



Universidade de Brasília  
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas  
Públicas - Departamento de Gestão de Políticas Públicas

JONAS COELHO NUNES

**CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS:**  
**Observações acerca do ciclo de políticas públicas, da formação a**  
**implementação.**

Brasília - DF

2019

JONAS COELHO NUNES

Monografia apresentada ao Departamento de Gestão de Políticas Públicas como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Gestão de Políticas Públicas.

Professora Orientadora: Ma. Maria Eugênia Diniz Figueirêdo Cireno

## **CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS**

**Observações acerca do ciclo de políticas públicas, da formação a implementação.**

Brasília – DF

2019

Nunes, Jonas Coelho.

CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS – Observações acerca do ciclo de políticas públicas, da formação a implementação. – Brasília, 2019. 89f.

Monografia (bacharelado) – Universidade de Brasília, Departamento de Gestão de Políticas Públicas, 2019.

Orientadora: Ma. Maria Eugênia Diniz Figueirêdo Cireno

1. Ciclo de Políticas Públicas. 2. Teoria de *Stakeholders*. 3. implementação de Consórcio Público Intermunicipal., I. Título.

JONAS COELHO NUNES

## **CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS**

**Observações acerca do ciclo de políticas públicas, da formação a  
implementação.**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de  
Conclusão do Curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de  
Brasília do aluno

**Jonas Coelho Nunes**

Ma. Maria Eugênia Diniz Figueirêdo Cireno  
Professora-Orientadora

**Dr. Franco de Matos**

Professor do Depto de Gestão de Políticas  
Públicas – UnB

**Ms. Mauro Célio Araújo dos Reis**

Professor convidado  
Doutorando PPGA

Brasília, 25 de novembro de 2019

Dedico este trabalho à minha esposa, filhos e familiares.

## **AGRADECIMENTOS**

Aos colegas e professores, em especial, à orientadora, pelos seus esforços que culminaram na minha graduação.

Ao professor Wagner Brignol Menke.

Aos prefeitos envolvidos nas entrevistas, que dedicaram seu precioso tempo para a melhoria dos meus conhecimentos sobre o tema abordado.

A Juliano Santos dos Santos e à família Cavalcante, que contribuíram decisivamente com informações, conhecimentos e apoio.

## RESUMO

Este estudo tem por objetivo demonstrar a implementação de alguns consórcios intermunicipais ou adesão de municípios a um, sob a ótica de 6 prefeitos que participaram desse trabalho. É exploratório pois obtém dados primários com base em entrevistas semiestruturadas e, também, secundários de origem em outros trabalhos sobre consórcios intermunicipais, e demais teorias correlacionadas como: Ciclo das políticas públicas e a teoria de *Stakeholders*. É descritivo pois procura demonstrar, com base nos resultados das entrevistas, a aplicação concreta da teoria do ciclo das políticas públicas na criação ou adesão destas municipalidades ao consórcio e demonstrar como e/ou onde os *stakeholders* influenciam ou tentam influenciar em cada etapa desta política, procurando identificar seu grau de influência. Outro objetivo que tentamos determinar, foi a eficácia da adesão a estes consórcios intermunicipais na obtenção de recursos físicos ou financeiros a alguns dos municípios participantes, os que já puderam medi-los, ainda que empiricamente. Lidamos também com o evento da expectativa, uma vez que vários destes municípios estão aderindo a consórcios intermunicipais e assim tentaremos detectar suas expectativas e enquadrá-las no ciclo de políticas públicas. Buscamos identificar, na avaliação da política pública de consórcios intermunicipais se há redirecionamento mais ou menos burocrático da política em si bem como a possível influência dos *stakeholders* neste redirecionamento em cada fase.

**Palavras-chave:** Consórcios Públicos intermunicipais; ciclo de políticas públicas; *stakeholders*; implementação de Consórcio Público Intermunicipal.

## **ABSTRACT**

This study aims to demonstrate the implementation of some intermunicipal consortia or adhesion of municipalities to one, from the perspective of 6 mayors who participated in this work. It is exploratory because it obtains primary data based on semi-structured interviews and, also, secondary ones of origin in other works on intermunicipal consortia, and other theories correlated as Public Policy Cycle and Stakeholders Theory. It is descriptive because it seeks to demonstrate, based on the interview results, the concrete application of the public policy cycle theory in the creation or adhesion of these municipalities to the consortium and to demonstrate how and / or where stakeholders influence or try to influence at each stage of this policy, trying to identify their degree of influence. Another objective that we have tried to determine was the effectiveness of the adhesion to these intermunicipal consortia in obtaining physical or financial resources to some of the participating municipalities, which have already been able to measure them, even though empirically. We also deal with the event of expectation, since several of these municipalities are joining inter-municipal consortia and thus try to detect their expectations and fit them into the cycle of public policies. We seek to identify the public policy evaluation of intermunicipal consortia if there is a more or less bureaucratic redirection of the policy itself and also the possible influence of the stakeholders in this redirection in each phase.

**Keywords:** Inter-municipal Public Consortia; public policy cycle; stakeholders; implementation of inter-municipal consortium.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 - Sistemas de incentivos por etapa e legislação (Leis 11107 de 06 de abril de 2005 e Lei 6017 de 17 de janeiro de 2007) .....	29
Quadro 2 - Síntese dos modelos de tomadas de decisão .....	36
Quadro 3 - Atores por etapa do ciclo de políticas públicas.....	52
Quadro 4 - Categorias de Stakeholders .....	54
Quadro 5- Etapas pré formalização.....	63
Figura 1- Fluxos múltiplos, janelas de oportunidade e o nascimento das políticas públicas. ....	35
Figura 2- Modelo top-down.....	37
Figura 3 - Modelo bottom-up. ....	38
Figura 4- Os três momentos da avaliação.....	40
Figura 5 - O Ciclo de políticas públicas .....	52
Figura 6 - Multicentros de tomada de decisão e níveis de influência. ....	59

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	8
CONTEXTUALIZAÇÃO DA PESQUISA .....	8
JUSTIFICATIVA.....	11
FORMULAÇÃO DO PROBLEMA.....	13
OBJETIVO GERAL .....	18
OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....	19
1 REFERENCIAL TEÓRICO .....	21
1.1 Políticas públicas.....	21
1.2 Consórcios intermunicipais.....	22
1.2.1 Características dos consórcios públicos.....	23
1.2.2 Importantes aspectos legais .....	24
1.2.3 Procedimentos práticos – atos formais.....	26
1.3 Teoria e conceito do Ciclo de políticas públicas.....	30
1.3.1 Identificação do problema.....	31
1.3.2 Formação da agenda.....	31
1.3.3 Formulação de alternativas.....	33
1.3.4 Tomada de decisão .....	33
1.3.5 Implementação da política pública.....	36
1.3.6 Avaliação da política pública.....	39
1.3.7 Extinção da política pública .....	41
1.4 Conceito de Stakeholders .....	41
2 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA .....	44
2.1 Proposta metodológica:.....	44
2.2 Características dos participantes da pesquisa .....	45
2.3 Instrumentos de pesquisa .....	46

2.4	Procedimento da pesquisa .....	46
2.5	Procedimentos de coleta e análise de dados .....	47
3	RESULTADOS ENCONTRADOS.....	50
3.1	Ciclo de políticas públicas nos casos abordados .....	51
3.1.1	Identificação do problema.....	52
3.1.2	Formação da agenda.....	54
3.1.3	Formulação de alternativas.....	57
3.1.4	Tomada de decisão .....	58
3.1.5	Implementação .....	63
3.1.6	Avaliação .....	64
3.1.7	Extinção ou saída .....	66
4	Considerações Finais .....	69
	REFERÊNCIAS .....	74
	APÊNDICES.....	82
	Apêndice A – Roteiro de entrevista semiestruturada .....	82

## INTRODUÇÃO

### CONTEXTUALIZAÇÃO DA PESQUISA

O conceito de Consórcio Público Intermunicipal é bastante amplo, devido as possibilidades legais quanto à sua função e/ou aplicação considerando o que se propõe a realizar. Um consórcio quando formado pode ser executor de políticas públicas tendo uma função bem delineada coordenando e executando as políticas previamente estabelecidas pelos entes consorciados, tanto quanto pode atuar fomentando as políticas públicas pelo princípio de economicidade viabilizando projetos.

Inicialmente é necessário a compreensão de que o consórcio pode abranger as esferas municipal (intermunicipais) e estadual (interestaduais). Sendo o consórcio um modelo de gestão aplicado na iniciativa privada e pública, este estudo propõe um olhar quanto ao modelo de consórcio como viabilizador da execução de políticas públicas. Assim, é importante apresentar o conceito acadêmico de política pública e verificar, através deste, se um Consórcio Público Intermunicipal é uma política pública ou apenas uma ferramenta para lidar com as diferentes políticas públicas.

Se observarmos por meio das teorias conceituais existentes, podemos ver que esta ideia ganha maior força: Para Lynn (1980), políticas públicas são definidas como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos; bem, um Consórcio Público Intermunicipal é um conjunto de ações que produzem efeitos específicos. Em um sentido parecido Peters (1986) diz que a política pública “É a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos”, sim, os governos municipais delegam e agem diretamente influenciando a vida dos cidadãos. Dye (1984) é mais sucinto em sua definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer.” Um consórcio público intermunicipal é uma escolha de governo, ou governos, sobre uma ação.

Porém do ponto de vista profissional há especialistas na área de consórcios públicos intermunicipais. Desde 1989, sob a legislação nacional vigente, há profissionais especialistas em políticas públicas, são os profissionais capacitados

academicamente a lidar com as diferentes fases do ciclo de políticas públicas, no âmbito federal essa habilitação é requerida.

Para ser constituído e operar, em tese, um consórcio deve seguir a mesma lógica da teoria do ciclo de políticas públicas, como veremos neste estudo, ainda que de forma simplificada. Entretanto, uma política pública pode ter um ciclo mais complexo do que o que é teoricamente definido, inclusive e especificamente um consórcio público intermunicipal.

Conforme notamos no trabalho de Mello (1997) o movimento intermunicipal de associativismo não é uma maneira nova de tentar solucionar os problemas dos municípios, muito menos uma exclusividade brasileira. No trabalho “Associativismo como instrumento de desenvolvimento dos governos locais: a experiência brasileira e de outros países.” O autor demonstra que tais entidades são criadas por municípios de diferentes portes, econômicos e populacionais. Fala também a respeito das diferentes finalidades e métodos de trabalho e legislações. Demonstra, ainda que indiretamente, que os municípios, ou países participantes, são dos mais diferentes níveis de desenvolvimento socioeconômico e culturais.

Podemos perceber que realmente há inúmeros municípios de pequeno porte, econômico e financeiro, que adotam o Consórcio Público Intermunicipal como solução de algumas de suas demandas. Nestes casos estudados, de um modo geral, há uma repetição de algumas finalidades de consórcio. No caso do nosso estudo abordamos municípios de pequeno porte demonstrando quais as finalidades de um consórcio para estes e quais experiências tiveram na criação de um Consórcio Público Intermunicipal.

Os atores, seja da burocracia municipal, seja do próprio consórcio em si, seja do corpo político interessado na implementação ou manutenção de um consórcio, sofrem de muita insegurança a este respeito, conforme percebido nas entrevistas, talvez por falta de conhecimento sobre o tema. Durante a abordagem deste estudo procuraremos simplificar este entendimento ao leitor demonstrando que, apesar de parecer novidade tal movimento não é novo.

Uma observação interessante, no entanto, totalmente dedutiva: se os prefeitos recorreram a terceiros para a obtenção das informações, a respeito da implementação de um Consórcio Público Intermunicipal, sejam estes pertencentes ou não à administração municipal, podem, assim, ter ficado vulneráveis a influência de *stakeholders* que, de alguma forma, poderiam influenciar o processo para uma direção favorável a seus interesses. Caberia aqui uma pergunta que poderia gerar uma nova

pesquisa: Quem são as pessoas que orientam os administradores públicos e quais poderiam ser seus interesses e capacidades de influenciar uma política para fins de satisfazer seu próprio interesse?

Ao avaliar estes conceitos a respeito do que são políticas públicas podemos considerar como correta a alternativa onde consórcios intermunicipais são políticas públicas que viabilizam e/ou implementam outras políticas públicas. Pois, ao entendermos que um Consórcio Público Intermunicipal é uma ferramenta para as políticas públicas, sendo também uma política pública, e que também obedece à lógica do ciclo de políticas públicas, com algumas possíveis variações, partimos para o entendimento do “quebra-cabeça” que é o processo concreto, pelo qual passaram os municípios cujos prefeitos foram entrevistados, de formação ou criação de um Consórcio Público Intermunicipal.

Buscaremos entender quem são os atores possivelmente envolvidos, que papel desempenham neste processo, quem são possíveis *stakeholders* internos e externos ao ente público, e quais são as etapas na “vida” de um Consórcio Público Intermunicipal à luz do ciclo de políticas públicas. Neste estudo, buscamos identificar municípios onde a implementação de um Consórcio Público Intermunicipal encontra-se em andamento, em alguma das fases do ciclo de políticas públicas, a mais avançada possível, entretanto buscamos consórcios em formação ou de formação muito recente.

Procuramos também identificar municípios que estão sendo “cooptados” a participar de algum consórcio, ou ainda, que estejam liderando o processo. Outra característica encontrada por nós é de municípios que já passaram pelo processo de implantação de consórcio, ou consórcios, e estavam formando mais um ou, ainda, que estejam participando de algum, mas que este tenha sido formado na gestão do atual prefeito que concedeu a entrevista. O motivo é que, estes prefeitos, têm ainda nítidas em suas consciências o processo pelo qual passaram ou estão atravessando.

Durante a pesquisa, a participação de mais prefeitos se fez difícil apesar de toda a boa intenção em colaborar, uma vez que eles mesmos tiveram dificuldade em cumprir o agendamento das entrevistas, por questões pertinentes à administração de um município. Contudo, o cerne do estudo em questão é abordar as ações, arranjos e articulação, pertinentes à implantação de um Consórcio Público Intermunicipal. Busca também descrever os pontos específicos de possível influência de *stakeholders* em cada fase da teoria do ciclo de políticas públicas.

## JUSTIFICATIVA

Ao buscarmos textos sobre o processo de formação de consórcios intermunicipais, com especial enfoque da teoria do ciclo de políticas públicas e a possível interferência de *stakeholders* neste processo, percebemos a necessidade do desenvolvimento de estudo neste sentido.

Municípios de todos os portes têm algum grau de dificuldade em acessar ou promover políticas públicas, contando apenas com seus próprios recursos ou ainda, com dificuldades na sua capacidade de captação de recursos junto aos demais entes federados, União e estados. Entretanto, junto aos pequenos municípios esta dificuldade é ainda maior e suas restrições são mais intensas Coimbra (1997). Segundo Mello (1997), para Coimbra (1997), o consórcio é um ótimo caminho para municípios de pequeno e médio porte, uma vez que não há solução técnica barata para municípios com mais de 3.000 habitantes, e a entrega de serviços públicos está cada vez mais cara, então para municípios de pequeno porte estas entregas são, proporcionalmente, ainda mais caras aos cidadãos locais.

Comparativamente Blair (1991) disse que, ainda segundo Mello (1997), na França, onde 90% dos municípios são com menos de 2.000 habitantes e destes 80% dos municípios utilizam-se desta política, consórcios intermunicipais, como forma de solucionar a prestação de serviços locais. Assim aqui, como lá, para estes menores há escassez de recursos financeiros, técnicos, logísticos etc. Parece, portanto, uma boa solução para os diversos portes de municípios.

Surge disto a necessidade de a pesquisa focar em municípios de pequeno porte e, também, pela facilidade de contato com os prefeitos destes, justamente por conta do porte dos municípios. O porte do município denota que poderiam ter algum ou vários objetivos em comum, problemáticas semelhantes. Suas similitudes perpassam por outras características em comum, sejam elas no tocante a matriz econômica, capacidade de investimento, turística, geográfica, ou seja, algo em comum pode impeli-los a formarem consórcios intermunicipais.

Municípios de pequeno porte não tem uma grande capacidade de investimento em equipamentos públicos que promovam a cidadania. Um município de 2.000 habitantes, por exemplo, dificilmente conseguiria comprar um equipamento de pavimentação de mais de um milhão de reais. Isso equivaleria a meses de

arrecadação da prefeitura. Em se tratando de transferência de recurso federal ou estadual também haveria muita dificuldade de comprá-lo uma vez que a União e os estados têm critérios para o repasse de recursos cujos detalhes deixam os pequenos municípios alijados destas oportunidades. Não obstante os critérios políticos também seriam considerados, uma vez que municípios pequenos representam poucos votos.

A análise a respeito da transferência destes recursos leva, portanto, em consideração não só a eficácia desta transferência a um município pequeno, mas também a eficácia eleitoral desta transferência.

Dado tal problema, podemos inferir que, de forma consorciada, por conta da concentração regional da demanda e de população, tais recursos financeiros podem ser acessados nos três níveis de poder, ainda que com limitações, estes limites tendem a ser maiores. Através do consórcio, inúmeros recursos serão focalizados neste investimento, não só o recurso de apenas um município, mas outros poderão participar com os seus recursos, desta ou daquela aquisição, possivelmente participarão ainda a União e estados, nos limites e responsabilidades pertinentes a cada um ou a cada nível.

Para Mello (1997) tais recursos estão sendo empregados nas mais distintas atividades pertinentes ao ente público, tais como: obras públicas, urbanização de favelas, saúde e atividades mistas. Hoje sabemos que tais atividades estão ainda mais amplas, como infraestrutura urbana, destinação de resíduos sólidos, educação, turismo etc. Em um artigo, mencionado por Mello, da revista *Veja* de 9 de abril de 1997, cita os estados de Minas Gerais, Piauí, Paraná, Rio Grande do Sul, Bahia e São Paulo como sendo detentores de 1.020 municípios consorciados, atendendo mais de 20 milhões de pessoas.

Este trabalho, portanto, tentou traduzir, para a academia algumas ações que são comuns durante a implementação e/ou adesão a um Consórcio Público Intermunicipal, sob as teorias do ciclo de políticas públicas e de *stakeholders*.

A criação de um Consórcio Público Intermunicipal se dá de forma muito dinâmica e depende muito das relações institucionais, burocráticas e ainda políticas de cada região, podendo também sofrer pressões positivas ou negativas de grupos de interesses podendo variar em cada caso, conforme Oliveira (2004). Em linhas gerais, pretende demonstrar as vias mais comuns para a obtenção de relativo sucesso em cada etapa com base depoimentos obtidos nas entrevistas semiestruturadas.

Facilitar o entendimento dos futuros gestores, possivelmente municipais, de como ocorre o ciclo de vida dos consórcios intermunicipais e favorecer a sua possível participação em um Consórcio Público Intermunicipal. Tentar trazer a lume quem são os *stakeholders* visíveis e sua influência, bem como onde cada etapa condiz com a teoria do ciclo das políticas públicas e a possível influência de *stakeholders* neste ciclo, ou em alguma etapa específica dele.

Tal abordagem não foi encontrada pelo autor em sua pesquisa na academia despertando assim a necessidade de desenvolver esta pesquisa onde se busca explicar tais eventos.

## FORMULAÇÃO DO PROBLEMA

Após entendermos os consórcios intermunicipais como políticas públicas deveríamos categorizar suas etapas dentro do ciclo de políticas públicas academicamente aceito como uma teoria. O ciclo de políticas públicas compreende algumas etapas, ou fases. Para Secchi (2011) as fases são: **Identificação do problema; Formação da agenda; Formulação das alternativas; Tomada de decisão; Implementação; Avaliação; Extinção.**

Dada a atual situação dos prefeitos municipais, seus gestores nas prefeituras, empresas que fornecem produtos e serviços às prefeituras municipais, bem como suas relações com demais entes públicos nos diversos níveis da administração pública, prefeitos e vereadores tem certo receio nas suas tomadas de decisões em geral e no tocante às suas associações e contratações. Este pressuposto empiricamente detectável cria, conforme Guimarães (2016) a crise da ineficiência pelo controle. Uma vez que estão “acuados, os gestores não mais atuam apenas na busca da melhor solução ao interesse administrativo, mas também para se proteger.”. Partindo deste pressuposto empiricamente conhecido, supomos que com consórcios intermunicipais isto não seria diferente.

