

CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL: características dos municípios participantes

Greisson Almeida Pereira

Universidade Católica de Brasília (UCB)

Tito Belchior da Silva Moreira

Universidade Católica de Brasília (UCB)

CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL: características dos municípios participantes

Resumo O objetivo deste trabalho é verificar quais as características econômicas, demográficas, políticas, fiscais e sociais dos municípios brasileiros que participam de algum tipo de consórcio público intermunicipal. Para tanto, analisa o modelo de regressão *probit* com dados em *cross-section* para os 5.565 municípios brasileiros existentes em 2010. Os resultados encontrados mostram evidências empíricas de que os municípios que participam de algum tipo de consórcio público intermunicipal apresentam melhores níveis de renda per capita, taxa de desocupação, IDH e índice de saneamento. O trabalho constata, também, que esses municípios têm nível populacional e receitas tributárias per capita menores e maior capacidade de autofinanciamento. Conclui que as variáveis referentes às características político-partidárias não apresentam significância estatística quando avaliadas sob o âmbito federal. Quanto ao âmbito estadual, elas foram significativas quando incorporadas mais variáveis ao modelo, indicando vinculação partidária entre os municípios participantes e seus governos estaduais.

Palavras-chave: Consórcio Público Intermunicipal, Descentralização, Políticas públicas.

PUBLIC INTERMUNICIPAL CONSORTIUM: characteristics of the participating municipalities

Abstract: The objective of this work is to verify which the economic, demographic, political, fiscal and social characteristics of the municipalities that participating in some kind of public intermunicipal consortium. It was used the probit regression model with data in cross-section for the 5,565 Brazilian municipalities existing in 2010. The results showed empirical evidence that the municipalities that participate in some type of public intermunicipal consortium have better levels of per capita income, unemployment rate, HDI index and inadequate sanitation. It was also found that these municipalities have lower population level and tax revenues per capita and higher cash flows. It concludes that the variables relating to characteristics of political parties were not statistically significant when evaluated on the federal level. As to the state level, they were significant when incorporated more variables to the model, indicating partisan linkage between municipalities and their state governments.

Key words: Municipal Public Consortium, Decentralization, Public policies.

Recebido em: 01.05.2015. Aprovado em: 07.03.2016.

R. Pol. Públ., São Luís, v. 20, n 1, p.307-326, jan./jun. 2016.

1 INTRODUÇÃO

A descentralização política e fiscal vivenciada no Brasil após a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988 proporcionou maior autonomia aos municípios na condução de suas políticas públicas. Os governantes podem decidir, sozinhos, a melhor forma de gerir seus recursos e atender às necessidades da população local, sem interferência de um centralizador.

Juntamente com a descentralização, verificou-se no país um aumento no número de municípios criados desde 1988. De acordo com os dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 1980 havia 3.992 municípios no Brasil. Esse número vai para 5.565 em 2010, ou seja, houve um incremento de 39,40% no número de municípios nos últimos 30 anos.

A descentralização proporcionou maior autonomia para os municípios e ao mesmo tempo maior responsabilidade e aumento de gastos. Para fazer frente ao aumento das despesas os municípios começaram a se organizar na forma de arranjos associativos. A cooperação intermunicipal constitui uma alternativa para solucionar os problemas que são característicos de uma mesma região, afetando todos os municípios que ali se encontram.

A forma de associação do tipo consórcio público intermunicipal (CPI) está prevista no país desde a Constituição de 1891.

Entretanto, sua sistematização e disseminação começaram a se fortalecer no final da década de 90, quando a descentralização impôs aos municípios o dilema da cooperação e coordenação. A partir daí, o CPI foi introduzido na agenda dos governos locais, especificamente naqueles que se recusavam a confundir sua autonomia política com o discurso de autossuficiência autárquica. Os CPI são formados com o objetivo de prestar algum serviço público de forma conjunta em função dos interesses comuns entre os municípios participantes.

Reconhecendo a importância dessa forma de associação, a Emenda Constitucional (EC) nº 19, de 4 de junho de 1998, alterou o art. 241 da CF/1988, possibilitando a formalização de consórcios públicos:

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre 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, art. 241, caput).

Apesar da alteração no art. 241 da CF/1988, em 1998, a regulamentação dos Consórcios Públicos veio a ocorrer somente

sete anos depois, com a publicação da Lei nº 11.107, em 6 de abril de 2005, denominada Lei de Consórcios Públicos. Esta lei instituiu procedimentos para se contratar as relações de cooperação federativa, podendo ser utilizada tanto nas relações dos municípios com eles mesmos, com o Estado, com a União, ou com ambos (BRASIL, 2005).

Em 17 de janeiro de 2007 foi publicado o Decreto nº 6.017, que regulamenta a Lei nº 11.107/2005. Segundo Filho (2008), essa legislação vem atender a lógica da formação de um Estado Federado, que se baseia na cooperação entre seus entes. Nele, o consórcio é definido como:

[...] pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei nº 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos. (BRASIL, 2007, art. 2º, inciso I).

Conforme Araújo (2006 apud DIEGUEZ, 2011), os consórcios têm mais estabilidade e são menos voláteis que outras formas de associação, pois há previsão legal para existência de cláusula que prevê as condições de punição, suspensão, retirada de participantes e extinção do consórcio.

Dado que o consórcio público vem suprir uma lacuna causada pela descentralização, em que temos vários municípios com problemas comuns, esse artigo tem como objetivo principal identificar as características econômicas, demográficas, políticas, fiscais e sociais dos municípios que participam de algum tipo de CPI.

