

**DESIGN POLÍTICO E EFETIVIDADE: Estudo de Casos em Redes Intermunicipais de  
Cooperação sob a Ótica da Teoria de Construção Social**

**ÉRIKA MAYUMI KATO-CRUZ**

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO (USP)

**JOÃO LUIZ PASSADOR**

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO (USP)

## **DESIGN POLÍTICO E EFETIVIDADE: Estudo de Casos em Redes Intermunicipais de Cooperação sob a Ótica da Teoria de Construção Social**

### **INTRODUÇÃO**

Como modelo de cooperação federativa horizontal, os consórcios intermunicipais tiveram sua difusão mais expressiva a partir da Lei 11.107/2005. Considerada um marco, a presente lei regulamentou a contratação dos consórcios intermunicipais, uma prática já existente em muitos Estados diante da descentralização (Linhares, Messenberg & Ferreira, 2017) e a fragilidade dos municípios em termos de organização financeira, administrativa e política (Borba & Oliveira, 2020; Leal et. al., 2019; Rocha, 2016).

A partir dos consórcios, os municípios têm conseguido melhorar a sua gestão e resolver problemas comuns, ampliando o diálogo e a capacidade de atendimento à população com maior eficiência e economia de recursos (Batista et. al., 2011), principalmente do ponto de vista econômico.

No entanto, por contemplar um arranjo cooperativo, com uma demanda expressiva de coordenação de ações coletivas, os consórcios intermunicipais podem ser tidos como instrumentos sociais, modelos de construção social, que abrangem a participação de diferentes indivíduos com diferentes realidades e anseios (Pierce et. al., 2014).

Em seu estudo, Mintrom, Salisbury & Luetjens (2014) apontam para a relevância dos atores sociais no contexto da prática política, destacando a sua capacidade transformadora na promoção de mudanças políticas a partir da mobilização de grupos sociais.

Assim, considerando que o objetivo de uma política pública é solucionar problemas sociais com a coordenação de ações coletivas, passível, assim, de controle social, os consórcios, nesse aspecto, podem ser vistos como redes de construções sociais (Mintrom, Salisbury & Luetjens, 2014). Desse modo, estudar construções sociais no âmbito dos consórcios intermunicipais ajuda a melhor compreender a sua dinâmica e efetividade, representando um *gap* nos estudos sobre design político (Schneider & Sidney, 2009).

Por design político, entende-se o conteúdo, as práticas e as consequências de uma política pública (Schneider & Ingram, 1997), dessa forma, a análise dos consórcios sob a ótica de design político se justifica, na medida em que influencia nas escolhas políticas (Schneider & Ingram, 2014).

Nesse contexto, o design político, como conteúdo da política pública, guia o estabelecimento dos consórcios e direciona as ações que levam aos resultados pretendidos (ou não) pela rede junto a sua população-alvo (Schneider & Ingram, 1997)

A partir daí, algumas questões surgem: Como se dá a relação entre design político e construção social no contexto dos consórcios intermunicipais? De que maneira essa relação influencia na efetividade da rede?

Logo, o presente estudo busca compreender como o design político se relaciona com a efetividade de consórcios intermunicipais de cooperação, com foco na análise de construção social. Para tanto, propõe como objetivos específicos: (1) caracterizar a rede/consórcio em estudo; (2) caracterizar o design político da rede/consórcio; (3) compreender como se dá a efetividade da rede; e (4) caracterizar as construções sociais diante desse contexto.

### **FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

Um consórcio intermunicipal constitui uma pessoa jurídica que estabelece “relações de cooperação federativa [...] constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de

direito privado sem fins econômicos” (Brasil, 2007, sp). Nota-se que a discussão inicial sobre consórcios públicos, com foco nas gestões municipais, ocorreu a partir do pacto federativo instaurado pela Constituição Federal de 1988 (Trevas, 2013), por meio da incorporação dos municípios como entes federados. Tal ação, segundo Linhares, Messenberg e Ferreira (2017, p. 68), “contemplou um modelo federativo descentralizado e cooperativo como forma organizacional do Estado brasileiro”, resultando na transformação das relações sociais e da atuação da Administração Pública nesse contexto. A partir daí os municípios passaram a ter autonomia no que tange a organização financeira, administrativa e política.

Nota-se, no entanto, que o crescimento exponencial desse modelo cooperativo, já previsto no Artigo 23 da Constituição Federal (cujo texto atual foi instituído pela Emenda Constitucional nº53 de 2006), ocorreu apenas em meados nos anos 90 com a Emenda Constitucional (EC) nº19 de 1998 (Linhares, Messenberg & Ferreira, 2017). Com vista ao bem-estar e desenvolvimento, tais regulamentações possibilitam a gestão associada de serviços públicos, assim como “a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos” (Brasil, 1998), dando ainda mais autonomia de gestão aos municípios.

Apenas em 2005 foi promulgada a Lei nº 11.107, conhecida como Lei dos Consórcios Públicos, considerada um marco institucional importante para a gestão pública no Brasil, especialmente em âmbito municipal. A lei, assim, destaca a possibilidade de União, Estados, Municípios e Distrito Federal de contratarem consórcios públicos para realização de objetivos que sejam de interesse comum. Em 2007 é publicado o Decreto nº 6.017 que apresenta as normas gerais de execução da Lei nº 11.107/05.

A lei 11.107/2005 representou um marco regulatório no que tange a contratação de consórcios intermunicipais (Linhares, Messenberg & Ferreira, 2017). Logo, como política pública de regulamentação, a lei impôs regras gerais para a instituição, formalização e gestão de consórcios (Silva, sn), caracterizando o seu design político.

Como design político entende-se, segundo Scheneider e Ingram (1997), o conteúdo, as práticas e as consequências de uma política pública. Para Ingram, Schneider e Deleon (2014, p. 95) são elementos observáveis do design político, além dos benefícios e encargos,

os objetivos a serem alcançados ou os problemas a serem resolvidos, as ferramentas utilizadas para mudança de comportamento, as regras para inclusão ou exclusão, a racionalidade que legitima a relação interna de causa e efeito conectando os meios aos fins, e a estrutura de implementação.

Caracterizar design político remete a compreensão destes elementos. Desse modo, dependendo da questão de pesquisa e objetivos a serem alcançados, o design pode compor diferentes dimensões, dentre elas a incorporação das construções sociais como nível de análise (Schneider & Sidney, 2009). Nesse âmbito, a compreensão de valores (incluindo construção social, lógica e suposições subjacentes) passa a ser parte integrante da análise de design político (Schneider & Sidney, 2009).

Logo, dada a compreensão de que a realidade é construída socialmente e de que um consórcio é composto por diferentes atores sociais, este pode ser entendido como um instrumento social passível de controle social (Pierce et. al., 2014; Paula, 2005; Schneider, Ingram & Deleon, 2014).

Nessa perspectiva, as construções sociais naturalmente integram o design político, impactam na agenda política e dão legitimidade as escolhas políticas, sendo absorvidas pelos beneficiários da política pública (Pierce et. al, 2014), no caso dos consórcios, os municípios. Assim, compreender construção social consiste em identificar o sentido que as pessoas dão a realidade, isto é, a imagem que criam desta realidade (Schneider

& Ingram, 1997, tradução nossa).

