

Título do capítulo	CAPÍTULO 8 DESENVOLVIMENTO E COOPERAÇÃO FEDERATIVA NO BRASIL: ASPECTOS INSTITUCIONAIS, EFICIÊNCIA ECONÔMICA E EQUIDADE DISTRIBUTIVA
Autores(as)	Paulo de Tarso Linhares Roberto Pires Messenberg
DOI	

Título do livro	INSTITUIÇÕES E DESENVOLVIMENTO NO BRASIL: DIAGNÓSTICOS E UMA AGENDA DE PESQUISAS PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS
Organizadores(as)	Luís Carlos Garcia Magalhães Maurício Mota Saboya Pinheiro
Volume	2
Série	Instituições e desenvolvimento no brasil
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2020
Edição	1a
ISBN	978-65-5635-002-8
DOI	

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada –

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte.

DESENVOLVIMENTO E COOPERAÇÃO FEDERATIVA NO BRASIL: ASPECTOS INSTITUCIONAIS, EFICIÊNCIA ECONÔMICA E EQUIDADE DISTRIBUTIVA

Paulo de Tarso Linhares¹
Roberto Pires Messenberg²

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo visa consolidar os resultados de pesquisas desenvolvidas ao longo dos últimos anos no âmbito do Ipea, sobre a dinâmica da cooperação federativa no Brasil. Nesse sentido, a partir do estabelecimento de uma visão integrada, objetiva também uma compreensão mais abrangente a respeito dos determinantes últimos da eficiência e da eficácia das políticas públicas levadas a cabo no Brasil recentemente.

Em pesquisas anteriores, foram examinadas de forma separada e paralela duas linhas principais de investigação. De um lado, o foco recaiu sobre as características municipais responsáveis pela impulsão da cooperação federativa no plano horizontal, ou seja, no plano exclusivo dos municípios. De outro, foram consideradas as especificidades de tais fatores no caso em que a cooperação federativa ocorre verticalmente – vale dizer, no plano particular das interações entre os governos dos municípios e o governo federal.

Naturalmente, a integração das linhas de pesquisa – a partir de informações e achados pertinentes a cada uma delas isoladamente consideradas – resulta na ampliação do campo de investigação sobre a cooperação federativa brasileira. Nesta perspectiva, o trabalho testa a resposta afirmativa à seguinte questão: seriam os municípios participantes de consórcios em geral (intermunicipais ou com qualquer outro vínculo federativo) os mais eficientes na realização de investimentos objeto da cooperação (vertical) com o governo federal? Essa pergunta é especialmente relevante, pois, do ponto de vista administrativo, é inegável a importância da coordenação e da cooperação federativa para a boa implementação das políticas públicas no Brasil pós-1988.

1. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diest/Ipea.

2 ASPECTOS HISTÓRICOS, JUSTIFICATIVA E FUNDAMENTOS TEÓRICOS

Historicamente, os Estados modernos podem se diferenciar a partir da opção (ou não) pela forma federativa em detrimento da forma unitária. De modo geral, são variados os motivos que eventualmente levam à escolha da forma federativa em detrimento da unitária no âmbito específico de cada Estado considerado. De maneira similar, também são variadas as implicações políticas e econômicas resultantes em cada caso.

Do ponto de vista da análise comparada internacional, o desenvolvimento do federalismo brasileiro não foge à regra geral, caracterizando-se por formas históricas distintas com traços notáveis ao longo do tempo. O modelo estabelecido pela Constituição Federal de 1988 (CF/1988) possui diversas características importantes. Por um lado, consagra o município (nossa menor unidade político-administrativa) na categoria de ente federativo, o que acaba por condicionar fortemente os padrões de relacionamento entre governos municipais, bem como entre estes últimos e os demais entes da Federação (governos estaduais e governo federal). Por outro lado, no entanto, mantém a atribuição legislativa do poder federal, ainda que, de modo geral, busque promover um movimento de descentralização. Vale dizer, nos termos constitucionais brasileiros, que a competência para legislar é concorrente entre os entes federativos, embora haja favorecimento da função do desenho das políticas de Estado no poder central a partir de legislação aprovada no Congresso Nacional (em detrimento, na função, da atividade apenas suplementar reservada às assembleias legislativas estaduais e às câmaras de vereadores).

Desse modo, a CF/1988 alterou de forma significativa o encaminhamento das políticas públicas no Brasil, tornando tanto o governo federal como os governos estaduais dependentes da cooperação das prefeituras para a execução de projetos cujo desenho ocorre primordialmente no âmbito do Congresso Nacional e das assembleias estaduais. Montou-se, assim, no caso brasileiro, uma estrutura federativa peculiar, na qual o desenho das políticas públicas é (via de regra) centralizado. Ao mesmo tempo, em relação à implementação destas políticas em diversas áreas, a Constituição estabeleceu o princípio da competência comum. De maneira geral, portanto, o poder central responsabiliza-se pela legislação, mas não pela execução das políticas públicas, no que passa a depender, então, da cooperação com entes subnacionais, notadamente os municípios.

Paralelamente, destaca-se o fato de que, entre 1989 e 2001, os estímulos à descentralização federativa presentes na CF/1988, associados aos incentivos decorrentes das regras de repartição de recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), acabaram levando a um rápido e intenso movimento de divisão (e subdivisão) municipal. Neste período, o total de unidades municipais cresceu no Brasil de 4.352 para 5.533, ou seja, um aumento da ordem de 27% em pouco

mais de uma década (Brandt, 2010). Esse movimento foi caracterizado por dois atributos principais. Em primeiro lugar, sua intensidade ocorreu de modo bastante diferenciado do ponto de vista regional, com crescimento muito maior, por exemplo, em Minas Gerais e no Rio Grande do Sul em relação ao Amazonas (estado no qual sequer chegou a ocorrer). Portanto, sob a perspectiva da heterogeneidade regional, as desigualdades prevaletentes entre os perfis dos municípios brasileiros tornaram-se ainda mais profundas no período. Em segundo lugar, a divisão municipal ocorreu principalmente nos municípios com *menor* dimensão populacional. Na verdade, mais da metade daqueles criados no período tinham menos de 5 mil habitantes (Brandt, 2010, p. 64). Em termos gerais, os principais resultados dessa fragmentação municipal foram: *i*) a ampliação do número de unidades municipais de tamanho inferior à média; e *ii*) o aprofundamento da heterogeneidade entre os municípios dos diversos estados da Federação.

Do quadro anterior infere-se, assim, uma realidade de desafios relevantes para a implementação de políticas públicas no Brasil simultaneamente comprometidas com maiores níveis de equidade regional e de eficiência no suprimento dos serviços básicos à população. Nesse sentido, deve-se reconhecer, em primeiro lugar, a insuficiência relativa da oferta regional de determinados serviços públicos – em função da presença de economias de escala e/ou de restrições localizadas de ordem administrativo-financeira – e, em segundo lugar, as dificuldades derivadas da falta frequente de correspondência entre o caráter geral do desenho institucional das políticas públicas (no âmbito do governo federal) e a particularidade das reais necessidades municipais regionalmente localizadas.