Os resultados encontrados permitirão aos agentes públicos ter uma visão dos municípios que se consorciaram. No Brasil, é o primeiro trabalho a tratar, empiricamente, as características de todos os municípios brasileiros que participam de algum tipo de consórcio público intermunicipal.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Segundo dados do IBGE, 283 municípios brasileiros possuíam mais de 100 mil habitantes em 2010, ou seja, apenas 5,09% do número total de municípios apresenta uma classe de tamanho populacional com capacidade de sustentar uma economia local que resulte em carga municipal com alguma expressão. Apenas as médias e grandes cidades podem experimentar a descentralização como forma de inovação (SANTOS, 2004)

Gomes e Mac Dowell (1997) argumentam que, se descentralizar implica em criar mais e mais municípios e, se a maior parte dos novos municípios produz mais custos

Tabela 1 - Quantidade de municípios por classe populacional e região

Classe Populacional	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste	Brasil
1 - Até 5.000	86	242	399	433	143	1.303
2 - 5.001 até 10.000	81	363	390	273	105	1.212
3 - 10.001 até 20.000	108	591	356	234	111	1.400
4 - 20.001 até 50.000	111	427	286	147	72	1.043
5 - 50.001 até 100.000	42	114	98	53	17	324
6 - 100.001 até 500.000	19	46	122	44	14	245
7 - Maior que 500.000	2	11	17	4	4	38
Total	449	1.794	1.668	1.188	466	5.565

Fonte: Elaborado pelos autores, com base nos dados do: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de informações básicas municipais:** perfil dos municípios brasileiros 2011. Rio de Janeiro, 2012.

do que benefícios, pode ocorrer que a descentralização, no cômputo geral, traga mais prejuízos do que lucros.

No trabalho de Sousa e Ramos (1999), é demonstrado que nas regiões Sudeste e Nordeste do Brasil os baixos níveis de eficiência explicam as economias de escala. A pesquisa dos autores concluiu que a atual política de descentralização no Brasil não promoveu o uso eficiente dos recursos públicos. A criação de vários municípios pequenos conduz ao aumento dos custos médios dos serviços municipais. Conforme demonstrado na **Tabela 1**, a quantidade de municípios com até 10 mil habitantes é de 2.515 e representa 45,19% do total de municípios brasileiros, ou seja, quase metade dos municípios tem menos de 10 mil habitantes.

Segundo Shrestha e Richard (2007), uma larga escala de produção permite compartilhar capital e trabalho de maneira que se consiga reduzir o custo unitário de produção. No caso dos municípios,

especificamente os menores, o tamanho pode ser um limitador que impede a produção crescente de escala, fazendo com que a produção seja ineficiente. A ineficiência também pode ser causada por externalidades, ou seja, ações dos governos locais podem influenciar nos municípios vizinhos, tanto positiva quanto negativamente.

Para Gomes e Mac Dowell (2000), na medida em que a descentralização e o federalismo municipal têm sido caracterizados por um aumento no número de municípios criados no país, parcelas cada vez maiores dos recursos tributários totais disponíveis para os três níveis de governo estão sendo consumidas no pagamento de vereadores e do pessoal da administração direta, ou seja, menos dinheiro sobra para a prestação de serviços públicos.

Díaz (2007) assinala que são antagônicos os resultados da descentralização. Enquanto há uma revitalização positiva das autonomias locais, com maior participação da sociedade no controle e na fiscalização da gestão pública, há também consequências que

são a diminuição e deterioração da oferta de serviços públicos.

Apesar da evidência e corroboração de alguns autores de que a descentralização não é positiva para muitos municípios, especificamente por causa da quantidade de municípios pequenos existentes no país, há autores que a defendem:

[...] nada mais estimulante que a criação de novas unidades municipais que, além de levarem a figura do Poder Público a atuar mais e mais pelo interior do país, promovem uma melhor redistribuição dos recursos públicos pelo espaço do território nacional. (BREMAEKER, 1991, p. 91, apud GOMES; MAC DOWELL, 1997, p. 2)

Guimarães (2010) descreve a descentralização como mecanismo de fortalecimento da Federação. Segundo a autora,

[...] a descentralização, fenômeno de organização adotado não só no Brasil, mas também em diversos outros países, deve ser considerada uma forma mais democrática, eficiente, eficaz e inovadora de gestão pública. (GUIMARÃES, 2010, p. 22).

O processo de descentralização está associado à aproximação entre o governo

e os cidadãos, o que permite um maior controle dos governantes sobre as necessidades locais.

Diante do quadro de descentralização, as articulações intermunicipais vêm ganhando magnitude como instrumento de gestão local e manifestação de um processo de convergência dos meios de integração territorial. Segundo Cruz (2001), os consórcios são oriundos de respostas para a solução de problemas resultantes do interesse local, respeitando a autonomia de cada ente participante. Esse tipo de instrumento tem sido utilizado como planejamento das ações de âmbito regional, mas organizado a partir do olhar dos municípios que o compõem.

Segundo Cingolane (2006 apud DÍAZ, 2007), as pesquisas relativas às relações intergovernamentais estão concentradas nas relações fiscais ou financeiras entre governo central e governos locais. Frequentemente verifica-se, nesses estudos, a alta dependência dos governos subnacionais em relação aos governos centrais e o incremento de gastos que a descentralização tem provocado.

Dessa forma, conforme afirma Prates (2010, p. 5), os CPI

[...] se constituem na ideia de 'juntar' forças para a realização de objetivos que cada ente pertencente ao consórcio isoladamente não teria condições de sanar, dada a sua fragilidade financeira ou de recursos humanos.

A perspectiva da cooperação entre municípios se encontra no equilíbrio entre duas forças contraditórias imanentes à gestão das cidades. De um lado têm-se as forças centrífugas, representadas pelas demandas específicas da população local e o receio dos gestores de perder o controle e os dividendos das decisões de política pública que dão origem ao individualismo local. De outro lado, têm-se as forças centrípetas, vinculadas aos limites da capacidade fiscal e aos problemas que transbordam as fronteiras de um único município (NIERO, 2011).

Para Shrestha e Richard (2007), as cidades com maior autonomia fiscal tendem a prover os serviços de maneira mais eficiente. Por outro lado, buscam na cooperação uma forma de reduzir os custos com a provisão de serviços públicos.

Corroborando com essa ideia, Teixeira (2007) afirma que o consorciamento para prover serviços de saúde levará a uma maior oferta de política pública para o município mais pobre e o município mais rico se associa tendo por motivação maior não o aumento da produção de bem público, mas sim a redução, em termos médios, de seus custos com a pasta.