Dentre as diversas abordagens que visam a análise de políticas públicas, destaca-se a Teoria de Construção Social e Design Político de Anne Schneider e Helen Ingram, a partir da qual busca-se a compreensão do processo político (Tsubaki, 2019), por meio da compreensão da relação entre construção social e poder político. Ingram, Schneider e Deleon (2007) afirmam que o design político tem influência sobre a orientação política e a participação das populações-alvo, ou seja, “os grupos escolhidos para receber os benefícios ou encargos, por meio dos vários elementos do design político” (Ingram, Schneider & Deleon, 2007, p. 95), entendido neste trabalho como os beneficiários da política pública, no caso, os municípios.

A relação, assim, entre poder político (fraco ou forte) e construção social (positiva ou negativa) pode resultar na visualização de quatro diferentes grupos de populações-alvo, a saber: (1) favorecidos: grupos com forte influência política e construção social positiva (exemplo: comunidade científica); (2) contendores: grupos com forte influência política, no entanto, construção social negativa (exemplo: empresários corruptos) e; (3) dependentes: grupos com fraca influência política e construção social positiva (exemplo: crianças); e (4) desviantes: grupos com fraca influência política e construção social negativa (exemplo: criminosos) (Schneider & Ingram, 1993).

Como complemento, além da proposição direcionada à identificação e à compreensão das populações-alvo, tem-se a compreensão dos efeitos *feed(back)-forward* (Pierce et. al., 2014). Desse modo, nota-se que certos grupos podem ser enquadrados de maneiras distintas por diferentes pontos de vista (Ingram, Schneider & Deleon, 2007), assim como há a possibilidade de populações-alvo mudarem a sua condição ao longo do tempo (Pierce et. al., 2014), sendo o design político uma força importante para essa mudança (Sabatier, 2007). Para Sabatier (2007, p. 109), uma política pública pode “prover foco, recursos, arenas e pronta mobilização de atores sociais para mudanças em construções sociais predominantes”, além de fortalecer a construção social de grupos intermediários.

É importante notar a dinâmica cíclica ente design político, populações-alvo e efeitos *feed-forward*. Se o design político é uma função da construção social e poder criando uma proposição de populações-alvo, ou se a construção social e poder é uma função do design político criando uma proposição de impactos *feed-forward* (Pierce et. al., 2014, p. 6).

Logo, compreender os efeitos *feed-forward* do design político é compreender as consequências da política pública frente aos objetivos pretendidos, podendo haver, nesse interim, reforço ou mudança na própria construção social das populações-alvo (Pierce et. al., 2014). Desse modo, como arranjo cooperativo, os municípios possuem seus objetivos individuais, mas também visam o alcance de interesses comuns (Borba & Oliveira, 2020), o que torna a gestão do consórcio fundamental para sua efetividade.

Como efetividade, entende-se o alcance de resultados positivos conjuntos, o que normalmente não ocorre por meio de atuações individuais (Provan & Kenis, 2008); como grupo, as organizações melhoram a sua capacidade de lidar com as demandas ambientais e estimulam o desenvolvimento regional (Moynihan, 2009). A análise de efetividade, assim, se alinha às ideias de Raab, Mannak e Cambré (2015) e Provan e Milward (2001), considerando o alinhamento de interesse dos diferentes atores.

## **METODOLOGIA**

A presente proposta de pesquisa se caracteriza como um estudo qualitativo e descritivo (Creswell, 2010). Visa desse modo, compreender o contexto político e social de consórcios intermunicipais, denominados também neste estudo como redes intermunicipais

de cooperação. Se propõe, assim, a analisar a relação entre o design político, que direciona as ações de consórcios intermunicipais, e a efetividade do arranjo, com foco na análise de construção social.

Com relação ao tipo de pesquisa, optou-se pelo estudo de caso (Eisenhardt, 1989), dada a profundidade de análise que se exige na referida pesquisa. Para a escolha dos casos se considerou os consórcios intermunicipais multifinalitários de natureza jurídica de direito público localizados no Centro-oeste do Estado de São Paulo. Foram realizadas ligações para todos os consórcios de interesse, obtendo o retorno de três, os que compuseram o referido estudo.

A coleta dos dados ocorreu, preferencialmente (por se tratar de análise de construção social), por meio de entrevistas com os atores que compõem a estrutura organizacional de cada arranjo, a saber: componentes de conselhos de prefeitos, conselhos fiscais, secretarias executivas e *stakeholders*. De forma complementar, o estudo fez uso de grupo foco, dada a realidade encontrada em campo, bem como direcionamento dos gestores de cada arranjo. Os sujeitos da pesquisa foram indicados pelo método “bola de neve”, iniciando com o gestor do consórcio. Assim, para o presente estudo foram ouvidos: pessoal de apoio técnico e administrativo do consórcio e da prefeitura, secretários municipais e representantes de órgãos de apoio.

Para a triangulação dos dados, de modo complementar e confirmatório aos dados das entrevistas, a pesquisa contou com a análise de documentos e bibliografias, bem como observações assimétricas *in loco* (sedes dos consórcios e reuniões de governança, quando permitido).

Ao todo, foram analisados três consórcios intermunicipais (dos 24 consórcios multifinalitários de natureza jurídica de direito público localizados no estado de São Paulo), contando com 17 entrevistas (dentre elas 15 individuais e duas em forma de grupo de foco – por opção do próprio consórcio –, totalizando uma média de 14,5 horas), 15 documentos oficiais (estatutos, regulamentos e protocolos de intenção), além de editais de licitações e concursos publicados, sites institucionais, portal da transparência e demais sites indicados pelos consórcios (como de projetos em andamento e parceiros); por fim, bibliografias sobre o tema (estudos anteriores e legislações) e observações assimétricas nas sedes dos consórcios e reuniões de governança (possível em apenas um dos consórcios).

Para melhor compreensão das categorias de análise, tem-se as Definições Constitutivas (DC) e Definições Operacionais (DO) da pesquisa: (1) Design político: DC - Conteúdo, práticas e consequências da política pública (Schneider & Ingram, 1997), DO - Elementos observáveis: benefícios/encargos, objetivos/problemas, ferramentas/regras/racionalidades e estrutura de implementação (Ingram, Schneider & DeLeon, 2014); (2) Efetividade: DC - Alcance dos objetivos pretendidos pelos participantes (Provan, Fish & Sydow, 2007), DO - Relação entre os objetivos pretendidos *versus* resultados alcançados quanto ao atendimento das demandas dos municípios (Maynihan, 2009) enquanto consórcios; (3) Construção social: DC - Sentido que as pessoas dão a realidade, a imagem que criam desta realidade (Schneider & Ingram, 1997, tradução nossa)., DO - Modo como os envolvidos observam a realidade do consórcio e o seu impacto na agenda política, na legitimidade das escolhas políticas e na sua participação enquanto membro do grupo (Pierce et. al., 2014).

