



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ
NÚCLEO DE ALTOS ESTUDOS AMAZÔNICOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA
MESTRADO PROFISSIONAL EM GESTÃO PÚBLICA

RENATO TABOSA KOCH COUTINHO

**GOVERNANÇA EM CONTRATAÇÕES PÚBLICAS PARA ARRANJOS
COOPERATIVOS MUNICIPAIS NO ESTADO DO PARÁ**

BELÉM-PA

2024

RENATO TABOSA KOCH COUTINHO

**GOVERNANÇA EM CONTRATAÇÕES PÚBLICAS PARA ARRANJOS
COOPERATIVOS MUNICIPAIS NO ESTADO DO PARÁ**

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública pelo Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos - NAEA da Universidade Federal do Pará- UFPA. Linha de pesquisa: Gestão Pública Municipal. Orientadora: Prof^a. Dr^a. Ponciana Freire de Aguiar.

BELÉM-PA

2024

RENATO TABOSA KOCH COUTINHO

**GOVERNANÇA DE ARRANJOS COOPERATIVOS MUNICIPAIS PARA
CONTRATAÇÕES PÚBLICAS NO ESTADO DO PARÁ**

Dissertação apresentada como requisito para obtenção do título de Mestre em Gestão Pública pelo Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública do Núcleo de Altos Estudos Amazônicos - NAEA da Universidade Federal do Pará- UFPA.

Linha de pesquisa: Gestão Pública Municipal

Orientadora: Prof.^a. Dr.^a. Ponciana Freire de Aguiar

Data: 19/12/2024

Banca examinadora:

Prof.^a Dr.^a Ponciana Freire de Aguiar
Orientadora - PPGGP/NAEA/UFPA

Prof. Dr. Adagenor Lobato Ribeiro
Examinador Interno – PPGGP/NAEA/UFPA

Prof.^a Dr.^a Leila Márcia Sousa de Lima Elias
Examinadora Interna – PPGGP/NAEA/UFPA

Prof.^a Dr.^a Ligia Teresinha Lopes Simonian
Examinadora Externa – PPGDSTU/NAEA/UFPA

FICHA CATALOGRÁFICA

C871g Coutinho, Renato Tabosa Koch.
 Governança em contratações públicas para arranjos
cooperativos municipais no Estado do Pará / Renato Tabosa
Koch Coutinho. — 2024.
96 f. : il. color.

 Orientador(a): Prof^a. Dra. Ponciana Freire de Aguiar
 Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Pará,
Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Programa de Pós-
Graduação em Gestão Pública, Belém, 2024.

 1. Consórcios Públicos. 2. Contratações Públicas
Compartilhadas. 3. Arranjos Cooperativos Municipais. 4.
Governança em Redes. I. Título.

CDD 351

AGRADECIMENTOS

Gostaria de expressar minha gratidão à minha orientadora, Professora Dr^a. Ponciana Freire, pelo tempo, paciência e apoio no desenvolvimento deste processo longo que foi a evolução dessa pesquisa. Sua experiência e conhecimento na área foram essenciais para o seu prosseguimento.

Agradeço também ao Núcleo de Altos Estudos Amazônicos – NAEA, pela oportunidade ímpar de ceder o acesso aos seus mais valiosos recursos, os seus professores, com tanta dedicação e entrega ao diagnóstico e desenvolvimento da Amazônia e sua interrelação com o resto do mundo. Suas vivências tornaram-me melhor ser-humano ao longo do processo, com todas as suas inquietações.

Dedico um agradecimento especial a minhas três filhas que vi crescendo e se frutificando ao longo dessa caminhada na academia. A presença delas me centrava e aumentava o sentimento de responsabilidade a cada passo na caminhada.

Agradeço ainda aos meus pais, que tão bem ensinaram a importância do estudo e trabalho e a dignidade que vêm junto da obra.

Dedico ainda a continência mais especial, à minha amada esposa e companheira, todas as honrarias devem ser prestadas a belíssima postura nesse longo tempo até o fim desse projeto, nos momentos mais conturbados e únicos de uma pandemia, pelo interesse, dedicação, pela preocupação, pela presença em meio as tempestades, sempre que parecia que não haveria fim. Tivemos muitas conquistas nesse tempo juntos, um brinde a isso.

"Um sistema ruim sempre vencerá uma boa pessoa"

(Edwards Deming)

RESUMO

A Governança Participativa e as Contratações Públicas Compartilhadas são temas de relevância para o atingimento da finalidade das políticas públicas de interesse do Estado brasileiro. No Estado do Pará, a atuação cooperativa dos entes municipais possui grande potencial para alavancar as entregas. Os consórcios públicos interfederativos são arranjos institucionais aceleradores do desenvolvimento regional, contudo ainda muito pouco utilizados na região norte. Essa pesquisa teve como objetivo, analisar a governança de contratações compartilhadas e avaliar como elas se adaptam aos consórcios públicos intermunicipais, bem como realizou diagnósticos de área importantes para a tomada de decisão do gestor municipal. Como metodologia optou-se por realizar uma pesquisa exploratória, com levantamento bibliográfico e documental, com fundamento qualitativo, trazendo dados de portais especializados. Foram encontrados resultados sobre formatações de governança que melhor se adequem aos municípios do Estado, observando sua evolução em searas como capacidade de articulação, coordenação conjunta, especialização, número de participantes, entre outras.

Palavras-chave: Consórcios Públicos. Contratações Públicas Compartilhadas. Arranjos Cooperativos Municipais. Governança Em Redes

ABSTRACT

Participatory Governance and Shared Public Procurement are crucial for achieving the goals of public policies in Brazil. In the state of Pará, cooperative efforts among municipalities hold significant potential to enhance service delivery. Interfederative public consortia, institutional arrangements designed to accelerate regional development, are still underutilized in the northern region. This research aimed to analyze the governance of shared procurement, assess its compatibility with intermunicipal public consortia, and conduct assessments relevant to municipal decision-making. Employing an exploratory research methodology, it was conducted a bibliografy and documental review, with qualiquantitative approaches, bringing data from specialized portals. It was revealed governance models best suited for the state's municipalities, observing factors such as articulation capacity, joint coordination, specialization, number of participating entities, and others.

Keywords: Public Consortia. Shared Public Procurement. Municipal Cooperative Arrangements. Network-Based Governance.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Componentes das capacidades estatais municipais	40
Figura 2: Os arranjos institucionais gerando capacidades	41
Figura 3: Matriz para formas de organização de compras cooperativas	71
Figura 4: Mapa de Distribuição dos Municípios Participantes de Consórcios no estado do Pará	83
Figura 5: Percentual de Municípios com consórcio público, segundo as Grandes Regiões e as classes de tamanho da população dos Municípios 2015/2019	86
Figura 6: Percentual de Municípios com consórcio público, segundo as Grandes Regiões e as classes de tamanho da população dos Municípios 2015/2019	88

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Valores transferidos por tipo de entidade	74
Gráfico 2: Distribuição dos municípios consorciados pelo número de habitantes	80
Gráfico 3: Distribuição dos valores transferidos por tamanho dos municípios	81
Gráfico 4: Distribuição dos consórcios na região norte, por área de atuação	85