A cooperação entre entes federativos – seja no plano horizontal (entre entes da mesma esfera política), seja no plano vertical (entre entes de esferas políticas distintas) – na execução de políticas públicas constitui um recurso potencial para a solução das dificuldades apontadas. A cooperação horizontal realizada por municípios constitui o foco da análise a seguir.

2.1 A cooperação federativa horizontal

A primeira, e talvez a mais evidente vantagem da cooperação entre os municípios, é a viabilização de uma escala de provimento de determinado serviço à população geral cujo alcance é impraticável nos casos em que atuam de forma isolada. E este é um aspecto especialmente importante para se ter em conta em alguns setores. Nesse sentido, a saúde constitui o caso brasileiro paradigmático (conforme exposição adiante), em função da presença significativa de unidades municipais consorciadas.

Outro benefício advindo da cooperação horizontal está na possibilidade de utilização de recursos por determinados municípios quando disponíveis em quantidade relativamente maior em alguns na comparação com outros. Vale

destacar que a cooperação entre os municípios possibilita a realização de ganhos mútuos por meio do aproveitamento de externalidades e complementariedades. Há vários casos em que a complementariedade de dotações entre esses municípios estimula a cooperação mútua e, em especial, a formação de consórcios. Muitos consórcios na área de saneamento básico são estimulados pela disponibilidade de espaço físico em determinados municípios, com a construção de aterros sanitários e a possibilidade de seu aproveitamento por outros, onde esse espaço é limitado. Outros exemplos de externalidades positivas derivadas da cooperação horizontal envolvem desde campanhas educativas de saúde e comportamento no trânsito até, naturalmente, ações na área de preservação ambiental. Também podem ser citados inúmeros casos de consórcios intermunicipais responsáveis por ações de planejamento regional, cuja eficácia não seria alcançada de outro modo.

Percebe-se, assim, que a ampliação da cooperação nas ações municipais viabilizada pelos vários tipos de consórcios constitui um fator relevante para o alcance de sua eficácia. Na verdade, desde a promulgação da Constituição em 1988, os resultados positivos destes e de outros incentivos à cooperação federativa no Brasil podem ser expressados pela crescente formação dos consórcios intermunicipais.

2.1.1 Resultados analíticos e empíricos da cooperação federativa horizontal

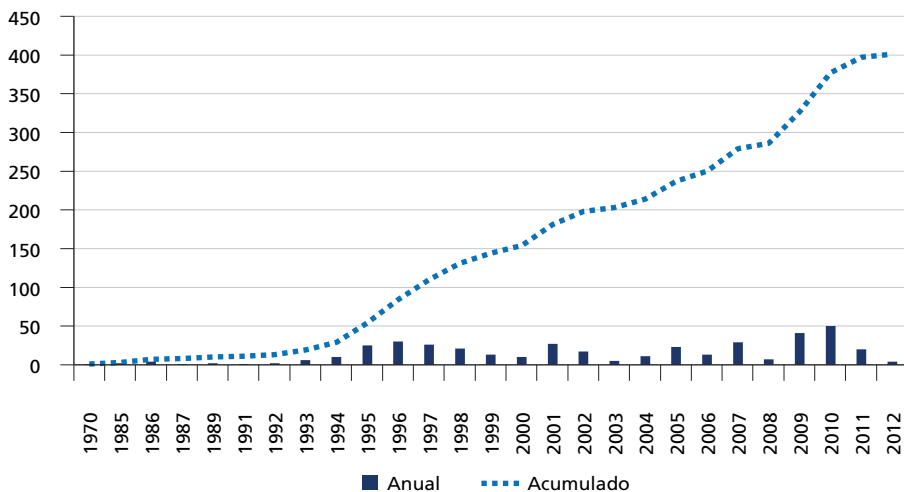
Esta análise focaliza a identificação dos padrões de consorciamento intermunicipal e suas semelhanças entre as diversas áreas de execução das políticas públicas brasileiras. Como se quer aqui avaliar as eventuais alterações na eficiência da execução dos investimentos públicos municipais (com financiamento federal) derivadas do processo geral de consorciamento, em primeiro lugar, torna-se particularmente relevante saber se este processo apresenta algum viés de formação.

Atualmente, mais de 3.200³ municípios brasileiros optam pela realização de ações de políticas públicas sob sua responsabilidade recorrendo à cooperação com outras prefeituras, por meio de consórcios intermunicipais. A formação destes últimos é, assim, um dos traços característicos do federalismo brasileiro no século XXI. O gráfico 1 apresenta a evolução da criação de consórcios intermunicipais no Brasil, desde 1970.

3. Segundo a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2015, 3.571 municípios brasileiros responderam afirmativamente quando perguntados se participavam de consórcio intermunicipal em uma área de política pública. Essa resposta inclui tanto consórcios administrativos quanto públicos. Assim, como um município pode participar de mais de um consórcio (nas duas modalidades), estima-se que, hoje, o número dos que participam de um ou mais consórcios intermunicipais seja superior a 3.200.

GRÁFICO 1

Brasil: consórcios públicos ativos, segundo abertura de Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) (1970-2012)



Fonte: Cherubine e Trevas (2013).
Elaboração dos autores.

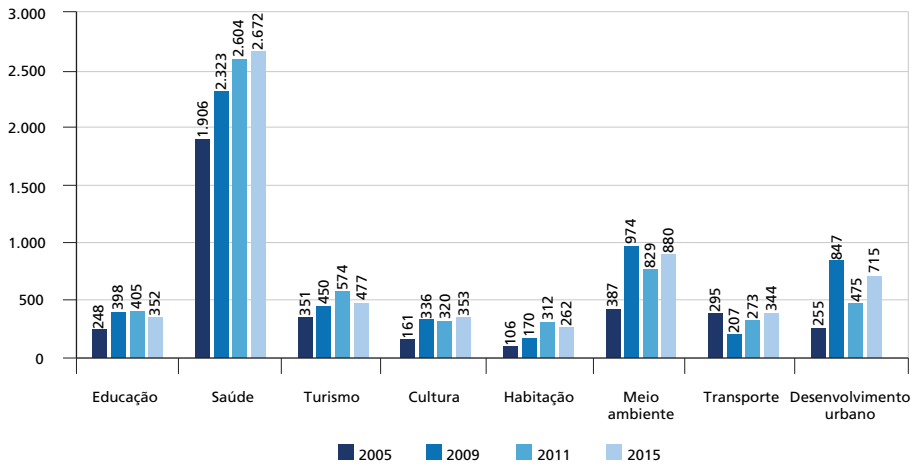
A partir das duas últimas décadas do século XX, a observação do processo de formação de consórcios em áreas de políticas públicas distintas oferece a evidência de que os principais fatores de impulsão do consorciamento intermunicipal foram, por um lado, a descentralização promovida pela CF/1988 e, por outro, a fragmentação derivada do processo de divisão municipal na primeira metade da década de 1990. O gráfico 2 exibe a trajetória do número de municípios consorciados por áreas de políticas públicas entre 2005 e 2015.