Por fim, a análise dos dados partiu do entendimento de que o design político, enquanto elemento de uma política pública, influencia nas escolhas políticas e na participação dos municípios, no caso dos consórcios intermunicipais, o que, por sua vez, leva à compreensão da efetividade do arranjo. Em relação ao design político o foco ocorreu na compreensão dos seguintes aspectos: objetivos do consórcio, regras e regulamentos, estrutura de implementação, benefícios e desafios. A análise de efetividade, por sua vez,

ocorreu pelo comparativo entre os objetivos pretendidos e os alcançados, tendo o design político como facilitador ou não desse processo diante da construção social dos envolvidos. Após a definição dos construtos, seleção dos casos, entrada em campo, a partir das definições de sujeitos, instrumentos e protocolos de coleta, a coleta dos dados permitiu a observação de similaridades e diferenças entre os casos, assim como a análise do modelo de pesquisa proposto frente a realidade do campo. (Eisenhardt, 1989). Como apoio à sistematização dos dados, o estudo fez uso do Software Atlas/ti.

## ANÁLISE DOS RESULTADOS

A presente seção está organizada da seguinte forma: discussão dos dados individualmente por consórcio, considerando, respectivamente, caracterização do consórcio, caracterização do design político e sua relação com efetividade da rede, a partir da perspectiva de construção social, e análise final e comparativa dos consórcios.

### Consórcio Intermunicipal 1

Entrevistado	Atividade
1	Gestora executiva do consórcio
2	Secretário de Assistência Social de município
3	Secretária de Cultura e Turismo de município
4	Assistente contábil do consórcio
5	Parceiro do consórcio
6	Coordenadora de projetos do consórcio
7	Coordenadora de compras e pregoeira do consórcio

O primeiro consórcio foi fundado em 1985, conta com 42 municípios, que possuem autonomia, mas que, via consórcio, desenvolvem ações conjuntas que contribuem para o desenvolvimento socioeconômico da região em que atua. Sob o lema “sozinho o problema é seu, juntos ele é nosso” o consórcio possui uma sede, em que atuam 12 funcionários, cujas funções variam desde a gestão executiva até o apoio técnico; com atuação externa a sede são mais de 100 colaboradores, segundo afirma uma das entrevistadas.

Dentre os principais objetivos apontados estão: (1) representar os municípios perante outras entidades; (2) fazer a gestão das atividades do consórcio; (3) gerenciar programas para promoção e aceleração de desenvolvimento socioeconômico da região; (4) promover formas articuladas de planejamento do desenvolvimento regional; (5) produzir informações, estudos e troca de experiências entre os consorciados.

A **estrutura** do consórcio é formada por: Assembléia Geral (prefeitos dos municípios participantes do consórcio), Presidente (prefeito de um município) e Vice-presidente (prefeito de um município), Secretário (prefeito de um município), Tesoureiro (prefeito de um município), Conselho Fiscal (representante e suplente de cada município indicado pelo Poder Executivo), Câmaras Técnicas (representante técnico de cada município indicado pelo Poder Executivo) e Diretoria Executiva (órgão executivo constituído pelo Poder Executivo e corpo técnico e administrativo).

As **regras e regulamentos** estão descritas no protocolo de intenções, no Estatuto e Regimento Interno do consórcio, mas conforme os programas e projetos vão surgindo, há regras específicas para garantir que tudo aconteça de forma adequada, alinhada aos objetivos do consórcio. Influências externas, como a fiscalização do Tribunal de Contas e o surgimento de leis, como a nova Lei de Licitações, segundo a entrevistada 4, traz dificuldades no início, mas consiste em um processo de adaptação, ou seja, assusta no começo, mas depois facilita, trazendo maior transparência ao processo como um todo. A

entrevistada comenta também que não há grandes impasses com o Tribunal de Contas, uma vez que buscam se organizar e planejar as atividades com antecedência, bem como registrar tudo o que é necessário.

A **estrutura de implementação** dos projetos e ações advém das necessidades dos municípios, trazidas, principalmente pelos prefeitos nas reuniões de consorciados; no entanto, como o consórcio trabalha bastante com atualizações e capacitações, muitos projetos acabam também surgindo daí. Todas as ideias são discutidas e aquelas que tem adesão dos municípios são levadas adiante. Os municípios têm autonomia para participar ou não dos programas e projetos, havendo um rateio das despesas. Independente disso há uma taxa que é paga mensalmente pelos consorciados para a manutenção do consórcio em si (sede).

Os **benefícios** proporcionados pelo consórcio são muitos, entre eles, o principal, a economia de escala, principalmente para os municípios menores. O consórcio possibilita, assim, a realização de atividades, como compras e capacitações, sendo fundamental, para tanto, o envolvimento de todos os setores dos municípios, conforme afirma a entrevistada 1. Outro aspecto apontado como benefício do consórcio é a contribuição para a gestão dos municípios no sentido de suprir certas necessidades, especialmente, de informações e gestão. Segundo a entrevistada 1 faltam pessoas capacitadas para assumir as secretarias e muitos que assumem não tem conhecimento em gestão, e o consórcio, de certa forma, supre um pouco essa lacuna. Consiste, desse modo, em uma forma de incentivo aos gestores, técnicos, servidores, uma vez que os envolve também nas atividades, ou seja, há valorização. De forma complementar, os gestores passam a ter a oportunidade de se envolver mais em programas macro, que envolvem decisões mais táticas e estratégicas. Apesar de criticar a carência de atuação dos governos estadual e federal no que tange a ações diretas junto aos municípios, o entrevistado 2 visualiza o consórcio como uma alternativa fundamental para o estabelecimento de políticas públicas e programas regionais. Além disso destaca a relevância do consórcio para a troca de experiências entre os gestores e municípios, no sentido de lidar com demandas municipais. A entrevistada 6 destaca a força política proporcionada pela união dos municípios via consórcio público.

Dentre os **desafios** do consórcio estão as mudanças de gestão dos municípios; assim, para tentar contornar ou pelo menos reduzir o impacto negativo, participam das câmaras técnicas, além dos gestores, um funcionário de carreira da prefeitura, responsável por acompanhar as atividades e participar conjuntamente das reuniões. Para a entrevistada 3, as mudanças de gestão sempre constituíram um desafio em termos de gestão de secretaria, assim, ela viu no consórcio uma oportunidade de “*criar raiz*”, ou seja, desenvolver projetos que perpassam a questão de mudança governamental e traga benefícios concretos ao desenvolvimento local e regional na área de cultura e turismo, na qual ela atua. O trabalho com os técnicos contribui significativamente para a manutenção do consórcio e o entrosamento dos municípios, uma vez que, diante de uma mudança de gestão, o funcionário comunica e apresenta à gestora do consórcio o(a) novo(a) secretário(a). No que tange ao envolvimento, destaca-se o desafio maior com relação aos prefeitos. Lidar com tal desafio advém, assim, da maturidade do grupo em buscar constantemente alternativas, principalmente porque as atribuições e responsabilidades dos prefeitos, segundo ela, limitam certas atividades em razão do tempo escasso. E quando há gestores sem experiência, outros ajudam. Um segundo desafio na gestão do consórcio é a sua própria divulgação, hoje a equipe não conta com um trabalho específico na área de marketing, assim, há o reconhecimento de que esta é uma área que precisa de maior atenção por parte da gestão da rede. Todavia, há uma limitação do consórcio em termos administrativos, no sentido de conseguir atender a todas as demandas que surgem. A entrevistada 1 destaca a importância das parcerias nesse caso, bem como o envolvimento dos gestores de secretarias e da gestão

executiva do próprio consórcio; a divisão de tarefas contribui para que todas as áreas caminhem conforme as necessidades em prol do alcance dos objetivos do grupo. Outro desafio diz respeito a participação de alguns municípios, apesar de haver a participação e envolvimento da maioria, ainda há municípios que não participam; tal questão tem grande influência da gestão executiva do município, sendo a questão política um desafio significativo. Nesse contexto, surgem situações, como a citada pela entrevistada 1, com relação a percepção que alguns prefeitos têm de que, se ele capacitar os gestores, ele corre o risco de ganhar um concorrente em eleições futuras. O entrevistado 2, por fim, aponta o desafio em relação a gestão estadual e federal pela limitação de apoio. Por outro lado, o entrevistado 5 aponta uma visão diferente em relação a esse aspecto, para ele a imagem que se tem é de que o Estado é o garantidor do bem comum, todavia, o pensamento deveria ser de baixo para cima, ou seja, a sociedade a partir de suas necessidades é que vai organizar o Estado.

