

ESTUDOS E PESQUISAS SOBRE CONSÓRCIOS PÚBLICOS BRASILEIROS: UMA ANÁLISE SISTEMÁTICA

STUDIES AND RESEARCHES ABOUT PUBLIC CONSORTIA IN BRAZIL: A SISTEMATIC REVIEW

GUILHERME AREVALO LEAL
USCS UNIVERSIDADE DE SÃO CAETANO DO SUL

LUIS PAULO BRESCIANI
USCS UNIVERSIDADE DE SÃO CAETANO DO SUL

CELSO MACHADO JÚNIOR
USCS UNIVERSIDADE DE SÃO CAETANO DO SUL

Agradecimento à órgão de fomento:
Não houve nenhum incentivo externo à atividade dos pesquisadores.

ESTUDOS E PESQUISAS SOBRE CONSÓRCIOS PÚBLICOS BRASILEIROS: UMA ANÁLISE SISTEMÁTICA

Objetivo do estudo

Analisar o modo como este conceito típico de arranjo institucional -intermunicipal ou interestadual- vem sendo estudado ao longo do tempo. Para tanto, foram consultadas as bases de dados Scielo, Periódicos Capes (Web of Science, Spell, Scopus) e Google Acadêmico.

Relevância/originalidade

A maioria dos artigos analisados foi publicada em revistas classificadas nos estratos Qualis Capes de A1 a A4. Esta análise sistemática foi capaz de apontar os temas mais recorrentes e os principais desafios encontrados pelos consórcios públicos segundo a literatura..

Metodologia/abordagem

Revisão sistemática envolvendo etapas quanti/quali (métodos mistos).

Principais resultados

Os resultados desta seleção de trabalhos relatam o alcance dos consórcios como instituição pluripartidária, propiciando ganhos de escala e compartilhamento de custos e investimentos públicos, além do acesso de uma população regional a políticas e programas formulados por meio de um consenso.

Contribuições teóricas/metodológicas

Aplicação de métodos mistos (análise descritiva e análise documental).

Contribuições sociais/para a gestão

Este trabalho revela o desafio do cooperativismo sustentado, da superação de entraves políticos e acima de tudo a falta de padronização na constituição dos consórcios, dificultando sua replicabilidade.

Palavras-chave: Consórcio público, análise sistemática, revisão sistemática, federalismo, municipalidade

STUDIES AND RESEARCHES ABOUT PUBLIC CONSORTIA IN BRAZIL: A SISTEMATIC REVIEW

Study purpose

To analyze how this typical concept of institutional arrangement -intermunicipal or interstate- has been studied over time. For this purpose, the Scielo, Periódicos Capes (Web of Science, Spell, Scopus) and Google Scholar databases were consulted.

Relevance / originality

Most of the analyzed articles were published in journals classified in the Qualis Capes strata from A1 to A4. This systematic analysis was able to point out the most recurrent themes and the main challenges encountered by public consortia.

Methodology / approach

Systematic review involving quantitative and qualitative steps (mixed methods).

Main results

The results of this selection of works report the scope of consortia as a multi-party institution, providing gains in scale and sharing costs and public investments, in addition to the access of a regional population to policies and programs formulated through consensus.

Theoretical / methodological contributions

Application of mixed methods (descriptive analysis and document analysis).

Social / management contributions

This work reveals the challenge of sustained cooperativism, overcoming political obstacles and, above all, the lack of standardization in the constitution of consortia, making it difficult to replicate.

Keywords: Public consortia, sistematic analysis, sistematic review, federalism, municipality

ESTUDOS E PESQUISAS SOBRE CONSÓRCIOS PÚBLICOS BRASILEIROS: UMA ANÁLISE SISTEMÁTICA

1 Introdução

No Brasil, apesar de a Lei de Consórcios nº 11.107 datar de 2005, as associações entre entes federativos se originam previamente, identificando-se associações de governos municipais desde os anos 1960. Pode-se entender a Constituição Federal de 1988 como um grande marco do consorciamento público no país, uma vez que dos 594 consórcios atualmente mapeados no Brasil, menos de uma dezena data de antes de 5 de outubro de 1988 (data constitucional brasileira).

O início da literatura brasileira sobre os consórcios públicos, no formato de publicações acadêmicas, também data da década de 1980 (Federal & Veras, 1988), em especial após o advento da Constituição de 1988 que já mencionava o Federalismo cooperativo, e por meio de emenda em 1998, o artigo 241 clarificou que “a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e convênios de cooperação entre entes federados”.

Um consórcio é entendido como uma pessoa jurídica de direito público ou privado que associa instituições subjacentes, permitindo o compartilhamento de decisões (Razuk & Ribeiro, 2014). Os consórcios públicos de natureza jurídica pública integram a administração pública indireta de cada um dos entes consorciados e respeitam as diretrizes do direito público, já os consórcios públicos de direito privado se restringem às associações sem fins econômicos e respeitando neste caso o direito civil comum.

Os consórcios públicos, independentemente de sua natureza jurídica, são formados através da união entre dois ou mais membros federativos, com o objetivo de melhoria nas políticas públicas, seja na fase de planejamento e gestão ou na busca da maximização dos recursos para de fato empregar ações que beneficiem os cidadãos (Pereira & Belchior, 2022).

Dez anos após a Constituição brasileira ser concebida, um novo acontecimento legislativo ocorre, trazendo maior respaldo para a formação e organização dos consórcios: a Emenda Constitucional 19/1998, que passou a prever a gestão associada de serviços públicos (Cunha, 2014).