“É compreensível a inibição do administrador frente a esse cenário de ampliação dos riscos jurídicos sobre suas ações. Afinal, tomar decisões sensíveis pode significar ao administrador o risco de ser processado criminalmente. Como consequência inevitável da retração do administrador

instala-se a ineficiência administrativa, com prejuízos evidentes ao funcionamento da atividade pública.” Guimarães (2016)

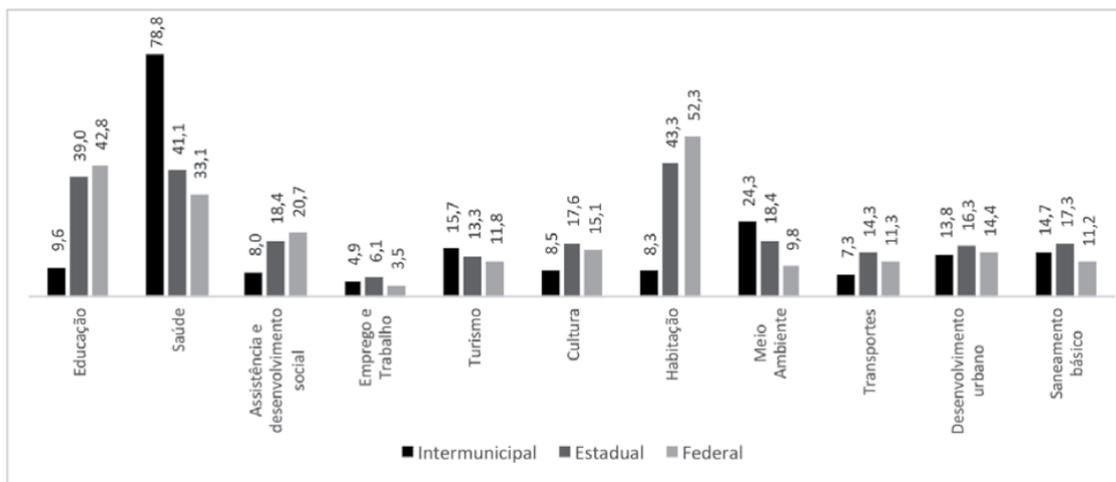
Tal estudo poderia seguir vários caminhos diferentes, o caminho da análise jurídico administrativo, o caminho orçamentário, o caminho do estudo das teorias sobre o tema e suas ramificações interoriginárias, entre outros. Entretanto, o estudo buscou abordar o assunto mais voltado a gestão da política sob a ótica do ciclo de políticas públicas e a possível interferência ou não de *stakeholders* no processo de criação e/ou adesão de municípios a consórcios intermunicipais. Uma vez que estes atores podem contribuir como uma força motriz ou até um freio à implementação da política e, assim, influenciando na transposição deste receio jurídico administrativo que atinge o chefe do executivo bem como os legisladores municipais. Em diversas políticas públicas há interferências, ou tentativas de interferência, de *stakeholders*. Com os consórcios intermunicipais não seria diferente.

Para Groppo (2012), segundo Sandro Gomes Rodrigues (2017, p14), a definição de políticas públicas é a “ação estatal expressas em **arranjos de poder** que definem limites, conteúdos e mecanismos dessa intervenção com a finalidade de solucionar determinado problema”, materializando e minimizando seus efeitos, gerando oportunidades inovadoras específicas, que visam atender demandas da sociedade e, assim sendo, são “públicas”, e revestem-se do Poder Público também.

“A formulação de políticas públicas em sociedades democráticas é um processo complexo que incorpora múltiplos atores sociais em determinadas arenas. Rua (1998) conceitua políticas públicas como resultantes da atividade política do Estado, podendo ser definidas como o conjunto de decisões e ações relativas à alocação de recursos públicos por meio de instituições e programas específicos. Resultando, assim, segundo Howlett (2000), em um complexo processo de tomada de decisão a respeito de interesses coletivos, envolvendo múltiplos atores sociais e mecanismos de intermediação entre demandas e articulações de interesses, que atuam como incentivo ou obstáculo” Rodrigues (2017).

Verifica-se também ao observar a realidade brasileira que os Consórcios Públicos Intermunicipais se tornam ao passar dos anos uma alternativa viável para a gestão pública de variadas políticas setorializadas: saúde, educação, meio ambiente, infraestrutura, entre outras áreas de atuação conforme Figura 1 abaixo

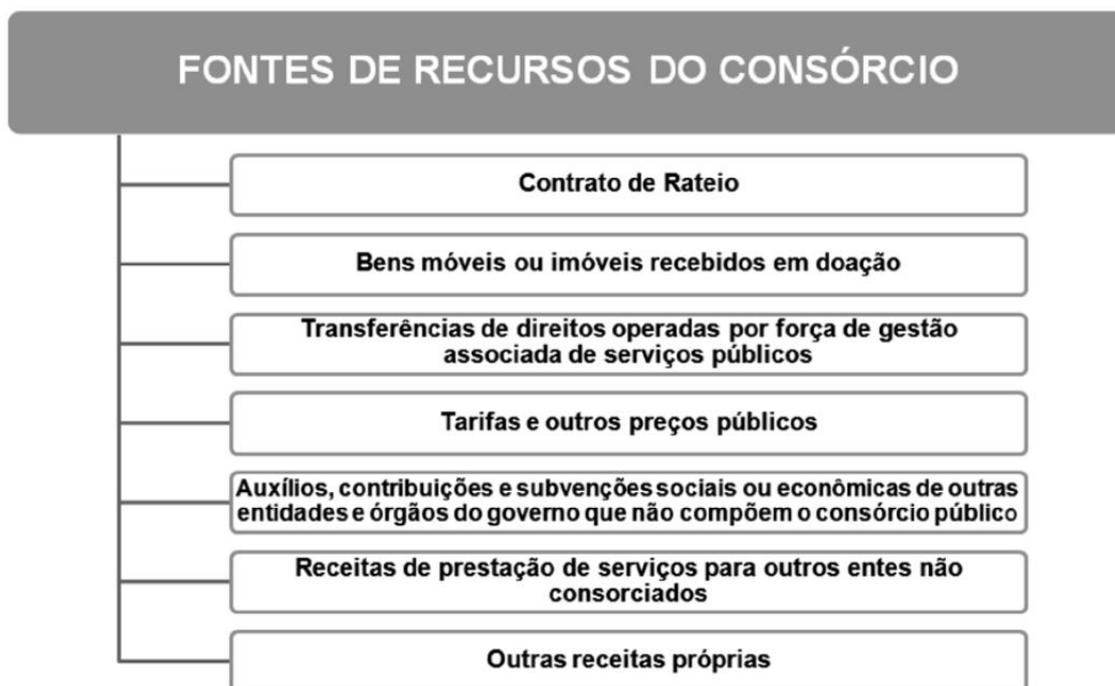
**Figura 1 - Percentual de Municípios com consórcio público intermunicipal, com o Estado e com a União, segundo a área de atuação**



Fonte: IBGE – CNM - Henrichs, Moyano. (2012, p. 42)

Nota-se, na figura acima, que há uma grande variação na representatividade em relação aos entes da federação participantes de consórcios. A participação varia bastante em relação à área de atuação, muito provavelmente por uma necessidade financeira, onde os que custearão o consórcio, necessariamente serão de mais de uma esfera federada, uma relação entre município e União, ou município e Estado, por necessitar desta contrapartida financeira complementando os recursos do consórcio. Além da questão do recurso para investimento e custeio há também a questão da dificuldade técnica ou de licenciamento afinal alguns consórcios públicos, por conta sua área de atuação, trarão impacto a outras regiões em seus estados ou em outros estados e municípios conforme está demonstrado na Figura 2. A facilitação técnica pode abarcar de projetos a execução, em relação a licenciamentos, os consórcios podem estar sujeitos a legislações estaduais e federais que as submetam participar, junto a outras esferas de governo, federal e estadual, para implementação ou continuidade de políticas públicas específicas.

Figura 2- Fontes de Recursos do Consórcio



Fonte: CNM - Portaria STN 72/2012.

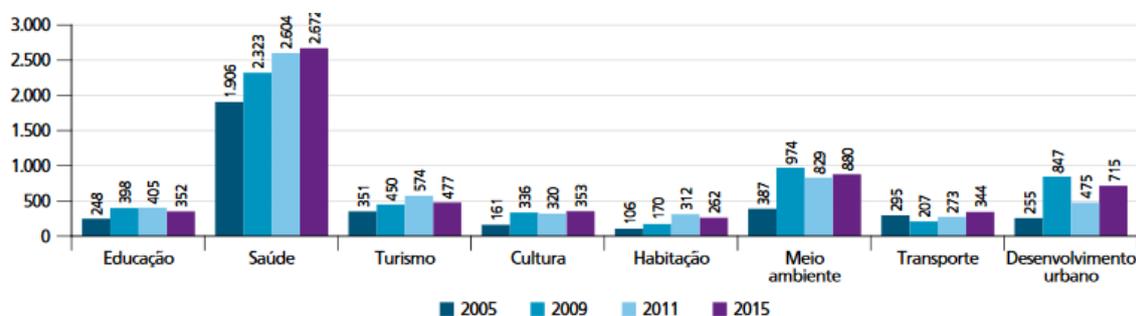
A figura 2 explica as diversas possibilidades de obtenção de recursos do consórcio público intermunicipal. Destaca-se aqui a do Contrato de Rateio. É nesta fonte que as partes consorciadas se comprometem com suas respectivas contrapartidas que implementam e custeiam o consórcio e, por consequência, a implementação das políticas abarcadas por este. Neste ponto vale observar que o rateio, conforme contratado, não se aplica somente aos entes municipais, quando se trata de consórcio junto a governos estaduais ou federal este rateio também deve ser observado e cumprido, bem como as respectivas prestações de contas aos entes competentes e a transparência aos cidadãos.

Como se percebe na imagem abaixo, há uma oscilação na quantidade de municípios consorciados entre si. As 8 principais áreas de atuação de um consórcio público intermunicipal listadas na figura abaixo tiveram um pico na quantidade e municípios e destas 8 áreas 5 reduziram um pouco a quantidade de municípios participantes, sendo que, através deste gráfico, é impossível afirmar que os consórcios foram descontinuados ou continuaram atuando com menos participantes, uma vez que o foco é a quantidade de municípios participantes. Ainda assim, nestas 5 áreas onde houve redução a redução é insignificante em comparação ao montante remanescente de municípios participantes. Nas 3 áreas restantes a oscilação para

mais também foi relativamente pequena. Pode-se notar, entretanto, que no período adotado para análise a variação entre o primeiro ano, 2005, e o último ano, 2015, oscilou positivamente, em média, 76,1%. Este crescimento, entretanto, não foi homogêneo. O menor crescimento por área de atuação foi o de transporte, contribuindo com um crescimento de apenas com 16,61%, já a área que contribuiu mais foi a de Desenvolvimento Urbano, com um crescimento de 180,39% para a média das 8 áreas.

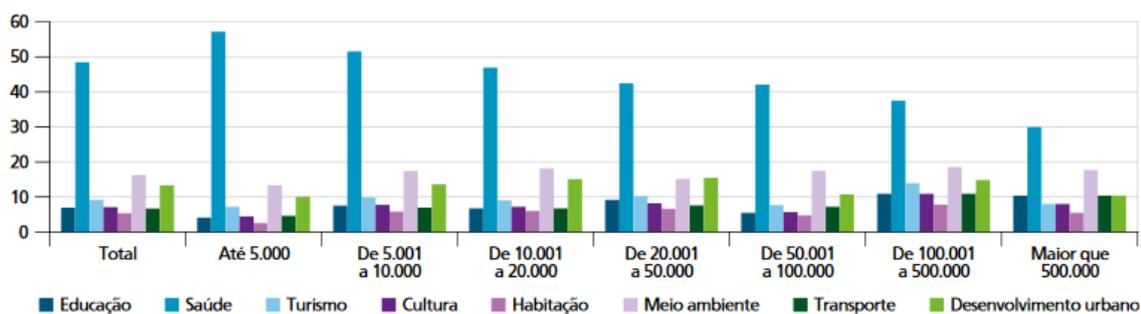
### Transformações na federação Brasileira: o Consórcio Público Intermunicipal no Brasil do início do século XXI

Gráfico 1- Trajetória do número de municípios com consórcios intermunicipais (2005-2015).



Fonte: Munic/IBGE. LINHARES *et al.*<sup>1</sup>

Gráfico 2- Consorciamento intermunicipal no Brasil por tamanho de município (201.5)(Em %)



Fonte: Munic/IBGE. LINHARES *et al.* (2017, p.67 – 74)

Nota-se que a distribuição de áreas de atuação nos municípios é homogênea, independentemente do porte do município, variando um pouco nas quantidades, mas a

<sup>1</sup> Paulo de Tarso Frazão Soares Linhares, Roberto Pires Messenberg, Ana Paula Lima Ferreira Disponível em:<  
[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8102/1/BAPI\\_n12\\_Transforma%C3%A7%C3%B5es\\_federa%C3%A7%C3%A3o.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8102/1/BAPI_n12_Transforma%C3%A7%C3%B5es_federa%C3%A7%C3%A3o.pdf)>

distribuição em si é parelha. Percebe-se também que os municípios de pequeno porte tendem a ter uma maior adesão ao modelo de gestão via consórcio, possivelmente por demandarem mais auxílio nas implementações de suas políticas do que municípios de porte maior, que detém maiores recursos, tanto financeiros quanto técnicos e políticos.

Deste modo, é possível verificar a relevância destes arranjos de poder, no caso deste estudo, estes tendem a ser de duas categorias, arranjos de onde há a articulação política na promoção da implantação da política de Consórcio Público Intermunicipal, bem como pode haver articulação política que vise a não implantação ou a influência no direcionamento da política. Podem ser também burocráticos, onde os colaboradores da administração pública, neste caso, da prefeitura municipal, podem utilizar-se de sua posição privilegiada na intenção de trazer algum tipo de influência, seja de que tipo for, à política em questão.

Sendo assim, este estudo aborda os seguintes princípios: o acadêmico por meio dos diferentes conceitos de políticas públicas aqui abordados, que não se diferenciam tanto uns dos outros, exceto pela passividade ou da forma ativa das ações governamentais; do processo de formação do Consórcio Público Intermunicipal; da Identificação de quem são os principais atores na construção deste ente, quem são os agentes públicos que operarão o consórcio e em geral estão envolvidos na sua formação; e por fim quais os objetivos gerais e específicos propostos por este ente e quem são os atingidos e por qual motivo são parte do objeto. Busca-se então responder a seguinte questão: **Como se desenvolve o ciclo de políticas públicas e a influência de *stakeholders* no processo de formação e implementação de um Consórcio Público Intermunicipal?**

## **OBJETIVO GERAL**

O objetivo geral do estudo é descrever, os andamentos, os arranjos políticos-burocráticos-sociais na formação e implementação de consórcios intermunicipais, nas etapas do ciclo e políticas públicas.

## OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Quanto aos objetivos específicos, busca-se:

- Identificar as etapas do ciclo de políticas públicas relacionadas a formação e implementação de um Consórcio Público Intermunicipal;
- Classificar as etapas do ciclo de políticas públicas relacionadas a implementação de um Consórcio Público Intermunicipal;
- Oportunidades geradas pelo novo modelo de gestão das demandas regionais via consórcio;
- Identificar e classificar *stakeholders* desta política e quais foram suas ações identificadas no processo;
- Demonstrar, nas etapas do ciclo de políticas públicas, a atuação de *stakeholders* visíveis.

Deste modo o estudo se subdivide em além da parte introdutória apresentada, o Capítulo I sobre o referencial teórico abordado apresentando os conceitos sobre políticas públicas, consórcios intermunicipais, consórcios públicos, aspectos legais (gestão, licitações), ciclo de políticas públicas. O Capítulo II se encontra os procedimentos metodológicos utilizados neste estudo, o Capítulo III os principais Resultados encontrados e por fim as Considerações finais. Destacando que abordagem deste estudo visou a obtenção das informações a respeito do processo de criação de consórcios municipais, contudo, apesar das dificuldades de encontrar municípios que estejam passando pelo processo de criação de um consórcio municipal, ou aderindo a um ou, ainda, que tenham passado recentemente por este processo, a dificuldade maior é em função escasso tempo para uma pesquisa tão vasta. Optamos por estudar o fenômeno de criação ou adesão a Consórcio Público Intermunicipal de municípios já identificados e que estão participando deste processo durante a elaboração deste trabalho, ou que passaram recentemente pelo processo, procurando, assim, garantir o máximo de fidelidade à informação por conta do pouco lapso temporal em relação a este processo e a pesquisa. Por outro lado, há uma limitação na pesquisa pela dificuldade em encontrarmos a quantidade de municípios que fazem parte de consórcios municipais, ou uma série histórica de consorciamento, onde possamos atribuir algum índice do crescimento deste fenômeno, inclusive qual

o número de consórcios efetivamente em atividade no território nacional, para a realização deste levantamento seria necessário descobrir a data de criação de cada consórcio e um constante monitoramento a respeito de seu funcionamento ou não.

## 1 REFERENCIAL TEÓRICO

Ao percebermos, empiricamente, a dificuldade que muitos gestores municipais têm sobre o tema, entendemos a necessidade de publicações voltadas a abordar o assunto, ou pelo menos que contemplem, ainda que parcialmente, o tema, consórcios intermunicipais, conforme as teorias do ciclo de políticas públicas e de *stakeholders*.

Deste modo, o referencial teórico busca informar alguns fundamentos utilizados na pesquisa. Este referencial trará alguns aspectos teóricos fundamentais para que o leitor possa entender os principais conceitos relacionados ao tema principal do estudo e, até mesmo, referenciar o próprio tema principal. Desta forma abordaremos conceitos relacionados à teoria do ciclo de políticas públicas bem como a teoria dos *stakeholders*. Assim, o leitor identificará na análise os diferentes momentos desta política e teremos a intenção que o leitor também consiga perceber as diferentes categorias de *stakeholders* dentro das diferentes fases do ciclo de políticas públicas, fundamentando-os nas premissas das teorias aqui expostas. A abrangência adotada na escolha dos modelos busca demonstrar os diferentes parâmetros que farão da análise mais completa possível. Segundo Vieira (2013) a abordagem conjunta possibilita descrever de forma mais precisa o fenômeno que será estudado.

### 1.1 Políticas públicas

Três conceitos interessantes sobre o que são políticas públicas podem ser lembrados para o melhor esclarecimento a respeito deste trabalho. Com eles em mente poderemos perceber o motivo pelo qual consideramos, aqui, como políticas públicas o “instituto” dos consórcios públicos intermunicipais.

O primeiro é o de Lynn (1980) onde afirma que políticas públicas são conjuntos de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. O segundo é o de Peters (1986) onde conceitua que política pública é soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. O terceiro conceito que consideramos pertinentes ao estudo em questão é o de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre políticas públicas implicam responder às seguintes questões: “quem ganha o que, por quê e que diferença faz.”

Estes conceitos foram obtidos em uma relação de conceitos brevemente descritos no trabalho de Souza (2006) e poderemos perceber, ao longo desta pesquisa que tanto estes conceitos como outros são claramente visíveis, muitas vezes sobrepondo-se uns aos outros.

## 1.2 Consórcios intermunicipais

Segundo Mello (1997), Reston (1993) diz que o papel fundamental de uma associação municipal é “lutar por iniciativas que tenham por objetivo fortalecer o município como instituição governamental, conduzindo-o ao exercício de seus três papéis fundamentais: escola de política e de governo, agente promotor do desenvolvimento econômico e social e entidade de prestação de serviços públicos locais.”. Em um complemento mais pragmático, o secretário Ulysséia (1984), da extinta SAREM (Secretaria de Articulação dos Estados e Municípios), antiga apoiadora financeira das associações municipais, definiu como sendo quatro as atribuições das associações, sendo elas: reivindicar, planejar, debater os problemas municipais e prestar serviços.

Ao nos depararmos com estes dois conceitos é possível perceber que há pontos de interseção entre eles, sendo o primeiro um tanto mais filosófico e o segundo mais pragmático. Estes fundamentos ressaltam, entretanto, o caráter executor do serviço ao público, considerando as associações como o foro adequado para a elaboração política das possíveis ações ou soluções a serem entregues à sociedade.

Além do citado no parágrafo anterior, podemos inferir que o vínculo do consórcio ou permeabilidade dos consórcios à sociedade é, ou deveria ser, amplo e intenso. Dado este pressuposto de interação social tendemos a acreditar que tal permeabilidade torna o processo de criação de um Consórcio Público Intermunicipal suscetível a “infiltrações” de *stakeholders* ao longo do seu ciclo enquanto política pública.

A criação de um Consórcio Público Intermunicipal é um ambiente aberto à participação social, os gestores municipais, por sua vez, respeitam eticamente este princípio e precisam ter habilidade para que a solução que se deseja implementar não seja deturpada ainda no processo de formação da agenda, formulação de alternativas

ou, ainda, tomada de decisão, que são algumas das etapas da teoria do ciclo de políticas públicas adotado por Secchi (2011).