Sousa e Ramos (1999) concluem que, em consequência à existência de economias crescentes de escala, um aumento proporcional em todos os indicadores de serviços públicos poderia ser financiado

através de um aumento proporcionalmente menor nas despesas correntes. Os autores sugerem que aumentando o tamanho típico do município, a provisão de serviços públicos poderia ser incrementada sem necessariamente incorrer em aumento de custos.

Com relação à análise política das relações intermunicipais, deve ser analisado se os interesses político-partidários não são capazes de arrefecer a solidariedade intermunicipal. Os interesses que mobilizam a atuação conjunta não devem ser subsumidos a interesses individuais (DIEGUEZ, 2011).

Centrángolo e Jiménez (2004 apud DÍAZ, 2007, p. 6), fazendo referência ao gasto público e sua alocação entre os diferentes níveis de governo, assinalam que

[...] a falta de uma clara divisão das responsabilidades de gastos entre os distintos níveis de governo costumam ser a fonte principal de conflito entre eles, além de provocar também o uso ineficiente e desigual dos recursos.

Teixeira (2007) pesquisou os aspectos relacionados à motivação que leva os gestores públicos a promover a associação de municípios por meio de consórcios, às debilidades no tocante à formação e sustentabilidade dessas parcerias e às formas de superar as dificuldades por meio do desenho de mecanismos de incentivos. Segundo a autora, as punições para os

municípios que não cumprirem com suas obrigações para com o consórcio não foram claramente estabelecidas em Lei, o que pode, muitas vezes, comprometer a viabilidade da parceria. Além disso, não há incentivos monetários para a formação e manutenção dos consórcios. Há necessidade de assegurar que os ganhos dessas parcerias sejam suficientemente elevados de forma a atrair os municípios. A criação de mecanismo de punição desvinculada de incentivos monetários pode levar a situações em que essas parcerias não sejam formadas.

Guimarães (2010) analisou a figura dos consórcios públicos enquanto mecanismo de cooperação entre entes federados para fins de realização de interesses comuns, buscando identificar as possibilidades e vantagens que poderiam ser a eles atribuídas, bem como as condições que poderiam ser apontadas como essenciais para a sua formação e desempenho regular. Segundo a autora, o consórcio público propicia maior eficiência na utilização de recursos públicos e aumenta a capacidade de realização dos entes federados.

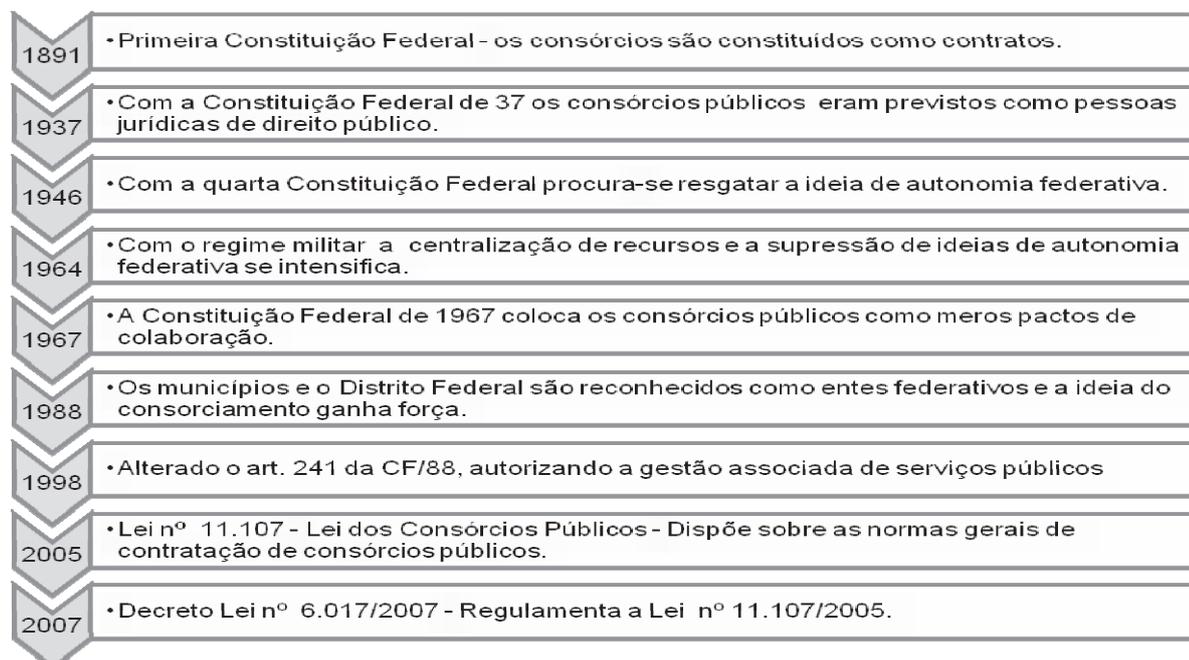
Niero (2011) estudou a influência dos fatores exógenos atrelados às características econômicas, fiscais, demográficas, sociais e geográficas das comunidades locais na propensão a cooperar por parte dos governos municipais. Sua pesquisa se restringiu aos municípios do Estado de São Paulo. O estudo demonstrou

que os benefícios potenciais advindos dos acordos de cooperação intermunicipais dependem da superação de barreiras à sua implementação, associadas à conciliação de interesses de diversos agentes, questões pessoais, políticas e contextuais. O município de maior porte e maior receita tributária municipal tem potencial para exercer a liderança sobre os demais parceiros, conciliando interesses e superando as barreiras associadas às diferenças entre eles.

A organização dos municípios sob a forma de consórcio público se iniciou em 1891, com a promulgação da primeira Constituição Federal. A partir daí, conforme demonstrado na **Figura 1**, houve uma lacuna de referência a esse tipo de associação no período do golpe militar até a CF de 1988. (PRATES, 2010).

A constituição de um consórcio público se inicia com a elaboração do protocolo de intenções. Trata-se do documento inicial do consórcio público. Seu conteúdo mínimo deve obedecer ao que está disposto na Lei nº 11.107/2005 e no seu regulamento, o Decreto nº 6.017/2007. Nos casos dos CPI, o documento deve ser assinado pelos chefes do poder executivo de cada um dos consorciados e, em seguida, publicado para conhecimento público.