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Distribuição das transferências para municípios paraenses em 2021	73
Tabela 2: Consórcios Públicos no Pará distribuídos por valores recebidos de transferências de municípios.....	74
Tabela 3: Distribuição dos municípios que transferiram recursos públicos para consórcios em 2021	77
Tabela 4: Valores transferidos e população dos municípios consorciados no estado	78
Tabela 5: Distribuição dos consórcios por área de atuação na região norte	84

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Método utilizado na pesquisa	25
Quadro 2: Legislação voltada para consórcios públicos	54
Quadro 3: Fatores que favorecem e dificultam o consorciamento público intermunicipal	55
Quadro 4: Benefícios das contratações conjuntas	63
Quadro 5: Dificultadores nas contratações conjuntas	64
Quadro 6: Estratégias de centralização	67
Quadro 7: Formas de Organização da compra conjunta.....	67
Quadro 8: Sistematização dos fatores e formas de governança em redes	68
Quadro 9: Comparação dos dados de 2021 com 2022 sobre municípios consorciados no Norte	84

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACBM	Associação do Consórcio dos Municípios de Belo Monte
BASA	Banco da Amazônia
CIDS	Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Transamazônica e Xingu
CISAT	Consórcio Público Intermunicipal de Saúde do Araguaia e Tocantins
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
CODESEI	Consórcio de Desenvolvimento Socioeconômico Intermunicipal
COIMP	Consórcio Integrado dos Municípios Paraenses
COMPART	Consórcio dos Municípios Paraenses Alagados pelo Rio Tocantins
CONECTAR	Consórcio Nacional de Vacinas das Cidades Brasileiras
FECAM	Federação Catarinense de Municípios
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
NAO	Organizações Administrativas da Rede
NLLC	Nova Lei de Licitações e Contratos
ONU	Organização das Nações Unidas
PAEG	Plano de Ação Econômica do Governo
PIN	Programa de Integração Nacional
PLS	Plano Diretor de Logística Sustentável
PNCP	Portal Nacional de Contratações Públicas
PROTERRA	Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agropecuária do Norte e Nordeste
SPVEA	Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia
SUDAM	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
SUFRAMA	Superintendência da Zona Franca de Manaus
SUS	Sistema Único de Saúde
TCU	Tribunal de Contas da União

TCM/PA

Tribunal de Contas dos Municípios do Pará

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	17
1.1 APRESENTAÇÃO E PROBLEMA DE PESQUISA	17
1.2 OBJETIVOS	19
1.2.1 Objetivo Geral	19
1.2.2 Objetivos específicos.....	19
1.3 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO	20
1.4 Hipóteses	22
2 METODOLOGIA.....	23
3 CONTEXTO HISTÓRICO DA DEPENDÊNCIA DE TRAJETÓRIA DA AMAZÔNIA	26
4 COMPLEXIDADE E VISÃO SISTÊMICA DAS ORGANIZAÇÕES	32
5 CAPACIDADES ESTATAIS	38
6 GOVERNANÇA NAS ORGANIZAÇÕES E ATUAÇÃO EM REDES	42
7 FEDERALISMO MUNICIPAL	50
8 CONSÓRCIOS PÚBLICOS.....	54
9 CONTRATAÇÕES PÚBLICAS CENTRALIZADAS	60
10 RESULTADOS E DISCUSSÕES	65
10.1 GOVERNANÇA EM CONTRATAÇÕES PÚBLICAS CENTRALIZADAS.....	65
10.2 PORTAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS NO ESTADO DO PARÁ	73
10.2.1 CISAT - CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE DO ARAGUAIA E TOCANTINS.....	76
10.2.2 COIMP - CONSÓRCIO INTEGRADO DOS MUNICÍPIOS PARAENSES	76
10.2.3 CODESEI - CONSÓRCIO DE DESENVOLVIMENTO SÓCIO- ECONÔMICO INTERMUNICIPAL	76
10.2.4 CONSÓRCIO TAPAJÓS - CONSÓRCIO DE DESENVOLVIMENTO INTERMUNICIPAL DOS MUNICÍPIOS DO TAPAJÓS	76
10.2.5 CIDS - CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA TRANSAMAZÔNICA E XINGU	77
10.2.6 COMPART - CONSÓRCIO DOS MUNICÍPIOS PARAENSES ALAGADOS PELO RIO TOCANTINS.....	77

10.2.7 CONECTAR – CONSÓRCIO NACIONAL DE VACINAS DAS CIDADES BRASILEIRAS.....	77
10.3 DADOS DA CNM E IBGE.....	82
11 CONCLUSÕES	89
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	92

1 INTRODUÇÃO

1.1 APRESENTAÇÃO E PROBLEMA DE PESQUISA

A presente pesquisa tem como finalidade analisar a governança de arranjos cooperativos municipais para contratações públicas no Estado do Pará, com enfoque em avaliar as formas de organização desses arranjos, de acordo com as características dos entes consorciados a eles. A análise passará ainda pelo diagnóstico do quantitativo dos consórcios públicos no estado, visando avaliar o contingente populacional dos municípios pertencentes, o crescimento dos consórcios locais e as áreas de finalidade preferidas pelos gestores municipais.

São notórias as dificuldades de planejar e executar as contratações em geral pelo Estado brasileiro, especialmente pela dificuldade de organização dos entes federativos nesse quesito. É comum o retrabalho de diversos municípios em realizar as mesmas aquisições e contratações repetidamente, sem a capacidade de se integrar e estabelecer agenda conjunta para compartilhar capacidade estatal de deslocar equipes para o mesmo objetivo, realizar determinada aquisição ou contratação, mesmo que considerada estratégica para a prestação de um serviço público. (AMATO NETO; MARINHO, 2014)

Considera-se estratégica, nesse ponto, a aquisição ou contratação com potencial de inviabilizar uma prestação de serviço de competência municipal, ou mesmo que, em razão do vulto orçamentário, obedece a ritos e prazos legais complexos vinculados à Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei Orçamentária Anual; encontram-se aí também recursos oriundos de descentralizações e repasses constitucionais (Fenili, 2018).

Existe ainda a dificuldade técnica no que envolve as compras públicas; poucos servidores detêm a perícia necessária para desenvolver a atividade especializada, que exige grau de treinamento avançado em elaboração de artefatos de planejamento, habilidades de comunicação e entendimento de projetos. Isso é facilmente observado nos documentos de referência elaborados pela central de compras nas novas obrigações legais de planejamento de artefatos de contratação (Pércio, 2015; Brasil, 2021).

Outro problema dentro dessa seara pública são os atrasos provenientes de compras mal planejadas. Órgãos públicos compram numa quantidade e volume muito

alto e, devido ao grande número de serviços públicos pelos quais são responsáveis pela entrega, têm dificuldade de priorização das suas necessidades.

A crescente complexidade dos desafios enfrentados pelos municípios de pequeno porte no Brasil, aliada à escassez de recursos, impulsiona a busca por novas formas de gestão pública. Nesse contexto, os consórcios públicos emergem como uma alternativa promissora para otimizar a prestação de serviços e fortalecer as capacidades institucionais. No entanto, a efetividade desses arranjos depende, em grande medida, da forma como os municípios planejam seus arranjos organizacionais e conduzem as contratações públicas.

A relevância desta pesquisa reside na necessidade de aprimorar a gestão pública municipal, especialmente em municípios de pequeno porte, onde os recursos são limitados e as demandas são crescentes. Ao analisar os arranjos organizacionais e os processos de contratação pública nos consórcios paraenses, este estudo buscou iluminar searas públicas como:

Otimização dos recursos públicos, onde se identificaram as melhores práticas para a realização de compras estratégicas, reduzindo custos e aumentando a eficiência.