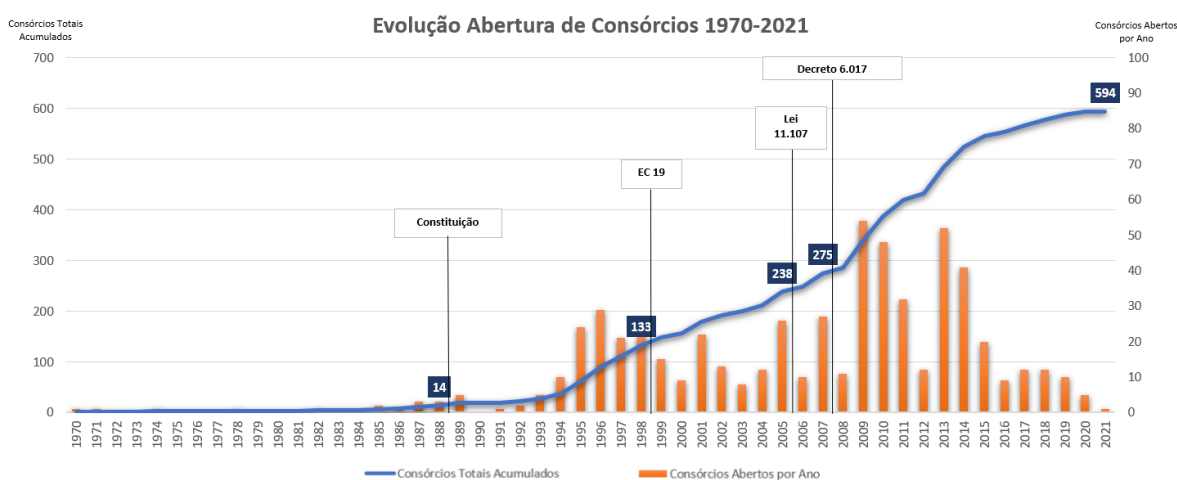
Em 2005, sete anos após a Emenda Constitucional, foi editada e aprovada a Lei nº 11.107, que estabelece as normas gerais de formação e contratação de consórcios públicos (Strelec & Fonseca, 2012), possibilitando a saída dessas associações do status informal ou de associação privada. Ao longo de décadas, a organização informal era a única saída para municípios que compartilhavam problemas comuns, como a poluição de córregos que cruzavam mais de uma cidade, cidadãos que trabalhavam em uma localidade e residiam em outra, demanda por equipamentos de saúde, entre outras situações. Esta lei não só permitiu que os consórcios passassem a formar, contratar e licitar formalmente como ente público, como instituiu regras fiscais para que os entes mantivessem suas contribuições e não ameaçassem a saúde financeira do consórcio, colocando em risco a integridade coletiva.

Por fim, a jornada legislativa dos consórcios teve seu último grande marco dois anos após o estabelecimento da Lei 11.107, através do Decreto 6.017/2007, definindo-os como associação

pública com personalidade jurídica de direito e natureza autárquica, ou como pessoas jurídicas de direito privado, porém sem fins lucrativos (Silveira, 2008).

No Brasil, em meados de 2022 havia 594 consórcios públicos intermunicipais ativos, de acordo com mapeamento periódico da Confederação Nacional de Municípios (CNM 2022). Na imagem abaixo é possível observar a evolução da fundação de consórcios públicos, tendo como pano de fundo os relevantes acontecimentos regulamentares descritos. Nos primeiros 20 anos pós-constitucionais formaram-se 275 consórcios. Após a regulamentação da Lei 11.107 através do Decreto 6.017, nos 12 anos seguintes 319 consórcios se formaram no país (um aumento de 116% sobre a quantidade de consórcios existentes em toda a história nacional até 2007).

Figura 1 – Evolução dos consórcios públicos brasileiros:



Fonte: os autores, com base nos dados da CNM.

O presente estudo buscou realizar uma análise sistemática sobre a produção acadêmica relacionada aos consórcios públicos, sem restrições temporais no levantamento dos dados. Para isso, serão exploradas as principais bases científicas: Scholar Google, Scielo e através do CAFE da CAPES foram consultadas as produções disponíveis em Web of Science, Scopus e Spell. O artigo apresenta uma breve contextualização do tema e em seguida expõe sua metodologia e discussão dos resultados obtidos.

2 Federalismo, regionalização das políticas públicas e os consórcios

O Federalismo tem como uma de suas principais características a descentralização política, proporcionando aos entes da federação certa autonomia administrativa para decidir sobre os melhores formatos de atendimento às necessidades da população (Saldanha, 2009). Como resultado da descentralização de poder, nascem os arranjos entre entes federativos com suas políticas públicas regionais (Abdal, 2020), que visam o desenvolvimento territorial e a proposta de solução de demandas específicas de uma determinada localidade.

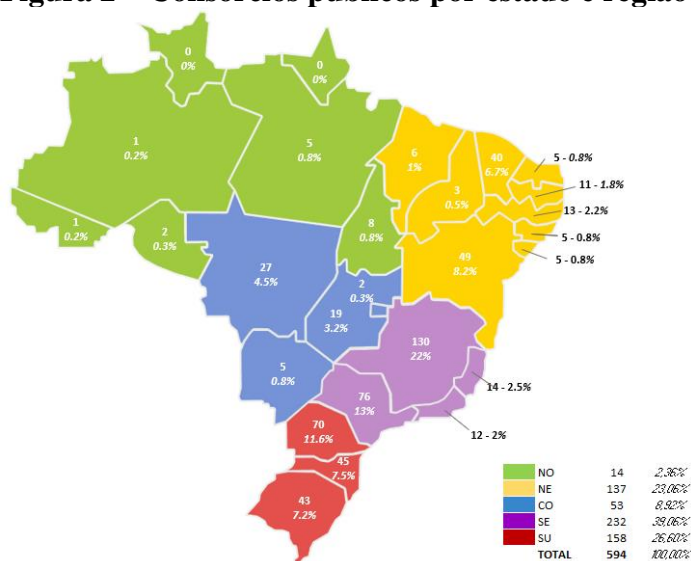
Os consórcios intermunicipais são também uma estratégia de regionalização, com intuito de hierarquizar serviços e descentralizar as políticas públicas, reduzindo a dependência do governo federal ou estadual, e dando maior capacidade aos municípios associados. Contudo, há desafios para se efetivar a regionalização (Flexa & Barbastefano, 2020), já que a integração e coordenação das ações e dos serviços é complexa, em diferentes espaços geográficos e com

diferentes gestores públicos compartilhando decisões. Do lado positivo, os consórcios públicos trazem ganho de escala, racionalidade e habilitam projetos que não seriam possíveis para todos os municípios de forma individual, enquanto paradoxalmente, o desafio de combinar diferentes pensamentos gera o benefício da combinação de distintos pontos de vista sobre um mesmo problema.