De acordo com o gráfico 2, ocorre, na área da saúde, o maior crescimento no período do número de estabelecimentos de consórcios (intermunicipais) associados a serviços públicos. Note-se, além disso, que a oferta dos serviços públicos em saúde é caracterizada por níveis significativamente elevados de economias de escala e de descentralização operacionais. Da perspectiva de sua evolução histórica, as definições de competências de cada esfera de governo na área foram estabelecidas à medida que se implantava o Sistema Único de Saúde (SUS), com a assunção municipal progressiva da gestão do atendimento básico e da operação do sistema local. Mais precisamente, do ponto de vista temporal, esse processo tem início com o estabelecimento das Normas Operacionais Básicas (NOBs) de 1991-1993, consolidando-se, posteriormente, com a instituição das NOBs de 1996.⁴

4. Deve-se notar aqui, ainda, que um elemento da NOB especialmente sensível à decisão de integração dos municípios ao SUS é a garantia de recursos estabelecida por meio das transferências “fundo a fundo”.

GRÁFICO 2

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



Fonte: MUNIC/IBGE.
Elaboração dos autores.

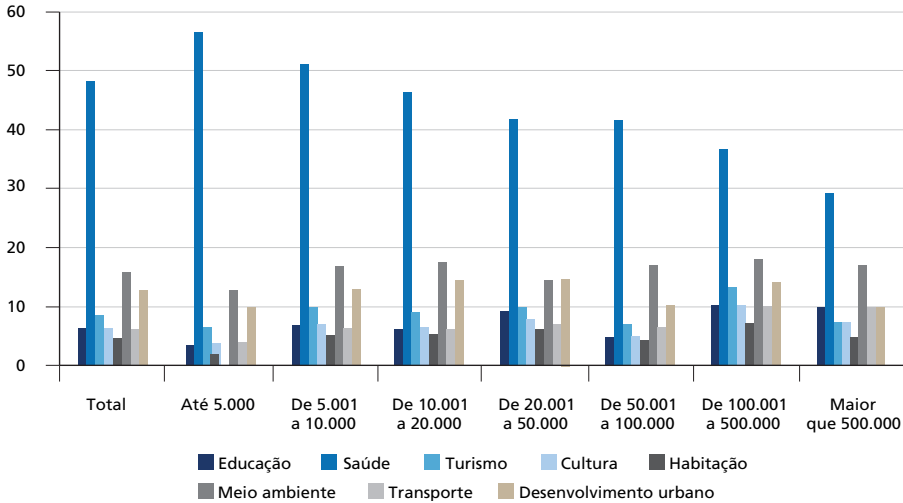
De modo geral, como resultado do esgotamento da força impulsionadora gerada pelos diversos fatores e mudanças institucionais mencionados, observa-se que a taxa de crescimento dos consórcios intermunicipais na área da saúde acabou por perder seu ímpeto original ao longo dos anos, até o alcance de uma situação de relativa estabilidade, que aponta para um número em torno de 2.700 municípios em 2015.

O gráfico 3, por sua vez, exibe a frequência do consorciamento intermunicipal em termos do tamanho relativo dos municípios. Assim, quando se observa a proporção de municípios consorciados levando-se em conta sua dimensão relativa (ou sua densidade populacional), infere-se que: *i*) especificamente na área da saúde, a frequência do consorciamento apresenta um comportamento negativamente correlacionado com o tamanho (número de habitantes) relativo dos municípios; e *ii*) nas demais áreas de política pública (que não a da saúde), a incidência de municípios consorciados tende a crescer positiva e diretamente (embora de forma irregular e descontínua) com o tamanho do município.

Desse modo, se por um lado a análise agregada dos dados não permite que se infira um movimento geral de tendência para a formação de consórcios em função do tamanho da população municipal, por outro, quando se tem em conta tal característica à luz das áreas particulares de políticas públicas, torna-se evidente que, na saúde, o consorciamento apresenta um padrão bastante diferenciado relativamente às demais áreas. Vale dizer que, enquanto na área da saúde os municípios menos populosos são aqueles que, de forma geral, apresentam maior

propensão ao consorciamento, no conjunto das demais áreas de políticas públicas ocorre justamente o oposto.

GRÁFICO 3
Brasil: consorciamento intermunicipal por tamanho de município (2015)
 (Em %)



Fonte: MUNIC/IBGE.
 Elaboração dos autores.

Na verdade, essa associação negativa que prevalece na saúde entre o tamanho populacional e o consorciamento é estatisticamente significativa para algo como metade das unidades municipais consorciadas.⁵ Já nas demais áreas de políticas públicas, prevalece uma associação positiva, estatisticamente significativa, entre a intensidade do consorciamento e o tamanho das populações, para a outra metade dos municípios consorciados. Infere-se, assim, da análise geral dos dados municipais agregados relativos aos fatores condicionantes do consorciamento, uma compensação quantitativa entre dois efeitos qualitativos opostos, responsável, em última instância, pela ausência de significância estatística da característica populacional observada.

Nesse sentido, ainda, pode-se investigar melhor o peso explicativo das características municipais por meio da estimação de um modelo de regressão linear simples, em que:

$$Y_i = a_i + b_i x_{ij} + u_i \tag{1}$$

5. A exposição a seguir baseia-se em resultados do teste *t*, de *student*, para as diferenças entre as médias amostrais dos valores de oito características básicas de municípios consorciados e não consorciados. Mais informações em Linhares, Messenberg e Bertoni (2016).

De maneira que Y designa a porcentagem de municípios consorciados por área de política i , com x assumindo (para cada área) valores entre 1 e 7, em correspondência à grandeza j dos intervalos populacionais demarcados no gráfico 1 (com u representando o erro amostral). Note-se que há certa arbitrariedade na definição das faixas populacionais. Não obstante, de acordo com os resultados da regressão apresentados na tabela 1, chama especial atenção o fato de que é o coeficiente estimado de regressão $b = -0,0353$, dos intervalos populacionais associados à porcentagem de municípios consorciados na área específica da saúde, o único a apresentar sinal negativo, o que confirma o padrão gráfico anterior (gráfico 3).

TABELA 1
Resultados da regressão

Área de política pública	Intercepto (a)	Coefficiente de regressão (b)	R^2
Habitação	0,0203	0,0121	0,9831
Meio ambiente	0,0568	0,0317	0,9553
Saúde	0,5526	-0,0353	0,8902
Cultura	0,0267	0,0103	0,7982
Emprego e/ou trabalho	0,0076	0,0091	0,7893
Desenvolvimento urbano	0,0474	0,0134	0,6417
Educação	0,0477	0,0078	0,6386
Transporte	0,0158	0,0232	0,6244
Assistência e desenvolvimento social	0,0108	0,0179	0,6156
Saneamento básico	0,0713	0,0073	0,2130
Turismo	0,0858	0,0056	0,1279

Elaboração dos autores.

A regressão linear na tabela 1 também indica que, para quase todas as áreas de políticas públicas, a população municipal explica significativamente a porcentagem de municípios consorciados. Em particular, nos casos da habitação e do meio ambiente (positivamente) e da saúde (negativamente), quase toda proporção de municípios consorciados pode ser explicada em termos da regressão com a população municipal. Adicionalmente, pode-se destacar um grupo intermediário abrangente de áreas de políticas públicas cujo valor do coeficiente de determinação R^2 situa-se entre 0,6156 e 0,7982, denotando a significância da regressão com a população para explicar a formação de consórcios municipais nesses casos. Em contrapartida, infere-se dos resultados que a regressão com a população municipal tem pouco poder explicativo para o consorciamento nas áreas de saneamento básico e turismo.