Pudemos perceber, através da pesquisa, que um Consórcio Público Intermunicipal tende a obedecer a mesma lógica da teoria do ciclo de políticas públicas a etapa de detecção do problema, em si, é o nascimento de um consórcio, as demais etapas do ciclo comprovam a sua similitude a uma política pública, se observado sob esta teoria: **formação da agenda, sua formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, a avaliação de seus resultados, ajustes e possivelmente o fim do consórcio**. Contudo, não basta percebermos que ele obedece a mesma lógica de funcionamento descrita no ciclo de políticas públicas para de fato ser uma. Utilizando apenas esta ótica, uma padaria pode ser uma política pública, por exemplo.

### 1.2.1 Características dos consórcios públicos

Para Losada, em publicação no sítio, ([www.portalfederativo.gov.br](http://www.portalfederativo.gov.br)), as características comuns aos consórcios públicos são:

- Pessoa jurídica de direito público, quando formada por entes públicos, uma espécie de autarquia interfederativa;
- Associação jurídica de direito privado, quando formada sem interesses econômicos;
- Deve obedecer aos prefeitos da administração pública e da gestão fiscal;
- Fornecer facilidade à fiscalização dos entes competentes, tais como Tribunais de Contas, Ministério Público e eu acrescento, conforme legislação Nº11.107, submeter suas contas às respectivas Câmaras, no caso de Estados, as Assembleias Legislativas, no caso de Municípios, Câmaras de Vereadores;
- Forte formalização entre os entes participantes, seja na adesão, retirada ou extinção;

Com estas características há maior transparência e segurança jurídica aos entes envolvidos. Destacamos também a questão da segurança financeira, pois é um fator de destaque, uma vez que traz uma série de responsabilidades fiscais e financeiras, através de contratos, entre os entes participantes.

## 1.2.2 Importantes aspectos legais

A emenda constitucional nº19, de 1988, em seu Art. 241, orienta que os três níveis de governo regulamentariam por meio de lei os consórcios públicos, autorizando a gestão associada dos recursos, humanos, financeiros e físicos entre os entes através deste instrumento. Institui-se a modificação da personalidade jurídica, passando a ser admitida a modalidade de pessoas jurídica de direito público, podendo ainda serem criados sob a personalidade jurídica de direito privado, entretanto, sem fins lucrativos.

O Art. 9º, da lei nº 11.107/2005, trata da submissão às leis de transparência e de responsabilidade fiscal, contabilidade pública e legislação pertinentes. Art. 9º “A execução das receitas e despesas do consórcio público deverá obedecer às normas de direito aplicáveis às entidades públicas.” O parágrafo único, retrata o detalhamento, a submissão de suas contas ao Tribunal de Contas competente.

“Parágrafo único. O consórcio público está sujeito à fiscalização contábil, operacional e patrimonial pelo Tribunal de Contas competente para apreciar as contas do Chefe do Poder Executivo representante legal do consórcio, inclusive quanto à legalidade, legitimidade e economicidade das despesas, atos, contratos e renúncia de receitas, sem prejuízo do controle externo a ser exercido em razão de cada um dos contratos de rateio. “(Presidência da República, 2005).

Depreendemos então que, ainda que sejam consórcios privados sem fins lucrativos, deverá obedecer a princípios legais comuns a todos entes públicos, em especial, objetivando atender a esta “nova” legislação.

Outro ponto interessante, citado por Andrews (2004) em relação a uma das maiores dificuldades enfrentadas pelos consórcios, em relação a consórcios de saúde, é o desinteresse que prefeitos tinham em levar o consórcio por muito tempo a diante, conforme Christina cita Ribeiro e Costa (2000). Durante a nossa pesquisa pudemos constatar que é uma preocupação recorrente dos prefeitos é a estabilidade dos consórcios pós-gestão, fim dos mandatos como prefeitos, dos prefeitos implementadores. De um modo geral ela considera que os consórcios obtêm relativo sucesso, como o citado acima. Ainda neste ponto *Christina W. Andrews* cita novamente Ribeiro e Costa (2000) a respeito dos ganhos de eficiência na saúde, mais

especificamente, no uso de recursos financeiros e ativos físicos, ampliação e diversificação das prestações de serviços médicos. Este também é um tema bastante abordado pelos prefeitos entrevistados, ganho de economia e eficiência.

Andrews (2000) cita que **culturalmente no Brasil a política de implementação ser menos relevada do que a regulação e a legislação**. Entretanto, como cita Guimarães (2016) vivemos uma crise de ineficiência pelo controle. Ao não atentarem para a legislação, dada a legislação vigente, os prefeitos e administradores correm risco, inclusive, de prisão. Até por uma questão de lógica deveríamos notar que, para uma implementação eficiente e duradoura de um Consórcio Público Intermunicipal a construção deve focar em uma coesão político-social, não descartando a jurídico-financeira, afinal devemos nos preocupar com sua durabilidade, através de medidas de implementação que abordem um pragmatismo voltado à dimensão política das políticas. Não podemos abrir mão da regulação e legislação, que são obrigatórias, obviamente, no trato da coisa pública. Observando esta relevância dada por ela posso considerar que, **são pelo menos equivalentes em importância a implementação e a legislação**, residindo nisso a própria eficácia necessária ao sucesso do Consórcio Público Intermunicipal.

Andrews (2004) cita que a opção feita pelos consórcios, até então, de serem entidades não governamentais, trazia diversos benefícios aos consórcios intermunicipais, entre elas a maior flexibilidade administrativa. Contudo, diversas decisões judiciais negavam este tipo de perfil, não governamental. Tais decisões forçavam os consórcios intermunicipais a se readequarem. Andrews (2004) diz que:

*“Until 1994, health consortiums were considered non-governmental associations of ‘private right’, meaning that they were subordinated to the legislation applied to private organizations. This gave more administrative flexibility to the consortiums, allowing them to overcome some bureaucratic rules legally required from public organizations.”*

Obviamente um cenário um tanto quanto caótico se criava com este tipo de indefinição jurídica, num momento os consórcios conseguem se registrar e, portanto, são pessoas jurídicas de direito privado, noutro o mesmo consórcio se vê judicialmente obrigado a se adequar. Neste sentido abordado por Andrews (2004) vimos o surgimento da legislação que regulamenta o setor neste ponto, além de em muitos outros bastante relevantes. Este ponto em foco tem uma importância que merece ser destacada neste trabalho.

A personalidade jurídica do consórcio deixando de ser exclusivamente de direito privado e passando a direito público ou, no caso de optarem por privado, sendo sem fins econômicos (sem fins lucrativos) abre uma série de desburocratizações entre o consórcio e os entes participantes. Não há a necessidade de licitar quando forem contratar entre si, por exemplo. Só este fato gera economia e ganho de eficiência, um dos princípios norteadores da administração pública, bem como gerará economicidade pois eliminará um processo dispendioso administrativamente falando. Isso agiliza seu relacionamento com outros entes federados que não participem do Consórcio Público Intermunicipal uma vez que também não precisariam passar por uma série de burocracias que regulam estas relações entre o público e o privado. Podemos perceber então, que a visão analítica de Andrews (2004) está correta no tocante a haver ganhos e perdas neste processo de burocratização, afinal, a burocracia em seu sentido teórico, organiza as instituições, e este novo arranjo as organiza mesmo reduzindo a própria burocracia. Seria um bom objeto de estudo tentar medir o saldo desta burocratização X desburocratização.

Além da Lei Nº 11.107/2005, que regula a criação e consórcios intermunicipais, houve a regulamentação de 17 de janeiro de 2007, através do Decreto Presidencial, sob o Nº 6.017.

### **1.2.3 Procedimentos práticos – atos formais**

Atos formais são as etapas que viabilizam a criação de um Consórcio Público Intermunicipal, Estes atos atendem a protocolos e leis. Estes atos, embora não sejam em si o ciclo de políticas públicas desta política, a compõem. O modo como estes atos formais forem adotados pode auxiliar no desenrolar do ciclo desta política pública. Estes atos formais podem ser enumerados conforme segue.

#### **1.2.3.1 A pactuação**

A pactuação é feita através da criação de um protocolo de intenções, obviamente que este protocolo deve obedecer a legislação vigente, pelo princípio da hierarquia das leis (princípio jurídico onde lei inferior deve estar submetida a legislação hierarquicamente superior, no tocante ao nível governamental, exemplo, Lei Federal é maior que Lei Estadual e ambas são maiores do que Lei municipal.) É como se fosse

um pré-contrato entre os entes fundadores, nele são estabelecidos os parâmetros para funcionamento do consórcio, tais como: finalidade, prazo de duração, denominação, sede, identificação dos entes federados que participam, identificação da(s) área(s) de atuação, finalidade(s), personalidade jurídica, o número de votos dos entes consorciados na Assembleia Geral, as configurações empregatícias, direito de exigência do cumprimento contratual (se adimplente).

### **1.2.3.2 Contratação ou Estatuto**

A ratificação se dá por meio de contratação após lei autorizativa, esta lei é proposta pelo poder executivo municipal e encaminhada ao poder legislativo municipal que a apreciará e colocará em votação, em se aprovando a adesão ao Consórcio Público Intermunicipal o município fica autorizado a contratar com o mesmo, formalizando sua participação, seja como fundador ou como aderente ao consórcio. A Retirada ocorre praticamente da mesma forma, o executivo municipal deverá propor à câmara de vereadores que, por sua vez, deverá autorizar a saída do consórcio.

### **1.2.3.3 Contrato de rateio**

Os custos de manutenção de um consórcio são repartidos entre os municípios e é o comprometimento financeiro dos mesmos junto ao Consórcio Público Intermunicipal. De forma reduzida o procedimento é: aprovação anual na LOA – Lei Orçamentária Anual, por parte de todos os entes participante, e a devida previsão orçamentária sobre o contrato de rateio.

### **1.2.3.4 Gestão do Consórcio Público – com as inovações da Lei Nº 11.107/2005**

A gestão dos consórcios públicos, em geral, tende a diferir pouco. Alguns aspectos são comuns a todos os consórcios, como por exemplo a cooperação entre diferentes níveis de governo, horizontal e verticalmente. A personalidade jurídica poder ser pública ou privada sem fins lucrativos, no caso de direito público passa a integrar a administração indireta de todos entes consorciados, como uma autarquia sob múltipla responsabilidade ou gestão, Machado (2014).

Ainda segundo Machado (2014) a prestação de serviços públicos será no modelo de parceria e administração conjunta. Ele argumenta, e de fato conseguimos constatar na pesquisa, que os argumentos fáticos que justificam a gestão consorciada são: ganhos de escala, rateio de custos, eficiência na prestação de serviços.

Para Losada (2015), este modelo de gestão teria dois motivos, federativos, para acontecer. O primeiro é em razão da escala, onde pode se ganhar na barganha por preços ao realizar uma compra micro centralizada, o segundo é a necessidade de coordenação entre políticas públicas. A este respeito considero que o ganho em escala não se dá apenas no ato da compra, por exemplo. Este ganho em escala se dá na execução de serviços que antes eram realizados de forma isolada por cada ente posteriormente consorciados, trazendo ganhos não só de eficiência, mas também na eficácia do serviço. Em relação à cooperação, a necessidade de cooperação se dá em políticas específicas, não em todos os tipos de política pública, obrigatoriamente. Várias políticas públicas devem, mandatoriamente, ser coordenadas, como tratamento de resíduos, por exemplo, outras, entretanto, não demandam esta obrigatoriedade, ainda que possam ser adotadas de forma regional através do consórcio. A política de auxílio funeral a pessoas de baixa renda, por exemplo, é uma política que não demanda coordenação entre os entes participantes.

#### **1.2.3.5 Licitações nos Consórcios Públicos**

Transações entre o consórcio e os entes consorciados, obedecem aos mesmos princípios de transações entre qualquer ente público, em especial no tocante a dispensa de processo licitatório. O município, ao aderir a um consórcio, previamente já conta com lei autorizativa, obrigatoriamente, e com isso, os demais processos ficam facilitados, eliminando burocracias entre os entes, favorecendo a economicidade.

**Quadro 1 - Sistemas de incentivos por etapa e legislação (Leis 11107 de 06 de abril de 2005 e Lei 6017 de 17 de janeiro de 2007)**

Etapa	Legislação	Incentivos
Pactuação	Art. 3º e 4º da Lei 11107/2005 e Seção II, Art. 4º e 5º da Lei 6017/2007	É um protocolo de intenções onde fixam os parâmetros para a funcionalidade do consórcio. Tem a finalidade de orientar a criação dos projetos de Leis municipais que serão submetidos às Câmaras de vereadores, demonstrando a intenção de todos os pactuados na criação deste ente, seu formato e assim estimular a aprovação.
Contratação e estatuto	Art. 5º da lei 11107/2005 e Seção III, Art. 6º da Lei 6017/2007	Se baseia no protocolo de intenções. Não é necessária adesão contratual de todos os entes que participaram do protocolo de intenções, desde que previsto nele isto. Havendo reserva, disposta claramente, a contratação poderá ser parcial ou condicional, poderão aderir entes que não tenham participado do protocolo de intenções mas que disponham de lei autorizativa. Não há penalização por recusa ou demora na ratificação.
Contrato de Rateio	Art. 8º da lei 11107/2005 e Seção III, Art. 13 ao 17 da Lei 6017/2007	O contrato de rateio será por exercício financeiro e o prazo será o mesmo das dotações que o suportam. Todos os entes que compõem o consórcio, inclusive ele próprio, tem legitimidade de cobrança do cumprimento do contrato de rateio. Ente consorciado poderá ser excluído, após suspensão, caso o consorciado consigne, no orçamento ou em créditos adicionais, os recursos suficientes para o cumprimento do rateio assumido no contrato.
Gestão do consórcio	Seção I, Art. 9º ao 17 da Lei 6017/2007	Os agentes públicos não respondem pessoalmente pelas obrigações contraídas pelo consórcio, desde que em conformidade com a lei. O consórcio poderá: “firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, receber auxílios, contribuições e subvenções sociais ou econômicas;” “Ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, dispensada a licitação; e III - caso constituído sob a forma de associação pública, ou mediante previsão em contrato de programa, promover desapropriações ou instituir servidões nos termos de declaração de utilidade ou

		necessidade pública, ou de interesse social.” O Chefe será um dos chefes dos executivos que compõem o consórcio.
Licitações	§ 1º Art. 2º inciso III, da lei 11107/2005 Seção IV Art. 18 da Lei 6017/2007 e Seção V Art. 19 da mesma lei.	Contratação, por parte de ente consorciado ou sua administração indireta, mediante dispensa de licitação. Exceto se constituída de personalidade jurídica de direito privado. O contrato deverá ser custeado pelo ente contratante, preferencialmente evitando que os demais os custeiem.

Fonte: Machado (2014) e adaptado pelo autor.

### 1.3 Teoria e conceito do Ciclo de políticas públicas

Para Secchi (2011), a teoria do ciclo de políticas públicas dificilmente reflete a real sequência da vida de uma política pública, ele afirma também que Wildavsky (1979) alega que, por exemplo, a etapa de identificação do problema tem mais relação com o fim da política do que com o início do processo, Wildavsky (1979), ainda segundo Secchi (2011), afirma também que a etapa de avaliação acontece antes do “escrutínio” do problema. Esta última alegação eu tendo a concordar. Considero que a avaliação pode sim ser realizada durante o ciclo de vida da política pública. Em qual etapa essa avaliação será realizada tem mais a ver com o objetivo da política e o método de implementação desta ou até com alguma demanda não prevista durante o ciclo de vida da política. Podemos inferir que alguma política possa demandar uma avaliação durante alguma etapa anterior de seu ciclo de vida e, com isso, adotar as correções e/ou incrementos baseados no *feedback* obtido na avaliação feita durante alguma etapa intermediária.

Como resultados das entrevistas pudemos notar que tais etapas são de fato, interdependentes, porém, não são tão sequenciais, pelo menos não tal e qual no esquema proposto na teoria. Um fato detectado nas entrevistas, especificamente sobre consórcios intermunicipais e nos municípios cujos prefeitos foram entrevistados, é que a avaliação é uma constante do processo de formação e implementação, é uma constante etapa após etapa. Nem sempre citado explicitamente pelos entrevistados, mas, percebido pelo pesquisador.

Este estudo toma por base o modelo adotado por Secchi (2011), e algumas teorias que auxiliam na análise do fenômeno consórcios intermunicipais. Descreveremos baseados na teoria do ciclo de políticas públicas, segundo Secchi (2011) onde enumera as etapas para a consolidação de uma política pública como sendo as sete já citadas, porém, sem necessariamente adotar a linearidade do modelo, mas ainda assim em concordância com Secchi (2011).

As etapas são: Identificação do Problema; Formação da Agenda; Formulação das alternativas; Tomada de decisão; Implementação; Avaliação; Extinção.

### **1.3.1 Identificação do problema**

“Um problema é a discrepância entre um status quo e uma situação ideal possível.” Secchi (2011). Ele traduz este conceito de problema para a realidade de uma política pública como: “Um problema público é a diferença entre o que é e aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública.” Secchi (2011) categoriza sobre as possíveis variáveis que fundamentam este conceito, como problemas repentinos, problemas que surgem com o tempo e problemas crônicos. Ele considera o problema público como um problema subjetivo, ou intersubjetivo. A situação pública só passa a ser problemática a partir da percepção de múltiplos atores relevantes.

### **1.3.2 Formação da agenda**

Para Secchi (2011) “A agenda é um conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes.”. Ela pode assumir diferentes formas, entretanto, no

tocante a este estudo vamos abordar a agenda política e a agenda formal, ambas citadas por Cobb e Elder (1983), segundo Secchi (2011).

A **agenda política** é aquela em que o conjunto de problemas ou temas são percebidos como merecedores da atenção da comunidade política e, conseqüentemente da intervenção pública.

A **agenda formal, ou institucional**, é a que contém os problemas cuja decisão de enfrentamento já foi tomada pelo poder público.

De um modo geral, estes dois tipos de agenda são os mais relevantes para o trabalho em questão, muito embora Secchi (2011) cite a agenda da mídia, entretanto, esta agenda não faz o perfil da política que estudamos aqui, consórcios intermunicipais, sofrer algum tipo de influência da mídia em qualquer sentido. Muito embora, após se tornar uma agenda política ou formal algum prefeito possa ter se valido da influência da mídia para favorecer o desenvolvimento da respectiva política.

Consideramos uma relação hierárquica entre os dois tipos de agenda, embora esta interdependência possa não existir. A agenda formal, de um modo geral depende da existência prévia da entrada da política pública na agenda política para existir. Explicando: Uma nova política, só é adotada após passar pelo reconhecimento político da sua necessidade de existência do problema e posteriormente de priorização, ainda que esta priorização seja inferior a demais demandas de políticas públicas. Um novo grupo político que venha a assumir o poder pode não tê-la como prioridade política e por isso não a colocar em sua agenda política de priorizações, contudo, pode continuar com a política na agenda formal, por inúmeros fatores, como por exemplo: força de lei; plano plurianual; previsão orçamentária; etc.

Para Subirats (1989), segundo Secchi (2011), os problemas entram e saem da agenda, ficam evidentes e depois desinflam. A “limitação de recursos humanos, financeiros, materiais, a falta de tempo, a falta de vontade política ou falta de pressão popular, pode fazer com que os problemas não permaneçam muito tempo, ou nem consigam entrar nela.”. Aqui cabe fazer uma observação afim de melhor esclarecer: Quando se referem a “não permaneçam muito tempo, ou nem consigam entrar nela.”, os autores referem-se, muito provavelmente à agenda institucional, uma vez que para que sejam reconhecidas as demandas ou problemas onde se deseja alocar variados tipos de recurso, ou para avaliarem a pressão popular e demais variáveis elencadas é por que estas já entraram na agenda política, muito embora, durante a detecção do

problema, não tenham identificado como suficientemente prioritária à entrada na agenda formal, ou institucional.

### 1.3.3 Formulação de alternativas

Grosso modo a formulação de alternativas é a etapa onde os atores envolvidos no caso em questão esperam o que sejam os resultados da política pública e podem ser definidos resultados mais frouxos ou mais concretos. Quanto mais concreto, maior a facilidade de medição dos resultados posteriores e a eficácia ou não da política, Secchi (2011).

Esta fase, é onde definem-se os parâmetros da nova política. “...métodos, programas, estratégias ou ações que poderão alcançar os objetivos estabelecidos.”, Secchi (2011).

Aqui gostaríamos de ressaltar um aspecto relevante da formulação de alternativas, que envolve o foco desse trabalho, é na formulação de alternativas que acontecem escrutínios formais e informais das consequências do problema e dos consequentes custos e benefícios das alternativas levantadas, Secchi (2011).

