
COOPERAÇÃO NO SETOR PÚBLICO: ESTUDOS BRASILEIROS QUE ABORDAM OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS COMO UNIDADES DE ANÁLISE

SILVA, Jessica Natália da¹
TAVARES, Bruno²
CASTRO, Sabrina Olímpio Caldas de³

Recebido em: 2019.06.19

Aprovado em: 2019.09.05

ISSUE DOI: 10.3738/1982.2278.3651

RESUMO: O objetivo do estudo consistiu em apresentar os estudos brasileiros que abordam os consórcios públicos como unidades de análise, destacando, principalmente, a metodologia utilizada pelos autores. Para tanto, foram realizadas buscas nas bases de dados *Scientific Electronic Library Online* (SciELO) e *Scientific Periodicals Electronic Library* (SPELL) entre os anos 1992 e 2018, tomando por referência o resumo dos artigos. Os resultados indicaram que muitos estudos que tratam dos consórcios públicos utilizam da abordagem qualitativa, sendo mais explorado o estudo de caso. Quanto à coleta e análise de dados, foram identificados os usos de entrevistas e documentos e da Análise de Conteúdo como os mais frequentes. No entanto, muitos estudos não configuram o uso de documentos como pesquisas documentais e/ou mencionam de forma explícita as técnicas de análise utilizadas. O artigo contribui na medida em que pretende auxiliar pesquisadores e também induzir novas pesquisas, já que expõe algumas lacunas a serem exploradas. Além disso, a contribuição para com a literatura também foi destacada pelo mapeamento realizado, sendo possível ter um panorama geral dos estudos que tratam dos consórcios públicos.

Palavras-chave: Associativismo público. Federalismo. Aspectos metodológicos.

COOPERATION IN THE PUBLIC SECTOR: BRAZILIAN STUDIES THAT ADDRESS PUBLIC CONSORTIUMS AS ANALYSIS' UNITS

SUMMARY: The aim of the study was to present the Brazilian studies that approached the indicators of behavior through an analysis, highlighting, mainly, a technique used by the authors. In order to do so, we searched the databases of the Electronic Scientific Electronic Library (SciELO) and the Scientific Library of Electronic Periodicals (SPELL) between 1992 and 2018, based on the summary of articles. The results indicated that many studies dealing with consortia used the qualitative approach and were further explored in the case study. As for the collection and analysis of data, the uses of interviews and documents and analysis of content were included as the most frequent ones. However, many studies do not configure the use of documents as documental searches and / or explicitly as analysis techniques used. The article in that it shows the initiatives of support and research, since it exposes some gaps to be explored. In addition, a contribution to the literature was also highlighted by the mapping carried out, and it is possible to have an overview of the studies that deal with public consortia.

Keywords: Public consorts. Federalism. Methodological aspects.

1 INTRODUÇÃO

As redes, enquanto novas formas organizacionais vêm ganhando cada vez mais espaço na literatura, bem como em ambientes institucionais. No âmbito público, em especial, tais estruturas são observadas enquanto relacionadas a algumas teorias e termos, como por exemplo: governança, redes de políticas públicas e associativismo (ABRUCIO; SANO; SYDOW, 2010; CKAGNAZAROFF;

¹ Professora da Faculdade Dinâmica do Vale do Piranga (FADIP).Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Viçosa

² Professor doutor do Departamento de Administração e Contabilidade da Universidade Federal de Viçosa

³ Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Viçosa

ABREU, 2009; DALLABRIDA, 2010; LISTONE; FILIPPIM, 2014; SANTOS, 2005; SCHNEIDER, 2005).

A ação cooperada no âmbito público passou a ter maior importância a partir da descentralização proposta pela Constituição de 1988. Com tal medida, os municípios, por exemplo, tornaram-se mais responsáveis por ações e formulações de políticas públicas. Dessa forma, mais autônomos (COLNAGO; HESPANHOL, 2014). Destaca-se, no entanto, que assumir tal responsabilidade para os tais entes não é simples, visto que os mesmos encontram desafios, como, por exemplo, condições financeiras, administrativas e políticas (ABRUCIO; SANO; SYDOW, 2010).

Como apontam alguns estudos (ABRUCIO; SANO e SYDOW, 2010; ABRUCIO; FILIPPIM; DIEGUEZ, 2013) a cooperação e a descentralização devem estar articuladas, partindo-se da premissa de que cada ente atuando de forma isolada, não poderia formular e implementar todas as suas ações. Dessa forma, a cooperação pode proporcionar a integração de políticas públicas, fazendo com que as vantagens ou os ganhos sejam compartilhados e, conseqüentemente, aconteçam numa perspectiva territorial ampliada.

Entendidos como uma forma de cooperação pública, os consórcios públicos podem ser caracterizados como instrumentos de gestão governamental que possibilitam interação de diferentes esferas de governo, com o propósito de articular iniciativas e políticas públicas (RAVANELLI, 2010). De acordo com Abrucio *et al.* (2010), existem alguns fatores que podem favorecer o consorciamento, entre eles: a identidade regional; as “tragédias comuns”; a constituição de lideranças políticas regionais; apoio e indução dos governos federais e estaduais; a existência de marcos legais que tornem a cooperação mais atrativa.

Não obstante, os autores anteriormente apresentados destacam também que os consórcios podem encontrar dificuldades para serem implementados e também para que continuem atendendo a sociedade, tais obstáculos estão relacionados a: comportamento individualista dos municípios; ausência de identidade regional; brigas político-partidárias; falta de indução federativa por parte de outros governos (estadual e federal); gestão pública frágil; conflitos intergovernamentais; o pouco destaque que o associativismo territorial ocupa na agenda pública brasileira.