Diante de dificuldades como as fontes de meios financeiros, provisão de serviços e equipamentos, e até mesmo a falta de recursos humanos para pôr em prática determinadas políticas públicas (Filippim & Abrucio, 2016), os consórcios intermunicipais encontram condições favoráveis para sua criação e seu desenvolvimento, especialmente em prol dos municípios de pequeno porte (Flexa & Barbastefano, 2020). No campo da saúde, por exemplo, através de consórcios públicos os municípios passam a ter acesso a procedimentos de média complexidade, reduzem ou eliminam o desabastecimento de medicamentos de tratamento contínuo, ganham escala e reduzem preços de aquisição de medicamentos para doenças crônicas, insumos e equipamentos nos pregões e licitações de maior volumetria.

Não obstante, ainda no exemplo da saúde, há também uma concentração de consórcios de nas regiões sul e sudeste (Lui et al., 2020). Quando a abordagem é expandida para todas as modalidades e finalidades de consórcio, este fato se confirma: dados da CNM (2022) demonstram que 66% dos consórcios e convênios intermunicipais estão localizados nestas regiões.

Figura 2 – Consórcios públicos por estado e região:



Fonte: os próprios autores, dados da CNM (fevereiro de 2023).

Através da tabela 1 abaixo, identifica-se a princípio uma relação maior de consórcios/município nas regiões onde se encontra o maior PIB per capita no país. O sudeste e o Sul se destacam em termos quantitativos com 390 consórcios no total, aproximadamente 66% do total existente no país.

Tabela 1 – Taxa de consórcios por município em relação ao PIB per capita

Região	PIB 2019 (R\$ Trilhões)	% PIB	População (milhões)	% Pop	PIB per Capita (R\$ mil)	Consórcios	Municípios Região	Taxa Consórcios/Município
NO	420,42	5,7%	18,9	8,9%	22,24	14	450	3,1%
NE	1.047,77	14,2%	57,7	27,1%	18,16	137	1.793	7,6%
CO	731,35	9,9%	16,7	7,8%	43,79	53	466	11,4%
SE	3.917,49	53,0%	89,6	42,0%	43,72	232	1.668	13,9%
SU	1.272,11	17,2%	30,4	14,3%	41,85	158	1.191	13,3%
TOTAL	7.389,13	100,0%	213,3	100,0%	34,64	594	5.568	10,7%

Fonte: os próprios autores, dados da CNM e IBGE.

Figura como benefício habilitado pelos consórcios públicos (Saito et al., 2021) a redução da vulnerabilidade política, institucional e técnica, já que tais associações buscam promover o consenso entre consorciados, e através da pluralidade de entendimentos e pontos vista podem minimizar riscos e melhorar a qualidade dos serviços percebida pela população.

A qualidade dos serviços depende de aspectos técnicos, institucionais e políticos que hoje são limitados no nível municipal em boa parte do país, sobretudo em municípios de menor porte, e até mesmo em nível estadual, quando estados de menor capacidade econômica. Estes aspectos são inclusive fundamentais para se identificar a necessidade de cooperação entre entes federativos (Grin et al., 2018). Em meio aos limites fiscais existentes e lacunas econômicas para investimento, essas importantes capacidades técnicas, institucionais e políticas tendem a não ser priorizadas e seguem sendo um hiato ser preenchido na Federação brasileira.

Uma alternativa para sanar a dificuldade de cobrir essas lacunas municipais e incentivar a criação e manutenção dos consórcios é a atuação de federações de municípios (Filippim & Abrucio, 2016), muitas delas com origem antes da própria Constituição de 1988. Tais federações atuam como uma força motriz ou um estímulo externo aos entes que participarão do consórcio para que possam convergir em um objetivo e formar a associação. Além disso, as federações intermunicipais podem exercer o papel de *advocacy*, sendo a estrutura institucional que fomenta a cooperação a torna mais duradoura.

Do ponto de vista de efetivação das políticas públicas, os consórcios possuem bons instrumentos legais, contratos e regulamentos, capazes de efetuar não apenas o rateio das despesas de forma equalizada entre os municípios, como quantificar a distribuição dos benefícios e serviços produzidos pela associação e seu investimento (Machado & Andrade, 2014). Apesar da comprovada melhoria na oferta dos serviços, os consórcios públicos brasileiros são cooperativos, mas nem sempre solidários aos problemas de municípios mais vulneráveis. Um município de extrema pobreza também pode não ser capaz de contribuir com sua cota financeira de forma sustentável em um consórcio.

A produção acadêmica que orbita os consórcios públicos cobre temas que vão desde os fatores determinantes para a formação e origem do arranjo quanto seus principais resultados, desafios, processos ou casos relevantes apurados por pesquisadores. Há uma relevante quantidade de trabalhos sobre consórcios públicos em território brasileiro, e tais trabalhos estão disponíveis em notáveis revistas de administração pública, contabilidade e direito.

Precedem e inspiram este estudo os trabalhos de (Flexa & Barbastefano, 2020) com uma revisão de literatura que investigou os fatores capazes de gerar os bons resultados de aquisição e contratação de serviços por parte dos consórcios públicos, e (Mello et al., 2017) que efetuaram uma revisão sistemática sobre a regionalização do SUS, a qual também revelou importante contribuição dos consórcios públicos na busca pela superação ao déficit de planejamento e incorporação da tecnologia no país.

3 Procedimentos metodológicos

A revisão sistemática existe para possibilitar análise de diferentes produções científicas acerca de um mesmo conceito, sendo útil para contemplar o processo de pesquisa, produção e resultados de múltiplas fontes, em meio ao grande volume de publicações (Cordeiro et al., 2007).

Para compor uma base de produções para a análise sistemática, é fundamental aplicar critérios com rigor científico e obedecer determinadas etapas (Donato & Donato, 2019) como esclarecer as fontes de consulta, definir critérios de inclusão/exclusão, apresentar uma estratégia de pesquisa e determinar a quantidade de estudos que serão incluídos.

Neste trabalho, optou-se por primeiramente por estabelecer as bases de dados a serem consultadas, sendo elas:

1. Scholar Google
2. Scielo
3. CAFE da CAPES
 - a. Web of Science
 - b. SCOPUS
 - c. SPELL

Nas bases supracitadas, foram pesquisados os termos “consórcio público” e “consórcios públicos” para se obter todo e qualquer trabalho inerente ao tema desde o título, palavras-chave, resumo ou conteúdo. Descobriu-se então que o universo (população) a ser trabalhado neste caso era de 13.875 produções científicas, antes da aplicação de qualquer filtro adicional.