Após a elaboração do protocolo de intenções é realizada a ratificação desse documento, por meio de Lei, na qual o

Figura 1 - Evolução da legislação brasileira sobre consórcio público

Fonte: PRATES, A. M. Q. Articulação Intergovernamental: o caso dos consórcios públicos intermunicipais no Brasil. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA A POBREZA E A DESIGUALDADE, 1., 2010, Natal. **Anais eletrônicos...** Natal: UFRN, 2010. Disponível em: <<http://www.cchla.ufrn.br/cnpp/pgs/anais/>>. Acesso em: 12 out. 2013.

legislativo de cada município aprova o documento inicial. Se estiver previsto que o CPI pode ser constituído sem que seja necessária a ratificação, esta etapa pode ser dispensada. Pode ser estipulado no Protocolo de Intenções que o consórcio público possa ser constituído pela ratificação da maioria dos municípios. Nesse caso não se faz necessária a ratificação por todos.

Concluídos os procedimentos de ratificação, o protocolo de intenções passa a se chamar contrato de consórcio público intermunicipal. Refere-se ao mesmo documento, porém, com denominação distinta. Nesse momento, pode ser convocada a assembleia geral do CPI, que verifica a ratificação do Protocolo de Intenções por parte de cada consorciado, proclamando o consórcio

como constituído. A partir daí se decide sobre os estatutos, que devem obedecer ao contrato de consórcio público.

O consórcio público deve possuir um orçamento mensal, estruturado em dotações, e aprovado em assembleia geral. Os recursos financeiros podem ser direcionados ao consórcio por meio de contrato de rateio, pagamento pela contratação dos serviços pelos municípios participantes ou pela celebração de convênios.

De acordo com o Decreto nº 6017/2007, a contratação de operação de crédito por parte do consórcio público se sujeita aos limites e condições próprios estabelecidos pelo Senado Federal, em consonância com o inciso VII do art. 52 da CF/1988.

Na Resolução nº 43, 21 de dezembro de 2001 do Senado Federal, que dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, não há menção quanto à possibilidade de contratação de operação de crédito por consórcio público. Entretanto, encontra-se em tramitação na Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) do Senado Federal, o Projeto de Resolução nº 32 de 2007, que acrescenta o artigo 50-A à Resolução 43/2001 do Senado Federal, possibilitando a contratação de operação de crédito externo e interno por consórcio público.

3 METODOLOGIA

Para análise empírica foram utilizadas as bases de dados do IBGE, da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN), do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

A pesquisa do IBGE que gerou a Base Munic 2011 investigou, em seu questionário básico, os seguintes temas relativos à administração pública municipal: recursos humanos, articulações interinstitucionais, educação, saúde, habitação, saneamento básico e direitos humanos. Com relação às articulações interinstitucionais, a pesquisa apresentou dados referentes a toda

forma de articulação mantida pelo município, incluindo os CPI. A pesquisa abrangeu os 5.565 municípios existentes no Brasil até 31 de dezembro de 2010.

Os dados financeiros dos municípios foram obtidos na base *Finanças Públicas do Brasil - Dados Contábeis dos Municípios de 2011* (BRASIL, 2011), elaborada pela STN, composta de informações sobre a execução orçamentária, a posição patrimonial e os demonstrativos de variações patrimoniais dos municípios brasileiros referentes ao exercício financeiro de 2011, extraídos dos balanços consolidados.

Os dados sociais foram obtidos do Censo 2010 do IBGE e nos indicadores do Atlas do Desenvolvimento Humano Brasil 2013, elaborado pelo PNUD, em parceria com o Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA) e a Fundação João Pinheiro (FJP).

Os dados dos partidos políticos dos prefeitos eleitos em 2004 e das coligações partidárias que elegeram os governadores estaduais e presidente da república eleitos em 2002 e 2006 foram obtidos no sítio do TSE.

Segundo dados agrupados na **Tabela 2**, pouco mais da metade dos municípios brasileiros, 52,16%, participam de algum tipo de CPI, sendo que a maioria deles se concentra nas regiões Sudeste e Sul. Sob a ótica populacional, o contingente de pessoas que se beneficiam do consorciamento municipal ainda é menor do que daqueles que não participam dos CPI.

Tabela 2 - Quantidade de municípios que participam e não participam de algum tipo de consórcio público distribuídos por população

Região	Nº municípios		População	
	Participam	Não participam	Participam	Não participam
1 - Norte	65	384	3.359.317	12.735.870
2 - Nordeste	546	1.248	18.649.832	34.852.027
3 - Sudeste	1.170	498	41.689.419	39.286.197
4 - Sul	959	229	21.048.763	6.513.670
5 - Centro-Oeste	163	303	2.259.037	11.985.155
Total	2.903	2.662	87.006.368	105.372.919

Fonte: Elaborado pelos autores, com base nos dados do IBGE (2012).

Tabela 3 - Quantidade e percentual de participação dos municípios por tipos de consórcio público intermunicipal e região

Tipos de CPI	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-oeste	Total	
						Qtde	%
Saúde	25	312	974	865	112	2.288	40,63%
Meio ambiente	14	125	275	225	65	704	12,50%
Turismo	5	48	214	163	26	456	8,10%
Saneamento básico	14	156	113	129	14	426	7,57%
Desenvolvimento urbano	12	100	170	93	27	402	7,14%
Educação	12	86	95	73	14	280	4,97%
Cultura	10	60	94	70	14	248	4,40%
Habitação	8	95	63	61	14	241	4,28%
Desenvolvimento social	8	66	75	59	24	232	4,12%
Transporte	5	52	79	48	27	211	3,75%
Emprego e trabalho	3	48	46	36	10	143	2,54%
Total	116	1.148	2.198	1.822	347	5.631	100%

Fonte: Elaborado pelos autores, com base nos dados do IBGE (2012).