Fortalecimento da capacidade institucional na medida em que os consórcios podem contribuir para o desenvolvimento das capacidades institucionais dos municípios participantes.

Melhoria da prestação de serviços públicos essenciais, em que se observou como os arranjos organizacionais em consórcios otimizam e padronizam sua prestação, bem como as contratações públicas centralizadas influenciam a qualidade dos serviços ofertados à população.

Informação para a tomada de decisão em que se formularam subsídios que consubstanciaram as leis que visaram fortalecer os consórcios públicos e otimizar a gestão municipal.

Estes pontos justificam a relevância do tema, com potencial de desonerar os entes municipais de serviços especializados de planejamento de contratações de porte maior e comum, eficientizando ainda a sua distribuição de pessoal, seja distribuindo os seus servidores à fiscalização/controlar dos contratos que forem licitados por esses arranjos institucionais comuns a mais de um ente federativo.

O desenvolvimento da pesquisa foi apoiado em teorias importantes no universo das ciências sociais aplicadas que passaram por:

1. Teoria de sistemas para analisar os consórcios como sistemas complexos, compostos por diversos elementos interdependentes e que se retroalimentam.

2. Teoria da complexidade para compreender a dinâmica das relações entre os municípios e os consórcios, considerando a diversidade de interesses e a incerteza do ambiente.

3. Governança em redes para analisar as formas de coordenação e colaboração entre os membros dos consórcios.

4. Federalismo para compreender as relações entre os diferentes níveis de governo e as implicações para a gestão dos consórcios.

5. Capacidades estatais para melhor avaliar as capacidades dos municípios e dos consórcios para a formulação e implementação de políticas públicas.

Nesse contexto, bem aplicado à Amazônia brasileira, observa-se o problema central do projeto na seguinte formulação: De que forma os municípios do Pará devem planejar seus arranjos organizacionais na intenção de diminuir seus esforços para realizar compras estratégicas para prestação dos serviços públicos?

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Geral

Analisar as formatações de governança em redes, nas contratações públicas cooperativas, em arranjos intermunicipais, voltadas para a otimização de recursos utilizados em municípios de pequeno porte populacional, no estado do Pará. A referida análise terá por esteio teórico a governança aplicada no desenvolvimento de arranjos interinstitucionais de diferentes entes municipais que busquem efficientização dos aparatos técnicos e políticos.

1.2.2 Objetivos específicos

- Sistematizar, com base nas obrigações legais, as etapas para criação do arranjo organizacional do consórcio público no estado;
- Identificar documentos com regulamentações de governança da temática. É recente a criação de normas infralegais que regulamentam a seara de

compras e contratações sob a égide da Nova Lei de Licitações e Contratos - NLLC (Brasil, 2021), o descortínio de uma análise da governança passará obrigatoriamente pela análise das normas que estejam tratando dessa temática, incluindo nela o que está sendo dado como prioritário aos Órgãos no tratamento do assunto;

- Identificar os arranjos de consórcios públicos em atividade no estado, e compará-los entre si, para demonstrar as vantagens e desvantagens deles em municípios com pequeno contingente populacional. Para tanto, os Órgãos de controle, como o Tribunal de Contas dos Municípios do Pará - TCM/PA terão grande valia, além de portais de transparência, portal da Confederação Nacional dos Municípios - CNM e portais dos próprios consórcios;

- Identificar, com base nos dados coletados, as áreas de atuação mais comuns dos entes consorciados. Da mesma forma, os dados presentes em órgãos de pesquisa como o IBGE e CNM serão de grande valia na prospecção;

1.3 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

A dissertação, em sua parte inicial, busca a exploração da literatura voltada a levantar substratos suficientes para embasar uma análise sobre o tema. O desenvolvimento da pesquisa foi apoiado em teorias importantes no universo das ciências sociais aplicadas que passaram por:

Teoria de sistemas para analisar os consórcios como sistemas complexos, compostos por diversos elementos interdependentes e que se retroalimentam.

Teoria da complexidade para compreender a dinâmica das relações entre os municípios e os consórcios, considerando a diversidade de interesses e a incerteza do ambiente.

Governança em redes para analisar as formas de coordenação e colaboração entre os membros dos consórcios.

Federalismo para compreender as relações entre os diferentes níveis de governo e as implicações para a gestão dos consórcios.

Capacidades estatais para melhor avaliar as capacidades dos municípios e dos consórcios para a formulação e implementação de políticas públicas.

Contratações Públicas Centralizadas também são abordadas como capítulo teórico dessa dissertação.

Após a introdução, o capítulo 3 inicia essa parte exploratória buscando substratos suficientes para descrever a dependência de trajetória vivida na Amazônia, atentando-se em desenvolver fatos históricos que contam a formação institucional da região que tanto corroboraram para o contexto do tema de pesquisa.

No capítulo 4 desenvolveu-se a teoria da complexidade e teoria de sistemas sociais, pautada em Morin (2015) e Luhmann (2011).

No capítulo 5, deu-se atenção direcionada a alguns textos desenvolvidos sobre capacidades estatais, dos pesquisadores do IPEA, especialmente Gomide e Dias, de forma a apoiar suficientemente a necessidade de dar tratamento horizontalizado às competências das pessoas que compõem os Órgãos Públicos.

No capítulo 6, aprofunda-se a teoria da governança pública e sua atuação em redes, pautada em diversos teóricos das ciências sociais aplicadas, mas com enfoque nos textos elaborados por Provan e Kenis (2008) que exercerão papel importante nos resultados e discussões da pesquisa.

Já no capítulo 7, optou-se por desenvolver o que seria o federalismo brasileiro e como o seu estudo direcionado se aplica a essa pesquisa, tendo em vista a horizontalidade das atribuições constitucionais dos municípios e como possuem livre iniciativa à associação.

O capítulo 8 se debruça no aprofundamento dos estudos sobre consórcios públicos, voltado à sistematização de suas normas legais e infralegais, para compreender o que o legislador público estava intencionado no momento da sua criação, sendo esse capítulo de grande valia para consubstanciar as vantagens e desvantagens da formação de consórcios públicos. O capítulo é importante para o levantamento de dados que comporão os resultados e discussões.

O capítulo 9 joga luz sobre as contratações públicas centralizadas no Brasil, suas normas e como a governança bem elaborada é capaz de trazer avanços sobre a ótica da otimização, cooperativismo e compartilhamento dos recursos públicos, com fins de efficientização da área de contratações.

Finalizada a revisão bibliográfica, o capítulo 10 discorre sobre os resultados e discussões derivadas. Nesse momento, na seção 10.1, será realizado levantamento documental sobre normas de governança dentro da área de compras públicas que servirão para estabelecer ligação entre as formas mais adaptadas para efficientização da área e como os consórcios podem observá-las para melhorar suas funções.

Na seção 10.2 foi realizado o levantamento de dados retirados no Portal do Tribunal de Contas dos Municípios no Estado do Pará. O portal detém informações sobre consórcios públicos criados no estado e provê dados para estabelecer comparativos com outros arranjos existentes.

