

COOPERAÇÃO INTERFEDERATIVA: ASPECTOS LIMITANTES À EFETIVIDADE DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS

Joanni Aparecida Henrichs

Mestra em planejamento e governança pública pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR); pós-graduada em direito administrativo e em direito público; integrante do Grupo de Estudos e Pesquisas em Governos Locais (GEPGL) da Universidade de Brasília (UnB); advogada; consultora no âmbito do Programa Executivo de Cooperação entre a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). *E-mail*: <jo.henrichs@gmail.com>.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2831>.

Os desafios impostos a partir do desenho peculiar da Federação brasileira não são triviais. A dinâmica de repartição de competências e de recursos financeiros vigente expõe a necessidade de remodelagem e afinamento das relações intergovernamentais por meio de processos de coordenação e cooperação a fim de minimizar as assimetrias. É nesse contexto que os consórcios públicos se sobressaem, diante da capacidade que possuem de responder a determinadas competências a partir de aprimoramento técnico e otimização do gasto público, uma vez que se cria uma nova pessoa jurídica, equiparada a uma autarquia, que passa a atuar em nome dos entes federativos consorciados no limite das delegações recebidas por meio de contrato.

Embora tenham sido formalizadas diversas entidades desse gênero no país, remanesce a percepção de que os resultados obtidos por esses arranjos ainda são incipientes. Assim, o objetivo do estudo repousa em diagnosticar quais as limitações existentes na implementação de iniciativas associativas entre os entes federados por meio de consórcios públicos, a fim de propor recomendações para aprimorar os laços cooperativos em prol de resultados mais efetivos às demandas de interesse público.

A resposta para essa inquietação demandou observar o comportamento de múltiplos atores institucionais situados em variados níveis. A amostra da pesquisa foi segmentada em três escalas: i) associações e entidades congêneres representativas de consórcios públicos; ii) governos estaduais; e iii) consórcios públicos. As evidências relevantes para esta análise foram apoiadas em pesquisa bibliográfica, documental e de campo. Esta última aconteceu a partir de entrevistas

em profundidade por meio de roteiro semiestruturado. Por fim, a metodologia qualitativa de análise de conteúdo foi empregada para o exame dos dados coletados.

A pesquisa reforçou a percepção de que o consorciamento público no Brasil assume um contorno flexível, adaptável às necessidades locais e regionais. Para além da maleabilidade, evidenciou-se a existência de quatro aspectos que influenciam a cooperação consorciada, sendo eles: i) política pública; ii) político; iii) financiamento; e iv) territorial; reafirmando, com isso, o que já era indicado pela literatura especializada no tema, no sentido de que a lógica das políticas públicas, a presença de pactos políticos e liderança, a indução e o fomento técnico e financeiro por parte de associações de municípios (*advocacy*) e de governos federal e estadual, bem como a identidade territorial, são aspectos que influenciam no contorno e no direcionamento assumido por cada consórcio público.

Já no que se refere às limitações, a partir da pesquisa de campo, foram identificados dezenove problemas, os quais foram subdivididos em três escalas: i) político-institucional; ii) financiamento; e iii) técnico-operacional. Além de explorar cada um dos desafios, o estudo apresenta um quadro sistematizando o aspecto, o problema e as respectivas consequências.

Por fim, há três questões limitantes que não foram especificamente citadas pelos entrevistados, mas concluídas a partir das entrevistas e da análise dos *sites* dos consórcios públicos e das associações representativas dessas entidades. São elas: i) deficiência na transparência; ii) ausência de métodos ou indicadores para monitoramento e avaliação das ações; e iii) inexistência de um banco de dados

SUMEX

oficial que reúna as informações dos consórcios em atividade. Acredita-se que a percepção de os consórcios públicos não desempenharem satisfatoriamente também encontra justificativa nestes fatores, na medida em que a precariedade, quando não a ausência, de mecanismos de monitoramento e avaliação de desempenho, aliada ao baixo índice de cumprimento às exigências legais de transparência e a inexistência de um cadastro nacional sistematizando as informações dos consórcios público brasileiros, impedem de conhecer adequadamente as iniciativas em curso e o resultado que elas apresentam para as gestões municipais.

Em arremate, foi possível verificar que há afinada convergência com as hipóteses limitantes já identificadas pela literatura e as que foram ilustradas neste estudo. Aquelas conclusões alcançadas em diferentes períodos e vieses de análise seguem atuais, o que reforça a necessidade de se avançar na pauta.

Além disso, foi possível concluir que parte importante dos aspectos limitantes à efetividade dos consórcios públicos encontra explicação na insuficiente coordenação (estrutura institucional) e cooperação (relacionamento) entre as instituições governamentais, seja no sentido horizontal (setores de um mesmo nível de governo) ou vertical (entre os diferentes níveis de governo), dada a carência de uma arena de deliberação consensual que viabilize amadurecer os tantos desdobramentos que o assunto reclama, eis que a ausência de um diálogo federativo cadenciado – e institucionalizado – funciona como uma condição impeditiva do reconhecimento e elucidação dos problemas identificados.

Para tanto, preocupou-se em apresentar recomendações, dirigidas às instâncias governamentais e aos órgãos de controle, que podem favorecer a gestão consorciada no país. Entre elas, talvez a mais importante reflexão derivada deste trabalho: a urgência em se constituir um fórum permanente de articulação interfederativa, integrado por representantes dos três níveis federativos, dos consórcios públicos, dos poderes legislativos e dos órgãos de controle, que funcione como um foro nacional, com posterior derivação no âmbito de cada estado, para discussão, negociação e deliberação das ações cooperativas desempenhadas por meio de consórcios públicos.

Ciente da complexidade e de infinitos desdobramentos que o assunto assume, este estudo se constitui com um singelo recorte do panorama geral do consorciamento público brasileiro que, nem de longe, esgota o tema. De todas as possíveis abordagens, sugere-se como oportunidade para estudos vindouros a elaboração de diagnósticos setoriais para aprofundar a dinâmica, os problemas e as potencialidades dos consórcios públicos por área de atuação a fim de contribuir para avançar no aprimoramento do ciclo de estruturação de políticas públicas e da repactuação fiscal, considerando, de fato, o arranjo cooperativo consorcial e seu papel estratégico no ambiente federativo que vem sinalizando ser o caminho para corresponder à expectativa constitucional de que os entes federados cooperem e atuem em sincronismo e equidade nas competências que lhes são comuns.