Ao percebermos este caráter formal e informal de debate do problema e elaboração das alternativas para dirimi-lo percebemos que alguns dos atores envolvidos neste debate tornam-se possíveis *stakeholders* pois terão oportunidade de influir na direção que a solução do problema poderá tomar. A depender do seu poder, pois “o poder e a relevância de cada *stakeholder* são definidos por meio da capacidade de confrontar a organização em questões que os envolvem. Desta forma, verifica-se sua capacidade de ameaça (SAVAGE et al, 1991).” Cavalcante (2014).

Nestes debates, em geral, os diretamente interessados e detentores de algum nível de poder tendem a influenciar a política.

### 1.3.4 Tomada de decisão

Segundo Secchi (2011) a tomada de decisão é a fase onde os “interesses estão equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema

público são explicitadas. “, ou seja, os atores envolvidos já estão cientes do problema como querem o novo status quo, resta a eles escolher dentre as alternativas formuladas qual a melhor para o atendimento das demandas e dos problemas detectados.

Segundo Secchi (2011) há três formas de entender como é a dinâmica da tomada de decisão.

Modelo da **racionalidade absoluta**, segundo Secchi (2011) proposto a primeira vez pelo matemático holandês Jan Tinbergen, onde a decisão é puramente racional, são considerados custos e benefícios pelos atores políticos (the one best way);

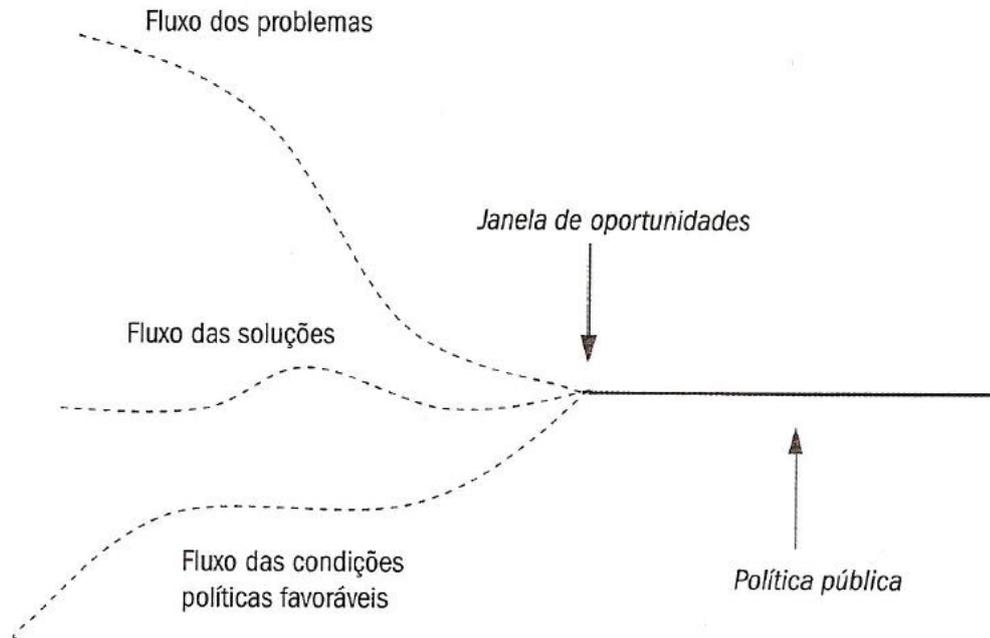
Modelo da **racionalidade limitada**, segundo Secchi (2011), proposto pelo economista Herbert Simon (1947), para ele há limitações de cognição e de informações, sem as quais é impossível tomar uma decisão plenamente racional pois os atores não conseguem entender sequer a complexidade do que estão lidando, é um esforço para escolher de forma satisfatória, mas não necessariamente ótima;

“É impossível para o comportamento de um indivíduo isolado alcançar um mínimo grau de racionalidade. O número de alternativas que ele deve explorar é tão grande, e as informações que ele necessita são tão vastas, que é difícil conceber qualquer aproximação à racionalidade objetiva.” (Simon, 1947, p.9)

Modelo **incremental** foi proposto por Charles E. Lindblom e é considerado, segundo Secchi (2011) o mais corriqueiramente adotado. Os problemas e soluções são redefinidos e revisados constantemente em vários momentos da tomada de decisão; as decisões do passado fundamentam as do presente, os limites e barreiras são impostos por instituições formais e informais, para Lindblom (1959) é um processo de imitação e adaptação do que anteriormente já fora implementado; considera as decisões como dependentes dos atores envolvidos e, portanto, nem sempre a melhor escolha é feita se adotada assim, por outro lado a que fora “lapidada” e construída através de consensos e ajustes de interesses, assim sendo a melhor opção.

O quarto modelo é o de **múltiplos fluxos**, neste caso considera-se que existe a confluência de problemas, soluções e condições políticas favoráveis à política que se deseja adotar, é também conhecido como **modelo da lata de lixo**, Secchi (2011). Esta “coincidência” conveniente é chamada de janela de oportunidade. Na verdade, o modelo múltiplos fluxos é adaptado do modelo da lata de lixo, elaborando

anteriormente por Cohen, March e Olsen (1972). Uma boa figura para ilustrar este modelo de tomada de decisão é a figura 1, a seguir.



**Figura 3- Fluxos múltiplos, janelas de oportunidade e o nascimento das políticas públicas.**

Fonte: Secchi (2011)

Há, pelo que pudemos entender, no texto de Secchi (2011) alguma confusão no tocante a quantidade de modelos que poderiam ser adotados para esta análise. No começo de seu texto ele cita três modelos para se teorizar a este respeito, de tomada de decisões, entretanto, ao discorrer sobre o tema, percebemos que são quatro, inclusive, conforme o quadro abaixo.

**Quadro 2 - Síntese dos modelos de tomadas de decisão.**

Modelos	Condições cognitivas	Análise das alternativas	Modalidade de escolha	Critério de decisão
Racionalidade absoluta	Certeza	Análise completa e cálculo de consequências	Cálculo	Otimização
Racionalidade limitada	Incerteza	Pesquisa sequencial	Comparação das alternativas com as expectativas	Satisfação
Modelo incremental	Parcialidade (interesses)	Comparações sucessivas limitadas	Ajuste mútuo de interesses	Acordo
Modelo da lata do lixo/fluxos múltiplos	Ambiguidade	Nenhuma	Encontro de soluções e problemas	Casual

Fonte: Secchi (2011).

Este quadro resume as principais características dos quatro modelos abordados por Secchi (2011).

Além disso, as tomadas de decisão podem ser feitas em multicentros de tomada de decisão, onde cada ator interessado ou que tenha algum poder, ou legitimidade, ou influência poderá interferir na decisão tomada ou na escolha da alternativa a ser implementada. Conforme Rodrigues (2017) que cita Dror (1971); Kooiman (1993); Rhodes (1997); Regonini (2001); e Hajer (2003) como defensores desta teoria da decisão multicêntrica.

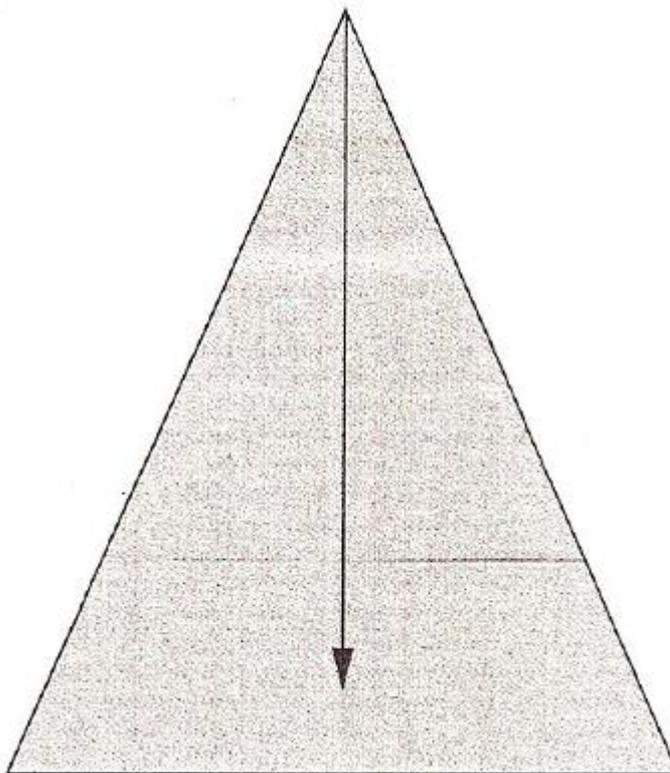
### 1.3.5 Implementação da política pública

Segundo Secchi (2011), disse O'Toole Jr. (2003), que é nesta fase que as "regras, rotinas, e processos sociais são de intenções em ações." Em suma, é nesta etapa que a política ganha vida, uma vida baseada nos parâmetros preparados para a obtenção de resultados desejados, mudando *status quo* anteriores.

A implementação tem dois tipos de implementação bem como de análise desta implementação, *top-down* e *bottom-up*.

A implementação *top-down* (de cima para baixo) tem a característica da clara separação entre o momento de tomada de decisão e de implementação. A política deve ser elaborada e decidida pela esfera política e a implementação é um esforço administrativo para encontrar os meios de os fins previamente estabelecidos, segundo Secchi (2011) uma teoria de Wilson (1887).

**Figura 4- Modelo top-down.**



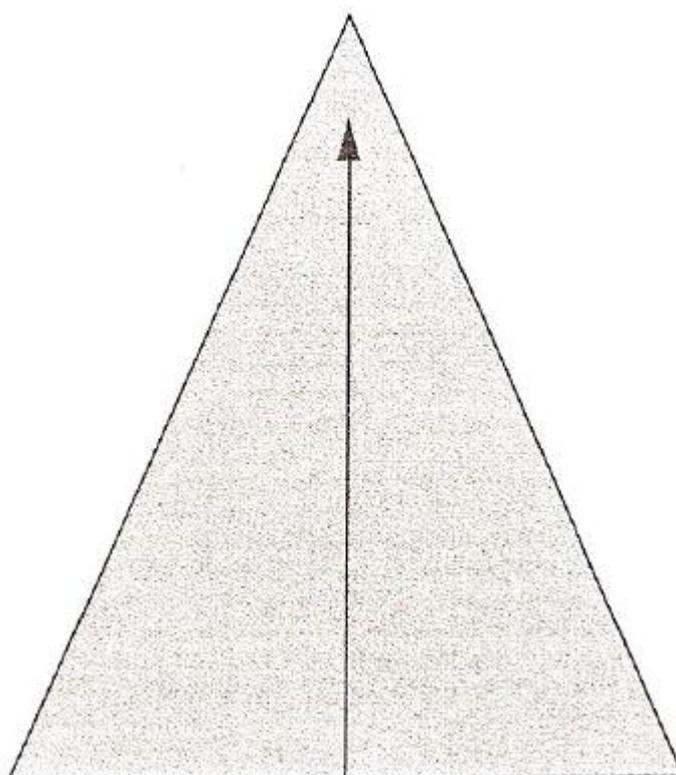
Fonte: Secchi (2011)

É considerado um modelo estrategicamente voltado a “lavar as mãos” da classe política em relação a possíveis falhas de implementação, afinal, se as ações e decisões políticas foram corretas as falhas advindas só podem ser dos agentes públicos. Conhecida, segundo Secchi (2011), na literatura como *Blame Shifting*, ou deslocamento de culpa.

“A fase de implementação sucede à tomada de decisão e antecede os primeiros esforços avaliativos. É nesse arco temporal que são produzidos os resultados concretos da política pública. A fase de implementação é aquela em que regras, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções em ações.” (O’Toole Jr., 2003, segundo Secchi 2011)

A reação em contrapartida se dá com o *bottom-up* (de baixo para cima), tem características diferentes. Na modelagem, implementação e auto-organização da política pública há maior liberdade dos burocratas e demais atores envolvidos no processo. É caracterizado, também, pela maior participação desta rede de atores nos processos de prospecção de soluções, escrutínio do problema, durante a implementação. A posteriori os decisores legitimam as práticas já implementadas. A implementação é avaliada pelos resultados posteriores e não baseada restritamente às prescrições dos tomadores de decisão, como no modelo top-down.

**Figura 5 - Modelo bottom-up.**



Fonte: Secchi (2011)

Neste modelo o formato assumido pela política pública após a implementação não é definitivo, ela adquire novos formatos constantemente, sob as ações dos que a implementaram, para Secchi (2011).

### 1.3.6 Avaliação da política pública

Para Anderson (1979, p. 711) a avaliação é “o processo de julgamentos deliberados sobre a validade de propostas para a ação pública, bem como sobre o sucesso ou a falha de projetos que foram colocados em prática.”

Para Secchi (2011) na avaliação pode-se considerar o modelo adotado durante a implementação da política, se o modelo utilizado foi *top-down* ou *bottom-up*.

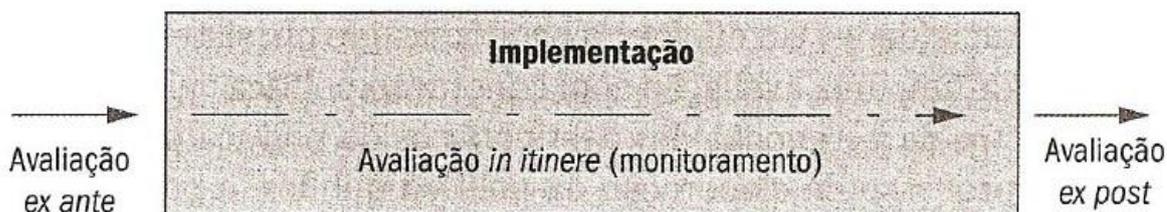
Da perspectiva *top-down*, o pesquisador tomará como relevantes os estudos documentais sobre a formalização inicial da política pública, sua parametrização, a visão do decisor sobre a política e quais eram seus indicativos de objetivo, delimitações de grupos destinatários etc. Depois verificará as possíveis falhas de implementação, em campo. Do ponto de vista de uma política implementada no modelo *bottom-up* haverá uma observação empírica do fenômeno, como está a prática de implementação da política, as ações dos *policymakers*, os problemas e obstáculos enfrentados, como se deram as desconexões e, com base nessas informações poder chegar a uma aproximação de como a política ideal foi transformada em função de suas imprecisões prescritivas.

Para Secchi (2011) o modelo *top-down* é mais indicado para avaliar as imprecisões na dinâmica de implementação (culpa da administração), já o modelo *bottom-up* é mais indicado para avaliar as imprecisões na elaboração da política (culpa do político).

Segundo Rodrigues (2017) a avaliação tem por objetivo identificar a eficiência, eficácia e efetividade, comparando se objetivos e resultados apurados estão alinhados. É um momento de reflexão e possível redirecionamento na política, fazendo os *inputs* necessários tomando por base os *feedbacks* obtidos.

Os “tempos” da avaliação podem ser três, anterior, durante a política e posterior a política, conforme FIGURA Y abaixo, chamamos eles de *ex ante*, *in itinere* e *ex post*, respectivamente, conforme Secchi (2011).

Figura 6- Os três momentos da avaliação.



Fonte: Secchi (2011)

A avaliação *in itinere* é considerada como um momento de avaliação constante durante a política, no processo de implementação, a sua utilidade se dá em poder sugerir ajustes imediatos, segundo Secchi (2011) disseram Costa e Castanhar (2003).

Ainda segundo Secchi (2011) esta fase do ciclo de políticas públicas é a responsável por examinar o processo de implementação e o resultado obtido, conhecendo melhor a própria política, uma vez que foi concretizada e qual o nível de redução do problema que a gerou, eu diria, o nível de mudança de *status quo* gerado.

Segundo Secchi (2011), os principais critérios de avaliação de uma política pública são:

- Economicidade: Nível de utilização de recursos (*inputs*);
- Eficiência econômica: relação entre *inputs* (recursos utilizados) e *outputs* (produtividade), em outras palavras poderíamos citar *custo x benefício*;
- Eficiência administrativa: Nível de conformação a métodos preestabelecidos;
- Eficácia: Nível de alcance das metas ou objetivos preestabelecidos;
- Equidade: Observa se há equidade na distribuição aos beneficiários da política bem como das possíveis punições.

A avaliação da política pode levar a três ações por parte do detentor do poder de decisão:

- Continuação da política, implica em continuar como está, onde as adversidades de implementação são pequenas;
- Reestruturação marginal de aspectos práticos da política, onde haja adversidades à implementação da política, mas não são suficientemente fortes para se comprometer ou descontinuar a política; e
- Extinção da política pública, onde o problema público for resolvido, ou quando durante a sua implementação surjam adversidades de

implementação insuperáveis, ou pela inutilidade da política, por ter-se esvaziado.

### **1.3.7 Extinção da política pública**

No estudo presente o termo extinção é relativamente adequado. No caso de consórcios intermunicipais os municípios podem optar por extinguir o consórcio, no caso de insatisfação generalizada com os resultados ou podem optar por saírem do consórcio, no caso de insatisfação de um ou mais membros, mas não de sua totalidade. Com isso a política, após os trâmites legais de desligamento ou extinção, passará a deixar de existir. No caso de saída de um ou mais membros o princípio é o mesmo, contudo a política não deixa de existir enquanto consórcio para o todo dos consorciados e sim deixa de existir, enquanto consórcio, para aqueles municípios desligados ou que optaram por se desligar.

Na teoria, o processo de extinção de uma política se dá através de três motivações principais, Giuliani (1995):

1º o motivo original foi resolvido;

2º os programas, as leis ou ações são ineficazes;

3º para Meny Thoenig (1991) o motivo principal desinflou, perdeu importância, para eles é o motivo mais comum.

Para Secchi (2011) para uma política pública redistributiva é muito complicado, dado o grau de envolvimento de interessados no assunto, beneficiários e pagadores, gerando muito conflito. Importante ressaltar a alegação de Secchi (2011) que releva a necessidade de aproveitamento da janela de oportunidade para se extinguir uma política, igual modo no caso do nascimento da política.

## **1.4 Conceito de Stakeholders**

O termo *stakeholder* tem origem no termo que é enfatizado o termo *stockholders* (acionistas), ou seja, há vários interessados e até grupos de interessados ou grupos de interesse (*stakeholders*), e que sem o devido suporte destes, não

sobreviveria (STONER; FREEMAN, 1999). Trazendo isso para a realidade da política pública podemos traduzir que há pessoas que tem interesse direto ou indireto em determinadas políticas. Estes podem ser favorecidos ou ter algum prejuízo com a adoção da política específica, uma vez que se trata de coisa pública, por analogia, todos são acionistas.

Para Mitchell (et al., 1997) *stakeholder* é qualquer grupo ou indivíduo que possua a capacidade de afetar e ser afetado, enquanto busca atingir seus objetivos organizacionais, direta e indiretamente. Clarkson (1995) completa inserindo a variável tempo no conceito, ao dizer que os *stakeholders* são pessoas ou grupos interessados nas atividades da organização em algum espaço de tempo: passado, presente ou futuro, Cavalcante (2014). Em se tratando de consórcios intermunicipais, podemos inferir que alguém que tenha algo a perder ou a ganhar com a implementação de um consórcio, por conta de sua finalidade, de sua área de atuação, da dinâmica política ou qualquer outra motivação é, em potencial, um *stakeholder*.

*Stakeholders* passou a ser objeto de estudo, pois busca-se entender a se estes personagens tem alguma influência no resultado financeiro ou não de uma determinada organização e percebeu-se que, para que se obtenha bons resultados e até para que a organização sobreviva no longo prazo, era útil a participação de *stakeholders* primários: “acionistas e investidores, funcionários, clientes e fornecedores”, mas que também, dependia de seus *stakeholders* externos à organização, tais como governo e comunidade”, para Cavalcante (2014) disse Preeble (2005), com a intenção de manter a infraestrutura de base e a legal para que consiga operar no mercado competitivo. Este tipo de conceitualização, mais corporativa pode-se aplicar a entes públicos, uma vez que a disputa pela implementação daquilo que é favorável ao stakeholder e o “freio” ao que não é de seu interesse, público ou privado. Há, entretanto, uma diferenciação como veremos a seguir.

Devemos separar estes influenciadores, segundo Preeble (2005) em *stakeholders* como primários e secundários. Estes últimos são aqueles que influenciam e afetam ou são influenciados e são afetados pela organização, mas não estão diretamente envolvidos nas transações e na operação do negócio. Possuem interesse nas ações realizadas pela organização (SAVAGE; NIX; WHITEHEAD; BLAIR, 1991). Preeble (2005) cita a mídia como um exemplo de *stakeholder* secundário.

