC	Ns	Ns	No	Ns
H 1 2005	NC	NC	NC	NC	Ns	NC
H 1 2010	NC	NC	NC	NC	NC	NC
H 2 2000	C	C	C	C	No	C
H 2 2005	NC	Ns	Ns	NC	C	C
H 2 2010	Ns	NC	NC	Ns	Ns	Ns
H 4 2000	C	Ns	Ns	Ns	No	Ns
H 4 2005	C	Ns	Ns	Ns	C	Ns
H 4 2010	C	Ns	Ns	Ns	C	Ns
H 0	C	C	C	C	C	C

Fonte: Elaboração dos autores. Ns = não significativo a 5,1%; No = não observado; C = Hipótese confirmada; NC = Hipótese não confirmada; DCL = Dívida Consolidada Líquida.

Os resultados mostraram que, até 2000, os consorciamentos significativos, nas áreas de saúde, desenvolvimento, meio ambiente, resíduos sólidos, Consads e outros temas, estiveram relacionados a indicadores fiscais piores de despesas com pessoal e dívidas consolidadas líquidas, em relação aos não consorciados. Contudo, a situação inverteu-se, após a LRF e o Estatuto das Cidades e, mais ainda, após a Lei dos Consórcios. Tal trajetória condiz com a aceitação de H0, a hipótese central de que a participação em consórcios públicos municipais está significativamente associada à melhoria de indicadores fiscais, conforme a justificativa dada pelo autor do projeto da Lei dos Consórcios Públicos. Tal aceitação decorreu dos resultados empíricos que corroboraram a hipótese central.

Há tendência à concentração regional dos consórcios municipais, com rejeição de H3. Apesar das mudanças, na distribuição regional desses consórcios, ainda há concentração das ocorrências de associações municipais, nas regiões Sul e Sudeste. Tal achado remete à conveniência e à oportunidade da indução de processos associativistas de redução das desigualdades, nas regiões Norte, Centro-oeste e Nordeste, as regiões mais necessitadas de políticas públicas.

As hipóteses de aumento, redução e novo incremento da participação associativista, H5, H6 e H7, conforme a edição da LRF, até a Lei dos Consórcios e após esta

Lei, foram aceitas, assim como H4, de relação inversa entre consórcios municipais e a população. Foi possível verificar a maior incidência dos registros de consorciamento em municípios com menor população do que nos não consorciados.

Destaca-se que o campo de estudo de consórcios municipais ficaria enriquecido pela maior disponibilidade de dados abertos consolidados de forma regulamentada e sistematizada. O Observatório Nacional dos Consórcios Públicos e do Federalismo, entidade privada, financiada pela Organizações das Nações Unidas, ainda enfrenta muitas dificuldades, para gerar tais informações, que poderiam integrar a consolidação de dados federativos, a exemplo do Finbra.

Por oportuno, a partir dessa pesquisa, podem ser extraídas implicações práticas para o instituto regido pela Lei nº 11.107/2005, como por exemplo, a necessidade de instrumentos específicos sistemáticos de avaliação e mensuração de eficácia, eficiência e efetividade dessas associações públicas, de forma a permitir a efetiva consolidação do federalismo brasileiro. Os consórcios públicos são uma alternativa exitosa, de aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão e controle das intervenções governamentais, dadas as restrições fiscais no federalismo brasileiro. Seguem sugestões de proposições interventivas:

Apresentação de proposta de Resolução pelo Senado Federal, que regule limites específicos, para as dívidas consolidadas dos consórcios públicos;

Apresentação de proposta de alteração da Lei de Responsabilidade Fiscal, que objetive criar limites fiscais específicos, para a despesa com pessoal dos consórcios públicos;

Institucionalização de banco de dados federal, que capte dados detalhados dos consórcios públicos no Brasil, de forma a permitir melhor avaliação e mensuração da eficiência, eficácia e efetividade dessa forma de associação pública.

Referências

ABREU, M. Descentralização e federalismo. **Cadernos Aslegis**, Brasília, DF, v. 3, n. 7, p. 30-35, jan./abr. 1999.

ABRÚCIO, F. L.; SOARES M. M. Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC. (**Séries Pesquisas**, n.º 24). São Paulo: Fundação Konrad Adenaur, 2001.

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, 2007.

_____. Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira. 2. ed. Editora Hucitec, 2002.

AFONSO, J. R.; SERRA, J. Federalismo fiscal à brasileira: algumas reflexões. **Revista do BNDES**, v. 6, n. 12, p. 3-30, 1999.

AFFONSO, R. **Os municípios e os desafios da federação no Brasil**. São Paulo em perspectiva, v. 10, n. 3, p. 3-10, 1996.

ALCÂNTARA, F. H. C. As reformas legais e o processo de descentralização: aspectos jurídicos e políticos. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, n. 39, p. 197-210, 2011.

ARRETCHE, M. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo Perspec.** [online]. v.18, n.2, p. 17-26, 2004.