Com relação à abordagem dos consórcios na literatura, verificou-se que existem muitos estudos que discutem a figura dos mesmos na resolução de problemas locais (MORAIS; CHAVES, 2016; FELICORI *et al.*, 2016); que apresentam os consórcios como formas de entrega e implementação de serviços (FERRAES; CORNONI JÚNIOR, 2007; KRANKS; ROSA 2015); que expõem a história e a formulação de consórcios (ANGNES; MATOS, 2013; PITERMAN; REZENDE; HELLER, 2016); que apresentam os consórcios a partir das relações intergovernamentais e interorganizacionais (MATOS; DIAS, 2012; ROCHA, 2016); e, ainda, que indicam os consórcios como formas de governança local, abordando aspectos ligados à gestão (HENRICHES; MEZA, 2017; TEIXEIRA; DOWELL; BUGARIN, 2003). No entanto, não foram observadas pesquisas que fazem um panorama dos estudos sobre consórcios, principalmente observando os aspectos metodológicos.

Como intuito de contribuir com a literatura no que tange aos consórcios públicos, pretende-se então responder à seguinte questão de pesquisa: como os consórcios públicos têm sido abordados na literatura brasileira? O objetivo do estudo, portanto, consiste em apresentar os estudos brasileiros que abordam os consórcios públicos como unidades de análise, destacando, principalmente, a metodologia utilizada pelos autores.

Entende-se que a observação de estudos a partir do viés metodológico, além de refletir o que vem sendo estudado, aponta também lacunas teóricas quanto aos objetos de pesquisa e unidades de análise a serem exploradas. Além disso, diante dos estudos já realizados sobre os consórcios públicos, tem-se a

premissa de que a maioria dos estudos que focam nestas entidades tem abordagens qualitativas e utilizam de entrevistas e documentos para ter acesso às formas de entrega e implementação de serviço, à história e a formulação de consórcios, para discutir os mesmos a partir das relações intergovernamentais e interorganizacionais e indicá-los como formas de governança local,

Além desta seção, este artigo está dividido em outras quatro seções. A próxima seção consiste na revisão de literatura. Posteriormente, são apresentados os procedimentos metodológicos, os resultados e as contribuições do estudo.

2 REVISÃO DE LITERATURA

2.1 Federalismo e Descentralização do Estado

Segundo Santos e Andrade (2012) a noção de Estado Federal é relativamente moderna no contexto da ciência política, não ultrapassando três séculos. No entanto, nos últimos dois séculos, o federalismo tem promovido repercussão nas constituições, principalmente quando se trata da repartição de competências entre os entes estatais. Neste sentido, de forma lenta e gradual, tem havido mudança no que tange aos poderes dos órgãos centrais e os órgãos periféricos.

De acordo com os autores mencionados anteriormente, quando se trata da definição de federalismo não se tem um consenso pleno. Para este estudo em específico, será utilizado o conceito de Affonso (2000), que afirma que o federalismo é caracterizado pela difusão dos poderes de vários centros, de tal forma que a autoridade não seja exercida por um único ente, mas sim, que a autoridade seja descentralizada e que haja autonomia por parte dos entes públicos.

Existem, de acordo com Santos e Andrade (2012), dois princípios básicos do federalismo, tais princípios compreendem: a) participação, no sentido que todos os entes são partes ativas no processo de elaboração da vontade pública; b) autonomia, que defende que todos os entes públicos têm liberdade para construir suas próprias ordens constitucionais, desde que tais ordens respeitem os princípios da Constituição Federal.

Além dos princípios apresentados anteriormente, Soares (1988) apresenta as principais características dos sistemas federais, a saber: a) divisão do poder central em várias subunidades; b) representação das subunidades federadas junto ao Governo Federal através do Senado; c) presença do legislativo, executivo e judiciário nas unidades federadas; d) existência de uma Corte Suprema de Justiça responsável pela resolução de conflitos federativos; e) definição de competências às esferas federativas (competências administrativas e fiscais); f) autonomia dos entes federativos para a construção dos próprios governos.

Para os autores citados anteriormente, a Constituição é a base da construção federativa, e neste sentido, é ela que delimita as esferas estatais, sem, contudo, perder a união e a harmonia. Cada Estado-membro, conforme o princípio federativo, tem sua parcela dos três poderes: legislativo, executivo e judiciário, assim como o Estado Federal, no entanto, àqueles possuem tais parcelas em proporção relativa ao seu território.

Para Abrucio *et al.* (2013), além da constituição de instituições básicas, o funcionamento de uma federação deve se dar a partir da dinâmica das relações intergovernamentais, que é validada pela forma como os atores federativos interagem e montam suas estratégias de atuação. Para tais autores, as relações intergovernamentais não dependem apenas de mecanismos formais, mas da interação entre os interesses dos mesmos, bem como suas identidades e recursos.

De acordo com Abrucio, Sano e Sydow (2010), as relações interorganizacionais, principalmente no âmbito público, podem levar a um dilema: a busca pela garantia da autonomia em detrimento da necessidade de lidar com as desigualdades regionais. Neste sentido, os autores afirmam que as formas de associativismo territorial, como é o caso dos consórcios públicos, podem induzir à cooperação.

2.2 Os municípios e os consórcios públicos nas constituições republicanas

Antes da promulgação da Constituição Federal de 1891 os municípios eram considerados meros instrumentos de interesse dos coronéis. Após a promulgação da primeira constituição republicana, também pouco se atentava para a figura destes entes federativos, apenas o artigo 68 apresentava que “ Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse” (BRASIL, 1891).