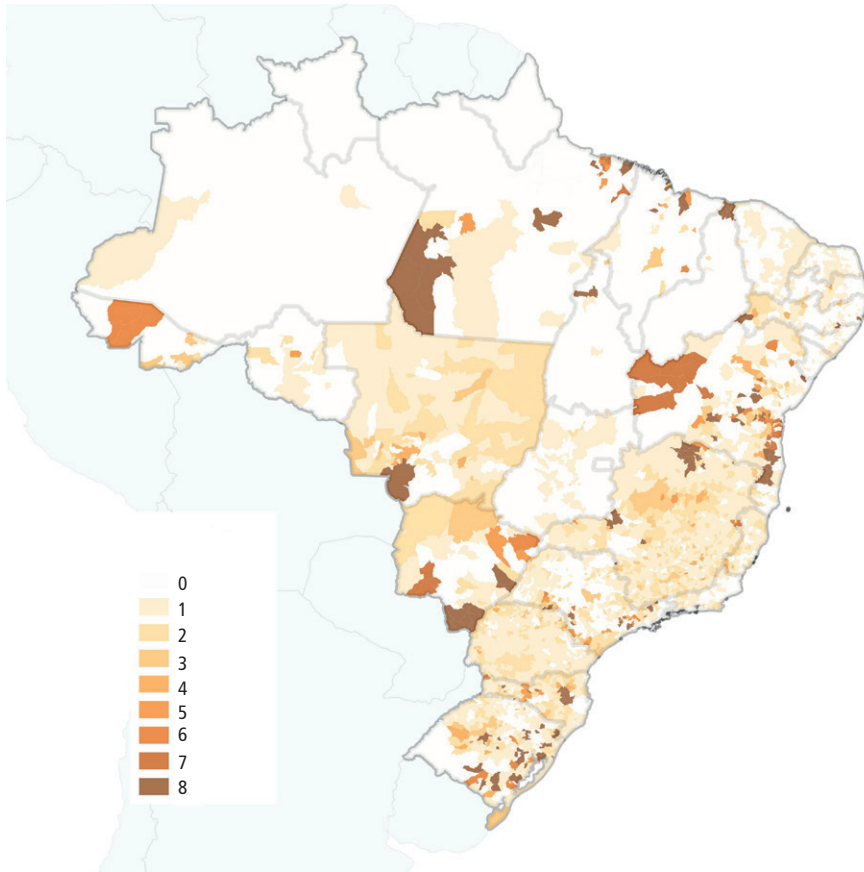
Esses resultados são relevantes para destacar a necessidade de controle da área da saúde, em relação às demais áreas de políticas públicas, quando da realização do teste

de hipótese da influência do consorciamento sobre o grau de eficiência na execução dos projetos de pavimentação e recapeamento considerados adiante. Dito de outra forma, como os pequenos municípios tendem a ser sobrerrepresentados na amostra daqueles consorciados em saúde e sub-representados nas demais áreas, pode-se ter um problema de multicolinearidade entre as variáveis explicativas consorciamento e população municipal.

2.1.2 Distribuição espacial e aspectos regionais da cooperação federativa horizontal

Cabe observar aqui a distribuição espacial dos consórcios intermunicipais para 2015. Na figura 1, as cores mais escuras indicam que o município participa de consórcios em diferentes áreas de políticas públicas. Naturalmente, o tom mais claro representa a situação em que o município não participa de nenhum consórcio.

FIGURA 1
Número de consorciamentos por município (2015)



Fonte: MUNIC/IBGE.

A figura 1 demonstra que, para além de características distintivas dos municípios consorciados, há padrões que são, claramente, estaduais ou mesmo locais. Nesse sentido, percebe-se que quase todos os municípios participam de consórcios com outros municípios em estados como Minas Gerais, Paraná, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Bahia, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Ainda, certas áreas parecem se distinguir de outras, mesmo dentro do mesmo estado. Esse padrão é visivelmente diferenciado de outros estados ou regiões, onde a presença de consórcios é bem mais esparsa. Em outras palavras, o processo de formação de consórcios intermunicipais não parece ser apenas o resultado das características dos municípios e das áreas de políticas públicas, recebendo também alguma forma de influência local e/ou estadual.

Em que pesem as vantagens advindas da cooperação federativa horizontal, depreende-se dos dados e do mapa que o processo de consorciamento intermunicipal é diferenciado entre áreas de políticas públicas, como também entre estados e ainda dentro de um mesmo estado brasileiro.

2.2 A cooperação federativa vertical

A perspectiva analítica nesta subseção recai sobre o plano da cooperação federativa vertical que se estabelece no âmbito das relações entre o governo central e os entes federativos municipais.

Atualmente, no Brasil, existem mais de duzentos programas federais em que a participação dos governos municipais abrange algumas (ou mesmo todas) atividades relacionadas à sua execução. De modo similar ao efetuado no âmbito da análise sobre a cooperação federativa horizontal, também é possível identificar a presença de diversas razões teóricas cuja articulação serve para justificar a existência da cooperação federativa vertical no Brasil.

Sinteticamente, existem três razões principais que, no Estado organizado sob a forma federativa, podem justificar a ação vertical do governo central em busca de soluções para problemas municipais. Em primeiro lugar, os efeitos de toda ordem derivados de determinada ação política (ou de política pública) municipal (ainda que circunscrita geograficamente) podem ter repercussões significativas (positivas ou negativas) sobre o bem-estar de residentes em outras jurisdições. Como os entes federativos são responsivos, de modo geral, apenas aos interesses dos cidadãos de sua própria circunscrição eleitoral, o processo decisório relativo às ações políticas (ou de políticas públicas) em determinados municípios tende a ignorar os efeitos derivados das ações (e repercussões) não coordenadas dos governos municipais de outras circunscrições (Arrow, 1970).

Em segundo lugar, quando executadas de forma isolada, as ações políticas (ou de políticas públicas e sociais) podem ter o efeito de deflagrar o movimento

conhecido como “corrida para o piso” (*race to the botton*), ou seja, sua adoção acaba por atrair demandas migratórias de municípios vizinhos (Kenyon, 1991). Assim, sem a ação coordenadora do governo federal (e/ou estadual), essas políticas correriam o risco de apresentar racionamentos de oferta como resultado.

Por fim, em terceiro lugar, em função das especificações na estrutura tributária vigente, as possibilidades de arrecadação de tributos em alguns municípios podem se mostrar insuficientes com vistas ao financiamento da expansão da oferta de determinados serviços, o que justificaria, em tese, a intervenção corretiva do governo central de forma a proporcionar maior equidade distributiva intermunicipal (Arretche, 2010; Abrucio e Franzese, 2007).

Nesse sentido, ainda, cabe indagar sobre as vantagens federativas da delegação (parcial ou total) às prefeituras, das atividades associadas à execução dos programas federais. A primeira e mais visível delas consiste na preexistência de uma estrutura administrativa municipal já em operação. A segunda associa-se à redução dos custos de informações. Pelo fato de estarem envolvidas de forma direta em questões locais, as administrações municipais usualmente possuem mais e melhor conhecimento sobre fornecedores de produtos e serviços na região, bem como sobre preços e especificações técnicas destes últimos.