AZEVEDO, N. P. A UNDIME e os desafios da educação municipal. **Estudos Avançados da USP**, São Paulo, n. 42, p. 141-152, maio/ago. 2001.

BRASIL. **Câmara dos Deputados. Proposta de Emenda à Constituição nº 173**, de 23 de agosto de 1995. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas, e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília, DF, 1995. Acesso em: 10 ago. 2014.

_____. **Constituição (1891)**. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 24 fev. 1891. Acesso em: 10 ago. 2014.

_____. **Constituição (1937)**. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro, 10 nov. 1937. Acesso em: 10 ago. 2014.

_____. **Constituição (1967)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 24 jan. 1967. Acesso em: 10 ago. 2014.

_____. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 5 out. 1988. Acesso em: 10 ago. 2014.

_____. **Decreto n. 6.017**, de 17 de janeiro de 2007. Regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, e dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Brasília, DF, 2007. Acesso em: 10/08/14.

_____. **Lei n. 10.257**, de 10 de julho de 2001 (Estatuto das Cidades). Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/legislacao>. Acesso em: 10/08/14.

_____. **Lei n. 11.107**, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 07 abr. 2005. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/legislacao>. Acesso em: 10/08/14.

_____. **Lei Complementar n. 101**, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 mai. 2000. Disponível em: <http://www.presidencia.gov.br/legislacao>. Acesso em: 10/08/14.

CALDAS, E. de L. **Formação de agendas governamentais local: o caso dos consórcios intermunicipais**. 2007. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia,

Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

CAMERON, A. C.; TRIVEDI, P. K. **Microeconometrics using stata**. College Station, TX: Stata Press, 2009.

CARDOSO, F. H. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1995.

CASTRO, I. E. de. **Geografia e política: território, escalas de ação e instituições**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

CIGOLINI, A. A. Território e criação de municípios: o significado teórico-político da compartimentação do espaço. **RA'E GA-O Espaço Geográfico em Análise**, v. 25, 2012.

COSSIO, F. A. B. **Ensaio sobre federalismo fiscal no Brasil**. Rio de Janeiro, RJ. Tese de Doutorado. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Disponível em: www2.dbd.puc-rio.br/pergamum/tesesabertas/9716215_02_pretexto.pdf. Acesso em 10.08.2014, v. 13, n. 04, p. 2009, 2002.

CRUZ, M. do C. Consórcios Intermunicipais: uma alternativa de integração regional ascendente. In: SPINK, P.; CACCIA BAVA, S.; PAULICS, V. (Org.). **Novos contornos da gestão local: conceitos em construção**. São Paulo: Instituto Pólis/Programa Gestão Pública e Cidadania, 2002.

DIAS, S. G. **Possibilidades jurídico-institucionais dos Consórcios Públicos**. 2006. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **Revista de administração pública**, v. 35, n. 1, p. 119-144, 2002.

FNP. **Frente Nacional dos Prefeitos: Observatório Nacional dos Consórcios Públicos**. Disponível em: <http://www.fnp.org.br/consorcios.html>. Acesso em: 12 ago. 2014.

GAZZOLI, P. **Comunidades de prática enquanto viabilizadoras de projetos comuns em ambientes turbulentos: uma abordagem crítica**. ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – ENANPAD, v. 30, 2006.

GIUBERTI, A. C. Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos sobre o gasto com pessoal dos municípios brasileiros. **Anais do XXXIII ENCONTRO DE ECONOMIA DA ANPEC**, 2005.

GONÇALVES, R. A. **O financiamento da educação: um sistema em desequilíbrio**. Cadernos de Pesquisa, São Paulo, SP, n. 103, p. 14-52, mar. 1998.

GUIMARÃES, T. de A. A nova administração pública e a abordagem da competência. **Revista de administração pública**, v. 34, n. 3, p. 125-140, 2002.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. www.ibge.gov.br Acesso em: 10 ago. 2014.

_____. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC)** 2011. Rio de Janeiro: IBGE, 2011. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfil-munic/2011/default.shtm>> Acesso em: 10 ago. 2014.

LIMA, L. D. Conexões entre o federalismo fiscal e o financiamento da política de saúde no Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, n.º 002, p. 511-522, 2007.

LINHARES, P. T.; CUNHA, A. S.; FERREIRA, A. P. L. **Cooperação federativa: a formação de consórcios públicos no Brasil**. Brasil em Desenvolvimento. Brasília: Ipea, p. 37-54, 2010.

LIJPHART, A. **Modelos de Democracia: Desempenho e Padrões de Governo em 36 Países**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2003.

LOUREIRO, M. R.; ABRUCIO, F. L. **Política e reformas fiscais no Brasil recente**. **Revista de Economia política**, v. 24, n. 1, p. 50-72, 2004.