Logo, o primeiro consórcio em análise tem como característica um **design político** composto por objetivos que visam sanar desafios enfrentados pela região rumo a um maior desenvolvimento socioeconômico. Possui uma estrutura organizacional bem definida, assim como regras e regulamentos, contribuindo para o estabelecimento claro e objetivo das atividades. Dentre os principais benefícios do consórcio estão: economia de escala, acesso a informações, contribuição às gestões municipais e troca de experiências. No que diz respeito aos desafios destaca-se: mudanças de gestões, participação de certos municípios e divulgação do consórcio.

Nota-se que o consórcio é efetivo no que tange ao alcance de seus objetivos, sendo uma referência no Estado em termos de organização e trabalho desenvolvido. Algumas ações realizadas pelo grupo contribuem para o alcance dessa **efetividade**, como a aproximação dos técnicos e gestores (secretários) em processos fundamentais, contribuindo para a melhor comunicação, transferência de conhecimento e resolução de problemas. Para o entrevistado 2 focar em política pública é a grande questão quando se trata de consórcio público com vista a solucionar os diferentes problemas que existem em cada área de política pública abarcada pelo arranjo. A conexão entre os municípios ainda é um desafio na opinião dele, assim como políticas partidárias “oportunistas” (algumas longe da realidade do município) e a dificuldades quanto a obtenção de informações (benefícios estaduais e federais distanciados da realidade do município ou programas/projetos que o município nem fica sabendo). A atuação da gestão executiva do consórcio também é colocada como um aspecto primordial para o alcance dos objetivos do arranjo, segundo a entrevistada 3, a gestora do consórcio sempre atua de forma conjunta, “*abraça a causa*”, o que contribui, na visão dela, de forma ímpar para manter o grupo unido e motivado.

Com relação à análise de **construção social**, nota-se que o consórcio contribuiu para o fortalecimento do papel dos municípios na região, incluindo os menores, como visualizam os entrevistados 2 e 3. Um fato que fortalece a atuação dos municípios menores com a participação no consórcio foi relatado pela entrevistada 6 que afirma que, diante de um edital de melhoria da educação municipal, antes do consórcio, sempre quem ganhava os editais eram os municípios maiores, o que mudou mediante a participação dos municípios menores no consórcio. Ou seja, o arranjo trouxe a oportunidade de os municípios menores conseguirem benefícios para a educação a partir de editais e por meio de parcerias. A contribuição, assim, do consórcio para a melhoria das gestões municipais é visível, assim como a percepção de evolução e crescimento conjunto (Entrevistada 1). As primeiras ações do consórcio vieram na área de Educação por meio de parceria com uma escola de governo, na ocasião houve um trabalho intenso de troca de experiências, cursos e capacitações diversas. Essa parceria foi o *start* para um relacionamento que culminou na criação da câmara técnica de Educação. O resultado aproximou o consórcio de um projeto na Paraíba,



e a partir desse relacionamento surgiu uma rede de iniciativas de educação, financiada por uma parceria com empresa. Tal acontecimento aproximou o consórcio de outros consórcios e arranjos de tal modo que, atualmente, há um grupo em rede social de mais de 240 consórcios constituídos como associação, conforme afirma a gestora do consórcio.

Nota-se que todas as pessoas entrevistadas já atuavam no contexto público, em prefeitura ou em projetos atrelados a área pública o que, segundo a entrevistada 4 faz toda a diferença no que tange a compreensão da realidade da gestão pública como um todo e do consórcio de forma mais específica. Nesse mesmo contexto, o entrevistado 5 destaca a importância da atuação dos gestores municipais no ambiente político atual, de modo que, cada vez mais, os prefeitos necessitam entrar em um processo de busca de oportunidades (principalmente recursos) para o município. O entrevistado, ainda, levanta a atenção para o fato a influência do que se chama de política partidária e o oportunismo possibilitado por ela, e o modo como tal prática prejudica o desenvolvimento regional.

Dentre os marcos para tal crescimento está também a aproximação dos técnicos nos processos licitatórios, dando maior autonomia e possibilitando a participação deles na definição dos itens licitados. No mesmo sentido, a maior aproximação dos profissionais de carreira nas ações do consórcio, orientando os gestores a envolvê-los em reuniões e atividades do consórcio. Para a entrevistada 1, só a personalidade jurídica não gera transformação, é preciso desenvolver uma estrutura diferente com ações que integram, dão segurança (confiança) e sejam transparentes. Segundo a entrevistada 4, a solidez do consórcio vem dessa integração dos municípios, e a percepção dos prefeitos quanto a união de propósitos. Nesse contexto, e considerando a importância de ações regionais integradas, o entrevistado 2 destaca a importância do consórcio nesse sentido e aponta para a importância do relacionamento com outros consórcios, como forma de compreender as diferentes realidades, buscar as melhores práticas, de forma a fortalecer as ações da câmara da qual participa. As parcerias, assim, consistem em uma peça fundamental para o desenvolvimento dos consórcios públicos, muitas vezes advém de relações estabelecidas com os gestores públicos, às vezes pela própria gestão executiva do consórcio ou, por vezes, de estudos e pesquisas sobre consórcios; tal fato reflete a importância do *networking* para a construção social do consórcio.

Por fim, algo que chama a atenção em relação ao contexto do consórcio e a construção social atrelada a ele é que nem todos os que atuam nas atividades do consórcio (sede), assim como em programas/projetos, conhecem a realidade em si do consórcio, uma vez que, ou atuam em funções mais técnicas, ou na ponta (atendimento a população). Desse modo, os informantes da pesquisa, que conhecem o contexto do consórcio de forma mais ampla, consistem na gestão executiva e de câmaras técnicas, secretários e prefeitos (mais atuantes).

## Consórcio Intermunicipal 2

Entrevistado	Atividade
1	Gestora executiva do consórcio
2	Grupo foco (equipe administrativa)
3	Grupo foco (gestores – secretarias – municípios maiores)
4	Grupo foco (gestores – secretarias – municípios menores)

O segundo consórcio foi fundado em 2005, mas só em 2013 passou a ser de direito público. Atualmente o consórcio conta com 21 municípios, possuindo um reconhecimento maior no âmbito estadual e federal. Conta com cerca de 50 funcionários com atuação direta e indireta, uma vez que administra também uma casa de apoio na cidade

sede. Dentre os objetivos do consórcio estão: (1) representar os consorciados perante outras entidades; (2) implementar iniciativas de cooperação entre os entes; (3) promover o desenvolvimento regional; (4) cooperar técnica e financeiramente com os governos estaduais e federal; (5) definir e monitorar agenda regional; (6) articular parcerias; (7) estabelecer comunicação com secretarias estaduais e ministérios; (8) fazer a gestão de recursos financeiros advindos e projetos/cooperações; (9) manter atividades de captação de recursos; (10) disponibilizar informações socioeconômicas; (11) garantir a qualidade de serviços; (12) exercer competências dos consorciados, quando cabível; (13) realizar licitações.