A Seção 10.3 traz dados do observatório de consórcios da CNM e IBGE que atua de forma nacional, mas consolida informações regionais sobre consórcios e analisa as suas finalidades.

A dissertação é finalizada com a conclusão, no capítulo 11, que avaliou os resultados e discussões, e estabelecerá possíveis avanços posteriores aos estudos e ao objetivo geral.

1.4 Hipóteses

Diante da problemática apresentada, a hipótese sustenta que arranjos cooperativos com estrutura para compras públicas centralizadas no Pará, envolvendo múltiplos entes federativos e considerando as características das entidades consorciadas, proporcionam maior eficiência dos recursos estatais. Isso ocorre porque elevam as compras públicas a um patamar estratégico, implementando regras de governança que otimizam a alocação de recursos e definem claramente as responsabilidades de cada participante nos projetos.

Estatuídos os arranjos especializados, na maior parte dos casos, o consorciado deixa de configurar como o executor e passa a absorver papel de condutor da estratégia para melhoria da política pública, orientando a atuação para melhores resultados.

Pretende-se, com o desenvolvimento da pesquisa, apontar que a capacidade de atuar em rede de forma organizada, estatuindo arranjo de governança condizente com o que a aquisição e com as características dos envolvidos acelera os resultados das obrigações estatuídas pelos entes federados participantes.

2 METODOLOGIA

Como metodologia, optou-se por realizar levantamento bibliográfico e documental, visando elaborar pesquisa exploratória com análises quali-quantitativas que, junto às outras características da pesquisa, estabeleceu-se o desenho abaixo.

Quanto à finalidade, depreende-se de Gil (2008) e Yin (2016), relacionando com o tema, que a pesquisa é aplicada, pois parte de um problema concreto, com capacidade de influenciar na prática o planejamento dos arranjos organizacionais das compras governamentais. Há ainda a absorção conceitual do referencial teórico voltada à interpretação das características regionais e sua aplicabilidade, direcionadas à melhoria do processo abordado, colaborando com os municípios por meio de diagnósticos pautados em evidências que possam lançar luz sobre a aplicabilidade teórica dos levantamentos dos dados.

No que compete aos objetivos relacionados, a pesquisa foi classificada como exploratória (Yin, 2016), considerando a visão geral dos assuntos que permeiam horizontalmente o tema, como a teoria geral de sistemas, a teoria da complexidade, governança pública, gestão pública e atuação em redes, gestão participativa, contudo sem muitos trabalhos teóricos que tenham desenvolvido especificamente a governança de contratações públicas centralizadas aplicadas aos consórcios públicos paraenses. A pesquisa exploratória, segundo o autor, busca uma aproximação das teorias com a hipótese a ser testada, de modo a, com a teoria selecionada, ser viável prosseguir com o alinhamento da teoria abordada e os objetivos selecionados.

Robert Yin (2016) e Violeta Loureiro (2018) discorrem a fundo sobre a abordagem qualitativa, observando a importância do contexto na compreensão de fenômenos, sejam eles ambientais, culturais e históricos, considerando suas subjetividades. A pesquisa qualitativa, que compõe grande parte do método aqui, buscou contribuir com a compreensão do comportamento social humano, por meio da análise de conceitos existentes. As informações utilizadas na coleta de dados, nos resultados, necessitaram de interpretação e valoração no momento das discussões, e o cotejamento com o referencial teórico, ajustado ao contexto tratado, levou a essa aplicação.

Quanto ao método de análise, a presente pesquisa, além de ter uma abordagem qualitativa, também incluiu uma abordagem quantitativa de apoio, buscando nesse ponto os dados secundários oriundos de três grandes fontes: i) Portal

do Tribunal de Contas dos Municípios do Pará, ii) Confederação Nacional dos Municípios e iii) Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Foram dados importantes para tratamento e cotejamento com as escolhas dos gestores públicos municipais sobre a opção pelo consorciamento e também pela formatação que o consórcio tomará. A teoria estudada forneceu essas informações para essa análise.

Como antes dito, a classificação da pesquisa passou por alguns procedimentos, começando pela pesquisa bibliográfica, posto o vasto referencial teórico que deverá ser usufruído para a dissertação, inafastável no diagnóstico dos dados secundários levantados. O levantamento bibliográfico de publicações será de grande valia, para uso de produções acadêmicas que tenham tratado de governança das contratações públicas, consórcios, governança em redes, federalismo e teoria de sistemas.

Nesse ponto, dentro do levantamento bibliográfico, destacaram-se os textos teóricos sobre governança das compras cooperativas de i) Provan e Kenis (2008), ii) Schotanus e Telgen (2007), iii) Gomide e Dias (2016) e iv) Santos (2019), com grande valia na aplicação comparativa e diagnóstico dos dados coletados na análise das formas de governança participativa.

Em seguida, houve a pesquisa documental para coleta de dados importantes, utilizando os relatórios de dados (CNM e IBGE), portais especializados (TCM/PA), notas técnicas (CNM) assinadas pelas entidades antes citadas que foram confrontados com a seleção bibliográfica.

Quanto ao levantamento dos dados secundários, a elaboração de mapa sobre a distribuição dos consórcios públicos no estado, a elaboração de tabelas, que facilitaram os diagnósticos agrupando informações separadas em mais de um documento, como é o caso dos dados populacionais, do IBGE, distribuição dos consórcios por região, (IBGE e CNM) e os dados de recursos transferidos entre os municípios e os consórcios (TCM/PA). Com os dados quantitativos levantados das fontes, foi possível avançar num tratamento para aglutinar fontes diferentes que se complementassem, utilizando-se nesse momento de tabelas e gráficos que trouxessem a didática mínima para promoção de uma interpretação clara para o avanço da pesquisa.

Detalhando melhor as fontes de dados, o portal do Tribunal de Contas dos Municípios no Pará (TCM, 2024), possui área de *Business Intelligence* chamada Raio X dos municípios. Entre vários dados de fiscalização lá encontrados, há uma área

específica voltada a consórcios públicos, associações privadas e terceiro setor, de lá foram extraídos dados para sistematização em tabelas e gráficos, visando trazer luz sobre a situação dos consórcios públicos no Pará.

Os dados e informações tratados na Pesquisa de Informações Básicas Municipais de 2019 – Munic. 2019 (IBGE, 2019), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, trouxeram informações sobre consórcios públicos no Brasil, especialmente quanto ao seu crescimento, área de atuação, distribuição espacial por região e tamanho populacional dos municípios consorciados.

Outra fonte de dados é o portal da Confederação Nacional dos Municípios – CNM (CNM, 2024), criada para apoiar as ações dos municípios do Brasil. Ele detém área específica com Notas Técnicas elaboradas por seus especialistas (Heinrichs, 2023), que realizaram diagnósticos de área, no que concerne aos consórcios, distribuição espacial, por finalidade de criação, manuais de criação, entre outros.

Buscou-se ainda, nos sítios do governo, normatizações gerais como leis, portarias, resoluções e instruções de serviço, em governança de compras e contratações públicas e observou-se se há ou não direcionamento como política pública da centralização da área, bem como diagnosticar instrumentos de análise dos fatores que organizem os consórcios para que diminuam os esforços de contratação dos governantes municipais.