Para Campos (2006) não há diferença entre maior legitimidade ou maior grau de importância entre os *stakeholders*. Cada um tem sua peculiaridade e sua importância para a organização, apesar de nem sempre possuírem legitimidade nesta relação (MITCHELL et al., 1997). No nosso caso, entretanto, entendemos que todos os interessados têm legitimidade de ação, ou passividade, diante da política que se pretende implantar. Como se trata de ente público, de cidadãos a fornecedores, de burocratas a políticos, todos têm interesse direto ou indireto sobre a política, ainda que não exerçam.

A abordagem para a análise de *stakeholders* que iremos utilizar é a adotada por Weible (2007, p. 96), onde ele relaciona os autores Brugha and Varvasovsky (2000); Crosby (1991); Susskind and Thomas-Larmer (1999) que relacionam perguntas importantes para a análise, são elas:

- 1º. Quem são as partes interessadas a incluir na análise?
- 2º. Quais são os interesses e crenças dos *stakeholders*?
- 3º. Quem controla recursos críticos?
- 4º. Com quem os *stakeholders* formam coalizão?
- 5º. Que estratégias locais os autores usam para alcançar seus objetivos?

Em uma tradução do original de Weible (2007, p.96).

Em geral, para Weible (2007, p. 96) a análise de *stakeholders* tende a observar uma perspectiva mais ampla do que uma análise de viabilidade política, pois esta visa analisar uma probabilidade de sucesso de uma alternativa política específica para um problema específico enquanto que a análise de *stakeholders* analisa a dinâmica de um subsistema da política, conforme (maio de 1986, Meltsner 1972, Weimer and Vining 2005).

## 2 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

### 2.1 Proposta metodológica:

Estudo de seis experiências no Brasil através de entrevistas semiestruturadas com gestores e prefeitos, ele se caracteriza como descritivo com análise qualitativa. A escolha e a abordagem e dos entrevistados se deu em função da facilidade de contato entre o pesquisador e os mesmos, o que garantiu liberdade de horários e formas de contato. Foram escolhidos municípios que passam pelo momento de criação em andamento, ou criação recente, de um Consórcio Público Intermunicipal onde o atual gestor participou da implementação, de pelo menos um consórcio atual município, como prefeito. Foi, portanto, um método escolhido por conveniência (Gomes et al 2013), entretanto a conveniência também é para os pesquisados uma vez que houve flexibilidade de datas e horários. Demonstração dissertativa das etapas, problemas, possíveis soluções, dados primários e dados secundários.

Na nossa análise abordaremos de forma multicêntrica ou policêntrica na qual as organizações públicas, os próprios atores estatais, protagonizam o estabelecer de políticas públicas, bem como as organizações privadas, organismos multilaterais, redes de políticas públicas (*policy networks*), (Rodrigues, Sandro Gomes, 2017).

Ainda segundo Rodrigues (2017) este tipo de abordagem é defendida por diversos autores, tais como: (Dror, 1971; Kooiman, 1993; Rhodes, 1997; Regonini, 2001; e Hajer, 2003), que consideram uma política “pública” desde que a problemática seja também pública (SECCHI, 2013). Neste tipo de abordagem, a multicêntrica, há uma característica específica, a existência múltiplos centros de tomada de decisão dentro de um conjunto de regras aceitas, ainda segundo Rodrigues (2017) que cita (ALIGIKA e TARKO, 2012). Regras estas que são relacionadas à teoria da governança pública e às redes de políticas públicas, em que o Estado e sociedade se articulam em esquemas espontâneos e horizontais para a solução de problemas políticos (SECCHI, 2013), para Rodrigues (2017).

As redes de organização que pudemos detectar utilizando a classificação de Vergara (2007), que a define como seus fins e meios. Em relação aos fins, a pesquisa é classificada como uma pesquisa exploratória que é entendida como um estudo que visa proporcionar maior familiaridade com o tema a ser pesquisado, implementação

sob a teoria do ciclo de políticas públicas e possível influência dos *stakeholders* nas fases da implementação, tornando-se de mais fácil tangível (GIL, 2008). Esta pesquisa também é descritiva pois busca demonstrar as etapas da implementação sob a teoria do ciclo de políticas (TRIVIÑOS, 1987). O paradigma de interpretação, onde os resultados terão origem na interpretação e perspectiva do autor sobre o estudo dos casos, os casos alimentam o autor com dados coletados que são triados e analisados pela técnica de análise de conteúdo.

Visando obter o máximo possível de respostas objetivas, sem receio por parte dos participantes quanto a veiculação de qualquer das respostas, uma vez que envolvem processos muito recentes ou ainda em andamento, foi garantido aos entrevistados o sigilo das respostas ligadas a seus nomes.

Os dados primários foram obtidos em entrevistas semiestruturadas. Os dados secundários foram obtidos em diversos trabalhos, monografias, dissertações, artigos e revistas e livros.

## **2.2 Características dos participantes da pesquisa**

Foram convidados, inicialmente, onze prefeitos municipais (sendo um ex-prefeito) e entrevistados, ao todo, seis prefeitos municipais (sendo 1 ex-prefeito) de municípios do Rio Grande do Sul, de pequeno porte populacional, com populações oscilando entre 1.527 pessoas a 20,217, segundo IBGE 2010. O IDH destes municípios varia entre 0,669 a 0,780, em uma média de 0,731, um pouco abaixo do IDH médio nacional que é de 0,755. Foram procurados municípios cujo processo de adesão ou criação de um Consórcio Público Intermunicipal é recente ou está em processo de implementação cujos prefeitos entrevistados tenham participado deste processo.

Os municípios participantes foram: Doutor Ricardo, com 2.030 habitantes; Engenho Velho, com 1.527; Itati, com 2.584; Nova Brescia, com 3.184; Nova Petrópolis, com 19.045 habitantes e Três Cachoeiras, com 20.217. Todos no Rio Grande do Sul.

Todos onze prefeitos (sendo um ex-prefeito) aceitaram participar, porém, cinco não realizaram as entrevistas em função das atividades pertinentes à gestão de

prefeituras e do cotidiano dos municípios, o que os impediu de conceder as entrevistas dentro do tempo limite estimado para a pesquisa poder ser analisada e entregue a tempo deste trabalho de conclusão, o ex-prefeito participou.

## **2.3 Instrumentos de pesquisa**

Foram feitas no total seis entrevistas com prefeitos municipais. Destas entrevistas cinco foram por telefone e uma presencial. O modelo utilizado foi o de entrevistas semiestruturadas, através de ligações telefônicas, gravações das ligações, autorizadas expressamente pelos participantes, autorizações nas próprias gravações. Gravações realizadas através do equipamento telefônico conectado a equipamento de caixa de som que permitiu a ampliação do volume para boa captação através de outro telefone, que no caso deste último utilizava o aplicativo original do equipamento para captura de áudio. Ambos aparelhos eram da marca LG, modelo K10 e K10 Power, respectivamente.

A entrevista feita presencialmente foi gravada em vídeo, bem como a autorização da gravação. Foi utilizado o equipamento telefônico deste pesquisador para obtenção das imagens, o equipamento foi um LG K10 Power.

Foi aplicado uma entrevista composta por 26 perguntas, referentes à implementação de consórcios intermunicipais, estas perguntas foram divididas em 3 temas: consórcios intermunicipais e janela de oportunidade, ciclo de políticas públicas, e *stakeholders*. A divisão em dois temas teóricos não foi objeto de esclarecimento aos prefeitos em questão tentando, assim, evitar a contaminação destes por qualquer influência direta do entrevistador.

## **2.4 Procedimento da pesquisa**

Primeiramente foram convidados a participar da pesquisa onze prefeitos municipais, onde foram marcadas as entrevistas, datas e horários com todos os convidados.

Do universo de convidados quatro, por motivos inerentes as atividades de prefeito não puderam participar das entrevistas onde pôr ordem responderam ao questionário seis prefeitos na data e hora marcadas, onde foram feitas as ligações que foram gravadas, após autorização dos entrevistados.

Dado o momento através do qual os municípios passam, em relação ao objeto da pesquisa, que é de construção ou formação muito recente dos consórcios intermunicipais, foi garantido aos mesmos o sigilo das suas respostas em relação ao nome do entrevistado.

Vale ressaltar que esta pesquisa tem um outro fator que dificulta a ampliação da amostra: os processos que ocorrem antes da efetiva ativação de um consórcio são processos informais, que não geram registros públicos. Estes só ocorrem após registro dos consórcios nos respectivos entes oficiais que concedem, por exemplo, seus CNPJ's.

## **2.5 Procedimentos de coleta e análise de dados**

Para avaliarmos, a luz da teoria do Ciclo de Políticas Públicas, a pesquisa muniu-se de ferramentas auxiliares a coleta de dados na intenção de atingir os objetivos específicos. Destacaremos, em seguida, estas ferramentas que deram suporte ao estudo, ferramenta utilizada para validação do objeto de pesquisa.

Para Cavalcante (2014), utilizar a análise documental é um protocolo de análise de dados secundários, que, de acordo com Vergara (2007), consiste em documentos coletados que auxiliam na obtenção de informações acerca do tema estudado. Neste caso, os documentos foram uma fonte essencial para o acesso a informações vitais para a continuidade deste objeto de pesquisa. Os documentos, neste caso, constituem uma “fonte essencial para o acesso a informações vitais para a continuidade deste objeto de pesquisa, ao passo que sua análise evita vieses”, segundo Martins e Theóphilo (2009, p. 55). Quanto às entrevistas semiestruturadas, Martins e Theóphilo (2009, p. 88) citam que:

“Entrevista é uma técnica de pesquisa para coleta de informações, dados e evidências cujo objetivo básico é entender e compreender o significado que entrevistados atribuem a questões e situações, em contextos que não foram

estruturados anteriormente, com base em suposições e conjecturas do pesquisador.”

Após a coleta de dados através da entrevista semiestruturada foi realizada a análise a classificação das respostas dos municípios. Foi feita a observação e classificação de qual etapa do ciclo de políticas públicas cada um se encontrava. O trabalho utilizou de pesquisa de campo e por telefone junto aos responsáveis por implementar alguns consórcios intermunicipais. O modelo utilizado foi baseado em Vieira (2003) para a elaboração das perguntas. Os questionários foram produzidos na intenção de induzir os entrevistados a citar o momento pelo qual a criação estava, ou quais havia passado, os entrevistados supostamente desconheçam a teoria do ciclo de políticas públicas e, também, buscando informações sobre possíveis *stakeholders*, na tentativa de avaliar algum nível de influência destes sobre os entrevistados, alguma estratégia adotada por estes *stakeholders*, os documentos analisados durante a pesquisa foram de característica secundária;

As questões foram preparadas em três grupos e estas encontram-se no apêndice:

- I. O primeiro grupo de perguntas a respeito da situação, onde busca-se entender que posição o município e o prefeito se encontram em relação a consórcios intermunicipais.
- II. O segundo grupo de perguntas são referentes ao Consórcio Público Intermunicipal e busca-se entender as etapas que foram cumpridas dentro da teoria do ciclo de políticas públicas, de que forma, se houve um fluxo contínuo ou não na criação do Consórcio Público Intermunicipal em relação à teoria do ciclo de políticas públicas.
- III. O terceiro grupo de questões refere-se a possível interferência ou passividade, identificar os tipos e também procura identificar o poder, a legitimidade, a urgência e a influência de *stakeholders* no processo da consorcialização do município.

O questionário foi elaborado de forma embaralhada em relação aos temas. O motivo é o de buscar não influenciar a linha de pensamento do entrevistado e, outrossim, influenciar que sejam respondidas as questões da forma mais isenta possível, buscando isolar a linha de investigação dentro de cada item, ao mistura-las, sem a influência do entrevistador a respeito de suas visões sobre os temas.

As questões com a numeração 1, 2, 5, 6, 14, 15 e 16, referem-se às perguntas de situação do município e prefeito. As questões com a numeração 3, 4, 10, 11, 12, 13, 17, 18, 21, 24, 25 e 26 referem-se à teoria do Ciclo de Políticas Públicas. As questões de 7, 8, 9, 19, 20, 22 e 23 referem-se à teoria de *Stakeholders*.

### 3 RESULTADOS ENCONTRADOS

Na nossa análise abordaremos de forma multicêntrica ou policêntrica na qual as organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas (*policy networks*), além dos próprios atores estatais, protagonizam o estabelecer de políticas públicas Rodrigues (2017).

Ainda segundo Rodrigues (2017) este tipo de abordagem é defendido por diversos autores, tais como: Dror (1971); Kooiman (1993); Rhodes (1997); Regonini (2001); e Hajer, 2003), que consideram uma política “pública” desde que a problemática seja também pública, Secchi (2013).

Neste tipo de abordagem, a multicêntrica, há uma característica específica, a existência múltiplos centros de tomada de decisão dentro de um conjunto de regras aceitas, ainda segundo Rodrigues (2017) que cita Aligika e Tarko (2012). Regras estas que são relacionadas à teoria da governança pública e às redes de políticas públicas, em que o Estado e sociedade se articulam em esquemas espontâneos e horizontais para a solução de problemas políticos (SECCHI, 2013), para Rodrigues (2017).

Observando os princípios elencados anteriormente podemos, então, depreender que um Consórcio Público Intermunicipal é sim uma política pública. Podemos entender também que, como política pública, está empenhada em viabilizar a implementação de diversas políticas públicas, conceitualmente falando. Um Consórcio Público Intermunicipal é também uma ferramenta na transformação e/ou implementação das diversas políticas públicas. Sejam elas na elaboração teorias de solução chegando até às ações práticas de implementação da determinada política escolhida, sendo ator ativo seja lá em que fase do ciclo da política venha participar ou coordenar.

Nas entrevistas realizadas detectamos o tipo de consórcio com finalidade única e área de atuação definida. Sendo um dos municípios entrevistados um consórcio de múltipla finalidade, mas de única área de atuação, a área era saúde e a finalidade foi incrementada ao longo do tempo e do sucesso obtido nas demais áreas. Inicialmente atuavam apenas com a finalidade de compras e distribuição de medicamentos. Atualmente atendem às finalidades de realização de exames complexos, atendimento com médicos especialistas, transporte para consultas, internações. Em suma, os municípios participantes aumentaram o escopo do consórcio de saúde, bem como a

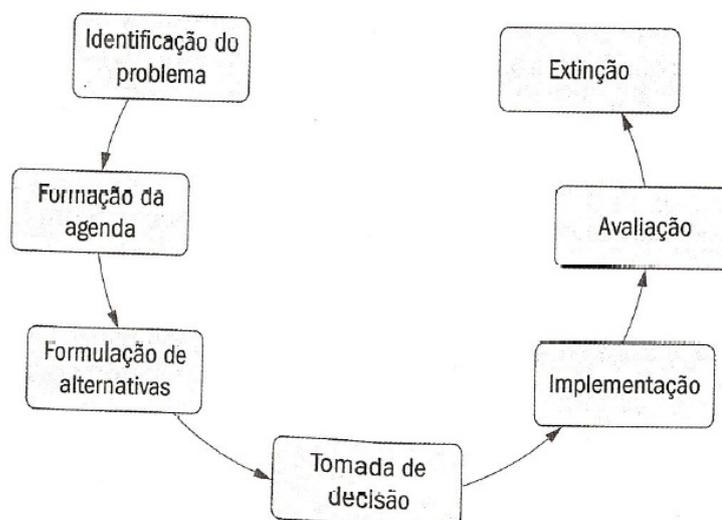
quantidade de municípios participantes. Inicialmente contavam com apenas 17 municípios, nos últimos 3 anos passaram a contar com 30, praticamente dobrando a quantidade de municípios participantes. Teve um papel fundamental na ampliação do escopo, bem como no aumento da quantidade de municípios um dos prefeitos fundadores, hoje, secretário executivo do consórcio em questão. Estes mesmos municípios estão criando consórcios, com outras áreas de atuação e finalidades, tamanho caso de sucesso que foi o consórcio da área de saúde.

Ao meu ver a legislação federal, pelo princípio da hierarquia das leis, traz certa segurança jurídica aos chefes dos executivos municipais que tem certo receio em participar de Consórcio Público Intermunicipal, como pudemos ouvir deles nas entrevistas, em relação a não saber quais passos seriam possíveis em favor da adesão ao consórcio e, no caso de por algum motivo desejarem sair do consórcio, de como proceder para a saída ou extinção.

### **3.1 Ciclo de políticas públicas nos casos abordados**

Como o objetivo deste trabalho é descrever os arranjos políticos-burocráticos na implementação de um Consórcio Público Intermunicipal demonstrando-os, através da teoria do ciclo de políticas públicas. Entendemos que a academia, em especial, os ligados a Gestão de Políticas Públicas, poderiam ser atendidos por este estudo no sentido de aumentar seus conhecimentos tanto sobre os consórcios intermunicipais e o ciclo de políticas públicas quanto, também, em relação aos *stakeholders* envolvidos, ou que tenham se envolvido, no processo “e saber como diferenciá-los para melhor trabalhar suas estratégias conforme a importância de cada parte interessada (BURROWS,1999).”, a partir de Falqueto, Hoffmann e Gomes (2013).

Conforme o modelo da figura W proposto por Secchi (2011) buscaremos demonstrar como se comporta o processo de criação de um Consórcio Público Intermunicipal, baseados nas entrevistas fornecidas pelos prefeitos dos municípios elencados no capítulo específico.

**Figura 7 - O Ciclo de políticas públicas**

Fonte: Secchi (2011)

Há diversos atores que transitam nas diferentes etapas do ciclo de políticas públicas. Vamos chamá-los de agentes internos e agentes externos. Conforme quadro abaixo.

**Quadro 3 - Atores por etapa do ciclo de políticas públicas.**

Etapa	Principais atores
Identificação do problema	Cidadãos, funcionários da prefeitura, vereadores, chefe do executivo, empresários, igreja.
Formação da agenda	Chefes do executivo, vereadores, funcionários da prefeitura
Formulação de alternativas	Chefes do executivo
Tomada de decisão	Chefes do executivo e vereadores
Implementação	Poder executivo
Avaliação	Cidadãos, funcionários da prefeitura, vereadores, chefe do executivo, empresários, igreja.
Extinção	Prazo determinado ou inviabilidade individual ou do grupo de municípios. Poder executivo e vereadores.

Fonte: Elaborado pelo autor.

### 3.1.1 Identificação do problema

A etapa de **identificação do problema** se deu, segundo as entrevistas, de forma bastante similar. Os prefeitos percebem que algumas atividades ou serviços têm custo muito elevado no modelo de administração isolada. Percebem também perda de eficácia e eficiência nestes processos. Em todos os casos abordados os

prefeitos notaram a crise específica através do apontamento dos próprios cidadãos e também por si mesmos, pois como o porte dos municípios é pequeno e eles também transitam pelo município e, muitas vezes utilizam-se dos mesmos serviços e bens públicos que os demais cidadãos. É uma forma relativamente empírica de detecção. Por um lado, por também serem cidadãos usuários dos bens e serviços oferecidos pelo ente público, experimentam o problema e, portanto, começam a buscar uma solução viável para aquela demanda. Por outro lado, a detecção dos demais cidadãos que clamam por solução também é empírica e consiste em “sofrer as consequências” de uma ausência de atendimento satisfatório à sua necessidade ou demanda ou, no mínimo, de uma queda no nível de eficácia do serviço público proposto. Praticamente todos são diretamente interessados, pois também são os afetados.

Em dois dos seis casos abordados a detecção do problema está ocorrendo antes do problema ganhar uma dimensão maior. Em ambas situações os municípios são produtores aves para abate e produção de ovos, além de porcos. Nestes municípios estão ocorrendo discussões a respeito das rodovias vicinais, não pavimentadas, que são as vias de escoamento da produção.

A discussão tem origem nos próprios *stakeholders* categorizados como definitivos no Quadro 4. Este grupo, subdividido em dois grupos: produtores e moradores destas regiões; empresas que compram suas produções, precisam de melhores condições de tráfego, por motivos de perdas na produção gerada pela má qualidade das vias de escoamento, por parte dos moradores pela melhoria na qualidade de vida pois tais vias, que, por serem de terra, geram problemas constantes de saúde devido à alta poluição causada pela poeira levantada pelos caminhões que trafegam nestas vias.

Os *stakeholders* produtores rurais temem perder os clientes de suas produções, que são os *stakeholders* empresas. Segundo os produtores, as empresas ameaçam não realizar mais aquelas rotas, daqueles municípios, por conta das perdas nos transportes e o elevado custo de manutenção que trafegar nestas vias causa, o que se supõe que reduz seus lucros.