MACEDO, J. de J.; CORBARI, E. C. Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal no endividamento dos Municípios Brasileiros: uma análise de dados em painéis. **Revista Contabilidade & Finanças - USP**, v. 20, n. 51, p. 44-60, 2009.

MACHADO, J. A. Gestão de políticas públicas no estado federativo: apostas e armadilhas. **Revista de Ciências Sociais (DADOS)**, v. 5, n. 002, p. 433-457, 2008.

MARSHALL, A. **Industry and Trade: A Study of industrial technique and business organization; and of their influences on the condition of various classes and nations**. 1920. Disponível em <<http://www.econlib.org/library/marshall/marPtoc.html>> Acesso em: 10 ago. 2014.

MARTINS, L. M. **Proposta de metodologia para o desenvolvimento do turismo regional pela abordagem de aglomerados produtivos**. Larissa Mongruel Martins. – Ponta Grossa: [s.n.], p. 108 f.: Il; 2009.

MEDAUAR, O. **Consórcios públicos: comentários à Lei n. 11.107/2005**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2006.

MOISÉS, H. N. Cooperação intermunicipal: instrumento de ação e desenvolvimento de políticas públicas e participação social em meio ambiente. **Informativo Cepam: consórcio: uma forma de cooperação intermunicipal**, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 105-122, 2001.

MULLER, E. V.; GRECO, M. Avaliação da satisfação dos usuários com os serviços do consórcio intermunicipal de saúde do noroeste do Paraná. **Ciência Saúde Colet**, v. 15, n. 3, p. 925-930, 2010.

MUSGRAVE, R. A. **The theory of public finance: a study in public economy**. New York: McGraw-Hill, 1959.

MUSGRAVE, R. A.; MUSGRAVE, P. B. **Finanças públicas: teoria e prática**. São Paulo: Campus/USP, 1980.

NIYAMA, J. K.; CARVALHO, D. G.; BATISTA, E. D.; FREIRE, A. A. S. **Manual de Contabilidade de Consórcio**. **Edições Inteligentes**, São Paulo, 2005.

NUNES, S. P.; NUNES, R. da C. **Dois anos de Responsabilidade Fiscal do Brasil**: uma avaliação dos resultados à luz do modelo do fundo comum. Texto para Discussão n. 276/2003. Brasília: UNB, 2003. Disponível em: <<http://www.unb.br>> Acesso em: 20 mar. 2008.

OATES, W. E. An essay on fiscal federalism. **Journal of economic literature**, v. 37, n. 3, p. 1120-1149, 1999.

OATES, W. E. **Fiscal federalism**. New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.

OLIVEIRA, V. E. de. **Municípios Cooperando com Municípios**: Relações Federativas e consórcios intermunicipais de saúde no Estado de São Paulo; 2008.

PAULA, A. P. P. **Administração pública brasileira**: entre o gerencialismo e a gestão social. Revista de Administração de Empresas, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005.

PELLETIER, R. **Le Québec et le fédéralisme canadien**: un regard critique. Québec: Les Presses de l'Université Laval, 2008.

PERSSON, T., ROLAND, G.; TABELLINI, G. Separation of Powers and Political Accountability. **Quarterly Journal of Economics**, v. 112, n° 4, p. 1163-1202, 1997.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Subchefia de Assuntos Federativos**: Portal Federativo. Disponível em: < <http://www.portalfederativo.gov.br/> >. Acesso em: 12 agosto 2014.

SANTOS, A. P. Autonomia municipal no contexto federativo brasileiro. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n.120, p.209-230, jan./jun. 2011.

SANTOS, M. O País distorcido. São Paulo: Publifolha, 2002

SESSO, U. A.; MORETTO, A. C.; RODRIGUES, R. L.; GUILHOTO, J. J. M. Interações sinérgicas e transbordamento do efeito multiplicador de produção das grandes regiões do Brasil. **Econ. Apl.** [online], vol.10, n.2, p. 225-247, 2006.

SILVA, M. S. Teoria do federalismo fiscal: notas sobre as contribuições de Oates. Musgrave, 2005.

SPINK, P. K.; TEIXEIRA, M. A. C.; CLEMENTE, R. Gestão, governo e governança em regiões metropolitanas. Cadernos Metrôpole, São Paulo, v. 11, n. 22, p. 453-476, jul./dez. 2009.

STRELEC, T. C. **Desafios da adaptação institucional**: um estudo do impacto da Lei de Consórcios Públicos no Estado de São Paulo/Thamara Caroline Strelec, 201 f, 2011.

TIEBOUT, C. M. A pure Theory of Local Government Expenditure. **Journal of Political Economy**, v. 64, p. 416-424, 1956.

TSEBELIS, G. Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 12, n. 34, p. 89-117, 1997.

_____. **Veto Players**: How Political Institutions Work. New York, Princeton University Press, 2002.

VAZ, J. C. **Consórcios intermunicipais**. Pólis – Ildesfes, São Paulo, n. 97, p. 1-2, 1997.