

# PANORAMA DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS NO CAMPO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL:

## Tendências e desafios <sup>1</sup>

**Luís Paulo Bresciani**

*luis.bresciani@online.uscs.edu.br*

**Anderson Gedeon Buzar Reis**

*anderson.reis0259@uscsonline.com.br*

**Simone Maria Mozelli da Silva**

*mozelli45@gmail.com*

**Thaís Paulino Damo**

*thapaulino@hotmail.com*

**Palavras-chave:** Cooperação intergovernamental. Assistência social. Associativismo territorial. Gestão compartilhada.

### 1. INTRODUÇÃO

O desenvolvimento do Estado brasileiro trouxe a construção de um novo formato federativo, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, que prima pela descentralização do poder. Nessa perspectiva, o protagonismo direcionou-se para os municípios, os quais passaram a executar políticas públicas que antes eram de responsabilidades da União ou dos estados (HENRICHES; LIMA; CUNHA, 2020).

No âmbito da assistência social a concentração de recursos e a regulação de programas se concentram ainda no nível federal, mas a sua execução ocorre de modo descentralizado, através de estados e municípios, com destaque para os governos municipais que veem aumentada a demanda por serviços socioassistenciais (ARRETCHE, 2012; BICHIR; SIMONI; PEREIRA, 2020).

Nessa direção em prol da expansão de serviços socioassistenciais, houve a construção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), instituído com o objetivo de organizar a política de assistência social, e assim consolidar o modo de gestão compartilhada, que se caracteriza pela responsabilidade dos três entes federativos na condução de serviços entre as partes envolvidas e com a participação social (SPOSATI, 2006).

---

<sup>1</sup> Trabalho submetido ao Eixo 1 - Gestão para o Desenvolvimento e Regionalidade do ENGECE, de 25 a 27 de outubro de 2021.

Nesse cenário, os municípios passaram a ter uma atuação fundamental para o desenvolvimento social na escala local, no entanto, as obrigações aumentaram de forma a não acompanhar as receitas, gerando restrições de capacidade operacional e financeira para os municípios, particularmente, aqueles de menor porte, e ocasionando a ineficiência de serviços públicos (BEL; WARNER, 2015; HENRICHS; LIMA; CUNHA, 2020).

Diante disto, as autoridades municipais identificaram que para serem mais competitivas, reduzirem seus custos operacionais, conquistarem economia de escala na prestação de serviços públicos, e avançar na proteção social e bem-estar dos cidadãos, uma das estratégias seria a criação de centros de serviços compartilhados (FRÈRE; LEPRINCE; PATY, 2014; FERREIRA; BRESCIANI; MAZZALI, 2014).

### **1.1. Problematização e Objetivos**

A pergunta que orienta esse estudo está assim colocada: onde estão e como atuam os consórcios intermunicipais no Brasil, orientados especificamente para a política pública de assistência social? Desse modo, o objetivo da pesquisa é apresentar e analisar a distribuição geográfica e atuação desses consórcios, e especificamente identificar concentrações estaduais e regionais, seus principais programas e sua abrangência temática.

### **1.2 Justificativa**

As diferentes formas de associativismo territorial têm se orientado para solucionar um problema-chave nas relações intergovernamentais brasileiras: como fazer uma descentralização de políticas públicas em que o município é o protagonista, tendo que lidar com expressivas desigualdades regionais (ABRUCIO; SANO; SYDOW, 2010).

Neste sentido, ao verificarmos a literatura que trata sobre a temática de consórcios intermunicipais, que surgiram recentemente como instrumentos institucionais para proporcionar maior amplitude, articulação e gestão das políticas públicas locais, verifica-se uma lacuna de pesquisas na área da assistência social. Isso vai de encontro dos instrumentos normativos do SUAS, que estimulam a criação de consórcios e atribuem responsabilidades compartilhadas entre os entes federados (CALDAS, 2007; CNAS, 2012).

Dessa forma, pretende-se com o presente estudo analisar a existência de avanços recentes no modelo cooperativo intermunicipal, contribuindo para o amadurecimento do federalismo brasileiro, a superação de limitações e a elevação de capacidade dos governos municipais na sua resposta às demandas da população na implementação e gestão de serviços

públicos voltados à proteção social (CHERUBINE; TREVAS, 2013; MACEDO; PEQUENO, 2020).

## 2. METODOLOGIA

O estudo tem caráter descritivo, através de um método de levantamento documental, com utilização de dados primários e secundários. Assim o estudo se identifica como uma pesquisa básica pura e documental (GIL, 2017). Foram utilizados dados sobre consórcios oriundos do site <http://consorcios.cnm.org.br>, onde estão listados (601) consórcios públicos.