Para se ter uma base estatística como pano de fundo ao longo da aplicação dos filtros, optou-se por aplicar a fórmula determinante de tamanho de amostras (Noordzij et al., 2011) observando que por se tratar de uma análise de produções acadêmicas haveria possibilidade de se tolerar uma margem de erro de até 10%, significando 90% de precisão da análise (Lakens, 2022), sendo que estudos com níveis de precisão superior tendem a ser utilizados para fins puramente quantitativos ou médicos, o que não é objetivo deste estudo, composto por etapas quantitativas e qualitativas (Gil & Reis Neto, 2021).

$$Tamanho\ da\ amostra = \frac{\frac{z^2 * p (1 - p)}{e^2}}{1 + \left(\frac{z^2 * p (1 - p)}{e^2 N}\right)}$$

Onde N = população, e = margem de erro, z = escore z e p = desvio padrão
 N = 13.843 artigos, e = 10%, z = 1.65 (equivale a 90% de confiança) e p = 5%

Aplicada a fórmula, foi obtido um número recomendado amostral de **68 observações** a serem obtidas para que fosse possível realizar inferências sobre a população com precisão de 90%.

O passo seguinte foi aplicar os filtros primários e secundários nas bases escolhidas para a obtenção de um número final de artigos a ser considerado as etapas a seguir foram realizadas ao longo do mês de abril de 2022.

Figura 3 – Fluxo de seleção de artigos para análise sistemática



Fonte: os próprios autores.

Ocorreram 2 etapas de aplicações de filtros para que fosse possível obter uma seleção de trabalhos de alta relevância acerca do tema, publicados em periódicos e oriundos das principais fontes de produções científicas.

Dentre os **filtros iniciais** foram contemplados os seguintes procedimentos:

1. Remoção de citações, teses, dissertações e monografias (deixando apenas artigos).
2. Remoção de artigos referentes a outros países e regiões que não pertencem ao Brasil.
3. Remoção de artigos que não abordassem prioritariamente consórcios públicos.
4. Remoção de publicações que não tiveram revisão por pares ou revisão editorial.

Resultado: 948 artigos

Dentre os **filtros secundários** foram contemplados os seguintes procedimentos:

5. Ordenação dos artigos por relevância e/ou quantidade de citações.
6. Obtenção dos artigos das 5 primeiras páginas dos resultados de busca de Scholar Google e CAPES (sendo 10 artigos por página, 50 do Scholar Google e 50 CAPES CAFe).

Eliminar duplicidades entre Scholar Google e CAPES CAFe.

Resultado: 76 artigos (superando a recomendação amostral)

Em seguida, os 76 artigos resultantes do processo foram organizados em software Excel e NVivo de acordo com distribuição temporal, autores, palavras-chave, objetivo, metodologia, resultados, contribuições e local estudado. Os dados foram analisados para composição de tabelas, gráficos e nuvens de palavras.

4 Análise da literatura sistematizada

A organização e tabulação das publicações selecionadas possibilitou o entendimento de características importantes dos trabalhos, tais como: ano de publicação, área de atuação dos consórcios analisados, localização dos consórcios estudados, autores, palavras-chave, objetivos e resultados. Soma-se a essa contribuição a listagem dos periódicos onde os trabalhos foram publicados, além de suas classificações de acordo com o QUALIS.

Conforme tabela 2 exibida abaixo, 14 periódicos possuíam mais de 1 publicação dentre as 76 que compõem a análise, somando ao todo 56,2% do total. Os outros 43,8% dos trabalhos estavam distribuídos entre 32 diferentes revistas, com 1 trabalho em cada. Aproximadamente 10% das publicações estavam concentradas na revista REDES, destacando-se os trabalhos de (Mendonça & Andrade, 2018), (Filippim et al., 2018), (Macedo & Pequeno, 2020), (Silveira, 2008) todos gerados após 2005, ano da Lei de Consórcios Públicos.

Ainda de acordo com a tabela 2, percebe-se uma predominância de publicações em periódicos de melhor classificação QUALIS, sendo que os estratos A1 a A4 somam cerca de 60% dos trabalhos. A + B totalizam 91% das publicações, enquanto apenas 8% dos trabalhos foram publicados em periódicos fora do QUALIS-CAPES (prevalecendo neste grupo os artigos veiculados em anais de congressos brasileiros e encontros científicos). Dentre os trabalhos no estrato A, destacam-se (Machado & Andrade, 2014), (Bruno et al., 2021), (Abrucio et al., 2013) da RAP-FGV e (Julião & Olivieri, 2020), (Nicoletto et al., 2005) nos Cadernos de Saúde Pública com maior número de citações nas plataformas.

Tabela 2 – Classificação das publicações quanto ao periódico:

Periódico	Quantidade	% do Total	Classificação
REDES St Cruz Online	7	9%	A3
Ciência & Saúde Coletiva	4	5%	A3
RAP Revista de Administração Pública FGV	4	5%	A2
Cadernos Adenauer	3	4%	B2
Revista Brasileira de Gestão Urbana	3	4%	A1
Revista de Administração Pública FGV (EBAPE)	3	4%	A2
Revista de Políticas Públicas	3	4%	A1
Revista do Serviço Público	3	4%	A4
Cadernos de Saúde Pública	2	3%	A3
Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional	2	3%	A4
Revista Controle: Doutrinas e artigos ISSN 1980-086x	2	3%	C
Revista de Saúde Coletiva	2	3%	B4
Revista de Saúde Pública	2	3%	A3
Revista Eletrônica Gestão & Saúde ISSN: 1982-4785	2	3%	B3
Saúde e Sociedade	2	3%	B3
Outras	32	42%	Variado
Total	76		

Classificação	Quantidade	% do Total
A1	6	7,9%
A2	7	9,2%
A3	18	23,7%
A4	5	6,6%
B1	0	0,0%
B2	3	3,9%
B3	4	5,3%
NA	33	43,4%
Total Geral	76	100,0%

Fonte: os próprios autores.