Neste trabalho, nos concentramos nas ações ligadas à área de investimentos em infraestrutura urbana. Isso porque, além de muito numerosa, a cooperação vertical entre a União e os municípios que se dá pela execução descentralizada dos investimentos constitui um recurso valioso para a promoção eficiente e eficaz dos programas e das políticas públicas, com vistas à redução das desigualdades socioeconômicas regionais e ao melhor atendimento das necessidades mais prementes das populações locais.

Nessa perspectiva, os investimentos da União em infraestrutura urbana por meio de ações das prefeituras constituem um instrumento privilegiado da promoção do desenvolvimento. A partir deles, viabiliza-se o acesso da população menos favorecida aos serviços de utilidade pública, bem como o impulso à geração de emprego e renda, visando à elevação do bem-estar social.

Outra vantagem da execução dos investimentos pelos municípios reside no fato de que esta implica a capacidade de “formatação” da oferta de infraestrutura urbana segundo a ordem de preferências dos cidadãos, contribuindo, desse modo, para uma maior eficácia na resolução dos problemas por estes priorizados nas diversas localidades.

2.2.1 Resultados analíticos e empíricos da cooperação federativa vertical

Em que pese a validade geral das considerações anteriores, a análise das observações empíricas (Linhares, Messenberg e Bertoni, 2016) levou à constatação de que: *i*) as transferências de recursos da União *não* promovem maior equidade distributiva; e *ii*) a ação das prefeituras não se mostra sempre capaz de realizar as obras dentro de padrões mais eficientes.

Em um novo esforço de pesquisa (Linhares e Messenberg, 2018), investigaram-se duas hipóteses: *i*) se a existência de emendas parlamentares à Lei Orçamentária Anual (LOA) poderia ser a razão do direcionamento regressivo de recursos em favor dos municípios mais “ricos”; e *ii*) se os projetos objeto de emendas parlamentares caracterizam-se por uma execução mais eficiente (expressa aqui simplesmente por projetos já concluídos ou em execução dentro do cronograma).

Em relação à primeira hipótese, deve-se esclarecer que não se trata aqui, obviamente, de uma ampla investigação sobre a estratégia política (dos políticos) envolvida na escolha da alocação de recursos por meio de emendas parlamentares, mas apenas de uma avaliação quantitativa sobre a concentração localizada de recursos desse tipo de ação – vale dizer, do impacto dessas emendas sobre a concentração ou não de recursos em municípios mais “ricos” e menos necessitados.

Implicitamente, como a assinatura dos contratos analisados data de 2013 e as observações dos estados de execução datam de dezembro de 2015, foram consideradas as emendas parlamentares apresentadas para as LOAs de 2014 e 2015. Supõe-se, assim, que os parlamentares escolheram, entre o conjunto de projetos cujos contratos já estavam assinados, aqueles que mais lhes renderiam benefícios políticos.

Já em relação à segunda hipótese, por um lado, há o pressuposto implícito de que o parlamentar que optou por utilizar uma parte dos recursos a que tem direito, em termos de emendas à LOA, atuará como um “facilitador” para que o projeto tenha maior velocidade de execução, uma vez que a entrega da obra é o que lhe proporcionará, potencialmente, o maior ganho político. Por outro lado, o simples fato de haver uma emenda para determinado projeto pode levar o prefeito do município em que o projeto está localizado a dar mais atenção à sua execução, pois a frustração da entrega da obra dentro do cronograma originalmente programado poderá significar que ele não mais contará com o patrocínio do parlamentar, por meio de novas emendas nos anos seguintes.

Respeitadas as considerações anteriores, nota-se que o teste das hipóteses formuladas envolve, naturalmente, cuidados quanto à escolha dos métodos mais apropriados. Nesse sentido, os resultados observados refletem menos os efeitos de determinados fatores considerados isoladamente e muito mais os impactos

das eventuais combinações desses fatores em contextos distintos. Por essa razão, optou-se pelo emprego da técnica estatística de modelagem de regressões logísticas em duas situações. Na primeira, o interesse reside na identificação do conjunto de fatores que condicionam as escolhas dos parlamentares nas suas proposições de emendas a determinados projetos. Já na segunda, procura-se identificar se as emendas parlamentares estão entre os fatores responsáveis pelos projetos com maiores chances de execução eficiente.

TABELA 2
Variável dependente: chance de ocorrência de emenda parlamentar (teste de h-1)¹

	Coefficiente	Erro-padrão	Z	p-valor
Constante	-4,7161	0,864601	-5,4546	< 0,0001 ***
População ²	2,87856e-06	7,06562e-07	4,0740	< 0,0001 ***
Índice de Necessidades Municipais (INM)	1,80814	0,536304	3,3715	0,0007 ***
Índice de Capacidade Municipal (ICM)	3,12275	1,34921	2,3145	0,0206 **
Receita corrente municipal <i>per capita</i>	-0,000231	9,3392e-05	-2,4705	0,0135 **
Nível de escolaridade do prefeito	0,562616	0,307141	1,8318	0,0670 *
Média da variável dependente	0,098978	Desvio-padrão (variável dependente)	0,298713	
R ² de McFadden	0,055363	R ² ajustado	0,045366	
Log da verossimilhança	-566,9177	Critério de Akaike	1.145,835	

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Modelo *logit* para emenda parlamentar (número de observações = 1.860).

² População residente no município em 2011.

Obs.: 1. Número de casos “corretamente previstos” = 1.676 (90,2%).

2. Teste de razão de verossimilhança: qui-quadrado (5) = 66,4521 [0,0000].

3. Sobre a metodologia de construção do INM e do ICM, ver Linhares, Messenberg e Bertoni (2016).

Os resultados na tabela 2 sugerem que a existência de emenda parlamentar favorece os municípios mais populosos e com maior capacidade de atuação, mas que possuem menor receita municipal *per capita* e maior INM. Além disso, a escolaridade do prefeito também parece consistir em um elemento positivo para a escolha parlamentar. Assim, a intervenção dos parlamentares não é caracterizada por uma canalização de recursos concentrada nos municípios mais “ricos”, pelo contrário, sua prioridade é o atendimento dos municípios mais pobres, populosos e necessitados.

À luz do debate sobre emendas parlamentares na ciência política brasileira, esse é um resultado inesperado.⁶ Todavia, ele é bastante coerente se considerarmos os parlamentares como agentes racionais. O que o modelo exposto estaria indicando é que os parlamentares procuram maximizar o impacto junto aos eleitores das emendas que patrocinam, pois canalizam recursos aos municípios em que há maiores necessidades e menores receitas para supri-las. Tendem, ainda, a escolher

6. Mais informações em Diniz (2016).

municípios mais populosos, nos quais há, portanto, mais pessoas com possibilidades de receber benefícios. Assim, o que o modelo nos diz, nesse caso, é que o sistema político contribuiria positivamente para uma distribuição regional desejável de recursos orçamentários.