Desse total, segundo a Confederação Nacional dos Municípios (CNM), 119 consórcios possuem como área de atuação a assistência social, sendo que a amostra foi composta por 80 entidades, com dados coletados no ano de 2021. O intuito foi identificar o foco de atuação específico desses consórcios dentro da política de assistência social e assim reconhecer quais programas são mais desempenhados e que justificam a cooperação entre os municípios.

Os dados sobre quantidades, onde estão localizados, população atendida e abrangência, tanto populacional como territorial, foram coletados através da plataforma *online* denominada *Observatório municipalista de consórcios públicos*, disponibilizada no endereço eletrônico <http://www.consorcios.cnm.org.br>, também vinculado à CNM.

Com relação aos programas desenvolvidos, a identificação ocorreu por meio de verificação em *sites* oficiais e para aqueles que não possuíam foi realizada a busca por envio de *e-mails* e por telefonemas. Os contatos foram realizados junto aos responsáveis dentro de cada consórcio pela política de assistência social, com a padronização de uma pergunta norteadora sobre a identificação das ações e programas de atuação na área.

## 3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os dados revelaram que 70% dos consórcios constituídos para atuação na área da assistência social atendem populações de até 100 mil habitantes, e o número de consórcios que abrangem territórios até 20.000 m<sup>2</sup> equivale a 64 e acima de 20.000 m<sup>2</sup> equivale a 16.

Os resultados permitem afirmar que a maior parte dos consórcios são constituídos por municípios pequenos e conseqüentemente atendem populações menores, o que corrobora com a literatura que relata que existe um efeito positivo entre consórcios e tamanho da população. Isso permite a redução de custos para os municípios, ampliação da capacidade de atendimento, fortalecimento da regionalização e melhores indicadores de desempenho

(BEL; MUR, 2009; PEREIRA; MOREIRA, 2016; MORAIS; CHAVES, 2016; FERRARESI; MIGALI; RIZZO, 2018; KLOK *et al.*, 2018; LEAL *et al.*, 2019; SILVESTRE *et al.*, 2020).

Com relação à distribuição dos consórcios intermunicipais pelas regiões geográficas do Brasil, identificou-se que a região Sul é a que possui o maior número com 35, seguida das regiões Sudeste (23), Nordeste (11), Centro-Oeste (9), e Norte (2). Diante deste cenário, buscou-se verificar quais os estados brasileiros que mais concentram consórcios com atuação na área da assistência social, e merece destaque o estado do Rio Grande do Sul, que possui o maior número (16).

A análise também identificou as ações e programas que os consórcios desenvolvem na área da assistência social, e constatou-se que, da amostra analisada, 29 efetivamente desempenham ações e programas e 27 ainda não desenvolvem nenhuma ação efetiva. Todos os demais (24) não responderam à questão. Embora o estado do Rio Grande do Sul tenha o maior número de consórcios aptos, é o estado de Santa Catarina que possui o maior número de consórcios (8) que efetivamente desenvolvem programas concretos no campo da assistência social, evidenciando maior engajamento e busca de capacitação para a melhor implementação e coordenação de serviços públicos que proporcionem trajetórias de avanço (CHERUBINE; TREVAS, 2013; MACEDO; PEQUENO, 2020).

Quanto à ação e programa mais desenvolvidos nos consórcios analisados, observa-se que a casa de acolhimento institucional representa 65,5% do rol de programas analisados. O programa é voltado para crianças de 0-12 anos e adolescentes de 12-21 anos em situação de vulnerabilidade social e consiste em um serviço de proteção social especial de alta complexidade, garantindo alimentação, moradia e higienização para crianças e adolescentes que se encontram em situação de abandono, negligência, destituição do poder familiar, omissão ou abuso dos pais e/ou responsáveis.

Esse resultado indica que o consorciamento dos municípios proporciona redução de custos com a manutenção desse programa, economia de escala em aquisições e compartilhamento de capacidade técnica qualificada entre os municípios para suporte ao público-alvo, corroborando com os resultados encontrados por Bel e Mur (2009); César (2017); Ferraresi; Migali e Rizzo (2018); Klok *et al.* (2018) e Silvestre *et al.* (2020).

Em relação aos consórcios atuantes na área da assistência social, destacam-se em especial o Consórcio Intermunicipal Grande ABC e o Consórcio Intermunicipal da Serra Catarinense, devido ao grande número de ações e programas desenvolvidos. Esses

consórcios são os que mais praticam a regionalização e integração das ações entre os municípios consorciados e podem ser exemplos para aqueles que ainda não atuam ou possam vir a ser constituídos para atuarem na área da assistência social.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo revela um panorama dos consórcios intermunicipais no Brasil, levando em consideração a atuação específica no campo da assistência social, com destaque para a região Sul do país, e especialmente para o Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Além disso, levando em consideração apenas os consórcios intermunicipais com atuação na área da assistência social, verificou-se que existe um número reduzido de entidades que efetivamente desempenham políticas e programas, de acordo com as fontes consultadas.