Dos 76 trabalhos analisados, 19 abordaram consórcios em nível nacional sem restrição de estado ou região, focando na questão da Lei de Consórcios e seu impacto em nível nacional, na maioria dos casos selecionando um segmento de consórcio para tal estudo. Nos 57 trabalhos restantes foram constatadas 63 localidades distintas, sendo que 3 trabalhos abordaram mais de 1 estado e 54 trabalhos abordaram apenas 1 estado.

No que tange à localidade dos consórcios estudados, percebe-se um alinhamento com os dados da CNM anteriormente expostos. As regiões com destaque de concentração de consórcios, formando um eixo de estudos são o Sul (com 42,9% das ocorrências) e o Sudeste (com 23,8% das ocorrências). O Nordeste possui aproximadamente 22% dos trabalhos, contudo 6 dos 14 artigos sobre consórcios do Nordeste foram desenvolvidos por pesquisadores situados em universidades localizadas no Sul e Sudeste. Ainda de forma análoga às informações da CNM, o Norte (com 6,3% das ocorrências) e o Centro Oeste (com 4,8% das ocorrências) surgem como as regiões com menor cobertura neste grupo de 57 trabalhos que especificaram quais estados estavam sendo analisados no estudo.

O eixo territorial que vai do Rio Grande do Sul a Minas Gerais predomina nos artigos analisados. A região Sul (Paraná com 20,6%, Santa Catarina e Rio Grande do Sul cada um com 11,1%) e Sudeste (com Minas Gerais 12,7% e São Paulo com 7,9%) aparecem em posição de destaque. Este eixo interestadual de RS a MG englobou 63,5% das ocorrências em estudos, e sabe-se através da CNM que engloba mais de 60% dos consórcios intermunicipais registrados no Brasil. Alguns trabalhos endossam essa predominância destes estados (Alves et al., n.d.), (Anjos & Caldas, 2007), (Henrichs & Meza, 2017), (Marroni et al., 2020).

Fonte: os próprios autores.

Do ponto de vista epistemológico, foram listadas as metodologias de cada uma das produções através do resumo dos artigos ou da própria seção metodológica, revelando uma vasta preferência dos autores pelo uso de abordagens qualitativas e de métodos mistos nos trabalhos destacados nesta análise sistemática, como observado na tabela 6.

Tabela 6 – Tipo de abordagem

Abordagem	Quantidade	% Total
Qualitativa	49	64,5%
Métodos mistos	15	19,7%
Quantitativa	12	15,8%
Total Geral	76	100,0%

Fonte: os próprios autores.

No que tange ao método empregado e às “palavras ação” dos estudos avaliados, foi revelada uma preferência dos autores por procedimentos mais inerentes à abordagem qualitativa, como: documentais, bibliográficos, entrevistas e estudos de caso (Figura 5), preferência essa relacionada ao objetivo proposto pelos autores, voltado a analisar, investigar, compreender (de acordo com Figura 6). Já dentre os trabalhos quantitativos, em contrapartida, destacou-se o objetivo de verificar ou determinar uma dada relação entre as variáveis de atuação.

Figura 5 – Nuvem método Empregado



Figura 6 – Nuvem de objetivo



Fonte: os próprios autores.

Em relação ao título dos trabalhos, foi produzida uma nuvem de palavras (Figura 7), revelando destaque para os termos: saúde, intermunicipal, cooperação, resíduos sólidos, regionalização, caso, política, públicas, entre outros. Nota-se a conexão dos títulos com a proposta de arranjo regional dos consórcios públicos, seu contexto e seus desafios nas suas áreas de atuação.

Figura 7 – Nuvem títulos dos trabalhos



Fonte: os próprios autores.

Ademais, optou-se por observar dentre os 76 trabalhos e 195 autores, quais seriam os mais recorrentes dentre as produções selecionadas. O resultado desta nuvem de palavras pode ser observado abaixo (Figura 8). Autores como Grin, Abrucio Filippim, Fernandes e Lui se destacam em duas principais frentes nos trabalhos: a primeira sobre a discussão acerca do Federalismo, municipalidade, interação e cooperação; enquanto uma segunda frente (especialmente após 2015) foca em discussões acerca de casos existentes de consórcios, seus sucessos e desafios.

Figura 8 – Nuvem referente aos autores dos trabalhos



Fonte: os próprios autores.

Com relação aos objetivos, resultados e conclusões obtidas, é possível distribuir os 76 trabalhos em 3 diferentes grupos. O primeiro grupo é formado pelos artigos que buscaram estudar os fatores determinantes da formação dos consórcios e detalhes do processo para tal fenômeno. O segundo grupo é formado por trabalhos que buscaram analisar e explicar casos de sucesso específicos de consórcios e sua possível replicabilidade. O terceiro grupo, por sua vez, analisou e investigou os principais desafios existentes para a formação, manutenção e sucesso da gestão, relação interpessoal e pluripartidária e composição das políticas públicas nos consórcios. A tabela 7 expõe de forma resumida essa organização:

Tabela 7 – Objetivos, resultados e contribuições dos trabalhos

Grupo	Objetivos Mais Frequentes	Resultados Mais Frequentes	Contribuições	Exemplos de Trabalhos
1 - Formação Consórcios	<ul style="list-style-type: none"> Identificar características demográficas, econômicas e fiscais que fomentaram formação de consórcios Avaliar os impactos da lei de consórcios na formação de consórcios Compreender como se dão os convênios que estabelecem os consórcios Analisar o processo de formação de novos consórcios Compreender a constituição dos consórcios 	<ul style="list-style-type: none"> Consórcios tendem a surgir onde há maior receita tributária, sudeste e sul Há maior facilidade de surgimento de consórcios em zonas urbanas Os convênios celebrados pelos consórcios são muito heterogêneos, sendo difícil encontrar um padrão Maioria dos consórcios surgem com o objetivo de cobrir 1 tema específico Segurança jurídica foi um importante fator apontado por municípios para aceitar a participação em consórcio Municípios que mais carecem de assistência possuem dificuldades financeiras para cumprir as exigências de um consórcio 	<ul style="list-style-type: none"> Fatores demográficos e econômicos facilitam a formação de consórcios Sucesso na formação dos consórcios é associado à capacidade de articulação Um consórcio embasado em instrumentos jurídicos fracos agrava desigualdades Reduções de custos e otimização dos recursos são principais motivadores pela busca ao consórcio. 	<ul style="list-style-type: none"> (Lui & Schabbach, 2020) (Doin et al., 2019) (Dieguez, 2011) (Strelec & Fonseca, 2012)
2 - Casos de Sucesso	<ul style="list-style-type: none"> Determinar a influência dos consórcios nos gastos públicos Identificar fatores que facilitam a gestão de resíduos urbanos Analisar como consórcios municipais de saúde obtém melhores resultados em aquisições/licitações Avaliar a acessibilidade às políticas públicas após a formação do consórcio Comparar municípios consorciados com não consorciados 	<ul style="list-style-type: none"> Foram observados gastos inferiores por parte da maioria dos municípios após implementação dos consórcios públicos Consórcio facilitou logística reversa e produção limpa ao reunir esforços em resíduos urbanos Consórcios possibilitaram a superação de barreiras de volume e de tecnologia para licitações mais eficientes e menores preços Consórcio ampliou acesso da população aos serviços de média e alta complexidade Municípios consorciados apresentaram menores custos e maior cobertura de atendimento 	<ul style="list-style-type: none"> Consórcios estimulam a busca pela redução de custos e colaboração entre municípios Consórcio contribuiu para superação de conflitos entre gestores públicos A regionalização do SUS obteve maior força <u>após</u> o consórcio A matriz administrativa do consórcio facilita a gestão e processos de aquisição 	<ul style="list-style-type: none"> (Broietti et al., 2020) (Filippim et al., 2018) (Muller & Greco, 2010) (Pinto et al., 2014) (Thesing et al., 2018)
3 - Desafios	<ul style="list-style-type: none"> Estudar os desafios dos entes da Federação ao constituir consórcios Analisar dificuldades de implementação dos consórcios públicos urbanos Compreender desafios para a gestão municipal e intermunicipal Verificar através de survey a capacidade técnica dos consórcios 	<ul style="list-style-type: none"> Há falta de comprometimento de administradores para tornar a gestão do consórcio mais participativa e contributiva Não há um modelo pronto que facilite a implementação do consórcio através de um convênio padrão e diretrizes O consórcio 'per se' não foi capaz de resolver carências técnicas ou entraves políticos Relação cooperativa integral no consórcio é rara e pouco intensa 	<ul style="list-style-type: none"> Foi revelado um comportamento recorrente em gestores públicos, de dificuldade ao compartilhar decisões Os consórcios adaptam sua formação de acordo com cada ocasião, não há padrão Cooperativismo esbarra nos interesses de cada cidade 	<ul style="list-style-type: none"> (Leite et al., 2012) (Rotta & Franqui, 2019) (Vale et al., 2015) (Ventura & Suquizaqui, 2020)

Fonte: os próprios autores.

No âmbito da formação dos consórcios foi exposta a relação direta entre atributos demográficos (arrecadação e aglomeração urbana) com a maior quantidade de ocorrência de consórcios, a importância da capacidade de articulação entre os gestores e o advento da Lei de Consórcios 11.107 (2005) que fortaleceu a capacidade jurídica e a organização, estruturação e celebração de convênios entre os municípios.

No que tange os exemplos de sucesso, o consórcio surge como ferramenta de redução de custos, superação de conflitos, regionalização de políticas públicas e melhoria da capacidade administrativa e técnica dos entes participantes. Em contrapartida, destacam-se os desafios da heterogeneidade dos regimentos dos consórcios, a dificuldade de aceitação no compartilhamento de decisões além da prevalência de interesses individuais em determinadas relações, comportamento que mina a capacidade técnica do consórcio e gera entraves políticos.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como objetivo efetuar uma análise sistemática da produção acadêmica acerca dos consórcios públicos brasileiros. Para isso, optou-se por efetuar uma seleção dos trabalhos de maior destaque nas plataformas Scielo, Scholar Google e Web of Science, Scopus e Spell, estes últimos através do portal de periódicos CAPES.

Ao longo dos últimos 50 anos, o Brasil evoluiu em seus arranjos institucionais na busca pelo melhor direcionamento de políticas públicas, em especial após o estabelecimento da constituição de 1988 seguida pela EC19, a Lei dos Consórcios 11.107 e o decreto 6.017 que propôs regulamentação clara à lei. Ao longo desta trajetória, segundo dados da CNM, o Brasil saiu da nulidade de consórcios intermunicipais oficiais para aproximadamente 600 casos, alguns com mais de 40 anos de existência. Este fenômeno convidou o campo de estudos da administração pública a buscar analisar, investigar, compreender e verificar a formação dos consórcios públicos intermunicipais, suas ocorrências, sucessos e desafios.

Os 76 trabalhos verificados nesta análise revelaram, em linha com os dados da CNM, uma maior afluência do tema nos estados do PR, MG, RS, SC e SP, que juntos somam mais de 63,5% dos consórcios intermunicipais estudados, destacando este eixo que vai do RS até MG. Dados da CNM revelam que 61% dos consórcios intermunicipais existentes no país, também estão nesses estados.

Nos trabalhos analisados predominam as revistas de melhor classificação Qualis-Capes, e autores cuja filiação universitária se dá em instituições localizadas principalmente no mesmo eixo supracitado: RS, SC, PR, SP e MG, que somam 67% das produções.

Predominam dentre os trabalhos destacados os consórcios de saúde, resíduos, educação, além dos multifinalitários, somando cerca de 91% dos trabalhos.

Quanto à metodologia, verifica-se prevalência de trabalhos de abordagem qualitativa (documentais, bibliográficos, estudos de caso e exploratórios), respondendo por 64,5% da seleção. Métodos mistos e abordagem quantitativa respondem por 19,7% e 15,8% respectivamente.

Por fim, pode-se observar dentre os trabalhos selecionados a busca pela compreensão dos consórcios como arranjo institucional que visa à regionalização de políticas públicas, seus sucessos e seus principais atributos em evolução. Os trabalhos, em sua maioria, revelam pontos positivos em redução de custos, ganho de escala, acesso à população, governança e decisões apartidárias geradas pela pluralidade dos pontos de vista dos gestores participantes. Em contrapartida, figuram dentre os desafios exemplos de que os consórcios ainda sofrem com entraves políticos relacionados ao compartilhamento de decisões, tem um cooperativismo arrefecido pela priorização de interesses individuais dos municípios e não possuem um padrão de formação capaz de ser replicado, o que gera desafios ao seu estabelecimento devido à customização de convênios e contratos.