A **estrutura** do consórcio é composta por Assembleia Geral (prefeitos dos municípios consorciados), conselho consultivo (prefeitos dos municípios consorciados) e secretaria executiva (formada por diretoria administrativo-financeira, diretoria de projetos, diretoria jurídica e assessoria de comunicação). Como forma de organizar os projetos do consórcio tem-se a divisão por câmaras técnicas.

No que tange a **regras e regulamentos**, além do protocolo de intenções, o consórcio conta com um Estatuto, Regimento Interno e o Regulamento 03/20 que dispõe sobre a aplicação da Lei 13.019/14 de execução dos consórcios públicos. Com relação a verba para a gestão do consórcio, parte vem do governo estadual, todavia precisa ser complementada com uma contrapartida dos municípios; com relação aos projetos o rateio ocorre conforme a participação dos municípios.

Em termos de **estrutura de implementação**, os projetos são aprovados pelo conselho de prefeitos e depois o valor é rateado de acordo com a participação. O conselho delibera sobre o valor, o executivo do consórcio comprova o valor e o município paga pelo o que “usar”. O contrato de carteira, por outro lado, tem que ser pago por todos. Para garantir a manutenção do consórcio, conforme afirma a secretária executiva, faz-se uso de projeções, já considerando alguns gastos/investimentos futuros que a gestão do consórcio irá realizar. A organização do convênio ocorre por contas bancárias separadas, assim como o custeio das áreas de atuação do consórcio; para a gestora executiva (entrevistada 1) isso facilita a organização e proporciona transparência ao processo como um todo. Um ponto importante nesse contexto, segundo a entrevistada 1, é a compreensão de cada um sobre o seu papel. Para ela, existe a atuação do consórcio, mas o município também tem que fazer a sua parte.

Logo, a instituição do consórcio proporciona para a região diversos **benefícios**, dentre eles economia de escala, capacitação técnica, subsídios para planejamento de políticas públicas municipais e efeito sinérgico (proporcionado pela atuação conjunta). Uma ação de destaque nesse consórcio consiste em um observatório (sistema) criado para a área da saúde, a partir do qual o consórcio acompanha os indicadores de saúde e gera relatórios mensais aos consorciados para que acompanhem a execução das ações. O projeto foi trazido pela gestora executiva do consórcio com base em uma ação parecida que visualizou em um evento do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) que participou.

Por outro lado, dentro dos principais **desafios** estão a falta de planejamento, o que, segundo a entrevistada 1, poderia resultar em mais projetos. Outro desafio diz respeito a morosidade dos processos, seja em âmbito de máquina pública de forma geral, seja em relação a ações dos próprios municípios consorciados. Outra questão importante envolve a própria crença dos gestores municipais na força do consórcio, como afirma a Entrevistada 1. Todavia, na prática não é o que acontece; segundo a entrevistada, há uma questão talvez cultural, mas há também o fato de o gestor municipal ser engolido pelos problemas municipais, o que faz com que ele apoie a ideia inicialmente, mas depois “se perde” em termos de execução. Outro desafio apontado nas entrevistas diz respeito as mudanças de gestões e a carência de apoio técnico qualificado (muitos municípios são mal assessorados, o que leva a não resolução de problemas e, até mesmo, geração de problemas maiores).

Influências externas, como a nova Lei de Licitações, também trazem novos desafios, de modo que, para a entrevistada 1, há municípios que irão se ajustar tranquilamente, como há aqueles que terão grandes dificuldades. No geral, a percepção que ela tem é de que será um processo árduo e muitos prefeitos ainda não se atentaram a gravidade da situação. A força política, de modo complementar, traz influências a gestão do consórcio, especialmente, segundo o grupo foco 2, no que tange a planejamento e execução de rotinas, interferindo no ritmo dos processos. Outro aspecto que influencia consiste na falta de apoio da diretoria regional de saúde que, segundo eles, caminha no sentido contrário ao consórcio, vendo-o muitas vezes como um “inimigo”, sendo que poderia estar caminhando junto. Nesse aspecto, o grupo realça o papel do consórcio para o desenvolvimento regional, especialmente no apoio a gestão municipal. Em geral, o design político do referido consórcio é caracterizado pela busca de interesses comuns, por meio de ações cooperativas. A estrutura é composta por regras e regulamentos, bem como divisão clara das atividades. Dentre os benefícios tem destaque a economia de escala, a capacitação técnica e gerencial. No que tange aos desafios a falta de planejamento, as mudanças de gestão e o engajamento de alguns municípios.

Uma percepção que a gestão executiva do consórcio teve foi de que reuniões realizadas por porte de município traz **efetividade** na medida em que agrupa portes de municípios com desafios parecidos, logo os gestores se sentem mais à vontade para expor opiniões e trocar informações. Para a entrevistada 1, torna-se importante no contexto do consórcio o foco no resultado, de modo a separar os interesses individuais dos coletivos e profissionais. Para ela, ainda, a capacitação técnica é fundamental para um gestor de secretaria, ou seja, não basta ter experiência na área ou formação, é preciso conhecer de gestão, principalmente orçamentária. O grupo foco 2 levanta o argumento de que, se for parar para analisar, o consórcio se torna tão benéfico para os municípios pequenos e médios que é capaz que estes executem mais do que os maiores, pois estão mais próximos da realidade da população, conseguindo ir direto a resolução do problema.

A **construção social** do consórcio, assim, acompanha a evolução das relações sociais que amadurecem com o tempo e refletem os valores do grupo, especialmente estimulados pela gestão executiva do consórcio. O papel da secretária executiva do consórcio é fundamental no que tange a esse aspecto, sendo ela a principal referência de contato dos prefeitos. Todos estes aspectos se fortalecem por meio da compreensão ao longo dos anos do papel do consórcio no sentido de integração e envolvimento do grupo, na visão da entrevistada 1, como uma prática de mudança de perfil. Diante disso, instituiu-se ações com o objetivo de contribuir para o melhor monitoramento da gestão municipal por parte dos gestores, bem como estreitar os relacionamentos interpessoais e agilizar os processos de trabalho. As parcerias, na visão da entrevistada 1, são importantes, mas é preciso ter a compreensão de até que ponto certa ação traz benefícios ao consórcio ou constitui uma “obrigação” do parceiro em termos de números. Segundo ela, cabe a gestão do consórcio fazer essa análise.