TABELA 3
Variável dependente: chance de execução eficiente dos projetos (teste de h-2)¹

	Coefficiente	Erro-padrão	Z	p-valor
Constante	-1,6844	0,502195	-3,3541	0,0008 ***
Contrapartida ²	1,7803	0,500121	3,5599	0,0004 ***
INM	-0,8947	0,365395	-2,4486	0,0143 **
ICM	1,9495	0,795878	2,4495	0,0143 **
Dinamismo municipal ³	-0,2060	0,100920	-2,0414	0,0412 **
Prefeito reeleito ⁴	-0,2007	0,115474	-1,7384	0,0821 *
Ocorrência de emenda parlamentar	0,1230	0,166023	0,7409	0,4587
Média de variável dependente	0,338354	Desvio-padrão (variável dependente)	0,473277	
R ² de McFadden	0,019809	R ² ajustado	0,013925	
Log da verossimilhança	-1.166,078	Critério de Akaike	2.346,156	

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Modelo *logit* para eficiência (número de observações = 1.860).

² Porcentagem de contrapartida do município no investimento total.

³ Dinamismo do crescimento municipal (demográfico).

⁴ Prefeito em segundo mandato.

Obs.: 1. Número de casos "corretamente previstos" = 1.223 (65,8%).

2. Teste de razão de verossimilhança: qui-quadrado (6) = 47,132 [0,0000].

A tabela 3 contempla o melhor modelo estimado para a eficiência na execução dos projetos observados, com a inclusão da variável ocorrência de emenda parlamentar de acordo com testes de hipóteses de coeficientes individuais e de razão de verossimilhança. Nesse caso, a ocorrência de emenda parlamentar não se revelou significativa em nenhum dos modelos testados. Aparentemente, a eficiência na execução depende *unicamente* de fatores internos ao município e do nível de contrapartida municipal, independentemente do fato de que o parlamentar possa vir a pressionar ou realizar algum esforço de facilitação para a rápida execução dos projetos.

Nesse sentido, podemos ver que a probabilidade de uma execução eficiente na execução do projeto é positivamente impactada, a princípio, pelo nível da contrapartida municipal. Prefeituras que aportam uma proporção maior de recursos em relação ao valor total do projeto tendem a executar as obras de forma mais eficiente. O INM impacta negativamente a eficiência, ou seja, municípios mais necessitados executam os projetos de maneira relativamente pior. Já o ICM revelou um coeficiente positivo e altamente significativo na chance de eficiência de execução dos projetos analisados.

O modelo contempla, ainda, a variável binária dinamismo municipal, que discrimina municípios que apresentam um rápido crescimento populacional. Seu coeficiente revelou-se significativo, com sinal negativo. Esse resultado faz crer que as prefeituras dos municípios com rápido crescimento populacional encontram-se mais pressionadas por demandas e tendem a executar os projetos de forma pior quando comparadas às prefeituras de municípios com baixas taxas de crescimento populacional.

Por fim, a reeleição do prefeito revelou-se uma variável significativa nos modelos testados, com sinal negativo. A expectativa, ao incluir essa variável, era a de que prefeitos já em seu segundo mandato eventualmente teriam maiores chances de uma administração mais eficiente de projetos. Todavia, o resultado revela um efeito contrário. Aparentemente, prefeitos que ainda terão pela frente uma disputa para reeleição apresentam maior eficiência na execução dos projetos.⁷

3 NOVAS QUESTÕES E NOVAS EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS PARA A COMPREENSÃO DA COOPERAÇÃO FEDERATIVA NO BRASIL

Com base na exposição sintética dos resultados efetuada, avalia-se agora se a participação geral do município em consórcios – isto é, com a totalidade dos demais entes federativos, União, estados e (outros) municípios, nos termos da MUNIC/IBGE de 2015 – torna as prefeituras mais eficientes na execução das obras contratadas com o governo federal (teste de hipótese 3). Ou se, alternativamente, a validade geral da conclusão anterior é mantida: a eficiência econômica na execução das obras é resultado exclusivo da atuação de fatores internos à unidade municipal (incluindo, naturalmente, o nível de sua contrapartida financeira no projeto).

Uma vez mais, adota-se aqui a regressão logística como instrumento analítico para o teste de hipótese (3) mencionado anteriormente. Agora, no entanto, a participação consorciada municipal, tanto no plano horizontal como no plano vertical, também é incluída como variável independente do modelo, juntamente com todas as demais variáveis potencialmente pertinentes para a explicação da variável dependente de eficiência na execução das obras de pavimentação e recapeamento. A tabela 4 exhibe os resultados obtidos.

Sinteticamente, constata-se o seguinte: o coeficiente da variável de porcentagem de contrapartida do investimento total continua altamente significativo e com sinal positivo, indicando que a eficiência se eleva à medida que aumentam os valores da contrapartida municipal; já as variáveis INM, dinamismo do crescimento municipal e prefeito em segundo mandato também apresentam coeficientes significativos, todos com sinal negativo. Portanto, de acordo com a modelagem agora utilizada, os

7. Esse resultado é coerente com os achados de Ferraz e Finan (2011).

municípios com maiores necessidades, maiores taxas de crescimento demográfico e prefeitos reeleitos são aqueles que apresentam menor eficiência em termos da execução dos projetos.

TABELA 4

Variável dependente: chance de execução eficiente dos projetos (teste de h-3: introdução do consorciamento geral)¹

	Coefficiente	Erro-padrão	Z	p-valor
Constante	-1,70924	0,501891	-3,4056	0,0007 ***
Contrapartida ²	1,78022	0,499914	3,5611	0,0004 ***
INM	-0,86312	0,364245	-2,3696	0,0178 **
ICM	2,00714	0,798027	2,5151	0,0119 **
Dinamismo municipal ³	-0,203653	0,101088	-2,0146	0,0439 **
Prefeito reeleito ⁴	-0,20131	0,115478	-1,7433	0,0813 *
Geral ⁵	-0,00766872	0,111231	-0,0689	0,9450
Média de variável dependente	0,338354	Desvio-padrão (variável dependente)	0,473277	
R ² de McFadden	0,019583	R ² ajustado	0,013698	
Log da verossimilhança	-1.166,348	Critério de Akaike	2.346,695	

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Modelo *logit* para eficiência (número de observações = 1.860).

² Porcentagem de contrapartida do município no investimento total.

³ Dinamismo do crescimento municipal (demográfico).

⁴ Prefeito em segundo mandato.

⁵ Município participa de pelo menos um consórcio com algum outro ente federativo em qualquer área de política pública.

Obs.: 1. Número de casos "corretamente previstos" = 1.223 (65,8%).

2. Teste de razão de verossimilhança: qui-quadrado (6) = 46,5926 [0,0000].

Por fim, a variável geral (isto é, o consorciamento municipal geral) apresentou um coeficiente estimado cujo *p*-valor é bastante elevado em termos absolutos, o que, portanto, torna-o não significativo do ponto de vista estatístico. Consequentemente, os municípios consorciados (independentemente de com que tipo de ente federativo ou em que área de política pública) não se diferenciam daqueles que não optaram por qualquer tipo de consorciamento em termos do grau de eficiência alcançado na execução dos projetos. Em resumo, o alto *p*-valor atribuído ao coeficiente da variável geral na regressão exposta anteriormente expressa a inexistência de efeitos estatisticamente relevantes da participação em consórcios sobre a eficiência na execução das obras (variável dependente). Nesse caso, a eficiência na execução das obras continua a refletir exclusivamente a influência das características específicas dos municípios que as executam.