Abaixo segue quadro com a sequência cronológica do que se buscou:

Quadro 1: Método utilizado na pesquisa

Item	Sequência	Objeto
1	Levantamento bibliográfico	- Teoria de Sistemas e Complexidade - Governança em redes - Capacidades Estatais - Federalismo - Consórcios Públicos - Contratações Públicas Centralizadas
2	Coleta de dados	- Portal da Confederação Nacional dos Municípios – CNM - Pesquisas MUNIC do IBGE - Portal do Tribunal de Contas dos Municípios – TCM/PA - Portais do governo federal, para normativo sobre governança de contratações
3	Tratamento dos Dados	Transformação dos dados em tabelas, gráficos e mapa
4	Diagnóstico	Observação das informações consolidadas e intersecção com os modelos teóricos levantados sobre governança
5	Análise dos Resultados e Discussão	Explicação dos dados observados sob a ótica dos municípios de pequeno porte

Fonte: Elaboração própria baseada em Yin (2016) e Loureiro (2018)

3 CONTEXTO HISTÓRICO DA DEPENDÊNCIA DE TRAJETÓRIA DA AMAZÔNIA

A abordagem tema desta dissertação transcorrerá sobre os determinantes institucionais que moldaram a dependência de trajetória formada para a região da Amazônia legal, objeto de estudo da presente disciplina. Primeiramente, para fins de inicialização, os principais corpos teóricos que foram utilizados serão conceituados, para que seja delimitada a base de entendimento das análises. Continuamente, será tratado o contexto histórico da formação da Amazônia da forma que hoje se encontra, privilegiando a avaliação das escolhas feitas pelos atores sociais, sejam internos, sejam externos à localidade.

Como o texto propõe discorrer sobre o subdesenvolvimento da região, cabe iniciar trazendo o entendimento conceitual de que: "consiste, antes de tudo, num ambiente social em que a cooperação humana inibe a inovação, apoia-se em vínculos hierárquicos localizados e bloqueia a ampliação do círculo de relações sociais em que se movem as pessoas." (Abramovay, 2001, p. 168-169)

O desenvolvimento tem um apelo de localização no seu cerne e uma evolução teórica estudada (Costa, 2010) até chegar na teoria do desenvolvimento econômico endógeno, ou desenvolvimento local, com potencial influenciador na região.

A teoria tratada moderniza o conceito de capital social – a tríade da cultura, instituições e desenvolvimento e sua ligação direta com a redução dos custos de transação e das incertezas. Passando ainda a ser tratado como alicerce da governança (Costa, 2010).

Douglass North, reconhecido economista aprofundador da nova economia institucional (NEI), dedica sua trajetória acadêmica a desenvolver explicações sobre os determinantes que condicionam o desenvolvimento, ou subdesenvolvimento, das nações. Ele tratou de consolidar uma teoria das instituições, focada em melhores resultados da dinâmica do desenvolvimento e perspectiva histórica. (Costa, 2019).

Nesse corolário, em que o subdesenvolvimento é resultante de instituições socialmente ineficientes, chega-se à avaliação que a dependência de trajetória somente pode ser mudada mediante rupturas institucionais. A dependência de trajetória fica então conceituada como a: "influência do passado sobre o presente e deste sobre o futuro, possibilitando o entendimento das diferenças de desenvolvimento entre países, regiões e cidades, decorrente de processo de auto reforço de suas trajetórias históricas" (Costa, 2019, p.70).

Outro ponto na teoria de North (1990, 1995) é a influência de grupos de pressão social dentro das localidades sobre a burocracia estatal e as organizações – players envolvidos, na conformação da matriz institucional – regras do jogo, sejam elas formais, ou informais.

Indo mais a fundo na questão do desenvolvimento, Celso Furtado (1992) destaca a ausência de homogeneidade dentro dos processos históricos das nações, apresentando-se em diversas formas e variados estágios, contemplando inclusive etapas de industrialização, com aplicabilidade na análise amazônica, sempre do ponto de vista das assimetrias nas relações dos centros com a periferia, através de limitações que se sedimentaram ao longo dos processos de formação histórica, guardando correlação ainda com o corpo teórico de North também (Costa, 2020).

Amartya Sen (2000) também aprofunda as questões do desenvolvimento, agora sob a ótica das liberdades, e como elas são determinantes para consolidação do processo, passando pela superação de problemas com a privação, destruição e opressão nas disposições sociais, políticas, econômicas e de direitos civis.

Porém, os três teóricos citados acima encontram pontos de convergências na avaliação da cultura como crucial às determinantes da dependência de trajetória das localidades.

Em Costa (2020), depreende-se que Celso Furtado (1992) cita a homogeneização cultural com a assimilação de valores, hábitos, ideais e comportamentos dos países centrais e como isso afeta a criatividade das nações periféricas e sua capacidade inventiva.

North atenta-se à questão da ideologia como reforço da matriz institucional, conformada por suas normas e convenções sociais específicas de mundo dos indivíduos tomadores de decisões (Costa, 2020).

Já Sen (2000) avalia a questão cultural de forma alinhada aos dois autores anteriores, mas do ponto de vista da contraposição entre ocidente e oriente, e como as lideranças tendem a impor a cultura ocidental e os pontos de tensão gerados por isso. Ele destaca ainda a necessidade de incorporar à dinâmica capitalista a necessidade de envolver ética, valores e normas, somadas à noção comercial de maximização de lucros, também tratado na visão neo-institucionalista.

Isso posto como pano de fundo, base teórica para análise historiográfica da região amazônica, passa-se então a transitar pelos períodos e avaliar os atores sociais envolvidos nas tomadas de decisões regionais, bem como a interação com

outras regiões e nações que tanto afetaram a nossa formação da matriz institucional e dependência de trajetória.

Iniciando pela colonização, logo se denotou um fator diferenciado para a região, a província não era ligada ao restante do Brasil, mas tinha subordinação direta à coroa portuguesa, e todo esforço inicial era voltado à manutenção do território sobre a posse colonial de Portugal e a exploração extrativista:

“O início da colonização portuguesa, desde os primeiros viajantes que subiram o rio Amazonas e seus afluentes no século XVI até a fundação de Belém, com a chegada de forças militares e de instituições religiosas, representa um passo decisivo no processo político que envolvia o domínio e a garantia das possessões coloniais” (...) “A lógica escravista que unira a América à África, desde então, era a mesma moldada pelas instituições mercantis e mercenárias, sob princípios eurocêntricos e evolucionistas, empreendida sob a forma de saque, nos territórios africanos.”(Castro, 2015, p. 29)

Com esses intentos, diversos mecanismos foram usados pela coroa, com alianças com os nativos, uso de escravidão, guerras locais, e também a catequese, de grande importância na conformação da cultura local miscigenada, com uma visão eurocêntrica dominante, mas com nuances absorvidas na culinária, religiosidade, negociações e relações de trabalho, dos povos nativos e negros escravizados trazidos no período.

Destaca-se o intervencionismo político da época pombalina, com incremento dos conflitos, sejam com os religiosos, notadamente os jesuítas, sejam com as elites locais em formação, que culminou com o episódio do brigue palhaço.

Esses fatos formam um elo histórico que delimitam a região conflituosa que se forma, vide o processo revolucionário da cabanagem como mais um exemplo que precisa ser citado, com diversos atores com interesses divergentes que culminaram com um dos movimentos mais radicais e violentos do período (Castro, 2015).