### Consórcio Intermunicipal 3

Entrevistado	Atividade
1	Gestor executivo do consórcio
2	Gestor de câmaras técnicas do consórcio
3	Apoio administrativo do consórcio
4	Representante de instituição parceira do consórcio
5	Secretária de educação de município
6	Secretária de educação de município

O terceiro consórcio surgiu em 1999 em formato de associação; em 2010 se transformou em consórcio público. Tem como **objetivos**: (1) gestão associada de serviços públicos; (2) prestar serviços na execução de obras e fornecimento de bens à administração dos consociados; (3) representar os municípios; (4) fazer a gestão das atividades do consórcio; (5) compartilhar equipamentos e instrumentos; (6) exercer competências dos entes da federação, quando cabível; (7) realizar ações e prestar serviços de saúde; (8) promover o planejamento do desenvolvimento regional; (9) produzir informações, estudos e troca de experiências entre os entes; (10) promover o uso racional dos recursos e preservar o meio-ambiente; (11) gerenciar recursos hídricos; (12) gerenciar e proteger o patrimônio comum; (13) planejar e gerenciar serviços e recursos da previdência social.

Composto atualmente por 18 municípios, a **estrutura** administrativa do arranjo espelha: nível de direção superior (assembleia geral, conselho fiscal, conselho de administração, presidência e vice-presidência, secretaria e tesouraria), nível de gerência e assessoramento (câmaras setoriais e diretoria executiva) e nível de execução programática (departamentos setoriais). A organização por câmaras temáticas também consiste em uma característica do referido consórcio.

No que tange a **regras e regulamentos**, o referido consórcio é bastante organizado, possuindo, além da “carta” de intenções, estatuto, regimento interno e regulamentos diversos (compras e contratações). A equipe executiva, composta apenas de 4 funcionários na sede, organiza os processos de maneira a garantir a efetividade das ações.

Em termos de **estrutura de implementação**, nota-se que a referência para o desenvolvimento do referido consórcio veio do primeiro consórcio estudado por ser mais antigo e bem estruturado. A divisão das atividades é fundamental para o bom andamento das atividades, todavia, segundo o entrevistado 1, é importante que se compreenda exatamente qual é o papel do consórcio e qual é o papel do município. O presente consórcio tem um funcionário responsável por organizar a logística de máquinas e equipamentos, o que ajuda a melhor organizar as ações junto aos municípios. O controle de contas fica sob a responsabilidade do apoio administrativo do consórcio. A organização das contas é por prefeituras; cada um tem a sua, isso garante um melhor controle da gestão dos recursos. A parceria com organizações externas consiste em um dos pontos principais para o desenvolvimento do consórcio, auxiliando em termos de desenvolvimento do consórcio, da fundação a organização de câmaras, mas, principalmente, capacitações aos municípios nas mais diversas áreas.

Dentre os **benefícios**, nota-se a economia de escala e as capacitações. Para os entrevistados o consórcio proporciona alinhamento de interesses para tratar de questões da região administrativa envolvida pelo consórcio. Nesse sentido procura-se desenvolver programas e projetos que contribuam para o desenvolvimento da região.

Um dos **desafios**, segundo o entrevistado 2, é a pouca participação do maior município do consórcio; segundo ele, tal aspecto influencia diretamente da participação dos outros municípios menores, como um “espelho”. De forma complementar, o entrevistado aponta para a participação dos prefeitos de cidades menores que tomam como referência a participação dos municípios maiores, no entanto, destaca o entrevistado 2, o consórcio traz mais vantagens a esse município pequeno do que para os grandes, dadas as maiores dificuldades em termos de poder de negociação. Outro desafio consiste na ideologia política, como apontado pelo Entrevistado 2. Outro ponto são as câmaras técnicas, segundo o entrevistado 1, há grupos que caminham sozinhos no sentido de realização das ações, reuniões, planejamentos, como é o caso da câmara de educação, mas tem grupos que é preciso acompanhar de perto e incentivar o desenvolvimento de ações, como ocorre na saúde. As mudanças de gestões também representam um desafio importante, como apontado pela entrevistada 3. Para lidar com essa questão, todo final de ano pós eleição o consórcio

organiza reuniões para alinhar os novos gestores sobre as atividades do consórcio, e quem está acaba auxiliando também nessa comunicação. Uma característica apontada pela entrevistada diz respeito a mudanças de gestões, mas dentro da mesma região administrativa, há secretários que “migram” de uma prefeitura para outra, logo, as vezes muda em alguns municípios, mas, no geral, são as mesmas pessoas. Por fim, a equipe executiva, segundo a entrevistada 3, a equipe é pequena para dar conta de todas as demandas, especialmente no atual momento com a nova lei de licitações, o que vai aumentar bastante a carga de trabalho. Um desafio nesse sentido é o recurso, o convencimento de que tal investimento é necessário. O design político, assim, é caracterizado pelo alinhamento de interesses dos consorciados na proposição de políticas públicas; assim como os outros é regido por regras e regulamentos, com a atuação de diversas frentes de trabalho. Como benefícios principais está a economia de escala e a capacitação, e como desafios o tamanho da equipe técnica, o que traz sobrecarga de trabalho, participação limitada de alguns municípios e gestores, as ideologias políticas, as mudanças de gestões e a atuação independente e integrada das câmaras técnicas.

A **efetividade** do consórcio, segundo os entrevistados é alcançada na medida em que há envolvimento dos municípios, o que ainda é um desafio para algumas prefeituras. A conscientização quanto a importância do consórcio ainda é necessária, especialmente em alguns municípios menos participativos. Algumas áreas, como a de educação, caminham bem no consórcio e adquiriu certa autonomia ao longo dos anos advinda principalmente no período de pandemia com a organização das ações junto as escolas. O entrevistado 1 afirma que o objetivo é que todas as outras câmaras atinjam esse grau de maturidade, ou seja, consigam se organizar a ponto de depender cada vez menos da sede do consórcio, especialmente em termos de planejamento e execução de ações. A sede dá todo o apoio necessário, mas é importante que haja esse engajamento do grupo o que, segundo o entrevistado, se consegue nessa área.

Em termos, de **construção social** nota-se uma influência significativa da liderança do consórcio, como afirma o Entrevistado 2. O desenvolvimento dos servidores públicos também é uma questão levantada; tanto que o entrevistado 1, atualmente, tem realizado um trabalho de treinamento, por meio de um “fundo” criado pra isso. O entrevistado 2, ainda destaca a importância de se trabalhar como uma rede interligada; de forma complementar o entrevistado 1 afirma que não é uma questão de concorrência, mas sim de soma, de auxílio. Infelizmente, segundo a entrevistada 3, ainda há gestões municipais que são centralizadoras e que não se envolvem nas atividades do consórcio; até sabem que existe, mas preferem não participar. E isso influencia bastante nas atividades do consórcio em si e depende também do perfil da pessoa a frente da prefeitura e/ou da secretaria. Tem prefeituras que são atuantes na área de educação e outras que se envolvem mais na área de turismo, como afirma a entrevistada 3. Há também o envolvimento de técnicos e assessores que, muitas vezes, substituem os gestores nas reuniões, principalmente nas secretarias.

Segundo o entrevistado 2, todas as prefeituras “pecam” de modo geral, no entanto, percebe-se um esforço de muitas para que haja participação das ações do consórcio, mas depende muito do executivo da prefeitura de compreender os benefícios que o consórcio pode trazer. Na visão dele, é perfil de cada gestor, além de falta de organização e envolvimento em muitos casos. Tal questão teria influência também da realidade brasileira em termos de cooperativismo que, conforme afirma o entrevistado, ainda engatinha no contexto brasileiro. Ele ainda destaca a possibilidade de parcerias entre consórcios e a relevância de se compreender sempre a realidade de cada consórcio, de cada região, antes mesmo de comparar com outros. Outro ponto levantado diz respeito a divulgação e o desenvolvimento de ações para atrair novos municípios.