Não obstante, infere-se, da análise em pesquisas anteriores, uma diferenciação significativa entre as características associadas aos municípios consorciados na área

da saúde e as dos municípios nas demais áreas de políticas públicas.⁸ Assim, convém testar também aqui a hipótese de influência da participação consorciada municipal para determinados subgrupos das áreas de políticas públicas.

A tabela 5 exhibe os resultados da regressão logística, quando a participação consorciada municipal *exclusivamente na área da saúde* é incluída como variável independente no modelo (teste de hipótese 3.2), que explica as alterações de grau da eficiência executiva dos projetos (variável dependente).

TABELA 5
Variável dependente: chance de execução eficiente dos projetos (teste de h-3.2: inclusão do consorciamento na saúde)¹

	Coefficiente	Erro-padrão	Z	p-valor
Constante	-1,71015	0,500533	-3,4167	0,0006 ***
Contrapartida ²	1,7945	0,500666	3,5842	0,0003 ***
INM	-0,896326	0,366917	-2,4429	0,0146 **
ICM	2,07401	0,8008	2,5899	0,0096 ***
Dinamismo municipal ³	-0,212568	0,101947	-2,0851	0,0371 **
Prefeito reeleito ⁴	-0,200436	0,11548	-1,7357	0,0826 *
Saúde ⁵	-0,0660044	0,104309	-0,6328	0,5269
Média de variável dependente	0,338354	Desvio-padrão (variável dependente)	0,473277	
R ² de McFadden	0,019749	R ² ajustado	0,013865	
Log da verossimilhança	-1.166,150	Critério de Akaike	2.346,300	

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Modelo *logit* para eficiência (número de observações = 1.860).

² Porcentagem de contrapartida do município no investimento total.

³ Dinamismo do crescimento municipal (demográfico).

⁴ Prefeito em segundo mandato.

⁵ Municípios consorciados em saúde com quaisquer entes da Federação.

Obs.: 1. Número de casos "corretamente previstos" = 1.225 (65,9%).

2. Teste de razão de verossimilhança: qui-quadrado (6) = 46,9884 [0,0000].

Observa-se, então, que a variável saúde também não é significativa. Portanto, a participação em consórcios municipais dessa natureza, sejam eles estabelecidos com outros municípios, com o governo estadual ou com a União, não é fator de aumento do grau de eficiência na execução dos projetos. Embora a facilidade em obter informações com gestores de outras instâncias da Federação possa, em tese, também aumentar em tais casos, a natureza da atuação dos gestores municipais de saúde (e de seus condicionantes) é bastante distinta da que caracteriza a execução de obras de pavimentação e recapeamento.

8. Mais informações em Linhares e Messenberg (2014; 2018), Linhares *et al.* (2016) e Linhares, Messenberg e Ferreira (2017).

Finalmente, para os propósitos deste texto, devem ser ainda examinadas duas alternativas de consorciamento municipal em áreas distintas de políticas públicas, as quais, em tese, poderiam afetar o grau de eficiência da execução dos projetos contratados. Em primeiro lugar, as peculiaridades dos condicionantes operacionais da área de saúde em relação às demais áreas de políticas públicas⁹ sugerem que o consórcio municipal envolvido em qualquer uma destas últimas poderia viabilizar as chances da obtenção de um grau mais elevado de eficiência na execução dos projetos. Em segundo lugar, como as áreas específicas de desenvolvimento urbano, transporte e habitação realizam obras civis, acabam por guardar, também, certa proximidade com a natureza das atividades que são objeto dos contratos aqui avaliados. Consequentemente, estar consorciado nas áreas de transporte, habitação e desenvolvimento urbano sugere, também, um desempenho melhor do município na execução dos contratos de pavimentação e recapeamento.

A tabela 6 exhibe os resultados da regressão logística, a partir da introdução do agregado de consorciamento em todas as áreas de políticas públicas, excetuando-se a área da saúde (teste de hipótese 3.3), como variável independente na explicação da eficiência econômica.

TABELA 6

Variável dependente: chance de execução eficiente dos projetos (teste de h-3.3: introdução do consorciamento geral exceto saúde)¹

	Coefficiente	Erro-padrão	Z	p-valor
Constante	-1,71434	0,502962	-3,4085	0,0007 ***
Contrapartida ²	1,77975	0,499818	3,5608	0,0004 ***
INM	-0,859351	0,36277	-2,3689	0,0178 **
ICM	2,00059	0,792767	2,5235	0,0116 **
Dinamismo municipal ³	-0,203418	0,100916	-2,0157	0,0438 **
Prefeito reeleito ⁴	-0,201202	0,115463	-1,7426	0,0814 *
Geral sem saúde	0,00615441	0,0997827	0,0617	0,9508
Média de variável dependente	0,338354	Desvio-padrão (variável dependente)	0,473277	
R ² de McFadden	0,019582	R ² ajustado	0,013698	
Log da verossimilhança	-1.166,348	Critério de Akaike	2.346,696	

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Modelo *logit* para eficiência (número de observações = 1.860).

² Porcentagem de contrapartida do município no investimento total.

³ Dinamismo do crescimento municipal (demográfico).

⁴ Prefeito em segundo mandato.

Obs.: 1. Número de casos "corretamente previstos" = 1.224 (65,8%).

2. Teste de razão de verossimilhança: qui-quadrado (6) = 46,5917 [0,0000].

Já a tabela 7 mostra os resultados da regressão logística para quando somente o consorciamento no conjunto das áreas de transporte, habitação e desenvolvimento urbano é introduzido (como nova variável independente) para explicar a eficiência econômica (variável dependente).

De acordo com os resultados das tabelas 6 e 7, infere-se que as alterações na eficiência econômica municipal continuam a ocorrer exclusivamente em função dos valores assumidos pelas características internas aos municípios. Não apresentam qualquer ligação, portanto, com a circunstância de que as unidades municipais possam estar eventualmente participando de consórcios nas diferentes áreas de políticas públicas, mesmo sem a influência do consorciamento na área da saúde, ou mesmo com a sua interferência nas áreas de habitação, transporte e desenvolvimento urbano – o que se expressa pelas magnitudes elevadas dos *p*-valores associados aos coeficientes das variáveis geral sem saúde (tabela 6) e habitação/transporte/desenvolvimento urbano (tabela 7).

TABELA 7

Variável dependente: chance de execução eficiente dos projetos (teste de h-3.4: introdução do consorciamento das áreas de habitação, transporte e desenvolvimento urbano)¹

	Coeficiente	Erro-padrão	Z	p-valor
Constante	-1,71788	0,501221	-3,4274	0,0006 ***
Contrapartida ²	1,78162	0,499916	3,5638	0,0004 ***
INM	-0,861432	0,36232	-2,3775	0,0174 **
ICM	2,03581	0,794927	2,5610	0,0104 **
Dinamismo municipal ³	-0,201375	0,100868	-1,9964	0,0459 **
Prefeito reeleito ⁴	-0,203374	0,115537	-1,7602	0,0784 *
Habitação/transporte/desenvolvimento urbano	-0,084909	0,129825	-0,6540	0,5131
Média de variável dependente	0,338354	Desvio-padrão (variável dependente)	0,473277	
R ² de McFadden	0,019761	R ² ajustado	0,013877	
Log da verossimilhança	-1.166,135	Critério de Akaike	2.346,270	

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Modelo *logit* para eficiência (número de observações = 1.860).