Neste ponto os prefeitos **avaliam** o porte do problema, seu grau de urgência, possíveis implicações e consequências da não solução deste problema, comparam com suas condições de atender à demanda, as previsões orçamentárias e técnicas para aplicar as possíveis soluções. Podemos perceber, nestes casos, que a fase da

**avaliação** já ocorre entre primeira fase **identificação do problema** e a segunda **formação da agenda**, é a Avaliação *ex ante*, Secchi (2011)

### 3.1.2 Formação da agenda

Começa a etapa de **formação da agenda**. Para a análise desta etapa utilizamos o quadro abaixo com as alterações pertinentes ao caso estudado, conforme explicações contidas no mesmo. Abordamos apenas as três categorias de *stakeholders* também utilizadas no estudo de Falqueto, Hoffmann e Gomes (2013). São elas: **definitivos, arbitrário e dependente**. Pode-se inferir, assim, que, a depender da organização, é possível que não se encontrem todos os tipos de *stakeholders* evidenciados no modelo, ou que encontrem outros, isso não configura uma limitação, mas uma necessidade de ajuste entre o modelo e cada realidade.

**Quadro 4 - Categorias de Stakeholders**

		<b>Tipos de <i>stakeholders</i></b>		
		<b>Definitivo</b>	<b>Dependente</b>	<b>Arbitrário</b>
<b>Stakeholders</b>		1-Prefeitos que visam participar ou criar consórcio; 2-Classe ou setor da sociedade que depende da política	1-Secretários municipais, gestores, comissionados, cargos de confiança, consultorias jurídicas internas ou externas, consultorias diversas; 2-Vereadores e Vereadoras.	Demais colaboradores da administração municipal.

<p><b>Poder de Influência</b></p>	<p>1-Possuem legitimidade, poder de decisão, sofrem o mesmo problema e participam da solução; 2-São os <i>stakeholders</i> mais importantes, possuem legitimidade, porém, boa parte das vezes, sem poder de influência imediata. São os demandantes dos serviços e muitas vezes podem ser também de outras categorias de <i>stakeholders</i>, neste caso, participando de mais de uma forma na influência sobre a política.</p>	<p>1-Possuem legitimidade, definem as prioridades em parceria com os gestores, dependem de decisão do chefe do executivo para a implementação de suas ideias e ou reivindicações; 2-Possuem legitimidade e definem, com poder de decisão, a implementação ou não da política de Consórcio Público Intermunicipal.</p>	<p>Possuem legitimidade, baixo poder de influência, a atenção que deve ser dada a este stakeholder deve ser de cunho administrativo-processual.</p>
-----------------------------------	---	---	---

Fonte: Elaborado com os dados desta pesquisa, a partir de Corrêa; Falqueto e Hoffmann (2013) e Mitchell, Agle e Hood (1997) e Lyra, Gomes e Jacovine (2009)

Nos casos estudados os prefeitos, fizeram reuniões nas comunidades do município, coisa que o fazem corriqueiramente. Nestas detectaram que este problema acarretou em outros problemas e, por encadeamento, o problema se tornou crítico e acendeu o “sinal de alerta” da administração municipal, essa passou a promover a inclusão este problema na agenda, é o momento de **formação da agenda política** da sua gestão em relação a este problema específico, ainda assim, concorrendo com as demais demandas municipais, vindouras e já estabelecidas, na agenda formal.

“-Agenda política: conjunto de problemas ou temas que a **comunidade política** percebe como merecedor de intervenção pública;

-Agenda formal: também conhecida como agenda institucional, é aquela que elenca problemas ou temas que o poder público já decidiu enfrentar.”  
Segundo Cobb e Elder (1983)

Nos casos abordados em entrevistas, foi neste momento que começaram as discussões em diversos núcleos da sociedade, fornecedores, demais políticos das outras esferas municipais e, até intergovernamentais. A quantidade e os tipos de

pessoas envolvidas neste processo variaram de acordo com o porte do problema e da amplitude ou custo da solução, entendendo como solução o Consórcio Público Intermunicipal. Este problema ganha relevância para os indiretamente interessados (*stakeholders*). Nesta etapa pudemos perceber que os *stakeholders* possui bastante interação com o poder público, por iniciativa deste último, embora muitos não admitam abertamente. As categorias de *stakeholders* envolvidas são as três, **definitivos, dependentes e arbitrários**, conforme Falqueto, Hoffmann e Gomes (2013).

Basicamente os prefeitos ouviram e passaram a tomar ações que viabilizaram, ou estão em vias de viabilizar, as soluções dos problemas detectados. No caso específico, a implementação de Consórcio Público Intermunicipal.

Junto aos ***stakeholders dependentes*** as ações dos prefeitos foram ativas passivas, pois promoveram, junto a estes, a ideia de que este problema devia ser prioritário, expuseram seus motivos, fizeram uma articulação que teve como foco a conquista de apoio para o agendamento desejado. Conforme as condições orçamentárias e de cronogramas de cada município, realizaram o planejamento preliminar para a implementação desta solução. Os funcionários ligados à administração, como os de cargo de confiança e comissionados, por sua vez, elaboraram os projetos, priorizaram etapas, articularam com demais entes da sociedade; já no caso dos vereadores os prefeitos apresentaram a estes, as vezes em pequenos grupos, as vezes individualmente, a ideia da nova política a ser implementada e a necessidade de os vereadores apoiarem, com a aprovação de lei autorizativa, a adesão ou criação de um Consórcio Público Intermunicipal. Praticamente em todos os casos os ***stakeholders dependentes*** colaboraram com a implementação da novidade e procederam favoravelmente. Na maioria absoluta sequer houve discussão com o poder legislativo, no sentido de embate político, naquelas em que houve, foram a título de esclarecimento dos vereadores das vantagens, funções e funcionalidade do consórcio, conforme as informações levantadas nas entrevistas.

Aos ***stakeholders arbitrários*** coube agir administrativamente. Os prefeitos, em relação a estes, têm atitude ativa. Conforme os relatos, das três categorias identificadas, esta categoria foi a que mais argumentou contrariamente à criação de um consórcio ou adesão a um. Nos casos onde o município já participava anteriormente de um consórcio, ainda que de outra finalidade, foram os casos onde não houve objeção ou houve menos objeções à ideia. Metade dos prefeitos relataram

que tiveram algum tipo de contrariedade da parte dos *stakeholders* arbitrários no tocante à entrada na agenda do problema, mas em relação à solução que seria proposta, consórcios intermunicipais.

### 3.1.3 Formulação de alternativas

Após a entrada na agenda como coisa prioritária à administração e à gestão, as soluções começam a tomar forma, é a etapa de **formulação de alternativas** e da busca por soluções viáveis seja através de estudos, seja através de discussões, projetos e planos de contingência ou de longo prazo, a política em si está em formulação. Apesar da aparência de que a alternativa de consórcios intermunicipais já estava decidida, na realidade não foi bem assim. Em quase todos os casos o problema perdurava a muitos anos, sem solução aparente. Como pudemos ver em capítulo anterior, a política pública, ou ferramenta de políticas públicas, consórcios intermunicipais já existe a muitos e muitos anos, tanto no Brasil quanto fora dele. Este tipo de política e sua adoção não deveriam ser desconhecidas dos prefeitos ou cidadãos, mas é. Assim, a escolha deste modelo como alternativa viável, muitas vezes, depende de influência externa, de onde venha a informação e, às vezes, o planejamento a respeito deste modelo de gestão compartilhada e pública. A participação de *stakeholders* ganhou força durante a formulação da agenda, uma vez que vários setores da sociedade local e das demais sociedade que participarão do consórcio, tomaram conhecimento durante as articulações para entrada na agenda sobre a criação ou adesão ao Consórcio Público Intermunicipal. Surgem daí influências positivas no sentido de implementar esta política, uma alternativa que, na maioria dos casos, sequer era cogitada, por pura falta de conhecimento a respeito dela.

Nos municípios entrevistados, em três, os prefeitos desconheciam esta política pública das políticas públicas de gestão pública compartilhada das políticas. Adotaram-nas após conhecerem em seus próprios municípios pois estes já participavam de algum Consórcio Público Intermunicipal, mas as conheceram apenas após assumirem seus mandatos. Já nos outros três municípios a política sequer existia mesmo que para outra finalidade que não a do “novo” problema enfrentado.

Para estes, ainda mais, a informação externa foi determinante para o seu conhecimento a respeito do assunto e para sua adoção como alternativa viável. Estas informações, em todos os casos com desconhecimento total, se deram em função de consultoria de gestão pública de projetos e captação de recursos. Esta empresa, que já prestava serviços para as respectivas prefeituras, apresentou a alternativa e indicou municípios que já a adotaram para que tivessem melhores referências a respeito. Lembrando o perfil dos municípios em questão, muito pequenos em termos de população e do interior do estado do RS.

A França, por exemplo, contava com 540 associações mistas, à época da publicação de Mello (1997). Por lá, eram mais de 35.000 municípios, 90% com 2.000 ou menos habitantes, 80% com menos de 1.000 (Blair,1991). Para estes menores, aqui como na França, que são uma imensa maioria, o trabalho consorciado pode ser a solução.

Outro importante limitador para a transferência de recursos pode ser o custeio destes bens ou equipamentos. Na análise da proposta isso poderia inviabilizar a distribuição destes, pois o custeio poderá ser considerado além das capacidades do município. Obviamente que, através de um consórcio, com custos bem dimensionados e distribuídos aos entes consorciados, tal bem ou equipamento pode ser viável, ganhando em eficácia e transmitindo ao ente que oferta o recurso a segurança necessária à transferência do recurso demandado pelo consórcio.

### **3.1.4 Tomada de decisão**

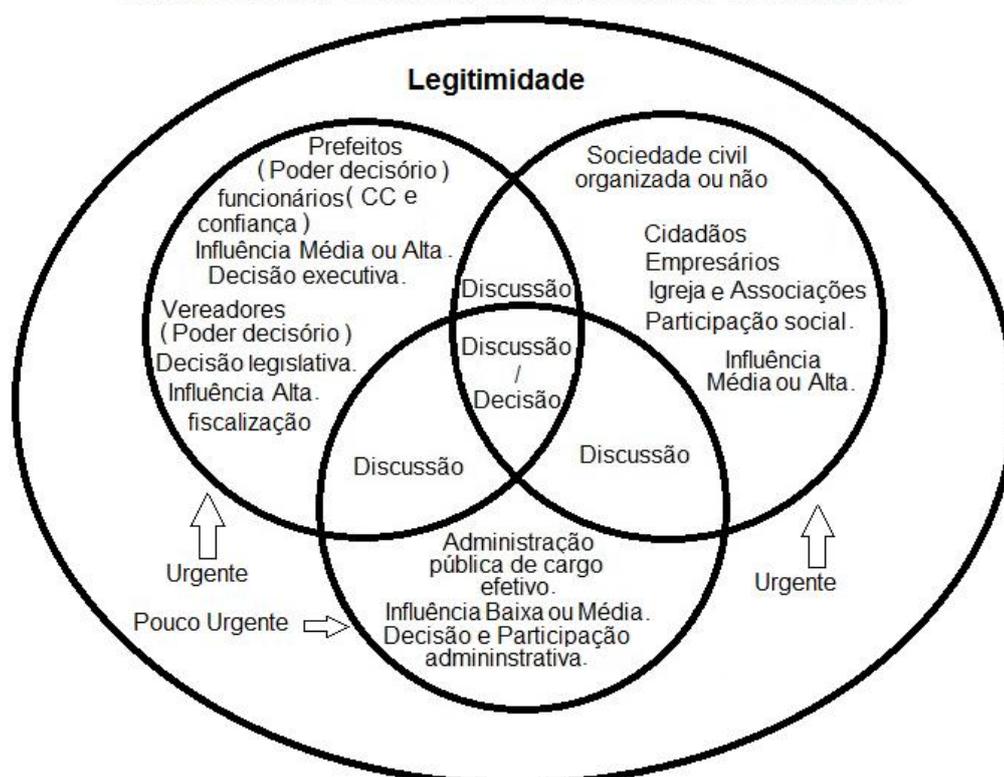
A tomada de decisão na implementação de um consórcio, pelo que foi descrito pelos entrevistados, é um processo que acontece de forma participativa entre os prefeitos dos entes consorciados e suas respectivas câmaras de vereadores. Uma vez que ocorrem as articulações dos prefeitos da região, reuniões entre os mesmos, consulta a seus departamentos jurídicos ou consultorias. Verificação das possibilidades de solução que um consórcio traria, decidem, finalmente, por adotar esta solução. Dependendo da finalidade do consórcio a etapa de tomada de decisão, por parte do prefeito, pode se dar de forma deslocada em relação ao esquema do ciclo de políticas públicas de Secchi (2011), encontrado na figura 6.

Esta decisão, em geral, foi adotada após consulta a outros prefeitos com problema semelhantes, ou após informações desconstruídas a respeito de consórcios intermunicipais como a solução viável para este tipo de problema, estudo do funcionamento técnico, financeiro, logístico e político de um consórcio, ou semelhante ou de mesma finalidade. Tais buscas ocorrem de forma intuitiva, pois não há muitas fontes de consulta que eles tenham o hábito de utilizar, que os dê tais informações de forma mais prática, até pelo fato de que cada consórcio, em tese, é um novo modelo, ainda que obedeça a parâmetros legais claros.

Com o amadurecimento dos problemas enfrentados a anos, e com o aparecimento de uma nova alternativa, para a maioria desconhecida, a articulação pré formulação de alternativas flui para a tomada de decisão, conforme figura 6 a seguir.

**Figura 8 - Multicentros de tomada de decisão e níveis de influência.**

**Multicentros de tomada de decisão e níveis de influência.**



Fonte: Autoria própria, a partir da figura 3 de Falqueto, Hoffmann e Gomes (2013) que o fizeram a partir de Mitchell, Agle e Wood (1997) e baseado em Rodrigues (2017, p. 36) e os multicentros de tomada de decisão.

Aplicamos o modelo desenvolvido por Mitchell, Agle e Wood (1997) que foi utilizado no trabalho de Falqueto, Hoffmann e Gomes (2013). Percebemos que há, obviamente, diferenças entre o modelo apresentado e seus *stakeholders* e os

*stakeholders* que de fato foram detectados aqui nesta pesquisa. Buscamos categorizar conforme a análise realizada no trabalho de Falqueto, Hoffmann e Gomes (2013) e agora demonstrar os atributos, que foram: **o poder decisório do stakeholder** de influenciar a organização (por consequência, a política de Consórcio Público Intermunicipal), o outro atributo era a **legitimidade do relacionamento do stakeholder com a política** ou com o ente público, prefeitura e, por fim a **urgência da prefeitura em atender** às demandas do *stakeholder*. (MITCHELL; AGLE; WOOD, 1997), acrescentamos **grau de influência** ao modelo. Posteriormente nomeamos esta etapa da análise como “Multicentros de tomada de decisão e níveis de influência” conforme explicitamos na figura nº 6.

Nesta figura podemos observar os centros de decisão, todo detém legitimidade para tentar interferir de alguma forma na política e são classificados por dois tipos de prioridades, urgentes e pouco urgente. Podemos observar também que o poder executivo fica dividido entre os funcionários efetivos e os funcionários com ligação direta à administração do prefeito por conta de seu grau de influência sobre estes funcionários e atividades pertinentes a cada classe.

O poder legislativo detém o mesmo poder de decisão, em relação à implementação da política ou não, uma vez que pode vetar, do que o prefeito (poder executivo), entretanto a câmara detém a legitimidade da fiscalização da política, administrativamente, finalística e em relação à sua prestação de contas. Enquanto ao executivo cabe quase toda articulação política, planejamento da implementação, ações ativas de administração, planejamento da execução e outras. Ambos têm urgência no processo em todas as etapas do ciclo da política.

A sociedade civil como um todo fica com o poder da participação social, tendo influência média ou alta na decisão, a depender do impacto causado pelo problema, nos casos estudados e segundo os entrevistados. Como se trata do cliente finalístico desta política, a necessidade de atendimento deste é urgente, desde que o problema tenha entrado na agenda política e depois na agenda formal. Em relação às associações civis, igrejas e outros, estes também detém legitimidade de participação ou, pelo menos, de serem informados a respeito do problema detectado e das possíveis soluções, bem como da implementação a ser adotada. Em alguns casos possuem algum poder de barganha em relação à prefeitura e podem escolher exercer ou não alguma pressão. Nos casos abordados se mantiveram passivos apenas participando das reuniões deliberativas sobre os problemas e sobre as soluções

possíveis, sendo informados depois das decisões tomadas. Em alguns casos a influência de uma consultoria externa, voltada a projetos de implementação de políticas públicas, captação de recursos e acompanhamento das demandas dos municípios junto a entes federais, teve papel fomentador na escolha da alternativa, estimulando e demonstrando com exemplos de sucesso em outros municípios e regiões dos benefícios de implementar um Consórcio Público Intermunicipal. Não detém, porém, poder sobre a política e não foi urgentemente atendido, possui legitimidade para participar da arena de discussões e debates sobre o tema, uma vez que é contratado para finalidades correlatas e possui grande influência a este respeito pelos mesmos motivos elencados.

Aos funcionários efetivos coube influenciar as decisões e participações administrativas do processo. A urgência no atendimento a estes, na fase de formulação de alternativas, foi pouca ou baixa, assim também na de tomada de decisão. Resumiram-se a questões que envolviam adequação ao orçamento municipal, liberação ou prestação de contas de despesas pertinentes à fase pré implementação da política, tais como: despesas de viagens, despesas com cartórios, e outras. Pouca urgência, possuem legitimidade na participação, pouco poder de influência, exceto sob os domínios administrativos da implementação da política, assim como o poder discricionário limita-se às atividades administrativas.

O fator principal para a decisão dos prefeitos em adotar a solução de implementar consórcios municipais, pelo relatado nas entrevistas, é o fator economicidade no atendimento às demandas, que antes eram impossíveis de serem atendidas ou, apesar de possíveis, de custo muito elevado ou, ainda, alguma dificuldade técnica de implementação. O tipo de ganho econômico causado depende da finalidade do Consórcio Público Intermunicipal.

No caso de infraestrutura urbana e rural, por exemplo, há ganhos desde a dispensa do processo licitatório, uma vez que o próprio consórcio executará os serviços, e tais processo de licitação incorrem em despesas, gasto de tempo, e outros entraves jurídico administrativos, a até a execução propriamente dita do serviço, onde os custos caem para menos de 50% dos custos orçados com empresas locais.

Na saúde, em medicamentos, há ganhos em economia pois compram lotes muito maiores, uma vez que distribuirão entre os municípios, economia na logística, frete, uma central de armazenamento só, a facilidade de troca de medicamentos entre os entes consorciados etc.

A economicidade como fator preponderante na decisão é também um dos fatores mais importantes na avaliação *ex post*, conforme citado pelos entrevistados, que relataremos posteriormente. É uma avaliação, como citado por alguns, de *custo x benefício*. O outro fator determinante na tomada de decisão é o ganho em eficiência e eficácia. Este ganho se traduz em maior agilidade no atendimento das demandas, resultados posteriores melhores do que os obtidos antes da implementação dos consórcios. Como exemplo podemos citar as regiões onde existia alguma dificuldade de atendimento por algum especialista específico, na área de saúde, e depois passaram a contar com este atendimento de forma mais estável e homogênea, a um custo menor, sem necessidade de realização de viagens a distâncias maiores para este atendimento ser feito. Após a realização do atendimento, o munícipe, pode fazer o acompanhamento com o mesmo médico, ou pelo menos o mesmo tipo de especialista, que o atendeu anteriormente, isso faz o atendimento ser muito mais eficaz. Um fator gera um ciclo virtuoso de economia. Economiza-se no custo do serviço, presta-se ele melhor e mais rápido, economizando novamente por não realizar um serviço de má qualidade, a posteriori economiza novamente pois as consequências ou sequelas, que antes ocorreriam pela má prestação do serviço ou pela demora na mesma, agora deixam de ocorrer pois foi prestado com o acompanhamento devido, gerando eficácia.

Estes fatores foram os descritos pelos entrevistados na pesquisa. Não obstante, no universo de municípios que aderem ou aderiram em algum momento a consórcios intermunicipais, podem haver outros fatores que influenciaram mais na decisão da adoção da política de Consórcio Público Intermunicipal como possível solução para os problemas do dia a dia dos municípios, entretanto, como este é um estudo de casos específico destes municípios enumerados, foi o que foi possível detectar. Neste caso, fica a sugestão, para uma pesquisa mais aprofundada neste sentido. Poderemos assim, inferir, quais são os fatores determinantes em uma escala maior e, assim, pode trazer a lume à academia quais os focos que devem ser abordados pelo profissional da área na intenção de promover este tipo de política e, a depender dos casos concretos que apareçam ao longo da vida do profissional de Gestão de Políticas Públicas, até saber identificar em quais casos o consórcio pode não ser a solução mais adequada. Este ponto é também uma nova sugestão de estudo, uma vez que não buscamos abordar este problema.