Apesar disso, a autonomia não se concretizou, os municípios ficaram ainda sob responsabilidade dos coronéis e do Estado, podendo este último intervir na competência dos primeiros.

Com relação aos consórcios, os mesmos ainda não eram assim denominados na Constituição de 1891, eles eram vistos como contratos e deveriam obter aprovação do Governo do Estado, caso os membros de tais consórcios fossem municípios e aprovação da União, caso fossem constituídos por estados.

A Constituição de 1937 previu algumas responsabilidades e atribuições aos municípios, dentre elas: a escolha dos Vereadores pelo sufrágio direto dos munícipes alistados eleitores na forma da lei; a decretação dos impostos e taxas atribuídos à sua competência por esta Constituição e pelas Constituições e leis dos Estados (imposto de licença, imposto predial e territorial urbano, imposto sobre diversões públicas, taxas sobre serviços municipais); a organização dos serviços públicos de caráter local (BRASIL, 1937). Apesar disso, a escolha dos prefeitos, por exemplo, era de livre nomeação do governador do Estado.

Com relação aos consórcios, a Constituição Federal de 1937 apresentou que em seu artigo 29, que “os Municípios da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. O agrupamento, assim constituído, será dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins” (BRASIL, 1937). Porém, pouco se avançou com relação à regulação de consórcios públicos, propriamente.

Na Constituição de 1946, em seu artigo 28, a autonomia dos municípios ficou assegurada a partir dos seguintes elementos: eleição do Prefeito e dos Vereadores; pela administração própria, no que concerne ao seu peculiar interesse e, especialmente: a) à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação das suas rendas; b) à organização dos serviços públicos locais. Além disso, a União também passou a transferir parte de alguns impostos arrecadados para os municípios (10%), como por exemplo, aquele sobre consumo de mercadorias.

Ressalta-se, no entanto, que nem todos os municípios poderiam eleger seus prefeitos, pois conforme apresentam os parágrafos §1 e §2 do artigo 28:

§ 1º Poderão ser nomeados pelos governadores dos Territórios os prefeitos das respectivas capitais, bem como pelos governadores dos Estados e Territórios os prefeitos dos Municípios onde houver estâncias hidrominerais naturais, quando beneficiadas pelo Estado ou pela União.

§ 2º - Serão nomeados pelos Governadores dos Estados ou dos Territórios os Prefeitos dos Municípios que a lei federal, mediante parecer do Conselho de Segurança Nacional, declarar bases ou portos militares de excepcional importância para a defesa externa do País (BRASIL, 1946)

Com relação aos consórcios, a Constituição de 1946 teve por intuito apresentar a ideia da autonomia federativa e deu maior importância aos consórcios públicos. No entanto, conforme apresentado por Prates (2012) tal autonomia acabou restringida pelo Regime Militar, que ocorreu dezenove anos depois.

A Constituição de 1967 previu a autonomia dos municípios através do artigo 16, ficando assegurado que: a eleição dos prefeitos, vice-prefeitos e vereadores seria realizada em todo o país, dois anos antes de se eleger o governador, os deputados e senadores; os municípios seriam responsáveis por sua administração própria, principalmente: a partir da decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação de suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade, de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei estadual; da organização dos serviços públicos locais. Apesar disso, assim como na Constituição Federal de 1946, alguns municípios teriam seus prefeitos nomeados pelo governador, como é o caso dos Prefeitos das Capitais dos Estados e dos Municípios considerados estâncias hidrominerais em lei estadual e dos Prefeitos dos Municípios declarados de interesse da segurança nacional, por lei de iniciativa do Poder Executivo (BRASIL, 1967).

No que se refere aos consórcios, a Constituição de 1967, que foi promulgada no período militar, acabou por conceber os consórcios públicos apenas como pactos de colaboração.

Foi somente em 1988 que a Constituição Federal reconheceu os municípios como entes federativos. Já no artigo 1º da referida constituição “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal” (BRASIL, 1988). Antes disso, nas constituições anteriores, o Brasil era formado pela união dos Estados, do Distrito federal e dos Territórios. Além disso, os artigos 29, 30, 31 e 156 apresentam a ampliação da autonomia dos municípios diante das constituições federais anteriores. A partir da CF88 os municípios são responsáveis, por exemplo, por elaborar suas próprias leis orgânicas.

O artigo 241 da Constituição Federal de 1988 apresenta também, pela primeira vez a nomenclatura “consórcios públicos”:

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos (BRASIL, 1988)

Ainda com relação à Constituição Federal de 1988, o Artigo 37 define que os consórcios, não importando a área de atuação, estão sujeitos a alguns princípios, sejam eles: a) legalidade; b) impessoalidade; c) moralidade; d) publicidade; e) eficiência.