Dentro desse contexto, chega-se ao período da borracha, conhecido pelo seu crescimento econômico, e suas características diferenciadas, como é o caso do sistema de aviamento, mecanismo de controle da mão de obra, através do crédito e fornecimento de gêneros básicos aos ribeirinhos pelos barracões. Com predomínio da economia extrativista não diversificada (Schmink, 2012), exportadora, com restrições de liberdades aos ribeirinhos, por dívidas, bem alinhado com a teoria de Sen (2000), houve grande concentração de terras na mão dos latifundiários, que exerciam grande

influência política local. A rede de abastecimento era complexa, apesar de concentrada em poucas figuras, como os seringueiros, dono do barracão, aviador, a casa do aviador em Belém, casas de exportação e grandes industriários estrangeiros, como visto em Schmink (2012, p. 84).

Permanece ainda a subordinação da região ao estrangeiro, no segundo período da borracha, dentro dos acordos de Washington, artificialmente inflado dentro do esforço de guerra pelos americanos, para acumulação de materiais estratégicos. Nesse período há um grande fluxo migratório de nordestinos para a região, para servir de mão de obra para expansão da coleta (Fernandes, 2012).

Nesse período, inicia-se um esforço do Estado brasileiro de capitanear o crescimento econômico regional, e faz isso utilizando de criação de algumas organizações com atuação local, é o caso do Banco de crédito da borracha, posteriormente transformado em Banco de Crédito da Amazônia (Costa, 2002).

Costa (2002, p. 284) resume o ciclo da borracha na Amazônia, com as seguintes etapas: "monopólio natural (até 1912); retrocesso e estagnação (até o estabelecimento dos acordos de Washington); transição (até 1948-1951; e insumo de importação."

Perante essa derrocada, o congresso aprova a lei 1806/53 que virá a criar o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, e que sua execução se daria através de planos quinquenais subsequentes, ficando sua coordenação a cargo da SPVEA. Para Marques (2014, p. 68) isso acontece dentro de um contexto em que diversos países periféricos seguem na direção de implantar políticas de industrialização e desenvolvimento, bem como avanços internacionais sobre a soberania da região, com a discussão sobre a criação do Instituto Internacional da Hileia Amazônica, parte componente da ONU.

Nesse condão, a criação da SPVEA estabeleceu os seguintes objetivos (Marques, 2014; Fernandes, 2014): ocupação da região, sociedade economicamente estável e progressista, desenvolvimento complementar e paralelo ao restante da economia brasileira. Para isso, criou-se primeiramente o programa de emergência, que colocou luz sobre o entendimento institucional do extrativismo como atividade econômica principal:

Na Conferência de Valorização Econômica (1951), o extrativismo foi, ao mesmo tempo, reconhecido como importante e questionado quanto às suas limitações, diante

das quais se apresentava a agricultura como caminho para o desenvolvimento regional. (Marques, 2012, p 72)

Em seguida, estabeleceu-se o I plano quinquenal da SPVEA, que detêm traços de continuidade do programa de emergência em seu diagnóstico da região, somando-se aqui a questão nacional da subordinação econômica ao eixo sul-sudeste:

Seus termos de intercâmbio [da Amazônia] mostram-se insistentemente desfavoráveis, o que implica o mesmo fenômeno de espoliação orgânica identificado nas relações de troca do Brasil com os países de economia industrial desenvolvida (SPVEA, 1960, p.225).

Daí, é preciso destacar o esvaziamento dos resultados pretendidos, com a dificuldade de financiamento dos planos, pulverização das ações e interesses políticos diversos sem alinhamento aos objetivos gerais. (Costa, 2002)

Como antes no período colonial, ainda existiam conflitos de interesse, o que depreende-se de Santos (2017, p. 224-225) em especial com os donos de terras e sua influência política regional, em luta para manter as políticas públicas de investimento voltadas as suas atividades extrativistas, mesmo com um diagnóstico de mudança do eixo de fomento do período, realizado pelo governo central, que também se repetiu com o Plano de Metas (1956-1960), nota-se aí mais um caso de dependência de trajetória regional, sendo reforçada pela cultura das elites locais. É nesse contexto, que fica pronta a rodovia Belém-Brasília, que viria a reforçar o conceito de área economicamente dependente do eixo central do país.

Para o período da militarização da Amazônia, houve forte tendência a modernização da região, dessa vez dentro de um contexto de autoritarismo institucional formal. Foram nos governos militares que muitas políticas públicas foram pensadas para a Amazônia, com a caracterização do top-down, impositiva, intensificando-se a preocupação com a soberania da região, com a ocupação de espaços vazios, inicialmente voltados à agropecuária, com fomento estatal, políticas para colonização, com federalização das vias, grandes projetos de mineração e energia, com forte influência no Pará. (Costa, 2002; Schmink, 2012)

Vários foram os Órgãos criados/transformados nesse período, para se adaptar às intenções dos planos econômicos - PAEG, como a SUDAM - ex SPVEA, SUFRAMA, BASA, dentro do contexto da Operação Amazônia, para o desenvolvimento regional (Marques, 2014).

Friso especial para a SUDAM e a criação do PIN e PROTERRA, dentro do I Plano Quinquenal de Desenvolvimento (1967-1971), contudo com esvaziamento da capacidade de decisão política do Órgão, dentro de um conjunto de interesses locais e centrais dos governos (Costa, 2002).

Em seguida, o I PND, utiliza-se do PIN e do PROTERRA para mais uma tentativa de realização de integração econômica, física e cultural da região, seguida pelo II PND e o POLAMAZÔNIA, contudo sempre servindo o centro sul ou o exterior, sempre calcada no regime extrativista passando agora às commodities da rica região mineral, quase sem diversificação, tendo o objetivo de equilíbrio de balança comercial e abastecimento de outros locais industrializados, mantendo nossa situação de baixa verticalização da produção, com enclaves locais modernizados, desarticulados da população local, voltados para exportação. (Costa, 2002)

No período de redemocratização, vê-se extinguir-se os planos de desenvolvimento da região, capitaneados pelo governo central, passando o Estado brasileiro a tratá-la como corredor de exportação, que tem necessidade de se integrar ao resto do Brasil.

Ficam então, por fim, expostas questões históricas que trouxeram grandes determinantes à formação da matriz institucional regional, como as escolhas locais influenciaram a formação cultural das elites políticas e econômicas interessadas em manter benefícios estatais, mesmo que à custa de fatores estruturantes positivos, utilizaram-se de imposições que dificultaram a formação de um mercado de trabalho/consumidor com um sistema de aviamento precarizado, perderam oportunidades históricas mesmo com a acumulação de capital forte de alguns períodos, mantendo ainda uma economia sem diversificação e extrativista, arcaica, que mesmo com alguns esforços localizados de ruptura em alguns momentos históricos, acabavam por repetir esses determinantes.

Dentro da seara da formação política e cultural dos municípios, fica clara as dificuldades comparativas em operar o associativismo, decorrente de uma construção federalista ao longo da história da formação do Pará, num ambiente isolado, com elites políticas fechadas e com comportamento que tratava o público e o privado como interseção de interesse. A cultura associativista depende de convergências de interesses e em um ambiente em que o interesse público é acomodar os interesses externos ao estado é mais complexa a evolução do modelo de mutualidade.