Agrupando os dados em tipos de CPI, verifica-se, de acordo com a **Tabela 3**, que o maior número de CPI é o de saúde, representando 40,63%, seguido pelos CPI de meio ambiente (12,50%), turismo (8,10%), saneamento básico (7,57%) e desenvolvimento urbano (7,14%). Os demais, educação, desenvolvimento social, emprego e trabalho, cultura, habitação e transporte representam, juntos, 24,06% do total de CPI no país.

Para identificar as características dos municípios que participam de algum tipo de CPI utilizaram-se modelos de regressão do tipo *probit*, com dados em *cross-section* para os 5.565 municípios existentes no país em 2010. A variável dependente foi a condição de o município participar ou não de algum tipo de CPI. Portanto, trata-se de um modelo de regressão em que a variável dependente participa de consórcio público intermunicipal, sigla PCI, é do tipo binária, ou seja, “0” quando

o município não participar de nenhum tipo de CPI e “1” quando o município participar de pelo menos um tipo de CPI. O software utilizado foi o *Stata 11*.

Segundo Gerber e Gibson (2005 apud NIERO, 2011), em um contexto marcado pela pobreza e baixas taxas de crescimento, fica favorecida a cooperação entre governos locais. No enfrentamento de condições econômicas e sociais mais severas, como elevados níveis de desemprego ou de pobreza, as comunidades são motivadas a empreender projetos para amenizar as situações. LeRoux e Carr (2007 apud NIERO, 2011) formula a hipótese de que as comunidades que apresentam um quadro de baixo Produto Interno Bruto (PIB) per capita são mais inclinadas a concretizar acordos de cooperação com outras localidades.

Optou-se, neste trabalho, em utilizar a renda per capita, calculada pelo PNUD, definida como a razão entre a soma da renda de todos os membros da família e o número de membros da mesma. No cálculo do PIB, entra a renda produzida pelas empresas, pelo governo e a diferença entre exportação e importação. Já a renda per capita mede exclusivamente a renda das famílias.

Segundo Post (2004 apud NIERO, 2011), a oportunidade para usufruir os benefícios das economias de escala, por parte das pequenas localidades, é um poderoso argumento na direção da cooperação. A autora observa que a obtenção de economias de

escala está mais ao alcance dos grandes do que dos pequenos municípios. Seguindo a lógica descrita por Niero (2011), espera-se uma relação negativa entre os municípios que se consorciam e o tamanho da sua população.

De acordo com Rocha e Faria (2004), as regras eleitorais e as que definem o funcionamento dos partidos políticos podem redundar em maior ou menor possibilidade de articulação entre os atores políticos. O reforço da capacidade de coordenação dos governos estaduais e federal é apontado como fator facilitador da implementação de esquemas cooperativos.

De acordo com Guimarães (2010), para que o consórcio público se torne cada vez mais usual, é necessário que se unam esforços, que se superem diferenças partidárias e que se criem espaços dialógicos com a sociedade civil para que os anseios da comunidade e do poder público sejam atendidos de forma efetiva.

Segundo Niero (2011), o ciclo eleitoral pode alterar não só o equilíbrio de forças no âmbito local, mas também os eixos que orientam a política pública e a formação de alianças intergovernamentais.

Assim, para se obter as características políticas dos municípios que participam de CPI, foram construídas duas variáveis binárias: base governo federal – indica se o partido do prefeito eleito em 2004 pertence a um dos partidos das coligações que elegeram o presidente da república em 2002 e

2006, sendo “0” para os municípios com partidos divergentes e “1” para municípios com partidos da coligação e base governo estadual – indica se o partido do prefeito eleito em 2004 pertence a um dos partidos políticos das coligações que elegeram os governadores dos respectivos estados dos municípios nas eleições de 2002 e 2006, sendo “0” para municípios com partidos divergentes e “1” para municípios com partidos da coligação.

Segundo Niero (2011), a escassez de recursos enfrentada pelos gestores públicos, o estresse fiscal e a autonomia tributária são fatores que influenciam a propensão a cooperar por parte dos municípios.

LeRoux e Carr (2007 apud NIERO, 2011) e Krueger e McGuire (2005), afirmam que os governos locais com insuficientes bases tributárias tendem a buscar acordos de cooperação com os municípios vizinhos. Com base nessa premissa, Niero (2011, p. 35) formula a seguinte hipótese na sua pesquisa: “[...] quanto mais reduzida a receita tributária municipal per capita das comunidades, maior a motivação a cooperar.”

Para definição da variável capacidade de autofinanciamento, utilizou-se a mesma definição de Guedes e Gasparini (2007), sendo calculada pela participação da receita tributária municipal nas despesas orçamentárias totais.

Quadro 1 - Síntese das variáveis independentes

Grupo	Variável	Definição	Fonte
Econômico	Renda Per Capita	Renda per capita do município em 2010.	PNUD. Atlas 2013.
	Taxa de Desocupação	Percentual da população economicamente ativa (PEA).	IBGE - Censo 2010
Demográfico	População	População do Município em 2010.	IBGE - Censo 2010
Político	Base Governo Federal	Variável Binária que indica se partido do prefeito eleito do município, em 2004, pertencia às coligações que elegeram os presidentes da república em 2002 e 2006. [0=Não / 1=Sim]	IBGE - Base Munic 2011
	Base Governo Estadual	Variável Binária que indica se partido do prefeito eleito do município, em 2004, pertencia às coligações que elegeram os governadores dos respectivos estados em 2002 e 2006. [0=Não / 1=Sim]	TSE
Fiscal	Capacidade de Autofinanciamento	Total das Receitas Tributárias Municipais dividido pelo total das despesas orçamentárias.	STN - Finbra 2011
	Receita Tributária Per Capita	Receita Tributária Per Capita dos Municípios (compreendendo os impostos, taxas e contribuições de melhoria).	STN - Finbra 2011
Social	Índice de Desenvolvimento Humano	Índice de Desenvolvimento Humano dos Municípios em 2010. Quanto maior, melhor.	PNUD. Atlas 2013.
	Taxa de Analfabetismo	Razão entre o número de pessoas com quinze anos ou mais que não sabem nem ler e nem escrever e o total de pessoas nesta faixa etária multiplicado por 100.	IBGE - Censo 2010
	Índice de Saneamento Inadequado	Razão entre as pessoas que vivem em domicílios cujo abastecimento de água não provem de rede geral e cujo esgotamento sanitário não é realizado por rede coletora de esgoto ou fossa séptica e a população total residente em domicílios particulares multiplicado por 100.	IBGE - Censo 2010
	Taxa coleta lixo	Razão entre a população que vive em domicílios com coleta de lixo e a população total multiplicado por 100.	IBGE - Censo 2010

Fonte: Elaborado pelos autores.