Os aspectos discutidos anteriormente são sintetizados no Quadro 1:

Quadro 1: Implicações para os municípios e para os consórcios públicos nas constituições republicanas

Constituição	Implicações para os municípios	Implicações para os consórcios públicos
Constituição Federal de 1891	Os coronéis e o Estado ditavam a autonomia municipal	Os consórcios públicos são constituídos como contratos
Constituição Federal de 1937	Algumas responsabilidades e atribuições dos municípios começam a ser demarcadas, entre elas: a escolha de vereadores; a decretação dos impostos e taxas (imposto de licença, imposto predial e territorial urbano, imposto sobre diversões públicas, taxas sobre serviços municipais); a organização dos serviços públicos de caráter local. Apesar disso, a escolha dos prefeitos, por exemplo, era de livre nomeação do governador do Estado	Previu que os municípios da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. O agrupamento, assim constituído, será dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins
Constituição Federal de 1946	Alguns municípios poderiam eleger seus prefeitos e vereadores (exceto onde houver estâncias hidrominerais naturais, quando beneficiadas pelo Estado ou pela União; quando declarar bases ou portos militares de excepcional importância para a defesa externa do País); decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação das suas rendas; organização dos serviços públicos locais. Além disso, a União também passou a transferir parte de alguns impostos arrecadados para os municípios (10%), como por exemplo, aquele sobre consumo de mercadorias	Procurou resgatar a ideia de autonomia federativa. No entanto, tal autonomia acabou restringida pelo Regime Militar, que ocorreu dezoito anos depois
Constituição Federal de 1967	Previu a autonomia dos municípios ficando assegurado que: a eleição dos prefeitos, vice-prefeitos e vereadores seria realizada em todo o país, dois anos antes de se eleger o governador, os deputados e senadores; os municípios seriam responsáveis por sua administração própria, principalmente: a partir da decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e à aplicação de suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade, de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei estadual; da organização dos serviços públicos locais. Apesar disso, assim como na Constituição Federal de 1946, alguns municípios teriam seus prefeitos nomeados pelo governador	Os consórcios públicos foram colocados como meros pactos de colaboração
Constituição Federal de 1988	reconheceu os municípios como entes federativos. Os artigos 29, 30, 31 e 156 apresentam a ampliação da autonomia dos municípios diante das constituições federais anteriores. A partir da CF88 os municípios são responsáveis, por exemplo, por elaborar suas próprias leis orgânicas.	Os municípios e o Distrito Federal são reconhecidos como entes federativos e a ideia do consorciamento ganha força

Fonte: Elaborado pelo Autor

Mesmo após a promulgação da Constituição de 1988 os consórcios públicos ainda eram pouco mencionados na lei, visto que o Artigo 241 não dispunha de informações completas que evidenciassem a posição jurídica dos mesmos (RIBEIRO, 2007). Assim sendo, por falta de estatuto jurídico adequado, estados e municípios não conseguiam exercer um papel colaborativo com outros entes públicos.

Em 1995, no entanto, com a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional nº 19/1988, a redação do Artigo 241 foi alterada e dessa forma, os consórcios públicos obtiveram as seguintes mudanças: a) foram disciplinados por lei; b) se tornaram pessoas jurídicas; c) poderiam ser formados por

entes federativos de níveis distintos; d) poderiam autorizar a gestão associada de serviços públicos (RIBEIRO, 2007; BORGES, 2005).

Ribeiro (2007) ressalta que a mudança ocorrida na Constituição Federal (Artigo 241) não foi suficiente, pois os efeitos práticos da Emenda Constitucional dependiam de mudanças na legislação federal. Dez anos depois, em 6 de abril de 2005 foi criada então a Lei de Consórcios Públicos nº 11.107. A regulamentação de tal lei, o Decreto 6.017, de 17/01/2007 foi realizada dois anos após a sua criação.

3 METODOLOGIA

Quanto à natureza, a pesquisa se classifica como qualitativa. De acordo com Gray (2012), a pesquisa qualitativa, entre outros fatores, tem uma posição epistemológica mais construtivista, existe uma relação mais próxima entre o sujeito e o objeto a ser pesquisado e possui caráter mais indutivo.

A coleta de dados foi realizada a partir de uma revisão de literatura visando buscar artigos que tivessem como tema os consórcios públicos. Para tanto, foram realizadas buscas nas bases de dados *Scientific Electronic Library Online* (SciELO) e *Scientific Periodicals Electronic Library* (SPELL) entre os anos 1992 e 2018, a partir dos resumos dos artigos. Os dados foram coletados em outubro de 2018 com base nas seguintes palavras-chave: “consórcio”/“consórcios” (com e sem acento), “consórcio intermunicipal”, “cooperação intergovernamental”, “interestadual” e “intermunicipal”. A partir destas buscas, foram encontrados 572 artigos na base SciELO e 115 artigos na base SPELL. Cabe ressaltar que tanto na base SciELO quanto na base SPELL a busca se deu a partir dos resumos dos artigos.

Após as buscas, foram feitas as leituras dos resumos dos artigos, com o objetivo de verificar se os artigos realmente se referiam aos consórcios no âmbito público, sendo então excluídos os consórcios privados e público-privados. Além disso, foi verificado ainda se os artigos selecionados compreendiam análises de consórcios ou somente os citavam enquanto parte de outra análise. Caso isso ocorresse, tais artigos seriam excluídos. Assim, após a leitura dos resumos, foram selecionados quarenta e dois artigos para comporem a base de dados deste estudo, conforme apresentado no Quadro 2.

Quadro 2: Artigos encontrados nas bases SciELO e SPELL que analisam os consórcios públicos
(continua)

Artigo	Título	Base	Ano
A1	Gestão Ambiental: Desafios e Possibilidades de Novos Arranjos Institucionais	SPELL	1992
A2	Associativismo como instrumento de desenvolvimento dos governos locais: a experiência brasileira e de outros países	SPELL	1997
A3	Consórcios Intermunicipais de Saúde no Estado de São Paulo: Situação Atual	SciELO	1999
A4	Os Consórcios Intermunicipais de Saúde e o Sistema Único de Saúde	SciELO	2000
A5	Os Consórcios Intermunicipais de Saúde no Estado do Rio de Janeiro	SciELO	2001
A6	Consórcios Intermunicipais de Saúde: Uma Análise à Luz da Teoria dos Jogos	SciELO	2003
A7	Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa	SPELL	2004
A8	Consórcios Intermunicipais de Saúde: o caso do Paraná, Brasil	SciELO	2005
A9	Consórcio de medicamentos no Paraná: análise de cobertura e custos	SciELO e SPELL	2006
A10	Consórcios de saúde: estudo de caso exitoso	SciELO	2006
A11	Avaliação da satisfação dos usuários com os serviços do consórcio intermunicipal de saúde do noroeste do Paraná	SciELO	2007