4 COMPLEXIDADE E VISÃO SISTÊMICA DAS ORGANIZAÇÕES

Morin (2015) foi um dos pioneiros da conceituação do que seria complexidade, ele afirmava que o pensamento complexo busca um conhecimento multidimensional para dar conta das articulações entre diversos campos disciplinares, que não deixam de interagir um com o outro.

Quando Morin debruçou-se sobre a cibernética como o primeiro campo que assumiu a complexidade com componente a ser considerado, em forma separadamente acondicionada, para que fosse adentrado, assumiu que existe uma interação entre o ordenado e o desordenado, objetivando contornar o que assumiu-se complexo, contudo sem negar a sua existência (Morin, 2015, p.35).

Do ponto de vista da complexidade dos problemas a serem solucionados em políticas públicas, Peters (2017) trata do que chama de wicked problems, traduzido como problemas malvados/perversos, dos quais podem ser definidos como sendo interconectados por fatores que expandem o problema, o que os faz perderem a clareza de alternativas de solução, por serem abertos o suficiente para não dar previsibilidade aos seus possíveis resultados. O autor trata esses problemas como tendo várias causas sobrepostas causadas por conflitos e falta de acordo entre as partes.

Entende-se que não existem soluções prontas, herméticas e definitivas para esses problemas, intervenções podem ser tidas como piores ou melhores, numa gradação subjetiva que depende de contextos e atores interessados. Não há uma limitação a aspectos tecnicistas, mas é preciso envolver dimensões sociais, políticas e culturais, interações entre públicos diversos, governamentais ou não (Bronzo, 2023).

Já a teoria geral dos sistemas, originalmente organizada por Bertalanffy (2014), abordava que a completude do assunto abordado tende a ser maior que a soma de suas partes, visto que a avaliação isolada de cada parte exclui da análise os dispositivos interacionais dos diversos sistemas. O que também destaca a interdependência e conexão entre eles, a sua organização que estabelece os fluxos em que eles interagem e fazem suas trocas, existe ainda uma busca por equilíbrio entre os sistemas, sendo ele dinâmico, se ajustando às mudanças dos ambientes.

A complexidade se relaciona com pensamento sistêmico quando exigem novas abordagens para solução de problemas, atravessando as fronteiras disciplinares. Luhmann (2011) aprofunda a teoria sistêmica sobre a ótica sociológica, elaborando

conceitos de autopoiese, criando mecanismos e se mantendo através de elementos e processos ao longo do tempo. Criam-se os subsistemas de especialidade, como política, direito, economia, entre outros. Luhmann ainda aborda a comunicação como unidade dos sistemas sociais, pois é utilizando-a de maneira eficiente que a sociedade se mantém unida.

A teoria sistêmica evoluída ao longo dos anos é relevante como ferramental teórico para compreender as interações entre os subsistemas de especialidade, suas lógicas e códigos de comunicação, que existem em um município que promovem a movimentação da máquina pública no sentido de desenvolver suas políticas (Neves; Samios, 1997).

Essa teoria, com sua ênfase na interconexão e interdependência entre os elementos de um sistema associados, oferece um arcabouço robusto para a análise de fenômenos complexos, como os sistemas sociais. Este capítulo traça a evolução da teoria sistêmica, destacando seus principais autores e conceitos, com foco particular na aplicação da teoria aos sistemas sociais. Adicionalmente, o capítulo explorará a adaptabilidade da teoria sistêmica à criação de consórcios municipais e à promoção da cooperação horizontal entre municípios.

Avançando em um histórico evolutivo, a teoria sistêmica tem suas raízes em diversas disciplinas, incluindo a biologia, a física e a matemática, com a noção de "sistema" emergindo no início do século XX. Um marco fundamental foi a obra de Bertalanffy (2014), biólogo austríaco que propôs a Teoria Geral dos Sistemas - TGS na década de 1930.

Bertalanffy (2014) argumentava que os sistemas, independentemente de sua natureza, compartilham características e princípios comuns, como a interação entre seus componentes, a busca por equilíbrio e a capacidade de se adaptar ao ambiente.

Após a Segunda Guerra Mundial, a TGS ganhou impulso, expandindo sua influência para as ciências sociais e a gestão.

A década de 1950 viu a ascensão da cibernética, com destaque para Norbert Wiener, que explorou os mecanismos de controle e feedback em sistemas. A cibernética contribuiu para a teoria sistêmica com a ideia de que os sistemas se autorregulam por meio de mecanismos de feedback, ajustando seu comportamento em resposta a mudanças no ambiente.

Na década de 1960, a teoria sistêmica se consolidou como um campo interdisciplinar, com aplicações em áreas como a administração, a psicologia, a sociologia e a ecologia.

Niklas Luhmann (2011), sociólogo alemão, foi uma figura central na aplicação da teoria sistêmica aos sistemas sociais. Luhmann propôs uma teoria da sociedade que desafiava as concepções tradicionais, argumentando que a sociedade não se resume a um conjunto de indivíduos ou a um sistema baseado em consenso.

Para Luhmann (Mathis, 2008), a sociedade é o sistema social mais abrangente, englobando todos os outros sistemas sociais. A comunicação é a operação fundamental que constitui os sistemas sociais, sendo através dela que os sistemas sociais se reproduzem e se diferenciam do ambiente, construindo internamente suas próprias realidades.

Os sistemas sociais, para Luhmann (Mathis, 2008; Bronzo, 2023), operam de forma autopoietica, ou seja, são sistemas fechados que se autoproduzem e se autorregulam. Essa autorreferencialidade implica que os sistemas sociais não recebem informações diretamente do ambiente, mas as constroem internamente por meio da observação.

Vidal (2017) assevera que uma organização, ao vislumbrar a autopoiese em sua rotina, detém uma rede de produção que, ao tempo que atua na mesma rede, na composição de seus componentes, também faz parte dessa mesma rede de produção, de forma una, junto dos seus componentes.

Mathis (2008) detalha que a autopoiese, um conceito fundamental na teoria dos sistemas sociais de Niklas Luhmann, descreve a capacidade de um sistema de se autoproduzir e se automanter. Em essência, sistemas autopoieticos são sistemas operativamente fechados que produzem seus próprios componentes e estruturas através da interação contínua entre esses mesmos componentes.

Enquanto que no princípio, a autopoiese se limitava a ser apontada aos sistemas vivos, Luhmann expandiu o conceito para incluir sistemas sociais, argumentando que a comunicação é a operação básica que permite a autopoiese nesses sistemas. Em outras palavras, a comunicação, e não processos biológicos, é o que permite que os sistemas sociais se reproduzam e se mantenham ao longo do tempo.