Segundo Cruz (2001), o fato dos municípios assumirem maiores competências, principalmente com relação às políticas sociais descentralizadas, não implica que essa esfera tenha mais recursos para a sua implementação. Muitos problemas municipais transcendem o território municipal. Os municípios devem se articular para melhorar a qualidade de vida da população.

De acordo com Ribeiro (2007), os municípios podem se consorciar para execução de diversas ações como: programas de saúde, manejo de resíduos sólidos, educação, abastecimento de água e esgotamento sanitário. Tendo em vista a complexidade das políticas públicas modernas, especialmente as de cunho social, que sempre ultrapassam o âmbito local, é necessário que o gestor saiba articular a ação de seu município com a dos demais entes da Federação (RIBEIRO, 2007).

Krueger e McGuire (2005) afirmam que a motivação para cooperar é maior para os municípios que apresentam necessidades mais agudas nos âmbitos sociais e econômicos.

Conforme literatura pesquisada e em consonância com o objetivo deste trabalho, dividiram-se as variáveis explicativas em cinco grupos, conforme descrito no **Quadro 1**.

Em um modelo de resposta binária, o interesse reside na probabilidade de resposta em que usamos X para representar o conjunto completo de variáveis explicativas. Os coeficientes estimados dão os sinais dos

efeitos parciais de cada X_j sobre a probabilidade de resposta (WOOLDRIDGE, 2010).

Nos casos em que a variável dependente é do tipo qualitativa, o objetivo da regressão é encontrar a probabilidade de que algo aconteça. Os modelos de regressão de escolha são chamados de modelos de probabilidade.

Assim, temos:

$$P(y = 1 | X) = P(y = 1 | x_1, x_2, \dots, x_k) \quad (1)$$

Para uma classe de modelos de resposta binária na forma:

$$P(y=1|X) = G(\beta_0 + \beta_1 x_1 + \dots + \beta_k x_k) = G(\beta_0 + X\beta) \quad (2)$$

onde G é uma função assumindo valores estritamente entre zero e um $0 < G(Z) < 1$, para todos os números Z reais. Isso garante que as probabilidades estimadas de resposta estejam estritamente entre zero e um.

Os coeficientes encontrados nos modelos *probit* dão os sinais dos efeitos parciais de cada x_j sobre a probabilidade de resposta, e a significância estatística de x_j é determinada pela condição de podermos rejeitar $H_0 : \beta_j = 0$ a um nível de significância suficientemente pequeno.

Pretende-se, neste trabalho, encontrar as características dos municípios que participam de algum tipo de CPI por meio da análise dos coeficientes das variáveis

explicativas, calculados com base nos modelos de regressão abaixo:

Modelo 1 - Variáveis dos grupos econômico, demográfico, político e fiscal

$$Pci_j = \beta_0 + \beta_1 rpc_j + \beta_2 des_j + \beta_3 pop_j + \beta_4 gfd_j + \beta_5 ges_j + \beta_6 caf_j + \beta_7 rtp_j + \varepsilon$$

Modelo 2 - Variáveis dos grupos econômico, demográfico, político e fiscal mais o IDH dos municípios.

$$Pci_j = \beta_0 + \beta_1 rpc_j + \beta_2 des_j + \beta_3 pop_j + \beta_4 gfd_j + \beta_5 ges_j + \beta_6 caf_j + \beta_7 rtp_j + \beta_8 idh_j + \varepsilon$$

Modelo 3 - Todas as variáveis

$$Pci_j = \beta_0 + \beta_1 rpc_j + \beta_2 des_j + \beta_3 pop_j + \beta_4 gfd_j + \beta_5 ges_j + \beta_6 caf_j + \beta_7 rtp_j + \beta_8 idh_j + \beta_9 anf_j + \beta_{10} san_j + \beta_{11} lix_j + \varepsilon$$

O efeito marginal das variáveis explicativas (X_{ij}^{-1}) sobre a probabilidade de o

município participar de algum tipo de CPI é dada pela derivada primeira da função de probabilidade acumulativa normal para cada observação no modelo *probit*. Ela representa uma mudança na probabilidade de um município se consorciar dada uma variação nas variáveis independentes. Para os valores e efeito marginal positivo, um acréscimo em x_j aumenta a probabilidade de um município participar de CPI. Para os valores negativos, um acréscimo em x_j representa uma redução na probabilidade de ocorrência de participação em CPI.

4 RESULTADOS

Os resultados da regressão foram agrupados de acordo com os três modelos aplicados, conforme demonstrado na **Tabela 4**. O primeiro contém apenas as variáveis dos

Tabela 4 - Resultado da regressão modelo *probit*

Descrição das Variáveis	Modelo (1) ^a	Modelo (2) ^a	Modelo (3) ^a
Constante	-0,4113475 ***	-3,5963430 ***	-3,636135 ***
Renda per capita	0,0005551 ***	-0,0000802	-0,0001958
Taxa de desocupação	-0,0069428 ***	-0,0070967 ***	-0,0176259 ***
População	-4,170E-07 ***	-3,290E-07 ***	-8,250E-07 ***
Base governo federal	-0,0271370	-0,0324253	-0,0788136
Base governo estadual	-0,0239038	-0,0309792 *	-0,0783567 *
Capacidade de autofinanciamento	0,3763048 **	0,2870557 *	0,7137333 *
Receita tributária per capita	-0,0003085 ***	-0,0002836 ***	-0,0007095 ***
Índice de desenvolvimento humano		2,4035030 ***	6,0203220 ***
Taxa de analfabetismo			0,0039028
Índice de saneamento inadequado			-0,0044005 *
Índice de coleta de lixo			0,0003662
Wald chi2	290,26	421,92	429,64
Prob > Chi2	0,0000	0,0000	0,0000
Pseudo R2	0,0521	0,0657	0,0666

Fonte: Elaborado pelo autor.