## **Análise Comparativa dos Casos**

O design político dos consórcios traz um espelho das legislações de referência (Lei 11.107/05 e Decreto 6.017/07) e a tipologia de consórcio em análise (pessoa jurídica de direito público multifinalitário). Uma questão que se faz relevante, nesse aspecto, é a importância do envolvimento com organizações parceiras para o impulsionamento e desenvolvimento das atividades do arranjo, com destaque nos consórcios 1 e 3 para a Oficina Municipal. O Sebrae também consiste em um parceiro sempre envolvido nas ações dos consórcios, no entanto, de forma mais específica, em algumas áreas e projetos.

Em termos de objetivos, todos os consórcios analisados visam o alinhamento de interesses na busca por desenvolvimento regional a partir de ações que lidem com as necessidades que possuem no atendimento as diferentes áreas de políticas públicas. A estrutura, desse modo, é bastante similar em termos de distribuição das atividades, tendo como órgão superior a assembleia de prefeitos e executor (equipe técnico-administrativa lotada nas sedes); todos eles também atuam por meio de câmaras técnicas de acordo com as suas principais áreas de atuação, com destaque para saúde, educação e meio ambiente. Nas câmaras técnicas a atuação é dos secretários dos municípios de acordo com a área, sendo eles fundamentais para a efetividade das ações. Em todos eles, em termos de implementação, há o rateio de despesas de acordo com os programas dos quais os consorciados participam, além disso há um pagamento mensal de manutenção pago por todos os consorciados. Ou seja, há o dispêndio de um valor mensal de custeio da manutenção geral do consórcio e outros valores de acordo com os programas dos quais os municipais participam.

No que tange a benefícios e desafios, nota-se que a participação dos municípios nos consórcios traz vantagens principalmente no que tange a economia de escala, capacitações técnicas e efeito sinérgico. Ou seja, por meio dos consórcios, os municípios conseguem lidar com demandas ligadas as diferentes áreas de políticas públicas de forma conjunta e de acordo com a região em que atuam. Apesar disso, há desafios importantes a serem superados, com destaque para as mudanças de gestão em período eleitorais e a conscientização de muitos municípios em relação a importância e o poder do arranjo no que tange ao desenvolvimento regional. O apoio gerencial é visível nos consórcios, mas com maior ênfase no consórcio 2 que desenvolveu um sistema de monitoramento de indicadores na área da saúde que auxilia os gestores de saúde no planejamento e na prestação de contas, no entanto, ainda é um desafio a compreensão deles em relação a esse aspecto (“fazer gestão”). O envolvimento das gestões municipais também consiste em um desafio importante, pois, segundo os entrevistados, muitos não possuem tempo para lidar com questões estratégicas, pois estão resolvendo problemas dos municípios, mas também é notável a falta de interesse por parte de alguns em relação aos benefícios que o consórcio pode trazer a sua gestão. Destaque se faz aqui para a relevância da atuação dos secretários municipais, pois são eles que atuam nas câmaras técnicas e diretamente lidam com as ações do consórcio. Em todos os consórcios a atuação desse profissional é de extrema importância para garantia de efetividade. Logo, nota-se que, em termos de objetivos pretendidos *versus* resultados alcançados, há efetividade uma vez que os 3 consórcios analisados atendem aos objetivos propostos, todavia tal efetividade poderia ocorrer em maior grau com a melhoria de alguns aspectos, principalmente o que tange a melhor compreensão do potencial dos consórcios para o desenvolvimento regional e maior envolvimento das prefeituras (em todos os níveis) nas ações desenvolvidas.

Por fim, analisar a construção social nesse contexto de consórcios intermunicipais tem início com a compreensão dos aspectos históricos que norteiam o cenário em questão, ou seja, com a descentralização do Estado e o reconhecimento dos municípios como entes federados, de modo que estes últimos passaram a ter a responsabilidade de lidar com áreas de políticas públicas que até então estavam sob responsabilidade única e exclusivamente dos Estados e da União. Tal aspecto, assim, trouxe maior autonomia aos

municípios, mas também exigiu destes novas responsabilidades e competências. Os consórcios públicos surgem, então, como uma alternativa de os municípios conseguirem lidar melhor com as suas demandas, unindo forças no atendimento as necessidades municipais e regionais.

Por fim, a análise de construção social dos consórcios intermunicipais e a atuação dos municípios, nesse contexto, refletem, ao longo dos anos, um fortalecimento do papel das gestões municipais no desenvolvimento regional. Desde a Constituição Federal de 1988 a participação dos municípios, no que tange a garantia de bem comum e execução de políticas públicas, vem aumentando, trazendo, por um lado, vantagens em termos de autonomia e maior eficácia no atendimento a demandas locais, e por outro lado, novos desafios a gestão municipal, marcada em muitas regiões pela falta de gestão e prática de comportamentos oportunistas. Ou seja, observa-se, nesse contexto, municípios com características diferentes em termos de grupos gestores, com mudanças a cada 4 anos em alguns casos. A coexistência de municípios maiores e menores em um mesmo consórcio espelha essas diferentes realidades em um mesmo arranjo.

## **CONCLUSÃO**

O presente estudo teve como objetivo compreender a relação entre design político e efetividade de consórcios públicos intermunicipais a partir da Teoria de Construção Social. Diante de uma linha do tempo marcada pela descentralização do Estado, trazendo para os municípios maior autonomia e responsabilidades frente as demandas e execução de políticas públicas, surgem os consórcios público, com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento regional, a partir de ações cooperativas.

Dentre os principais benefícios na atuação dos consórcios intermunicipais está a economia de escala, por meio de licitações conjuntas, a troca de experiências proporcionada pelo arranjo aos municípios participantes, a possibilidade de capacitação gerencial e técnicas aos municípios, e o efeito sinérgico, na busca dos municípios por recursos estaduais e federais. Apesar disso desafios continuam presentes, especialmente, no que tange a rotatividade de gestões municipais a cada 4 anos, o que faz com que, muitas vezes, não haja continuidade dos projetos ou dificultando essa evolução. A morosidade nos processos pode ser característica desse contexto. Outro desafio que se destaca e a compreensão das prefeituras quanto ao potencial dos consórcios públicos em termos de atendimento as suas demandas, limitando certas atividades do consórcio e a sua evolução.

O design político dos consórcios, assim, caminha junto com a evolução das leis, sendo a sua descrição um espelho das leis que o regem. A atuação por meio de câmaras técnicas garante as especificidades necessárias no que tange a discussões e tomadas de decisões, no entanto, o engajamento e a participação dos municípios ainda consiste em um obstáculo. Assim como há gestões engajadas, há outras que não se envolvem, influenciando na efetividade do arranjo. A organização das atividades e a caracterização do design político, desse modo, influenciam diretamente nos resultados do consórcio, seja de forma positiva ou negativa.