### 3.1.5 Implementação

A implementação de um Consórcio Público Intermunicipal, ocorre de forma relativamente linear. Abordaremos principalmente o método de análise, citado em Secchi (2011), como o *implementation research* este tipo de abordagem procura descrever o processo em si, seus elementos, seus contornos, suas relações, seu desenvolvimento temporal. Em especial descreveremos o desenvolvimento temporal da implementação. A outra forma de descrever seria fazendo uma análise avaliativa, *avaluation research*, que tem um objetivo mais prático, buscando as causas das falhas e dos acertos, muito embora podemos citar um caso onde houveram erros e poderíamos descrever as situações de acertos. Como este objeto de análise já ficou entendido ao longo deste trabalho focaremos mais no **processo em si e seu desenvolvimento temporal**.

Para descrevermos este desenvolvimento temporal temos que considerar que a política, o processo de implementação, neste caso concreto de Consórcio Público Intermunicipal, passa por etapas. Para ser implementada, sofreu um processo de pré e pós. Antes da sua atividade formal, e conseqüente implementação concreta e depois de formalizada a sua existência. Como se trata de uma análise de desenvolvimento temporal podemos considerar que há uma linearidade, uma seqüência temporal, comum ao processo dos municípios, cujos processos estamos descrevendo aqui.

#### 3.1.5.1 Pré formalização, processo de implementação onde a política não tem vida própria enquanto ente:

Quadro 5- Etapas pré formalização.

Etapas de pré formalização	Processo
Articulações políticas	Com as comunidades interessadas, demais cidadãos, vereadores e prefeitos que tenham interesse em comum
Identificação de possíveis fornecedores	Fornecedores de produtos e serviços ao futuro consórcio, pesquisa de mercado e possíveis entraves técnicos, ou legais, ou políticos, ao bom funcionamento do consórcio
Protocolo de intenções	Celebrado entre os municípios interessados
Articulações políticas	Adequação da LDO e LOA

Contratação entre os municípios	Contratação entre os municípios fundadores
Adesão de novos municípios	Seguidos os passos anteriores, em especial a aprovação em suas respectivas câmaras de vereadores e também a aprovação da adesão na assembleia geral do consórcio

Fonte: Elaborado pelo autor.

### **3.1.5.2 Pós formalização, implementação concreta, a política passa a agir enquanto ente.**

- Registro nos entes competentes para a obtenção do CNPJ. Nos casos do estudo em voga, Junta Comercial do Estado do Rio Grande do Sul;
- Abertura de conta bancária e, após, cotidiano bancário, contábil e financeiro. Em obediência a legislação da administração pública;
- Nomeação dos funcionários, registro e abertura de contas salário, quando necessário;
- Transferência de recursos, físicos, financeiros e de pessoal, dos entes consorciados ao consórcio, conforme contrato;
- Compra de mobiliário e equipamentos, ou receber via transferência dos entes consorciados;
- Instalação na sede prevista em protocolo de intenções;
- Entrada em atividade;
- Captação de recursos externos, quando for o caso;
- Definição do cronograma de serviços, pactuação do fluxo de atendimentos a serem realizados;
- Prestação dos serviços contratados, monitoramento dos serviços;
- Prestação de contas para: Câmaras de vereadores, MPE, MPF, TCE, TCU, conforme previsão legal e esfera da origem do recurso.

### **3.1.6 Avaliação**

Dos seis prefeitos entrevistados, em apenas dois casos, os municípios já se encontravam em fase de consórcio implementado podendo, apenas estes, inferirem alguma avaliação, ainda que empírica, de suas experiências e resultados apurados.

Esta foi uma das etapas de análise limitada na pesquisa. O tipo de avaliação recebido em retorno às perguntas foi muito superficial. Ambos entrevistados que se encontram já em condições de poder avaliar a política deram respostas muito positivas e assertivas a respeito dos resultados apurados.

Em ambos os casos a política, após experiência de mais de um ano, foi ampliada. Em um dos casos, ampliaram a finalidade do Consórcio Público Intermunicipal. A área era saúde e a finalidade inicial era compra centralizada e distribuição de medicamentos entre os municípios participantes. O resultado foi tão positivo que, apesar de manterem a área de atuação apenas na saúde, ampliaram as finalidades, passaram a atender internações, transporte de pacientes, exames complexos e outras finalidades. No outro caso o município contava, anteriormente, com 3 consórcios e encontrava-se em vias de participar da fundação de mais um, este último na área de infraestrutura urbana e rural. O resultado dos outros consórcios foi tão positivo do ponto de vista financeiro e de benefícios promovidos que, sequencialmente, abriram outros consórcios. O prefeito deste último, ao assumir seu mandato, já contava com dois consórcios em pleno funcionamento, ajudou a criar um e participa da criação de mais um. Ou seja, não houve ampliação de escopo, de finalidade, e sim criação de novos em outras áreas onde foram identificados problemas ou demandas onde se aplicaria o mesmo tipo de solução. Possivelmente, nos consórcios que já estavam em andamento, pode ter havido acréscimo de finalidades, porém, não foi possível obter essa informação na pesquisa.

Nos dois casos, como os consórcios encontravam-se já em andamento, a ampliação da quantidade de finalidades, num caso, e de adesão a novos consórcios, no outro caso, não foi encontrada nenhuma resistência da parte de *stakeholders*, possivelmente pelos resultados de sucesso já obtidos anteriormente. Por outro lado, os que se envolviam com o processo, sempre era no sentido de ajudar à sua construção.

É possível fazer uma avaliação em relação aos municípios que ainda passam pelo processo de implementação do consórcio, os quatro restantes. Estes não enfrentam resistência, assim como os outros dois, contudo, adotaram uma tática de esclarecimento da sociedade a respeito da necessidade, da urgência, dos grupos que estavam sem atendimento a contento, dirimindo assim possíveis focos de resistência, que se limitaram ao campo político e, ainda assim, apenas no sentido de questionar a real necessidade, o funcionamento, finalidades atendidas, área de atuação, etc. O

processo foi construído junto com a sociedade, ainda que de forma apenas informativa, os debates foram abertos em todos os quatro municípios.

Estes mesmos quatro municípios, quando questionados a respeito da avaliação, ainda que futura, e de como procederiam nesta fase do ciclo de políticas públicas, foram categóricos em relação ao foco da avaliação. Custo x Benefício. Os resultados serão, supostamente, avaliados pragmaticamente. Que melhorias trouxeram e se as melhorias obtidas compensam tais despesas. Dois destes consideram, espontaneamente, que após a avaliação da política adotada seria, provavelmente, possível fazer ajustes de otimização da mesma ou correção dos erros encontrados durante o andamento da política.

### **3.1.7 Extinção ou saída**

Esta é outra etapa do ciclo de políticas públicas que se tornou uma limitação da pesquisa. Uma vez que nossa pesquisa teve por objeto o processo de formação de consórcio municipal e utilizou um método onde foram buscados municípios que estão passando ou acabaram de passar por este processo é, portanto, impossível avaliar a etapa de extinção do consórcio, tal e qual na teoria.

O processo de extinção deste tipo de política é um tanto quanto *sui generis*. Se analisado de forma ampla, entenderemos que esta política se extingue apenas com o fim do Consórcio Público Intermunicipal e seus reflexos legais, sejam trabalhistas, transferências de capital financeiro, pagamentos de débitos, transferências de bens e etc. por outro lado, estas mesmas ações de finalização da relação entre os entes devem ser realizadas no caso de saída de um dos municípios do consórcio. Esta análise tem um foco mais estrito.

Como não poderíamos questionar o que teria feito o prefeito optar pela saída do consórcio, uma vez que procuramos pesquisar municípios com consórcio em fase de formação ou recém-formados, os prefeitos entrevistados foram perguntados a respeito do que faria com que eles optassem por sair de um Consórcio Público Intermunicipal.

Para 3 entrevistados a resposta foi o não atingimento dos objetivos e para todos a avaliação de que os benefícios atingidos não compensam o custo gerado, ou seja,

uma análise de eficiência ou, ainda, que seja menos eficiente do que o método anteriormente adotado, ou outras alternativas consideradas na fase de formulação de alternativas, para solucionar os problemas detectados. O conceito que traduz bem o que eficiência significa para eles e, para esta análise, é o utilizado por Peña (2008) abaixo.

“Um método produtivo é mais eficiente do ponto de vista econômico que outro, quando o primeiro consegue um a quantidade de produto igual ao segundo com menor custo, ou quando o com mesmo custo se obtém um nível de produção maior.”

O que é produzido pelo consórcio varia de acordo com a área de ação e a finalidade específica de cada um. O consórcio de medicamentos, por exemplo, visa realizar compras com custos melhores, economizar em logística e fretes, otimizar a distribuição dos medicamentos, fazer transferência entre os entes visando diminuir perdas, reduzir custos licitatórios, entre outros objetivos. Estes atingidos, ainda que parcialmente, trazem maior eficácia e ganhos de eficiência. Assim em cada área de atuação. Tratamento de resíduos sólidos, infraestrutura urbana e rural, turismo, e assim por diante. Não importando a área, todos afirmaram que, caso um dia optem por se desfiliar de um consórcio, em três casos seria por este não produzir resultados propostos e em todos uma análise de custo benefício que não justifique suficientemente a manutenção dos custos do mesmo por parte da municipalidade.

Esta etapa da análise de resultados é um tanto quanto especulativa, uma vez que em nenhum dos casos eles passaram ainda por isso. Em dois dos casos, esta hipótese foi ventilada mais concretamente quando da possibilidade de saírem, ou até extinguírem, de um outro consórcio que já existia anteriormente, por conta de má administração dos recursos obtidos e baixa produtividade. Nestes casos específicos, entretanto, o consórcio era um consórcio em comum entre eles e outros municípios não entrevistados. Ambos afirmaram que foi feita uma avaliação em um dado momento e que a hipótese de extinção do consórcio foi desconsiderada e a opção adotada foi a reorganização do consórcio, buscando dirimir os problemas encontrados e a sua manutenção. Estes dois entrevistados não participaram do momento da criação do consórcio, na verdade, ambos municípios já eram filiados quando os entrevistados assumiram seus mandatos de prefeitos.

Em relação a *stakeholders*, os entrevistados não foram questionados a este respeito pois seria ainda mais especulativo e um exercício quase que metafísico

imaginar alguém influenciando, sob qualquer aspecto, a extinção de um consórcio que sequer existe ainda ou que acaba de ser criado. Consórcios, conforme já descrito, que foram os focalizados por esta pesquisa.

## 4 Considerações Finais

Ao longo deste estudo, observamos que a implementação de consórcios públicos intermunicipais são, inicialmente, uma janela de oportunidade a municípios ao reuni-los em função de uma busca de soluções de seus problemas em comum. Tais soluções, em especial a municípios de pequeno porte, muitas vezes, são de investimento impossível de ser realizado de forma isolada.

Constata-se também que a afirmação, deste trabalho, de que consórcio público intermunicipal é uma política pública, ainda que utilizada para implementação de outras políticas públicas, é verdadeira. Este fato realmente encontra abrigo no conceito de política pública escrito por Dye (1984) “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”. Os demais modelos ou conceitos abordados no capítulo correspondente também se mostraram válidos, entretanto este se mostra ainda mais válido uma vez que retrata, conforme abaixo, uma dicotomia entre o fazer e o não fazer e um consórcio público intermunicipal viabiliza a transição entre estes dois diferentes status de políticas públicas.

A escolha de atravessar esta janela de oportunidade é uma ação governamental, a ação de implementar uma solução que proporcione o atingimento de um resultado que atenda às demandas, ultrapassando e sobrepujando a impossibilidade anteriormente percebida, que causava uma inação, um estado letárgico, quase uma perplexidade diante dos desafios. Adentrar nesta janela de oportunidade é a manifestação da transição da inação, do “não fazer” (política pública da escolha do “não fazer”) para a ação, fazer. O “fazer” materializado na implementação do consórcio público intermunicipal, é a manifestação do conceito de Dye (1984) citado acima. Antes, mais do que por escolha, por impossibilidade, se escolhia “não fazer”, ao se implementar esta política se escolhe “fazer” e, tão importante quanto escolher, se obtém o método através do qual se pode fazer, se obtém os recursos financeiros que viabilizam o fazer, se obtém o conhecimento através do qual se torna possível fazer.

Escolher municípios em fase de implementação ou cuja implementação seja recente, se mostrou um método que trouxe bons resultados, mas por outro lado limitou a pesquisa em relação a própria metodologia. Considera-se positiva esta escolha quando se observa que de fato encontravam-se em estado muito limitado de ações,

não que estes limites tenham desaparecido complementemente, mas através deste tipo de política se abrem novas opções conforme citadas anteriormente. O estudo de caso como modalidade de pesquisa, no caso concreto se mostra muito útil pois, especificamente neste tipo de levantamento, os coordenadores da política devem ter muito vivas suas percepções pois estão passando pelo processo concreto (Ventura 2007, p. 383-386). Percebe-se que os prefeitos reconhecem esta mudança de paradigma e que os possíveis atores que poderiam influenciar a implementação da política reagem de forma otimista quanto às perspectivas que se abrem e as possibilidades agora alcançáveis.

Quanto aos *stakeholders*, identificados em onze modelos de classificação e qualificação em relação a seu grau de influência, sua capacidade de afetar ou ser afetado pela política, ganhar ou perder com a mesma. Os modelos relacionados em capítulo específico foram considerados na construção da entrevista. Contribuíram para identificar e monitorar os agentes que estão em contato com a administração municipal, classificar seu grau de influência e agrupá-los segundo seu tipo de influência (VIEIRA, 2013). Utilizar os modelos e conceitos esclareceu como deveria ser a observação destes e, também a ação destes, podendo então classifica-los. Utilizamos majoritariamente o modelo de Weible (2007, p. 96), relacionando os autores Brugha and Varvasovsky (2000); Crosby (1991); Susskind and Thomas-Larmer (1999) que relacionam perguntas importantes para a análise. Esta visão mais amplificada, um modelo no qual se admitem múltiplos players e se busca mapear as ações dos mesmos e das várias partes interessadas, utilizando várias estratégias em vários locais, é importante qualquer sistema político aberto a múltiplos players, onde a autoridade é compartilhada entre os atores e as instituições também onde haja chances para os perdedores de uma rodada política contra os vencedores, mais tarde. no processo político (Weber 1998 segundo Weible (2007)), é um modelo que caracteriza bem a administração pública e a ação de *stakeholders* junto à ela.

Pode-se perceber, ao longo deste trabalho, em especial na análise dos resultados, que o **objetivo geral** foi atingido praticamente em sua plenitude, pois pudemos obter respostas a respeito dos andamentos, dos arranjos políticos-burocráticos-sociais na formação e implementação de consórcios públicos intermunicipais, nas etapas do ciclo e políticas públicas.

Identificaram-se algumas limitações na pesquisa. Houve certa dificuldade em identificar os atores que tinham interesse na política, em especial, em sua não

implementação. Em relação a estes *stakeholders* os entrevistados mostraram-se reticentes, tanto na sua identificação quanto na indicação de suas possíveis diferentes ações ou inações. Não se obteve êxito em identificar o motivo de os entrevistados estarem reticentes, se os entrevistados de fato estavam reticentes em citar *stakeholders* contrários à implementação de seus respectivos consórcios públicos intermunicipais, ou se de realmente não havia *stakeholders* contrários à implementação dos consórcios. Pode ser também uma falha do pesquisador na elaboração da entrevista, talvez tenha faltado fazer as perguntas certas, ou conseguir estas informações através de terceiros. O método, entretanto, visava entrevistar os prefeitos municipais e portanto, fazê-lo com terceiros seria uma mudança de metodologia e poderia prejudicar a análise dos dados obtidos. Em relação aos *stakeholders* favoráveis à implementação não houve este tipo de dificuldade, nem em os identificar nem em perceber suas diferentes ações, os entrevistados também tinham transparência quanto a isso.

Em relação ao ciclo de políticas públicas, observado de modo isolado em relação aos *stakeholders*, pode-se perceber que transcorreram de fato de acordo com a teoria do ciclo de políticas públicas. A escolha de municípios que estavam em etapa de implementação da política pública de implementação de consórcio público intermunicipal gerou a vantagem de que os prefeitos estavam vivenciando as respectivas etapas durante o período desta pesquisa e, portanto, suas respostas eram sempre muito acuradas. Por outro lado, limitou, na maioria deles, algumas etapas da teoria do ciclo de políticas públicas. A etapa de “Avaliação” só pode ser respondida identificada e classificada em 2 municípios já a etapa de “Extinção ou saída” só pode ser conferida em relação ao conhecimento dos mesmos a respeito dela e da legislação a respeito desta etapa, uma vez que não foi vivenciada por nenhum destes.

A respeito dos **objetivos específicos**, em relação a esta política de consórcios públicos intermunicipais, pode-se afirmar que de fato todas as etapas da teoria do ciclo de políticas públicas são cumpridas. **Identifica-se o problema**, neste caso específico, entretanto, o problema não se limita a “ele”, há o problema da limitação do município em resolver o problema e esta limitação é um problema paralelo em si. Poderia se dizer então que é um “problema composto”.

Percebe-se uma limitação em relação ao enfrentamento de uma demanda ou problema. Busca-se incluir esta limitação e o problema devidamente identificados na agenda, por vezes sem expectativa de solucionar a mesma. Nestes casos específicos

que fizeram parte da pesquisa, esta etapa é vencida justamente ao se detectar a política pública de ação consorciada, é a janela de oportunidade através da qual a limitação pode ser superada e, então, o problema entra realmente etapa de **Formação da Agenda** e não só de forma fictícia ou apenas como uma constatação. Ações concretas passam a ser adotadas.

A **Formulação de Alternativas** ocorre concomitantemente à **Formação da Agenda** e, também, na **Tomada de Decisão**. Esta política específica é a escolha na superação do Problema e da limitação na solução do problema. Estas três etapas em conjunto são uma fase de convencimento junto aos *stakeholders* para uma ação coesa na implementação desta política pública. A **Tomada de Decisão** não se dá de forma isolada. O ente Legislativo aprovou a lei autorizativa e, portanto, tem grande poder na etapa da **Tomada de Decisão**, o Legislativo em geral deve se perceber participante da **Formulação de Alternativas** e **Formação da Agenda** e assim os respectivos poderes executivos procederam. O poder Executivo decide implementar, porém, isoladamente, não detém o poder de fazê-lo sem que o poder Legislativo tome a mesma decisão.

Após viabilizada a política, através das etapas anteriores e, principalmente a etapa de **Tomada de Decisão**, finalmente chega a **Implementação da Política**, ou seja, a política de fato, os demais trâmites de registro e entrada em funcionamento são adotados e a política passa a “ter vida”.

Durante o processo de vigência da política ela pode e deve ser avaliada, independentemente de ser um consórcio público intermunicipal com prazos específicos de vigência ou prazo indeterminado. As políticas públicas com prazo determinado, tem Avaliação, em tese, mais relevante em seu final quando serão realizadas as análises de impacto, accountability e compliance. Não há regras que impeçam uma política de sofrer estas análises durante sua vigência, na realidade, há até regras que obrigam aos gestores a submeterem as políticas adotadas a **Avaliação da Política Pública** de forma constante ou periódica. Neste caso de consórcios públicos intermunicipais. Os dois municípios que já se encontravam em condições de avaliar os resultados obtidos o fizeram de forma muito positiva. Um deles respondeu que o consórcio havia sofrido modificações ao longo da sua atividade para abarcar mais políticas públicas e, portanto, dada a sinalização e as respostas encontrava-se muito satisfeito com o mesmo. O escopo aumentou sem prejudicar a qualidade do serviço que o consórcio já prestava. O outro prefeito que pode avaliar a política pública

informou que os resultados eram tão positivos que estavam criando outro consórcio em sua região e que estavam aderindo a um terceiro.

Conforme já explicitado nesta conclusão a etapa de **Extinção da Política Pública** não foi vivenciada por nenhum destes municípios ainda. Os consórcios são sem prazo de vigência. O que foi percebido foi através da legislação federal vigente onde há previsão e regulamentação a respeito da Extinção ou saída de algum dos entes consorciados do consórcio público intermunicipal. Ou seja, foi uma limitação da pesquisa, entretanto, prevista, pois o perfil de municípios buscados foi exatamente um que estivesse em alguma das outras fases de modo recente.