Nota: (*), (**) e (***) significa que as variáveis são significativas a um nível de 10%, 5% e 1 % respectivamente.
a – os coeficientes representam os efeitos marginais.

grupos econômico, demográfico, fiscal e político. No segundo foi incluída a variável Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e, por último, incluiu-se todas as variáveis. Como o sinal do coeficiente das variáveis explicativas possui o mesmo sinal dos seus efeitos marginais, optou-se por manter este último.

Os municípios que participam de algum tipo de CPI apresentaram maior renda per capita, contrariando o que era esperado pela literatura. O fato de o município se consorciar vai além da renda das famílias. Trata-se de uma necessidade do município na gestão dos seus recursos.

A taxa de desocupação foi significativa nos três modelos e também contrariou a hipótese formulada pela literatura, ou seja, a de que os municípios que participam de CPI têm menores taxa de desocupação. O resultado dessa variável coaduna com o resultado da variável renda per capita, mostrando que o município pode se beneficiar do consorciamento, mesmo tendo um bom nível de emprego e renda. Os benefícios sociais advindos do consorciamento transcendem as decisões familiares individuais.

Com referência à população, foi constatada a hipótese sugerida de que os municípios que possuem menor contingente populacional têm maior participação em CPI. Isso explica o grande número de gestores municipais que tomam a iniciativa de se consorciarem, tendo em vista que não conseguem atingir suas metas de serviços

públicos individualmente, dado o tamanho populacional.

Quanto aos aspectos políticos, a variável base governo federal não foi significativa em nenhum dos modelos. Já a variável base governo estadual foi significativa a um nível de 10% nos modelos 2 e 3. Assim, considerando os dois últimos resultados, constatou-se que o sinal encontrado para a variável contraria o que foi mencionado pela teoria. Há indicativos de que os municípios que se consorciam possuem boa articulação política com os governos estaduais. O fato de o município estar mais próximo do governo estadual do que do federal explica a significância da variável estadual. Além disso, os benefícios advindos do consorciamento serão mais vistos dentro do território do estado.

No tocante às características fiscais, os municípios que se consorciam têm menor receita tributária per capita e possuem maior capacidade de autofinanciamento. Assim, os resultados estão em conformidade com a literatura para a variável receita tributária per capita e contraria o que foi suposto para a variável capacidade de autofinanciamento. A organização sob a forma de CPI implica em uma maior capacidade do gestor público municipal em termos de negociação e de organização. Consequentemente, tem mais condições de gerir os recursos e maior capacidade de arrecadação e fiscalização tributária.

Os indicadores sociais, ao contrário do que sugere a literatura, apresentaram melhorias naqueles municípios que participam de algum tipo de CPI. O IDH apresentou sinal positivo, contrariando a hipótese inicial. Já entre os demais indicadores sociais, apenas o índice de saneamento inadequado apresentou significância estatística a 10% e o sinal foi contrário ao esperado.

O **Quadro 2** apresenta uma síntese dos sinais dos coeficientes encontrados em comparação com o esperado pela literatura.

6 CONCLUSÃO

O trabalho teve como objetivo identificar quais as características econômicas, demográficas, políticas, fiscais e sociais dos

municípios que participam de algum tipo de consórcio público intermunicipal.

Para identificação dessas características foram estimados três modelos do tipo *probit* com dados em *cross-section* para os 5.565 municípios brasileiros existentes em 2010.

Pouco mais da metade dos municípios brasileiros participam de algum tipo de consórcio público intermunicipal. A maioria deles se concentra nas regiões Sul e Sudeste. Há maior predominância dos consórcios vinculados à área da saúde.

As evidências empíricas mostraram que os municípios que participam de algum tipo de consórcio público intermunicipal apresentam menor índice de desemprego, menor coeficiente populacional,

Quadro 2 - Síntese dos resultados dos sinais coeficientes em comparação com o esperado de acordo com a literatura

Grupo	Variável	Sinal Esperado de Acordo com a Literatura		Resultado Encontrado
Econômico	Renda Per Capita	Negativo	Gerber e Gibson (2005) LeRoux e Carr (2007)	Positivo
	Taxa de Desocupação	Positivo	Niero (2011)	Negativo
Demográfico	População	Negativo	Post (2004) Niero (2011)	Negativo
Político	Base Governo Federal	Positivo	Rocha e Faria (2004) Guimarães (2010)	Não significativo
	Base Governo Estadual		Niero (2011)	Negativo
Fiscal	Capacidade de Autofinanciamento	Negativo	LeRoux e Carr (2007) Krueger e McGuire (2005)	Positivo
	Receita Tributária Per Capita		Niero (2011)	Negativo
Social	Índice de Desenvolvimento Humano	Negativo	Cruz (2001) Krueger e McGuire (2005) Ribeiro (2007)	Positivo
	Taxa de Analfabetismo	Positivo		Não significativo
	Índice de Saneamento Inadequado			Negativo
	Taxa coleta lixo	Negativo		Não significativo

Fonte: Elaborado pelo autor.

maior capacidade de autofinanciamento, menor receita tributária per capita, melhor nível IDH, melhor índice de saneamento. Além disso, não há indícios de vinculação partidária com os seus governos estaduais.

No âmbito de novas pesquisas, sugere-se a realização de estudos específicos sobre os consórcios de saúde, tendo em vista sua maior abrangência em relação aos demais. Em uma análise temporal, poderá ser identificado se houve melhoria da qualidade de vida da população dos municípios que participam desse tipo de consórcio.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Finanças do Brasil - FINBRA**: dados contábeis dos municípios - 2011. v. LVII. Brasília, DF, 2013. Disponível em: <http://www3.tesouro.gov.br/estados_municipios/financas/Finbra2011.zip>. Acesso em: 2 ago 2013.