Quadro 2: Artigos encontrados nas bases SciELO e SPELL que analisam os consórcios públicos
(continua)

A12	A experiência vivida pelo ser-gestor no desenvolvimento regional em um consórcio de pequenos municípios	SPELL	2008
A13	A promoção do desenvolvimento local apoiada em redes de municípios: a experiência do Consórcio Intermunicipal Central Paulista	SciELO	2008
A14	Consórcios intermunicipais para a destinação de RSU em aterros regionais: estudo prospectivo para os municípios no Estado do Paraná	SciELO	2009
A15	Consórcio intermunicipal para a aquisição de medicamentos: impacto no desabastecimento e no custo	SciELO	2010
A16	Cooperação intermunicipal na bacia do rio Paraopeba	SciELO	2012
A17	O BSC e a Administração dos Consórcios Intermunicipais de Saúde: um Estudo de Caso Sobre sua Aplicabilidade	SPELL	2012
A18	Ações de Aprendizagem e Liderança em Consórcios da Área de Saúde	SPELL	2012
A19	Inovação na cooperação intermunicipal no Brasil: a experiência da Federação Catarinense de Municípios (Fecam) na construção de consórcios públicos	SciELO e SPELL	2013
A20	Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF): descrevendo as principais ações voltadas ao desenvolvimento regional a partir da perspectiva do poder público municipal	SciELO e SPELL	2013
A21	Análise do Plano de Desenvolvimento Institucional das universidades federais do Consórcio Sul-Sudeste de Minas Gerais	SciELO	2013
A22	Relações Intergovernamentais na Educação: Fundos, Convênios, Consórcios Públicos e Arranjos de Desenvolvimento da Educação	SciELO	2013
A23	Desenvolvimento regional: uma análise sobre a estrutura de um consórcio intermunicipal	SciELO e SPELL	2013
A24	Ações Coletivas na Área da Saúde: um Estudo de Caso no Consórcio Intermunicipal de Saúde Costa Oeste do Paraná Sobre Provisão de Bens e Serviços Coletivos	SPELL	2014
A25	Gestão interfederativa do SUS: a experiência gerencial do Consórcio Intermunicipal do Sertão do Araripe de Pernambuco	SciELO e SPELL	2014
A26	A promoção da cooperação nos consórcios intermunicipais de saúde do estado do Paraná	SciELO	2014
A27	Análise sociométrica da rede de relacionamento das bibliotecas que constituem o Consórcio das Universidades Federais do Sul-Sudeste de Minas Gerais	SciELO	2014
A28	Cooperação intergovernamental, consórcios públicos e sistemas de distribuição de custos e benefícios	SciELO e SPELL	2014
A29	Desenvolvimento Regional Endógeno Contexto Histórico Para o Surgimento de uma Estrutura de Governança Regional no Estado Rio Grande do Sul	SPELL	2014
A30	Percepção dos gestores municipais de saúde relacionada à saúde ambiental: consórcio intermunicipal de saúde Cerrado Tocantins Araguaia	SciELO	2015
A31	Consórcio Intermunicipal do Vale do Rio Caí (Cis/Caí): Serviços Prestados de Média e Alta Complexidade em Saúde	SPELL	2015
A32	Relações de Cooperação em Consórcios Públicos de Regiões Metropolitanas: análises do CONDIAM/PB e Consórcio Grande Recife/PE	SPELL	2015
A33	Identificação de áreas adequadas para a construção de aterros sanitários e usinas de triagem e compostagem na mesorregião da Zona da Mata, Minas Gerais	SciELO	2016
A34	Distribuição espacial dos polos regionais do Cederj: uma análise estatística	SciELO	2016
A35	Capital social como conceito-chave para a avaliação do sucesso de consórcios intermunicipais: o caso do CISMAE, Paraná	SciELO	2016

Quadro 2: Artigos encontrados nas bases SciELO e SPELL que analisam os consórcios públicos (conclusão)

A36	A cooperação federativa e a política de saúde: o caso dos Consórcios Intermunicipais de Saúde no estado do Paraná	SciELO	2016
A37	Perfil da Gestão de Consórcios Intermunicipais de Saúde do Rio Grande do Sul: um Estudo das Práticas de Gestão Econômica e Financeira	SPELL	2016
A38	Governança multinível para o desenvolvimento regional: um estudo de caso do Consórcio Intermunicipal da Fronteira	SciELO	2017
A39	Gestão Municipal Consorciada: a experiência do Consórcio de Informática na Gestão Pública Municipal (CIGA)	SciELO e SPELL	2017
A40	Instrumentos de Ação Pública no Vale do Ribeira Casos do Consad e do Codivar	SciELO e SPELL	2018
A41	Cooperação Intergovernamental na política de mobilidade urbana: o caso do Consórcio Intermunicipal do ABC	SciELO	2018
A42	Políticas públicas em educação superior a distância – um estudo sobre a experiência do Consórcio Cederj	SciELO	2018

Fonte: Dados da Pesquisa.