² Porcentagem de contrapartida do município no investimento total.

³ Dinamismo do crescimento municipal (demográfico).

⁴ Prefeito em segundo mandato.

Obs.: 1. Número de casos "corretamente previstos" = 1.227 (66,0%).

2. Teste de razão de verossimilhança: qui-quadrado (6) = 47,0181 [0,0000].

Portanto, em que pesem a utilidade e a relevância dos consórcios intermunicipais para a ação coordenada entre municípios, os testes econométricos aqui realizados indicam que seu papel não chega a ser estatisticamente significativo, quando são focalizados os aspectos relativos à eficiência econômica de ações estritamente domésticas dos municípios. Essa evidência pode ser interpretada de duas formas:

i) os consórcios intermunicipais poderiam (deveriam) ser induzidos a cumprir uma função mais relevante no fortalecimento da capacidade municipal; e *ii)* a instituição de nossos mecanismos para a promoção da cooperação federativa precisa contemplar a necessidade do cumprimento de outras funções.

4 NOTAS CONCLUSIVAS

A cooperação entre os entes que compõem a Federação brasileira segundo o arranjo estabelecido na CF/1988 constitui um dos principais desafios para o provimento equânime e eficiente de serviços públicos ao longo do tempo e pelo amplo e heterogêneo território nacional.

A formação dos consórcios intermunicipais foi, e continua sendo atualmente, um instrumento com importância crescente para a promoção da cooperação federativa horizontal no Brasil. Sua expansão ganhou impulso significativo após a adoção da lei dos consórcios públicos de 2005. Tal processo de formação em áreas de políticas públicas distintas oferece ainda evidências de que seus principais fatores de impulsão foram, por um lado, a descentralização promovida pela CF/1988 e, por outro, a fragmentação derivada do movimento de divisão municipal na primeira metade da década de 1990.

A observação da formação de consórcios intermunicipais revela, no entanto, padrões bastante diferenciados quando são comparadas as diferentes áreas de políticas públicas. Quanto à frequência de ocorrência, a área de saúde destaca-se como aquela em que esse processo se desenvolveu com maior vigor. Hoje, dos municípios consorciados com outros municípios, praticamente metade o faz na área de saúde. Em contrapartida, pelo fato de serem pouco populosos, o perfil demográfico desses municípios é fortemente diferenciado daquele das demais áreas de políticas públicas. Essa característica evidencia ser o consorciamento intermunicipal uma solução para o problema da escala requerida à expansão da oferta eficiente do serviço público de saúde.

Quanto à distribuição espacial dos consórcios intermunicipais, chama especial atenção a heterogeneidade do fenômeno entre os diferentes estados da Federação. Nesse sentido, os municípios de estados como Minas Gerais e Paraná destacam-se pela participação em consórcios intermunicipais, enquanto os do Amapá e de Roraima figuram no extremo oposto, podendo ser caracterizados pela ausência deste tipo de iniciativa. Tais resultados evidenciam o papel indutor das políticas realizadas pelos governos estaduais na promoção da cooperação federativa horizontal.

Além do consorciamento intermunicipal, outro mecanismo típico da cooperação federativa é constituído pela transferência de recursos da União com vistas à execução de ações de políticas públicas por parte dos municípios. Nesse caso,

os registros dos contratos de repasses assinados entre a União e os municípios (intermediados pela Caixa Econômica Federal) em 2013 indicam que tais recursos não são prioritariamente direcionados aos municípios mais necessitados, tampouco demonstram a ocorrência de execuções eficientes.

Todavia, a atuação de parlamentares por meio do instituto das emendas à LOA tende a direcionar os recursos federais prioritariamente para os municípios mais necessitados, com menores disponibilidades financeiras e, ainda, com maiores populações residentes. Apesar disso, não se observa qualquer influência dos parlamentares na promoção de uma execução mais eficiente dos projetos.

Na verdade, a eficiência na execução dos projetos tende a estar associada a fatores internos aos municípios, mais precisamente: à reeleição do prefeito, ao ICM, à taxa de crescimento populacional e, ainda, à contrapartida de recursos financeiros da prefeitura destinada ao projeto.

Por fim, cabe aqui mencionar que, ao contrário de nossas expectativas iniciais, não foram encontradas, durante todo esforço de pesquisa, quaisquer evidências empíricas que pudessem apoiar a argumentação de que a participação em consórcios municipais de natureza federativa¹⁰ estaria exercendo influência positiva sobre a eficiência executiva dos projetos analisados, considerando todas as áreas das políticas públicas em análise. Essa evidência aponta para a necessidade de ampliação do escopo de atuação dos consórcios – ou mesmo para a criação de novos instrumentos institucionais –, capaz de promover novas funções na cooperação federativa no Brasil.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. *In*: ARAÚJO, M.; BEIRA, L. (Org.). **Tópicos da economia paulista para gestores públicos**. São Paulo: Fundap, 2007. v. 1. p. 13-31.

ARRETCHE, M. T. S. Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos. **Dados**, v. 53, n. 3, p. 587-620, 2010.

ARROW, K. Political and economic evaluation of social effects and externalities. *In*: MARGOLIS, J. (Ed.). **The analysis of public output**. Massachusetts: NBER, 1970. p. 1-30.

BRANDT, C. T. A criação de municípios após a Constituição de 1988: o impacto sobre a repartição do FPM e a Emenda Constitucional nº 15, de 1996. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 47, n. 187, jul./set. 2010.

10. Sejam eles estabelecidos nos planos intermunicipais ou entre municípios e seus respectivos governos estaduais.

CHERUBINE, M.; TREVAS, V. **Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro**. São Paulo: FPA, 2013. 144 p.

DINIZ, V. **PEC do orçamento impositivo: um sonho que virou realidade?** 2016. Dissertação (Mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/z54YVS>>. Acesso em: 29 nov. 2017.

FERRAZ, C.; FINAN, F. Electoral accountability and corruption: evidence from the audits of local governments. **American Economic Review**, v. 101, n. 4, p. 1274-1311, 2011.

KENYON, D. A. **Competition among states and local governments: efficiency and equity in American federalism**. Washington: The Urban Institute, 1991.

LINHARES, P. de T. F. S. *et al.* Cooperação vertical em investimentos federais realizados por municípios. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 9, p. 57-66, 2016.

LINHARES, P. de T. F. S.; MESSEMBERG, R. P. Consórcios e características municipais: avanços na cooperação federativa? **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 6, p. 61-67, 2014.

_____. Transferências federais e investimentos municipais em infraestrutura urbana. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 16, p. 77-85, 2018.

LINHARES, P. de T. F. S.; MESSEMBERG, R. P.; BERTONI, R. B. Cooperação vertical em investimentos federais realizados por municípios. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 9, jan./jun. 2016.

LINHARES, P. de T. F. S.; MESSEMBERG, R. P.; FERREIRA, A. P. L. Transformações na federação Brasileira: o consórcio intermunicipal no Brasil do início do século XXI. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 12, p. 67-74, 2017.