_____. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 1 jul. 2013.

_____. _____. Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Regulamenta a Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6017.htm>. Acesso em: 1 jul. 2013.

_____. _____. **Lei nº 11.107, de 6 de janeiro de 2005**. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Brasília, DF, 06 abr. 2005. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm>. Acesso em: 01 jul. 2013.

CRUZ, M. C. M. T. **Consórcios intermunicipais: uma alternativa de Integração regional ascendente**. São Paulo: Polis/AESP/FGV, 2001.

DÍAZ, M. de L. Las relaciones intergubernamentales desde los gobiernos locales. In: CRAVACUORE, D.; ISRAEL, R. **Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005)**. Buenos Aires: Editorial de La Universidad Nacional de Quilmes - Universidad Autónoma de Chile, 2007. p. 229-270. Disponível em: <<http://www.econ.unicen.edu.ar/extension/vinculacion/images/Filminas/>>. Acesso em: 2 ago. 2013.

DIEGUEZ, R. C. Consórcios intermunicipais em foco: debate conceitual e construção de quadro metodológico para análise política e institucional. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 9, p. 291-319, jul./dez. 2011. Disponível em: <http://www.centrocelsofurtado.org.br/arquivos/image/201111011227580.CD9_artigo_12.pdf>. Acesso em: 1 ago. 2013.

GOMES, G. M.; MAC DOWEL, Maria C. Descentralização política, federalismo fiscal e criação de municípios: o que é mau para o econômico nem sempre é bom para o social. **Texto para Discussão**, Brasília, n. 706, p. 4-27, fev. 2000. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>. Acesso em: 10 out. 2012

_____. _____. **Os elos frágeis da descentralização: observações sobre as finanças dos municípios brasileiros**, 1995. Brasília, DF: The World Bank, 1997. Disponível

em:<[http://info.worldbank.org/etools/docs/library/229965/Gomes Os.pdf](http://info.worldbank.org/etools/docs/library/229965/Gomes%20Os.pdf)>. Acesso em: 12 ago. 2013.

GUEDES, K. P.; GASPARINI, C. E. Descentralização fiscal e tamanho do governo no Brasil. **Economia Aplicada**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 303-323, abr./jun. 2007.

GUIMARÃES, Tatiana Cordeiro. **O consórcio público como instrumento de fortalecimento do federalismo brasileiro**: marco legal, vantagens e condições de formação. 2010. 100 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de informações básicas municipais**: perfil dos municípios brasileiros 2011. Rio de Janeiro, 2012.

KRUEGER, S.; MCGUIRE, M. A transaction costs explanation of interlocal government collaboration. In: NATIONAL PUBLIC MANAGEMENT RESEARCH CONFERENCE, 8., 2005, Los Angeles. **Paper...** Los Angeles, CA, 2005.

NIERO, J. C. C. **Gestão das relações governamentais**: fatores condicionantes da propensão a cooperar por parte dos governos locais. 2011. 215 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Universidade Municipal de São Caetano do Sul, São Caetano do Sul, 2011.

PRATES, A. M. Q. Articulação Intergovernamental: o caso dos consórcios públicos intermunicipais no Brasil. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA A POBREZA E A DESIGUALDADE, 1., 2010, Natal. **Anais eletrônicos...** Natal: UFRN, 2010. Disponível em:<<http://www.cchla.ufrn.br/cnpp/pgs/anais/>>. Acesso em: 12 out. 2013.

RIBEIRO, W. A. **Cooperação Federativa e a Lei de Consórcios Públicos**. Brasília, DF: CNM, 2007

ROCHA, C. V.; FARIA, C. A. P. de. Congresso. In: CONGRESSO LUSO-AFRO-BRASILEIRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS, 8., 2004, Coimbra. **Descentralização e Cooperação Intermunicipal no Brasil**. Coimbra: Centro de Estudos Sociais, Universidade de Coimbra, 2004. p. 1 - 31. Disponível em:<<http://www.ces.uc.pt/LAB2004>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

SANTOS, A. M. S. Penalva. Descentralização e autonomia financeira municipal: a perspectiva das cidades médias. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 32, n. 3, p.101-126, nov. 2004. Disponível em:<<http://revistas.fee.tche.br/index.php/indicadores/article/view/423>>. Acesso em: 1 out. 2013.

SHRESTHA, M.; RICHARD, F. Interlocal cooperation in the supply of local public goods: a transaction cost and social exchange explanation. **Working Group on Interlocal Services Cooperation**, Detroit, n. 29, dec. 2007. Disponível em:<http://digitalcommons.wayne.edu/interlocal_coop/29>. Acesso em: 07 jul. 2013.

SOUSA, M. da C. S; RAMOS, F. S. Eficiência técnica e retornos de escala na produção de serviços públicos municipais: o caso do Nordeste e do Sudeste brasileiros. **Revista Brasileira de Economia**, Rio de Janeiro, v. 53, n. 4, p. 434-461, 1999.

TEIXEIRA, L. da S. **Ensaio sobre consórcios intermunicipais de saúde**: financiamento, comportamento estratégico, incentivos e economia política. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2007. Disponível em:<<http://bd.camara.gov.br>>. Acesso em: 3 mar. 2013.

WOOLDRIDGE, J. M. **Introdução à econometria**: uma abordagem moderna. 4. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

NOTA:

¹ X_{ij} representa a matriz das variáveis explicativas para cada município.

Greisson Almeida Pereira

Economista

Doutorando em Economia Regional e da Inovação pela Universidade Católica de Brasília (UCB)

Assessor Empresarial na Diretoria Estratégia da Marca do Banco do Brasil

E-mail: greisson.gap@gmail.com

Tito Belchior da Silva Moreira

Economista

Doutor em Economia pela Universidade de Brasília (UnB)

Pesquisador do CNPQ e Professor do Departamento de Economia da Universidade Católica de Brasília (UCB)

Universidade Católica de Brasília - UCB

Campus I - QS 07, Lote 01, EPCT, Águas Claras, Brasília/DF

CEP: 71966-700