A análise dos dados se deu por meio da pesquisa bibliográfica. De acordo com o que apresenta Stumpf (2005), a pesquisa bibliográfica consiste na identificação, seleção, localização e obtenção de documentos de interesse para a realização de trabalhos acadêmicos. Tais documentos são, no entanto, de domínio científico, tais como: livros, periódicos, artigos e ensaios (SÁ-SILVA; ALMEIDA; GUINDANI, 2009).

4 RESULTADOS

Em uma primeira análise dos dados e remetendo-os ao que foi apresentado na discussão de literatura deste estudo, é possível afirmar que os estudos que tem por objetivo analisar os consórcios públicos no Brasil são recentes. Até os anos 2000, por exemplo, apenas três estudos foram realizados. Uma das possíveis justificativas para tanto é que os consórcios passaram se legitimar a partir da Constituição de 1988, data em que os municípios foram reconhecidos como entes federativos e a ideia de consorciamento e associação passou a ganhar força no cenário nacional (RIBEIRO, 2007; PRATES, 2012).

Ademais, a maioria dos artigos que se referem a consórcios públicos estão ligados aos consórcios intermunicipais, podendo ser associado mais uma vez à nova ideia do desenho federativo brasileiro, da autonomia municipal gerada (COLNAGO; HESPANHOL, 2014).

Quanto à metodologia em si, o Quadro 3 sintetiza as informações referentes à natureza dos artigos, o tipo/método de pesquisa empregado e os instrumentos de coleta e análise dos dados.

Quadro 3: Artigos encontrados nas bases SciELO e SPELL que analisam os consórcios públicos
(continua)

Artigo	Natureza	Tipo/Método de Pesquisa	Coleta de dados	Análise dos dados
A1	Qualitativo*	-	-	-
A2	Qualitativo*	-	-	-
A3	Qualitativo	Descritivo	Entrevista e Questionário	Não especificado
A4	Qualitativo e Quantitativo	Descritivo e Pesquisa Bibliográfica	Fontes secundárias e outros estudos já realizados	Não especificado
A5	Qualitativo	Descritivo e Pesquisa Bibliográfica	Fontes secundárias e outros estudos já realizados	Não especificado
A6	Quantitativo	Exploratório	Foram construídos modelos para a análise dos componentes da Teoria dos Jogos nos CIS	Não especificado
A7	Qualitativo*	-	-	-
A8	Qualitativo - Quantitativo	Estudo de Caso	Questionário, documentos (relatórios) e fontes secundárias	Não especificado
A9	Qualitativo - Quantitativo **	-	Fontes secundárias e outros estudos já realizados	Descrição dos dados coletados
A10	Qualitativo	Estudo de Caso	Entrevistas, documentos e outros estudos já realizados	Não especificado
A11	Quantitativo	Estudo transversal	Questionários	Descrição dos dados coletados
A12	Qualitativo	Hermenêutico	Entrevista	Análise temática
A13	Qualitativo***	Pesquisa Bibliográfica	Estudos já realizados	-
A14	Qualitativo - Quantitativo **	-	Fontes secundárias	-
A15	Qualitativo	Pesquisa Documental	Documentos do CIS estudado	Não especificado
A16	Qualitativo - Quantitativo **	-	Fontes secundárias	-
A17	Qualitativo	Estudo de Caso	Documentos, entrevistas e observação participante	Construção da explanação
A18	Qualitativo	Estudo de Caso	Questionários e análise documental	Análise de Conteúdo
A19	Qualitativo	Estudo de Caso	Estudo de casos correlatos, documentos, entrevistas e observação direta	Não especificado
A20	Qualitativo	Estudo de Caso	Documentos, estudos já realizados e entrevistas	Análise descritiva e dos discursos
A21	Qualitativo	Pesquisa documental	Documentos	Análise de Conteúdo
A22	Qualitativo*	-	-	-
A23	Qualitativo	Estudo de Caso	Documentos, outros estudos já realizados e entrevistas	Análise de Conteúdo
A24	Qualitativo	Estudo de Caso	Dados secundários, obtidos de sites oficiais	Descrição dos dados coletados
A25	Qualitativo	Pesquisa Documental	Documentos	Análise de Conteúdo
A26	Qualitativo - Quantitativo **	-	Questionários	Não especificado

Quadro 3: Artigos encontrados nas bases SciELO e SPELL que analisam os consórcios públicos (conclusão)

A27	Qualitativo - Quantitativo	Estudo de Caso	Questionários	Análise sociométrica
A28	Qualitativo	Estudo de Caso	Dados secundários	Não especificado
A29	Qualitativo	Estudo de Caso	Documentos e entrevistas	Análise de conteúdo
A30	Qualitativo	Não especificado	Entrevistas	Análise do Discurso
A31	Quantitativo	Estudo transversal retrospectivo	Dados secundários	Descrição dos dados coletados
A32	Qualitativo	Estudo de Caso	Documentos e entrevistas	Análise de Conteúdo
A33	Qualitativo – Quantitativo	Não especificado	Dados secundários	Análise multicritério
A34	Quantitativo	Não especificado	Dados secundários e dados coletados no Google Maps	Não especificado
A35	Qualitativo	Estudo de Caso	Entrevistas	Análise de Conteúdo
A36	Qualitativo	Estudo de Caso	Entrevistas	Não especificado
A37	Qualitativo - Quantitativo	-	Questionários	Medição do Ranking Médio (RM), frequência em percentual, desvio padrão e correlação.
A38	Qualitativo	Estudo de Caso	Documentos, estudos já realizados e entrevistas	Análise de Conteúdo
A39	Qualitativo	Estudo de Caso	Documentos e entrevistas	Não especificado
A40	Qualitativo	Estudo de Caso	Documentos, entrevistas e observação participante	Não especificado
A41	Qualitativo	Estudo de Caso	Documentos e entrevistas	Não especificado
A42	Qualitativo	Estudo de Caso	Documentos	Não especificado

Fonte: dados da pesquisa

*Artigo não continha metodologia, consistia em uma discussão teórica.