A pesquisa aponta também que as casas de acolhimento institucional refletem o programa mais desenvolvido dentro dos consórcios, o que sugere uma tendência dos municípios a se unirem para criar adequados espaços de alta complexidade que propiciem o cuidado com as crianças e adolescentes em situação de vulnerabilidade social.

Dessa forma, a pesquisa busca contribuir também para que o consorciamento se revele como uma relevante alternativa de suporte ao poder público municipal para superar limitações, ampliar capacidades e expandir a rede de serviços sociais em escala regional.

#### REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; SANO, H.; SYDOW, C.T. Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. *In: Jeroen Klink (Org.). Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas*. São Paulo: Annablume, p. 21-48, 2010.

ARRETCHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas/ Fiocruz, 2012.

BEL, G.; MUR, M. Intermunicipal cooperation, privatization and waste management costs: evidence from rural municipalities. **Waste Management**, v. 29, n. 10, p. 2772-2778, 2009.

BEL, G.; WARNER, M. E. Inter-municipal cooperation and costs: expectations and evidence. **Public Administration**, v. 93, n. 1, p. 52-67, 2015.

BICHIR, R.; SIMONI, S. J.; PEREIRA, G. Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação: o caso do sistema único de assistência social (SUAS). **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 35, n. 102, 2020.

CALDAS, E. de L. **Formação de agendas governamentais locais: o caso dos consórcios intermunicipais**. 2007. 227 p. Tese (Doutorado) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

CESAR, P. S. M. **Consórcios públicos interfederativos em Minas Gerais: arranjos intermunicipais para a gestão regional associada de políticas públicas.** 2017. 187 p. Dissertação (Mestrado) - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2017.

CHERUBINE, M.; TREVAS, V. **Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro.** São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **Consórcios públicos intermunicipais.** Disponível em: <https://consorcios.cnm.org.br>. Acesso em: 8 fev 2021.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Resolução nº 33 de 12 de dezembro de 2012.** Aprova a norma operacional básica do sistema único de assistência social. Brasília, 2012.

FERRARESI, M.; MIGALI, G.; RIZZO, L. Does intermunicipal cooperation promote efficiency gains? Evidence from italian municipal unions. **Journal of Regional Science**, v. 58, n. 5, p. 1017-1044, 2018.

FERREIRA, C.; BRESCIANI, L. P.; MAZZALI, L. Centros de serviços compartilhados: da experiência britânica às perspectivas de inovação na gestão pública brasileira. **Revista do Serviço Público**, v. 61, n. 4, p. 387-403, 2014.

FRÈRE, Q.; LEPRINCE, M.; PATY, S. The impact of intermunicipal cooperation on local public spending. **Urban Studies**, v. 51, n. 8, p. 1741-1760, 2014.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisas.** 6ª edição. São Paulo: Atlas, 2017.

HENRICHES, J. A.; LIMA, D. V.; CUNHA, M. V. **Consórcios públicos intermunicipais: estrutura, prestação de contas e transparência.** 2ª edição, Brasília: CNM, 2020.

KLOK, P. *et al.* Intermunicipal cooperation in the Netherlands: the costs and the effectiveness of polycentric regional governance. **Public Administration Review**, v. 78, n. 4, p. 527-536, 2018.

LEAL, E. M. M. *et al.* Razões para a expansão de consórcios intermunicipais de saúde em Pernambuco: percepção dos gestores estaduais. **Saúde e Sociedade**, v. 28, n. 3, p. 128-142, 2019.

MACEDO, F. C. de; PEQUENO, R. dos S. A. O contexto do federalismo brasileiro: possibilidades de cooperação intergovernamental via consórcios públicos. **Revista do Desenvolvimento Regional**, v. 25, n. 3, p. 915-939, set./dez. 2020.

MORAIS, V. S. de.; 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, n. 2, p. 349-360, 2016.

PEREIRA, G. A.; MOREIRA, T. B. da S. Consórcio público intermunicipal: características dos municípios participantes. **Revista de Políticas Públicas**, v. 20, n. 1, p. 307-325, jan./jun. 2016.

SILVESTRE, H. C. *et al.* Is cooperation cost reducing? An analysis of public-public partnerships and inter-municipal cooperation in brazilian local government. **Local Government Studies**, v. 46, n. 1, p. 68-90, 2020.

SPOSATI, A. Gestão pública intersetorial: sim ou não? Comentários de experiência. **Serviço Social & Sociedade**, v. 85, p. 133-141, 2006.