Como limitação, este trabalho optou por selecionar uma gama de artigos seguindo filtros expostos deliberados expostos na seção de metodologia. Trabalhos futuros poderiam englobar também dissertações e teses que abordaram o tema de consórcios públicos, e eventualmente buscar contato com autores para compreender sua motivação nestas pesquisas. Soma-se a isso o fato de que o presente trabalho reflete a produção existente até sua produção, sendo fundamentais revisões posteriores para capturar a evolução do tema e das capacidades institucionais dos consórcios ao longo do tempo.

REFERÊNCIAS

- Abdal, A. (2020). Trajetórias regionais de desenvolvimento no Brasil contemporâneo: uma agenda de pesquisa. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 1–21. <https://doi.org/10.22296/2317-1529.rbeur.202005>
- Abrucio, F. L., Filippim, E. S., & Dieguez, R. C. (2013). Inovação na cooperação intermunicipal no Brasil: A experiência da Federação Catarinense de Municípios (Fecam) na construção de consórcios públicos. *Revista de Administração Pública*, 47(6), 1543–1568. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122013000600010>
- Anjos, F. S., & Caldas, N. V. (2007). Construindo a segurança alimentar? A experiência recente dos CONSADs no Brasil meridional. *Revista de Economia e Sociologia Rural*, 45(3), 645–673. <https://doi.org/10.1590/s0103-20032007000300005>
- Alves, P., Juliana, K., & Fischer, K. M. (n.d.). *Urbanos Na Perspectiva Regional Do Paraná Consortium of Public Municipal Solid Waste in*. 131–159.
- Broietti, C., Souza, J. A. S., Flach, L., Silva, G. C., & Ferreira, C. D. (2020). O impacto dos consórcios públicos no gasto ambiental nos municípios do sul do Brasil. *Ambiente & Sociedade*, 23, 0–2.
- Bruno, A., Marques, F., Sano, H., Grin, E. J., & Silvestre, H. C. (2021). *Cooperação intermunicipal baseada no Institutional Collective Action: os efeitos dos consórcios públicos de saúde no Brasil*. 55(6), 1369–1391.
- Cordeiro, A. M., Oliveira, G. M. de, Rentería, J. M., & Guimarães, C. A. (2007). Revisão sistemática: uma revisão narrativa. *Revista Do Colégio Brasileiro de Cirurgiões*, 34(6), 428–431. <https://doi.org/10.1590/s0100-69912007000600012>
- Cunha, R. E. da. (2014). Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. *Revista Do Serviço Público*, 55(3), 5–36. <https://doi.org/10.21874/rsp.v55i3.249>
- Dieguez, R. C. (2011). Consórcios intermunicipais em foco: Debate conceitual e construção de quadro metodológico para análise política e institucional. *Cadernos Do Desenvolvimento*, 6(9), 291–319. <http://www.cadernosdodesenvolvimento.org.br/ojs-2.4.8/index.php/cdes/article/view/231/213>
- Doin, T. A. F., Lopes, L. M. S., Afonso, A. S., & Rigo, A. S. (2019). Consórcios Intermunicipais para o Desenvolvimento: Determinantes da Cooperação entre os Municípios Baianos. *Administração Pública e Gestão Social*, 12. <https://doi.org/10.21118/apgs.v12i1.5756>
- Donato, H., & Donato, M. (2019). Stages for undertaking a systematic review. *Acta Medica Portuguesa*, 32(3), 227–235. <https://doi.org/10.20344/amp.11923>
- Federal, C., & Veras, L. A. R. (1988). *Constituição Federal, serviços públicos concedidos e uso de bem público*. 1–22.
- Filippim, E. S., & Abrucio, F. L. (2016). Asociacionismo de base territorial: La alternativa de los consorcios públicos en Brasil. *Reforma y Democracia*, 2016(64), 79–116.
- Filippim, E. S., Moreira, E. A., & Cetolin, S. F. (2018). Consórcios Públicos e Desenvolvimento: o caso do Consórcio Intermunicipal de Saúde do Oeste de Santa Catarina. *Redes*, 23(3), 165. <https://doi.org/10.17058/redes.v23i3.6284>
- Flexa, R. G. C., & Barbastefano, R. G. (2020). Public health consortia: A literature review. *Ciência e Saúde Coletiva*, 25(1), 325–338. <https://doi.org/10.1590/1413-81232020251.24262019>
- Gil, A. C., & Reis Neto, A. C. dos. (2021). Survey de Experiência como Pesquisa Qualitativa Básica em Administração. *Revista de Ciências Da Administração*, 22(56), 125–137. <https://doi.org/10.5007/2175-8077.2020.e74026>
- Grin, E. J., Nascimento, A. B. do, Abrucio, F. L., & Fernandes, A. S. (2018). Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros.

- Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 23(76), 312–336.
<https://doi.org/10.12660/cgpc.v23n76.75417>
- Grin, E.J., & Segatto, C.I. (2021). Consórcios intermunicipais ou arranjos de desenvolvimento da educação? Uma análise de duas experiências no federalismo educacional brasileiro. *Revista Do Serviço Público*, 72(01), 101–132. <https://doi.org/10.21874/art-4-2022-01-19-61e8631b4c0b4>
- Henrichs, J. A., & Meza, M. L. F. G. (2017). Governança multinível para o desenvolvimento regional: Um estudo de caso do Consórcio Intermunicipal da Fronteira. *Urbe*, 9(1), 124–138. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.009.001.AO03>
- Julião, K. S., & Olivieri, C. (2020). Intergovernmental cooperation in health policy: The experience with vertical public consortia in Ceará State, Brazil. *Cadernos de Saúde Pública*, 36(3), 1–12. <https://doi.org/10.1590/0102-311x00037519>
- Lakens, D. (2022). Sample Size Justification. *Collabra: Psychology*, 8(1), 1–28. <https://doi.org/10.1525/collabra.33267>
- Leite, M. E., Karina, N., & Primo, M. (2012). *OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS DO NORTE DE MINAS NO ENFRENTAMENTO DOS DESAFIOS DA GESTÃO MUNICIPAL*. 5–17.
- Lui, L., & Schabbach, L. M. (2020). Cooperação intergovernamental e consórcios públicos: uma análise da celebração de convênios. *Ciências Sociais Unisinos*, 56(1), 13–25. <https://doi.org/10.4013/csu.2020.56.1.02>
- Lui, L., Schabbach, L. M., & Nora, C. R. D. (2020). Health regionalization and federative cooperation in Brazil: The role of inter-municipal consortium. *Ciência e Saúde Coletiva*, 25(12), 5065–5074. <https://doi.org/10.1590/1413-812320202512.03752019>
- Macedo, F. C. de, & Pequeno, R. D. S. A. (2020). O Contexto do Federalismo Brasileiro: possibilidades de cooperação intergovernamental via consórcios públicos. *Redes*, 25(3), 915–939. <https://doi.org/10.17058/redes.v25i3.15250>
- Machado, J. A., & Andrade, M. L. C. (2014). Cooperação intergovernamental, consórcios públicos e sistemas de distribuição de custos e benefícios. *Revista de Administração Pública*, 48(3), 695–720. <https://doi.org/10.1590/0034-76121626>
- Marroni, C. H., Franzese, C., & Panosso, A. (2020). Consórcios públicos intermunicipais: caminho para descentralização e redução de desigualdades nas políticas públicas? *Enfoque: Reflexão Contábil*, 40(1), 17–29. <https://doi.org/10.4025/enfoque.v40i1.42695>
- Mello, G. A., Pereira, A. P. C. D. M., Uchimura, L. Y. T., Iozzi, F. L., Demarzo, M. M. P., & Viana, A. L. D. (2017). A systematic review of the process of regionalization of Brazil's unified health system, SUS. *Ciência e Saúde Coletiva*, 22(4), 1291–1310. <https://doi.org/10.1590/1413-81232017224.26522016>
- Mendonça, F. F., & Andrade, S. K. A. V. (2018). Consórcio Público de Saúde como arranjo para relação federativa e o processo de regionalização. *Redes*, 23(3), 206. <https://doi.org/10.17058/redes.v23i3.12216>
- Muller, E. V., & Greco, M. (2010). Avaliação da satisfação dos usuários com os serviços do consórcio intermunicipal de saúde do noroeste do Paraná. *Ciência & Saúde Coletiva*, 15(3), 925–930. <https://doi.org/10.1590/s1413-81232010000300036>
- Nicoletto, S. C. S., Cordoni Jr., L., & Costa, N. do R. (2005). Consórcios Intermunicipais de Saúde: o caso do Paraná, Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, 21(1), 29–38. <https://doi.org/10.1590/s0102-311x2005000100004>
- Noordzij, M., Dekker, F. W., Zoccali, C., & Jager, K. J. (2011). Sample size calculations. *Nephron - Clinical Practice*, 118(4), 319–323. <https://doi.org/10.1159/000322830>

- Pereira, G. A., & Belchior, T. (2022). *CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL: características dos municípios participantes PUBLIC INTERMUNICIPAL CONSORTIUM: characteristics of the participating municipalities*. 1–14.
- Pinto, V. de P. T., Teixeira, A. H., Santos, P. R., Araújo, M. W. A. de, Moreira, M. Á. G., & Saraiva, S. R. M. (2014). Avaliação da acessibilidade ao Centro de Especialidades Odontológicas de abrangência macrorregional de Sobral, Ceará, Brasil. *Ciência e Saúde Coletiva*, 19(7), 2235–2244. <https://doi.org/10.1590/1413-81232014197.09862013>
- Razuk, N., & Ribeiro, M. (2014). Consórcio público e gerenciamento de resíduos sólidos: aspectos de eficiência e cooperação. *Pensar - Revista de Ciências Jurídicas*, 19(1), 151–178. <https://doi.org/10.5020/2317-2150.2014.v19n1p151>
- Rotta, E., & Franqui, L. H. T. (2019). Saneamento básico na região das Missões: realidade e desafios na implantação de políticas públicas que promovam o desenvolvimento. *Redes*, 24(3), 313–333. <https://doi.org/10.17058/redes.v24i3.9894>
- Saito, S. M., Nogueira, F. R., de Resende Londe, L., Marchezini, V., Canil, K., & de Carvalho Rosa, F. (2021). Strengthening ties: Inter-municipal cooperation for disaster risk reduction. *Urbe*, 13, 1–15. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.013.e20200403>
- Saldanha, A. C. (2009). Estado Federal e Descentralização: uma visão crítica do federalismo brasileiro. *Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos*, 30(59). <https://doi.org/10.5007/2177-7055.2009v30n59p327>
- Silveira, R. C. E. da. (2008). Consórcios Públicos: uma alternativa viável para a gestão regionalizada de resíduos sólidos urbanos. *Redes. Revista Do Desenvolvimento Regional*, 13(1), 205–224.
- Strelec, T., & Fonseca, F. (2012). Alcances e Limites da Lei dos Consórcios Públicos-um balanço da experiência consorciativa no estado de São Paulo. *Cadernos Adenauer*, 4, 145–140.
- Thesing, N. J., Allebrandt, S. L., Nuske, M. A., & Gessi, N. L. (2018). Organização Intermunicipal: estudo de caso do Consórcio Público de Saúde na Região Fronteira Noroeste do Rio Grande do Sul. *Redes*, 23(3), 188. <https://doi.org/10.17058/redes.v23i3.12155>
- Vale, I., Tereza, S., Tereza, S., Vale, I., & Dourada, S. (2015). *Desafios dos Consórcios Públicos Intermunicipais na Gestão dos Resíduos Sólidos no Brasil: Estudo de Caso nos Consórcios Públicos Vale do Santa Tereza - CONVale e Vale do Serra Dourada - VALECon*.
- Ventura, K. S., & Suquizaqui, A. B. V. (2020). Aplicação de ferramentas SWOT e 5W2H para análise de consórcios intermunicipais de resíduos sólidos urbanos. *Ambiente Construído*, 20(1), 333–349. <https://doi.org/10.1590/s1678-86212020000100378>