** Não especificado, a informação foi apresentada a partir da interpretação dos autores

*** Artigo não continha metodologia, mas descrevia a região estudada a partir de outros estudos já realizados.

Os resultados deste estudo, sintetizados a partir do Quadro 3, permitem corroborar com a premissa apresentada na introdução, ou seja, a maioria dos estudos têm os consórcios públicos como unidades de análise possuem abordagens mais qualitativas que quantitativas e utilizam documentos e entrevistas como fonte de dados. Uma observação a ser destacada, no entanto, é a de que mesmo os estudos analisados que utilizaram documentos, por muitas vezes, não apresentam que a pesquisa pode ser caracterizada também como uma pesquisa documental. Na maioria deles, citam apenas que se tratam de estudos de caso.

Um outro elemento importante consiste na observação da análise de dados. Muitos estudos não especificam como os dados foram tratados e analisados. Conforme apresentam Paiva Júnior *et al.*, (2011), no entanto, uma pesquisa possui validade quando os métodos utilizados propiciam o alcance dos objetivos inicialmente propostos pelo pesquisador e também quando os autores expõem alguns critérios de qualidade das pesquisas, sendo eles: triangulação; reflexividade; construção do corpus da pesquisa; descrição clara, rica e detalhada; surpresa; feedback dos informantes.

O intuito da observação acima não consiste em criticar os estudos analisados, mas de salientar sobre os aspectos essenciais de uma pesquisa científica, pois, ainda que, realizando a leitura dos artigos analisados, fosse possível inferir o tipo de análise, como, por exemplo, a análise de conteúdo, entende-se que os aspectos poderiam estar mais claros para a melhor compreensão do leitor. Voltando ao exemplo da análise de conteúdo, foi possível fazer inferências a partir do que foi proposto por Laville e Dione (1999), ou seja, de que essa técnica não possui um roteiro ou cronograma a ser seguido, mas sim um conjunto de vias possíveis para se chegar em um determinado conteúdo.

Ainda com relação aos achados, é possível destacar a ainda incipiente utilização da pesquisa quantitativa para a análise dos consórcios públicos. Por outro lado, existem mais artigos que utilizam os métodos mistos (qualitativos-quantitativos) do que estudos puramente quantitativos. Isso pode ser relevante para a compreensão do objeto e das unidades de análise, já que conforme expõem alguns autores (GRAY, 2012; PAIVA JÚNIOR; LEÃO; MELLO, 2011; VIEIRA, 2005) ambas as abordagens de pesquisa se complementam e devem ser utilizadas simultaneamente em um mesmo estudo.

O uso dos estudos de caso também chama atenção. Conforme exposto no quadro 2, a maioria dos estudos analisados trabalham com casos específicos no que concerne aos consórcios públicos. Um aspecto interessante desse método consiste no aprofundamento para a realização da pesquisa, e, ainda, maior aproximação entre o pesquisador e o objeto. No entanto, não é possível realizar comparações e fazer deduções a partir dos achados (YIN, 2015).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Por meio deste artigo foi possível apresentar os estudos brasileiros que abordam os consórcios públicos como unidades de análise, destacando, principalmente, a metodologia utilizada pelos autores.

Os resultados indicaram que muitos estudos que tratam dos consórcios públicos utilizam da abordagem qualitativa, sendo mais explorados os estudos de caso. Quanto à coleta de dados, o estudo identificou o uso de entrevistas e documentos como os mais frequentes, no entanto, muitos estudos não mencionam que o uso de documentos configura as pesquisas como documentais. Por fim, quanto à análise dos dados, apesar da análise de conteúdo ter sido destacada, muitos estudos sequer mencionam as técnicas de análise empregadas.

O artigo contribui em face da literatura existente, por auxiliar pesquisadores e também induzir novas pesquisas, pois expõe algumas lacunas a serem exploradas no âmbito dos consórcios públicos, como é o do uso de outros métodos nas pesquisas qualitativas e até mesmo o uso das pesquisas quantitativas no geral. Além disso, a contribuição para com a literatura também é válida pelo mapeamento realizado, sendo possível ter um panorama geral dos estudos que tratam dos consórcios públicos.

Como sugestão para estudos futuros, pode-se analisar novas bases de artigos, para além daquelas já aqui utilizadas. Além disso, pode-se realizar a pesquisa no âmbito internacional, explorando a figura dos consórcios e das cooperações intergovernamentais e também comparando os resultados aqui obtidos com essas pesquisas.

REFERENCIAS

ABRUCIO, F. L.; FILIPPIM, E. S.; DIEGUEZ, R. C. Inovação na cooperação intermunicipal no Brasil: a experiência da Federação Catarinense de Municípios (Fecam) na construção de consórcios públicos. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 6, p. 1543-1568, 2013.