Por fim, verificamos que ao entrevistar os prefeitos pudemos notar que os mesmos, na maioria das vezes, não notam que seguem a teoria do ciclo das políticas públicas, muitos também não notam que sofreram alguma influência dos grupos de interesse, ou preferem não declarar, sejam internos ou externos da administração municipal, sejam públicos ou privados. Muitos admitem terem ouvido diversas opiniões sobre o tema, antes de efetivarem a adesão de seus municípios. Nas entrevistas semiestruturadas tentamos detectar a que ponto tais opiniões foram determinantes sobre o assunto, algumas respostas foram vagas e isso é uma limitação na pesquisa que carece de uma melhor identificação em um trabalho posterior.

## REFERÊNCIAS

AGLE, B. R.; MITCHELL, R. K.; WOOD, D. J. **Toward a theory of stakeholder identification and salience: defining the principle of the who and what really counts.** *Academy of Management Review*, 22(4), 853-886, 1997.

ALBERTON, A.; BANDEIRA, R. M.; MARCON, R.; **Performance effects of stakeholder interaction in emerging economies: evidence from Brazil.** *BAR*, v.8, n.3, p. 329-350, 2011

ALVES-MAZZOTTI, A. J. **“Usos e Abusos dos Estudos de Caso”.** In: *Cadernos de Pesquisa*, v.36. n.129, 0.637-651, set.\dez.2006.

ANDREWS, CHRISTINA W. **Anti-poverty policies in Brazil: reviewing the past ten years.** *International Review of Administrative Sciences*. Vol 70(3):477–488. 2004 IIAS, SAGE Publications. London, Thousand Oaks, CA and New Delhi

BLAIR, J. D.; NIX, T. W.; SAVAGE, G. T.; WHITEHEAD, C. J.; **Strategies for assessing and managing organizational stakeholders.** *Academy of management Executive*, 5(2), 61-76, 1991

BLAIR. PHILIP. **Local Government Structure – Trends and development.** London Macmillan Education, 1991, p, 54

BOSSE, D. A.; HARRISON J. S.; PHILLIPS R. A. **Managing for stakeholders, stakeholder utility functions, and competitive advantage.** *Strategic Management Journal* 31: 58–74, 2010.

BRASIL. **Constituição (1988).** Constituição da República Federativa do Brasil. Senado Federal: Centro Gráfico, Brasília, 1988.

BRASIL. **Decreto n. 6.017, de 17 de janeiro de 2007.** Regulamenta a Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Brasília, 2007. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2007-2010/2007/Decreto/D6017.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2007-2010/2007/Decreto/D6017.htm).

Acesso em: 1º nov. 2019

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998**. 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, 1998. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm)

Acesso em: 1º nov. 2019.

BRASIL. **Lei n. 11.107, de 06 de abril de 2005**. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Brasília, 2005.

Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm). Acesso em: 1º nov. 2019.

BRUGHA, RUARI, AND ZSUZSA VARVASOVSKY. **Stakeholder analysis: A review. Health Policy and Planning**. 15 (3): 239–46, 2000.

CAMPOS, T. L. C. **Políticas para stakeholders: um objetivo ou uma estratégia organizacional?** Rev. adm. contemp., Curitiba, v. 10, n. 4, Dec. 2006.

CAVALCANTE, R. R. **A influência de stakeholders na formulação de políticas de responsabilidade social corporativa**. 2014. Monografia (Bacharelado em Administração) – Departamento de Administração, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, Brasília, 2014. Disponível em:

[http://bdm.unb.br/bitstream/10483/10733/1/2014\\_RicardoRodriguesCavalcante.pdf](http://bdm.unb.br/bitstream/10483/10733/1/2014_RicardoRodriguesCavalcante.pdf)

>. Acesso em: 20 de out. 2019.

CLARKSON, M. B. E. **A stakeholder framework for analyzing and evaluating corporate social performance**. Academy of Management Review, v.20,n.1,p.92-117,1995.

COBB, R.W.; ELDER, C.D. **Participation in American Politics.: the dynamics of agenda-building**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1983.

COIMBRA, MARCOS. **Veja**. 30(20):67-8,9 abr. 1997

CROSBY, BENJAMIN L. **Stakeholder analysis: A vital tool for strategic managers**. Washington, DC: USAID. 1991

DYE, THOMAS D. **Understanding Public Policy**. p. 368. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall. 1984.

FLICK, U. **Uma introdução à pesquisa qualitativa**. 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

FREEMAN, E. R. **Strategic Management- A Stakeholder Approach**. London: Pitman Publishing. 1984.

FREEMAN, R. E.; STONER, J. A. F. **Administração**. Rio de Janeiro: Prentice-Hall do Brasil, 1999.

FREITAS, C. A.; HOFFMANN, V. E. **A percepção das estratégias de influências dos stakeholders e sua relação com a estratégia genérica: estudo de caso em pequenas empresas comerciais do litoral norte Catarinense**. **Brazilian Business Review**, v. 9, n. 2, p. 1-25, 2010

FROEHLICH, C. Publicações internacionais sobre sustentabilidade: uma revisão de artigos com o uso da técnica de análise de conteúdo qualitativa. **Revista de Administração da UFSM**, v. 7, n. 2, p. 178-195, 2014.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas da pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1991.

GOMES, L. O. M.; GOMES, R. C.; LIDDLE, J. **A Five-Sided Model of stakeholder Influence**. *Public Management Review*, 12: 5, 701 — 724, 2010.

GOMES, R. C.; JACOVINE, L. A. G.; LYRA, M. G. **O papel dos stakeholders na sustentabilidade da empresa**: contribuições para construção de um modelo de análise. *RAC*, Curitiba, v.13, esp., art.3, p.39-52, 2009.

GRASSI, N. YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 2 Ed. Porto Alegre: Bookman. 2001.

GUIMARÃES, FERNANDO VERNALHA. **O Direito Administrativo do Medo: a crise da ineficiência pelo controle**. Coluna de 31/01/2016 00:01:00 Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/fernando-vernalha-guimaraes/o-direito-administrativo-do-medo-a-crise-da-ineficiencia-pelo-controle>> Acesso em 10 de nov. 2019.

JOANNI APARECIDA HENRICHES, LEANDRO RICO MOYANO. **Consórcios Públicos Intermunicipais: Uma Alternativa à Gestão Pública** – Brasília: CNM, p. 42, 2016 Disponível em: <[https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca\\_antiga/Cons%c3%b3rcios%20p%c3%bablicos%20intermunicipais%20-%20Uma%20alternativa%20%c3%a0%20gest%c3%a3o%20p%c3%bablica.pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca_antiga/Cons%c3%b3rcios%20p%c3%bablicos%20intermunicipais%20-%20Uma%20alternativa%20%c3%a0%20gest%c3%a3o%20p%c3%bablica.pdf)> Acesso em: 10 de nov. 2019.

LASWELL, H.D. **Politics: Who Gets What, When, How**. Cleveland, Meridian Books. 1936/1958.

LINHARES, PAULO DE TARSO FRAZÃO SOARES; MASSENBERG, ROBERTO PIRES; FERREIRA, ANA PAULA LIMA. **Transformações na Federação Brasileira: o consórcio intermunicipal no Brasil do início do século XXI**. *Boletim de Análise Político-Institucional*, n. 12, jul/dez – 2017, p. 67-74. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8102/1/BAPI\\_n12\\_Transforma%C3%A7%C3%B5es\\_federa%C3%A7%C3%A3o.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8102/1/BAPI_n12_Transforma%C3%A7%C3%B5es_federa%C3%A7%C3%A3o.pdf)> Acesso 1º nov. 2019

LOSADA, PAULA RAVANELLI. **Apresentação Frente Parlamentar Consórcios. Brasília**, p.4 e p.12-13, (Reunião do SASF 4 Fev 2014) 2014, Disponível em: <[http://www.portalfederativo.gov.br/articulacao-federativa/sistema-de-assessoramento-federativo-sasf/reunioes/2014/04-02-14/ap-consorcios\\_publicossasf.pdf](http://www.portalfederativo.gov.br/articulacao-federativa/sistema-de-assessoramento-federativo-sasf/reunioes/2014/04-02-14/ap-consorcios_publicossasf.pdf)> Acesso 2 nov. 2019

LYNN, L. E. **Designing Public Policy: A Casebook on the Role of PolicyAnalysis**. Santa Monica, Calif.: Goodyear. 1980

LYRA, F. R. **Percepção dos stakeholders sobre a responsabilidade social corporativa do parque Beto Carrero Word**. 2012. 177p. Dissertação de mestrado. Universidade do Vale do Itajaí, Balneário Camburiú.

PETERS, B. G. **American Public Policy**. Chatham, N.J.: Chatham House. 1986.

MACHADO, GUSTAVO GOMES. **Desafios dos consórcios públicos. II** Conferência de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. 2014, p. Disponível em: <<portal.tcu.gov.br>> Acesso em 1º nov. 2019.ou <[https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwj4mK3HjZfmAhUUAtQKHSC1BwYQFjAAegQIARAC&url=http%3A%2F%2Fportal.tcu.gov.br%2Fumis%2Fportal%2Ffile%2FfileDownload.jsp%3FfileId%3D8A8182A24E990B11014EB5E20AF96897&usg=AOvVaw34GFv\\_q99iyVoElc3pb8-7](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwj4mK3HjZfmAhUUAtQKHSC1BwYQFjAAegQIARAC&url=http%3A%2F%2Fportal.tcu.gov.br%2Fumis%2Fportal%2Ffile%2FfileDownload.jsp%3FfileId%3D8A8182A24E990B11014EB5E20AF96897&usg=AOvVaw34GFv_q99iyVoElc3pb8-7)>. Acesso em 13 nov. 2019.

MARTINS, G. A.; THEÓPHILO, C. R. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MASCARENHAS, S. A. **Metodologia Científica**. Editora: Pearson Education - Br 2012.

MELLO, D. L. **Associativismo como instrumento de desenvolvimento dos governos locais: a experiência brasileira e de outros países**. RAP, Rio de Janeiro, v. 31, n. 6, p. 55-66, Nov - Dez 1997. Disponível em:

<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/7811/6434>>. Acesso em: 13 nov. 2019.

MELLO, R. B.; MARCON, R.; ALBERTON, A. **Performance effects of stakeholder interaction in emerging economies: evidence from Brazil**. Brazilian Administration Review, v. 8, n. 3, art. 6, p. 329-350, 2011.

PINTO, M. S. L. e OLIVEIRA, R. R. **Estratégias competitivas no setor elétrico brasileiro: uma análise dos interesses e expectativas dos atores da Chesf**. Rev. adm. contemp. [online]. vol.8, n.spe, pp. 131-155, 2004. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1415-6552004000500008](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-6552004000500008)> Acesso em 2 dez 19.

**Portaria STN 1º de fev. de 2012**, nº 72/2012 Disponível em:

<[https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca\\_antiga/Cons%c3%b3rcios%20p%c3%bablicos%20intermunicipais%20-%20Uma%20alternativa%20%c3%a0%20gest%c3%a3o%20p%c3%bablica.pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca_antiga/Cons%c3%b3rcios%20p%c3%bablicos%20intermunicipais%20-%20Uma%20alternativa%20%c3%a0%20gest%c3%a3o%20p%c3%bablica.pdf)>

Acesso em: 1º dez. 2019.; Portaria completa está disponível na íntegra em:

<[http://www.lex.com.br/doc\\_22885352\\_PORTARIA\\_N\\_72\\_DE\\_1\\_DE\\_FEVEREIRO\\_DE\\_2012.aspx](http://www.lex.com.br/doc_22885352_PORTARIA_N_72_DE_1_DE_FEVEREIRO_DE_2012.aspx)> Acesso em: 1º dez. 2019.

RESTON, JAMIL. **Visão geral sobre a situação e perspectiva do município e de suas associações na América Latina**. Revista de Administração Municipal. Rio de Janeiro. Ibam (208):20-32, Jul - Set. 1993.

RIBEIRO, JOSÉ MENDES AND COSTA, NILSON DO ROSÁRIO **Regionalização da assistência à saúde no Brasil: os consórcios municipais no Sistema Único de Saúde – SUS**, Planejamento e Políticas Públicas. 2000. 22: p. 173–220.

RODRIGUES, SANDRO GOMES. **Modelo conceitual para identificação da influência dos stakeholders em projetos de transportes com base na dinâmica de sistemas**. Tese de doutorado em transportes. Departamento de engenharia civil e ambiental. p. 14. Publicação: t.td-002/2017. Brasília/DF: março / 2017

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 133p, 2011.

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 188p, 2013.

SOUZA, CELINA. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 20-45, Jul - Dez 2006.

SUBIRATS, J. **Análisis de Políticas Públicas y eficacia de la administración**. Madri: Inap, 1989.

SUSSKIND, LAWRENCE, AND JENNIFER THOMAS-LARMER. **Conducting a conflict assessment**. In **The consensus building handbook**, Thousand Oaks, CA: Sage, ed. L. Susskind, S. McKearnan, and J. Thomas-Larmer, p. 99–136, 1999.

TORRES, H. L. **Teoria do Stakeholder: um estudo da aplicação do princípio de equidade do stakeholder**. Dissertação de mestrado. Pós-graduação em administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 120p, 2013.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

ULYSSÉIA, PEDRO PAULO. **Revista de Administração Municipal. Rio de Janeiro**. Ibam (172):37-47, Jul - Set 1984.

VENTURA, M. M. **O Estudo de Caso como Modalidade de Pesquisa**. Revista SOCERJ, Rio de Janeiro: p. 383-386, Set - Out. 2007.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 9 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

VIEIRA, D. M. **Mudança Institucional Gradual e Transformativa: Construção de Coalizões Políticas e Grupos de Interesses**. 170p. 2013. Tese de Doutorado. Brasília: Departamento de Administração, Universidade de Brasília.

VIEIRA, SAULO FABIANO AMÂNCIO; COSTA, BENNY KRAMER; BOAVENTURA, JOÃO MAURÍCIO GAMA. **Análise de Stakeholders Aplicada em Órgãos Públicos: o caso da Secretaria de Estado do Turismo do Paraná**, Revista de Ciências da Administração v13, n.31, p.81-110, set/dez 2011

**WEBER, 1998 APUD WEIBLE, 2007**

Weber, Edward P. 1998. **Pluralism by the rules**. Washington, DC: Georgetown University Press.

WEIBLE, CHRISTOPHER M. **An Advocacy Coalition Framework Approach to Stakeholder Analysis: Understanding the Political Context of California Marine Protected Area Policy**, *Journal of Public Administration Research and Theory*, V. 17, I. 1, p. 95–117, Jan 2007.

WILDAVSKY, A.B. **Speaking truth to power: the art and craft of policy analysis**. Boston: Little Brown, 1979.

## APÊNDICES



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas  
Públicas.

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

### Apêndice A – Roteiro de entrevista semiestruturada

#### **PESQUISA ACADÊMICA SOBRE CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E *STAKEHOLDERS* NA IMPLANTAÇÃO DE CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS.**

Esta é uma pesquisa acadêmica sobre ciclo de políticas públicas e *stakeholders* na implantação de consórcios intermunicipais, no curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília. Este questionário **está dividido em 3 partes embaralhadas para evitar influenciar o entrevistado em relação a qualquer suposta ou possível linha de pensamento a respeito dos temas apresentados, por parte do entrevistado**, consórcios intermunicipais e janela de oportunidade, ciclo de políticas públicas, e *stakeholders*.

Os termos entre parênteses após cada pergunta são meramente explicativos a respeito do conteúdo que se atinge com a pergunta em questão, a depender da resposta obtida.

#### **Primeira Parte**

Situação do município ou do prefeito em relação a consórcios intermunicipais:

1-Como se chamam os consórcios intermunicipais dos quais seu município participa?

2-Algum deles formou durante sua gestão como prefeito?

5-Se este movimento teve início externo, como se deu o seu conhecimento a respeito dele? (Stakeholder e entrada na agenda e oportunidade)

6-Atores externos à administração pública, seja de que nível for, tiveram influência no crescimento do movimento de integração intermunicipal através de um consórcio? (Stakeholder formando agenda e criando oportunidade)

14-Participa de mais de um consórcio? Se sim, pode dizer o que motivou a administração municipal a participar de mais de um? (Identificação do problema/entrada na agenda)

15-Considera viável um consórcio que seja de fim, amplo, sem se deter a alguma demanda específica como saúde, tratamento de resíduos sólidos ou outra demanda específica, ou ainda, que sejam específicas as demandas, porém que sejam várias?

16-O que sugeriria para a ampliação da participação de municípios em consórcios municipais? (O município enquanto influenciador, possível stakeholder)

### **Segunda parte**

Questões relativas a consórcios intermunicipais com base no ciclo de políticas públicas e oportunidade:

3-Como se deu o surgimento, durante a sua gestão, da possibilidade da criação ou adesão a um Consórcio Público Intermunicipal? (Formação da agenda/formulação de alternativas, janela de oportunidade)

4-Este movimento, envolvendo o município em um Consórcio Público Intermunicipal, teve origem em seu município ou em município de sua região e depois o conceito tomou corpo e envolveu também o seu? (Formação da agenda, origem da oportunidade aproveitamento da oportunidade gerada pelos múltiplos fluxos)

10-Quais fatores de risco foram levados em consideração pela administração municipal durante a decisão a respeito da adesão ou não ao Consórcio Público Intermunicipal? (Tomada de decisão)

11-A legislação federal, do ex-presidente Lula, que regulamentou a atividade de consórcios intermunicipais, influenciou de alguma maneira na sua decisão pela adesão ou criação do Consórcio Público Intermunicipal? (11.107, 6 de abril de 2005) – (formação de agenda, janela de oportunidade com base em lei)

12-Você considera o porte do município como algo determinante, para a transferência ou não de recursos de outros entes ao seu município, seja positiva ou negativamente? (Detecção do problema/implementação)

13-O associativismo municipal, via consórcio, pode ser uma ferramenta de transpor possíveis obstáculos e limitações ao acesso a recursos? (Formulação de alternativas/formação da agenda, aproveitamento da oportunidade gerada pelos múltiplos fluxos)

17-O que seria determinante para que sua gestão optasse pela adesão de seu município a um Consórcio Público Intermunicipal? (Tomada de decisão)

18-O que seria determinante para que sua gestão optasse para o município não mais fazer parte de um consórcio do qual já participa? (Avaliação/tomada de decisão)

21-Se algum consórcio do qual participe, já está em atividade a mais de 1 ano, como avalia os resultados produzidos por este até agora? No caso de mais de um, por favor analise individualmente, estes resultados. (Avaliação)

24-Qual foi o passo a passo de sua participação na implementação do consórcio público intermunicipal? (Implementação)

25-Como se percebeu o problema e qual foi o que gerou a necessidade de participação em um Consórcio Público Intermunicipal? (Detecção do problema (escolha do modelo de implementação))

26-Qual parte da implementação foi mais crítica para a implementação da sua participação no consórcio? (Implementação)

### **Terceira parte**

Questões relativas a consórcios intermunicipais com base no ciclo de políticas públicas e possível envolvimento de *stakeholders*

7-Como reagiram os agentes públicos em seu município, com os quais teve contato pessoal sobre o assunto, após tomarem o conhecimento da intenção da administração municipal em fazer parte de um Consórcio Público Intermunicipal? (Stakeholder interno, burocrata)

8-Como reagiu, em um primeiro momento, a vereança de seu município ao saber da proposta que seria encaminhada para a autorização à adesão ao Consórcio Público Intermunicipal? (Stakeholder intermediário, político, aproveitamento da oportunidade gerada pelos múltiplos fluxos e diferentes atores)

9-Se em seu município há oposição contra a sua gestão na câmara de vereadores, como foi a reação da oposição? (Stakeholder intermediário, político)

19-Durante a fase de planejamento, sua gestão recebeu opiniões de formadores de opinião sobre este assunto, de pessoas externas à administração na intenção de demovê-los da ideia ou de favorecê-los na implementação? (Stakeholder externo, baixo interesse e alto interesse)

20-Durante a fase de implementação sua gestão recebeu participações ativas de pessoas ligadas à administração pública municipal, no interesse de demovê-los da ideia ou de favorecê-los na implementação? Que nível de influência tinham, eram cargos de confiança, servidores concursados? (Stakeholder interno, alto interesse, burocrático ou político)

22-Quem são as pessoas influenciadoras, positivas e negativas, da participação do município em um Consórcio Público Intermunicipal, externos à administração municipal? (*Stakeholders* externos)

23-Quem são os influenciadores, positivas e negativas, da participação do município em um Consórcio Público Intermunicipal, da administração municipal? (*Stakeholders* internos).