A análise que se faz aqui visualiza, assim, uma construção social dos consórcios públicos nos últimos anos, marcada pelo fortalecimento das representatividades regionais e fortalecimento das gestões municipais, em certos aspectos, maior e mais atuante que os governos estadual e federal. As regras e regulamentos impostos por este tipo de arranjo contribuem para a manutenção de comportamentos oportunistas de alguns perfis de municípios (a nova lei de licitações contribuir para esse fim), no entanto, sem perder a autonomia dos municípios em termos de gestão.

Por fim, nota-se que o design político influencia na efetividade do arranjo, na medida em que direciona as tomadas de decisões, as escolhas políticas. Nesse sentido, compreender a construção social em termos dessa relação ajuda a melhor entender como as

relações sociais se fazem presentes e são construídas, assim como, a maneira com que direciona os esforços do grupo em prol de um objetivo comum.

Como limitações do estudo tem-se a análise de três consórcios em um universo de 24, bem como a dificuldade de acesso a todos os participantes do consórcio, principalmente autoridades políticas por questões de agenda. Apesar disso, buscou-se, ao longo do estudo, sanar tais dificuldades no corpo das questões de pesquisa, bem como a análise de documentos. Como proposta de estudos futuros, se sugere a ampliação do estudo para outras realidades e tipos de arranjos cooperativos, bem como estudos quantitativos que possam trazer resultados generalizáveis estatisticamente e que abarquem outros níveis de análise.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Batista, S.; Vecchia, R.; Pereira, M. P.; Augusti, M. T.; Hernandes, J. L.; Bacheiga, C. A.; Reis, R. C.; Gisolf, M. M.; Espindola, N. M.; Sanches, M. M. (2011). O Papel Dos Prefeitos E Das Prefeitas Na Criação E Na Gestão Dos Consórcios Públicos. Guia De Consórcios Públicos. Vol. 1. Brasília: Caixa Econômica Federal, 115 p., 2011.

Borba, E. L.; Oliveira, D. R. De. (2020). Os Consórcios Intermunicipais: Entre Barreiras E Potencialidades. Revista Do Direito Público, Londrina, V. 15, N. 2, p. 135-154, 2020.

Brasil. Decreto nº 23.611 de 1933. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/antigos/d23611.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/antigos/d23611.htm)>. Acesso em: 24 out. 2022.

Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil, de 10.11.1937. Brasília, 1937. Disponível em: < [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao37.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm)>. Acesso em: 24 out. 2022.

Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05.10.1988. Brasília, 1988. Disponível em: < [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 24 out. 2022.

Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05.10.1988. Emenda Constitucional 19 de 1998. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc19.htm)>. Acesso em: 24 out. 2022.

Brasil. Decreto nº 6.017, De 17 De Janeiro De 2007. Estabelece Sobre As Normas Para A Execução Da Lei Nº 11.107, De 6 De Abril De 2005. Disponível Em: [Http://Www.Planalto.Gov.Br/Ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6017.Htm](Http://Www.Planalto.Gov.Br/Ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6017.Htm). Acesso em: 13 Jan. 2021.

Brasil. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05.10.1988. Emenda Constitucional 53 de 2006. Disponível em: < [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm#art1](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm#art1)>. Acesso em: 24 out. 2022.

Consórcios. Site Institucional. (2022). In: < <https://consorcios.cnm.org.br/>>. Acesso em: 12 out. 2022.

Creswell, Jw. (2010). Projeto De Pesquisa: Métodos Qualitativo, Quantitativo E Misto. 3ª Ed. Porto Alegre: Artmed, 2010.

Eisenhardt, Kathleen M. (1989). Building Theories From Case Study Research. Academy Of Management Review, V. 14, N. 4, P. 532-550, 1989.



- Henrichs, Joanni Aparecida (2020). Consórcios públicos intermunicipais: estrutura, prestação de contas e transparência / Joanni Aparecida Henrichs, Diana Vaz de Lima, Marcus Vinicius Cunha. – 2. ed. – Brasília: CNM, 164 p., 2020.
- Ingram, H., Schneider, A. L., Deleon, P. (2007). Social Construction And Policy Design. *Theories Of The Policy Process*, 2, 93-126, 2007.
- Linhares, Paulo De Tarso Frazão Soares; Messenberg, Roberto Pires; Ferreira, Ana Paula Lima. (2017). Transformações Na Federação Brasileira: O Consórcio Intermunicipal No Brasil Do Início Do Século Xxi. *Boletim De Análise Político-Institucional*, Brasília, N. 12, Jul./Dez. 2017. Disponível Em: [Http://Repositorio.Ipea.Gov.Br/Handle/11058/8102](http://Repositorio.Ipea.Gov.Br/Handle/11058/8102). Acesso Em: 11 Jan. 2021.
- Mintrom, M.; Salisbury, C. Luetjens, J. (2014). Policy Entrepreneurs And Promotion Of Australian State Knowledge Economies, *Australian Journal Of Political Science*, 49, 3, P.423-438, 2014.
- Moynihan, Donald P. (2009). The network governance of crisis response: Case studies of incident command systems. *Journal of Public Administration Research and Theory* 19 (4):895–915, 2009.
- Pierce, J.J.; Siddiki, S.; Jones, M.D.; Schumacher, K.; Pattison, A. Peterson, H. (2014). Social Construction And Policy Design: A Review Of Past Applications. *The Policy Studies Journal*. 42(1) p. 1–29, 2014.
- Provan, Keith G.; Kenis, Patrick. (2008). Modes Of Network Governance: Structure, Management, And Effectiveness. *Journal Of Public Administration Research And Theory*, N. 18, p. 229–252, 2008.
- Rocha, C. V. A. (2016). Cooperação Federativa E A Política De Saúde: O Caso Dos Consórcios Intermunicipais De Saúde No Estado Do Paraná. *Cad Metrópole*; 18(36): 377-399, 2016.
- Sabatier, P.A. (2007). The Need For Better Theories. In: Sabatier, P.A. (Ed). *Theories Of The Policy Process*, Boulder, Co: Westview Press, 3–20, 2007.
- Schneider, A. L.; Ingram, H. M. (1997). *Policy Design For Democracy*. Lawrence, Ks: University Press Of Kansas, 1997.
- Schneider, A.; Ingram, H. (1993). Social Construction Of Target Populations: Implications For Politics And Policy. *American Political Science Review* 87 (2): 334–347, 1993.
- Schneider, A. L., Ingram, H., & Deleon, P. (2014). Democratic policy design: Social construction of target populations. *Theories of the policy process*, 3, 105-149, 2014.
- Schneider, A.; Sidney, M. (2009). What Is Next For Policy Design And Social Construction Theory? *Policy Studies Journal* 37 (1): 103–19, 2009.
- Silva, C. D. O. D. Lei nº 11.107/05: marco regulatório dos consórcios públicos brasileiros. *Jus Navigandi*, Teresina, a, 9, 2005.
- Trevas, V. C. Y. P. (2013) Consórcios públicos e o federalismo brasileiro. In: Cherubine, M.; Trevas, V. (Orgs.). *Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro*. São Paulo: Ed. FPA, 2013.
- Tsubaki, L. (2019). Social construction, policy design, and program efficacy in the U.S. Navy's family readiness group program. Doctoral dissertation (Ph.D in Philosophy, Public Policy and Administration), Walden University, Minneapolis, MN, 2019.