- ABRUCIO, F. L; SANO, H; SYDOW, C. Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. **Regiões metropolitanas no Brasil**. Washington: BID, p. 197-234, 2010.
- AFFONSO, R. B. Á. Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada. **Economia e Sociedade**, v. 14, p. 127-152, 2000.
- ANGNES, S. J; MATTOS, M. M. S. Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF): descrevendo as principais ações voltadas ao desenvolvimento regional a partir da perspectiva do poder público municipal. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 5, 1165–1188, 2013.
- BORGES, A. G. Os consórcios públicos na sua legislação reguladora. **Interesse Público**, v. 7, p. 227-248, 2005.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988.
- BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1891. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em 17 mai. 2017.
- BRASIL. Constituição (1937). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Rio de Janeiro**, 1937. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em 17 mai. 2017.
- BRASIL. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1946. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso:17/5/17.
- BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1967. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso:17/5/17.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 17 mai. 2017.
- CASSIANO, K. M. *et al.* Distribuição espacial dos polos regionais do Cederj: uma análise estatística. **Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, v. 24, n. 90, p. 82-108, 2016.
- CKAGNAZAROFF, I. B; ABREU, B. V. A governança em planejamento e desenvolvimento local: uma análise teórica. **Anais: Encontros Nacionais da ANPUR**, v. 13, 2013.
- COLNAGO, P; HESPANHOL, E. T. M. Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial: O Programa de Aquisição de Alimentos no Município de Dracena-SP. **Geografia em Atos (Online)**, v. 2, n. 14, 2014.
- DALLABRIDA, V. R. Desenvolvimento e governança territorial: um ensaio preliminar sobre a necessidade da regulação no processo de gestão do desenvolvimento. **Redes**, v. 15, n. 3, p. 165-186, 2010.
- FELICORI, T. C. *et al.* Identificação de áreas adequadas para a construção de aterros sanitários e usinas de triagem e compostagem na mesorregião da Zona da Mata, Minas Gerais. **Eng Sanit Ambient**, 21(3), 547–560, 2016
- FERRAES, A. M. B., CORDONI JUNIOR, L. Consórcio de medicamentos no Paraná: análise de cobertura e custos. **Revista de Administração Pública**, 41(3), 475–486, 2007
- GRAY, D. E. **Pesquisa no mundo real**. 2.ed. Porto Alegre: Penso, 2012. p.163-177.
- HENRICHS, J. A; MEZA, M. L. F. G. Governança multinível para o desenvolvimento regional: um estudo de caso do Consórcio Intermunicipal da Fronteira. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 9, n. 1, p. 124-138, 2017.

KRANZ, L. F.; ROSA, R. S. Consórcio Intermunicipal do Vale Do Rio Caí (Cis/Caí): serviços prestados de média e alta complexidade em saúde. **Gestão e Sociedade**, v. 9, n. 23, 946-960, 2015

LISTONE, A. L. B.; FILIPPIM, E. S. Desafios para o associativismo de base territorial: o caso do projeto Tranças da Terra. **DRd-Desenvolvimento Regional em debate**, v. 4, n. 2, p. 78-102, 2014.

MATOS, F.; DIAS, R. Cooperação intermunicipal na bacia do rio Paraopeba. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 5, 1225-1250, 2012.

MORAIS, V. S.; CHAVES, A. P. L. Percepção dos gestores municipais de saúde relacionada à saúde ambiental: consórcio intermunicipal de saúde Cerrado Tocantins Araguaia. **Saúde e Sociedade**, v. 25, p. 349-360, 2016.

PAIVA JÚNIOR, F. G.; LEÃO, A. L. M. S.; MELLO, S. C. B. Validade e Confiabilidade na Pesquisa Qualitativa em Administração. **Revista de Ciências da Administração**, v. 13, n. 31, p. 190-209, 2011.

PITERMAN, A.; REZENDE, S. C.; HELLER, L. Capital social como conceito-chave para a avaliação do sucesso de consórcios intermunicipais: o caso do CISMAE, Paraná. **Engenharia Sanitária e Ambiental**, v. 21, n. 4, 825-834, 2016.

PRATES, A. M. Q. Os consórcios públicos municipais no Brasil e a experiência europeia: alguns apontamentos para o desenvolvimento local. In: **Congresso Consad de Gestão Pública**, III, 2012.

RAVANELLI, P. Consórcios públicos: os desafios do fortalecimento de mecanismos de cooperação e colaboração entre os entes federados. In: **Congresso Consad De Gestão Pública**, III, Brasília, 2010.

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

ROCHA, C. V. A cooperação federativa e a política de saúde: o caso dos Consórcios Intermunicipais de Saúde no estado do Paraná. **Cadernos Metrópole**, v. 18, n. 36, p. 377-399, 2016.

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D.; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, 1,1, jul. 2009. p.1-15.

SANTOS, H. Perspectivas contemporâneas para a constituição de redes de políticas públicas. **Civitas-Revista de Ciências Sociais**, v. 5, n. 1, p. 59-68, 2005.

SANTOS, R. A.; ANDRADE, P. L. A evolução histórica do federalismo brasileiro: uma análise histórico-sociológica a partir das constituições federais. **XXI Encontro Nacional do CONPEDI**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012.

SCHNEIDER, V. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. **Civitas-Revista de Ciências Sociais**, v. 5, n. 1, p. 29-58, 2005.

STUMPF, I. R. C. Pesquisa bibliográfica. In: DUARTE, J.; BARROS, A. **Métodos e Técnicas de Pesquisa em Comunicação**. São Paulo: Atlas, v. 2, p. 51-61, 2005.

SOARES, M. M. Federação, democracia e instituições políticas. **Lua Nova**, v. 44, p. 137-163, 1998.

TEIXEIRA, L; DOWELL, M. C. M; BUGARIN, M. Consórcios intermunicipais de saúde: uma análise à luz da teoria dos jogos. **Revista Brasileira de Economia**, v. 57, n. 1, p. 253-281, 2003.

VIEIRA, M. M. F; ZOUAIN, D. M. **Pesquisa qualitativa em administração**. Rio de Janeiro: FGV. 237 p. Cap.1, 2005.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015