Para entender melhor como a autopoiese funciona em sistemas sociais, podemos analisar seus principais aspectos, segundo Mathis (2008) e Bronzo (2023):

i. Fechamento Operacional: Sistemas autopoieticos são fechados em termos de suas operações. Isso significa que as operações dentro do sistema dependem apenas de operações anteriores dentro do mesmo sistema e, ao mesmo tempo, condicionam operações futuras. Essa característica garante a autonomia do sistema em relação ao seu ambiente, embora não implique em autarquia.

ii. Acoplamento Estrutural: Apesar de serem operativamente fechados, os sistemas sociais não estão isolados do ambiente. O acoplamento estrutural descreve a relação entre sistemas autopoieticos, como a interação entre sistemas sociais e sistemas psíquicos. Essa relação permite que os sistemas sociais recebam estímulos do ambiente, que por sua vez podem desencadear operações internas, mas não determinam o resultado dessas operações.

iii. Comunicação como Operação Básica: A comunicação é a operação fundamental que permite a autopoiese em sistemas sociais. Através da comunicação, os sistemas sociais produzem significado e constroem sua própria realidade social. A comunicação não ocorre entre sistemas sociais e o ambiente, mas sim dentro do sistema, tendo o ambiente como referência.

iv. Redução de Complexidade: Sistemas sociais surgem como uma forma de reduzir a complexidade do mundo. Através da comunicação, os sistemas sociais selecionam informações relevantes do ambiente e as processam internamente, gerando significado e orientando suas ações.

v. Autorreferência e Heterorreferência: Sistemas sociais operam com base na autorreferência, ou seja, referem-se a si mesmos em suas operações. Ao mesmo tempo, também se referem ao ambiente através da heterorreferência, construindo internamente sua própria representação do mundo externo.

Seguindo, os seres humanos, como sistemas psíquicos, não são parte da sociedade, mas sim de seu ambiente. A interação entre a sociedade e os indivíduos se dá por meio de um acoplamento estrutural, onde um não pode existir sem o outro. Essa concepção de separar o ser humano da sociedade, embora controversa, permite analisar a sociedade sem a necessidade de interpretá-la através de comportamentos individuais ou influências sociais (Mathis, 2008).

Os sistemas, independentemente de sua natureza, compartilham características e princípios comuns. Essas características transcendem as especificidades de cada sistema, sejam eles biológicos, sociais, tecnológicos ou de qualquer outra natureza (Bronzo, 2023).

A autora avalia que os sistemas são compostos por elementos interdependentes que interagem entre si. Essa interação é fundamental para o funcionamento do sistema como um todo e para a geração de suas propriedades emergentes. A interação entre os componentes pode ser de cooperação, como nos consórcios municipais onde os municípios colaboram para alcançar objetivos comuns, ou de competição, como em ecossistemas naturais onde diferentes espécies competem por recursos.

Os sistemas tendem a buscar um estado de equilíbrio dinâmico, ajustando-se constantemente às mudanças no ambiente. Esse equilíbrio não é estático, mas sim um processo contínuo de adaptação, como ilustrado pela homeostase em organismos vivos ou pelo ajuste de políticas públicas em resposta a novas demandas sociais.

Mathis (2008) assevera ainda que os sistemas possuem a capacidade de se adaptar ao ambiente em que estão inseridos. Essa adaptação pode envolver mudanças em sua estrutura, em seus processos ou em seu comportamento. A capacidade de adaptação é crucial para a sobrevivência dos sistemas em ambientes complexos e dinâmicos.

Bronzo (2023) avalia ainda que é crucial reconhecer que os sistemas raramente são simples; a complexidade é inerente à sua natureza. A complexidade surge da interação de múltiplos elementos, da diversidade de suas relações e da imprevisibilidade de seus comportamentos. A complexidade desafia as abordagens reducionistas que tentam explicar os sistemas pela análise isolada de suas partes. A compreensão da complexidade exige uma mudança de perspectiva, reconhecendo que o todo é mais do que a soma de suas partes e que as interações entre os componentes são fundamentais para a compreensão do sistema.

A teoria sistêmica oferece um arcabouço analítico poderoso para a compreensão de uma ampla gama de fenômenos, desde organismos vivos até sistemas sociais complexos como cidades, mercados e organizações. A aplicação da teoria sistêmica exige uma análise cuidadosa das interações entre os componentes do sistema, das suas relações com o ambiente e dos seus mecanismos de adaptação.

A teoria sistêmica, com sua ênfase na interconexão, na interdependência e na adaptação, oferece um arcabouço poderoso para a análise e a gestão de consórcios municipais. Ao compreender os consórcios como sistemas sociais complexos, os gestores públicos podem promover a cooperação horizontal, fortalecer as capacidades estatais e alcançar resultados mais eficazes na provisão de serviços

públicos. A aplicação da teoria sistêmica aos consórcios municipais exige a consideração de fatores como a comunicação, a liderança, a flexibilidade e a sustentabilidade, elementos cruciais para o sucesso dessas iniciativas.

5 CAPACIDADES ESTATAIS

Gomide e Dias (2016), explicitam existir duas gerações conceituais de capacidade estatal, a primeira geração, aborda um nível mais abrangente, relacionado à manutenção da ordem e funcionamento do estado: "em um nível macro, o conceito de capacidade do Estado tem sido empregado para explicar as situações em que os Estados emergem, gerenciam conflitos internos e externos e transformam as suas sociedades e economias". (Gomide, 2016)

Em uma segunda geração, Gomide e Dias (2016) abordam um conceito de capacidade estatal em "um nível mais micro", "mais concreto", mais debruçado em identificação de problemas, formulação de soluções, execução de ações e entrega de resultados.

Em suma, nas duas gerações, fica notório aos autores que o conceito passa pela preocupação com as competências do estado para estabelecer seus objetivos e realizá-los.

Souza e Fontanelli (2020) organizam várias definições, destacando que:

"A importância do conceito deriva do fato de que a pura vontade dos agentes ou atores políticos não é suficiente para que objetivos sejam alcançados. Além do mais, os atributos dos Estados precisam ser complementados por mecanismos que viabilizem sua ação, isto é, mecanismos capazes de induzir a implementação de políticas, ou seja, a existência de capacidades é vista como uma forma, embora não a única, de alcançar certos objetivos. Em síntese, o Estado deve ser capaz de penetrar no seu território, alcançar diferentes grupos sociais (Mann, 1984) e contar com instrumentos, instituições e organizações para a provisão de bens e serviços." (Souza; Fontanelli, 2020, p. 45).

Entendendo as capacidades estatais como um processo em evolução contínua, Matthews (2012) estabeleceu três etapas: a primeira em que notabilizou que alguns autores descreviam como esvaziamento do estado e redutoras das capacidades, frente aos momentos de crise nas entregas das políticas públicas dentro do estado de bem-estar social e adensamento das responsabilidades do estado na execução propriamente dita.

Matthews (2012) trata ainda de uma segunda etapa das capacidades estatais, defendida por outros autores (Majone, 1999) agora com uma reconfiguração do modelo de atuação do estado, levando as capacidades estatais a protagonizar um papel de direção das políticas públicas, sem a perda de sua relevância como defendida na primeira etapa. O estado desloca suas capacidades, ou seja, habilidades

e recursos, para um patamar mais diretor dos interesses, onde se iniciam as políticas de descentralização das atividades executórias.

Nessa esteira, Matthews (2012) vai além e cita um terceiro momento, que deixa de lado a noção de quais atores são protagonistas e passa a trabalhar com mais afinco o sentido de parcerias para incremento de capacidades estatais, agora esteiadas nas premissas de governança democrática. Assim, dentro do entendimento que os atores são complementares e dotados de especialidades diversas, mostra-se que esse modelo aumenta a capacidade de intervenção do estado, colocando ao seu lado outras forças auxiliares, sem substituições, "podendo gerar um Estado ao mesmo tempo mais leve e mais capaz".

É nessa esteira que Gomide e Dias se põem a discorrer no que se estabelecem noções contemporâneas de governança, para uma calibração conceitual, em que se aditiva o conceito de governança associada a autonomia burocrática e meritocracia, pondo capacidades derivadas da inclusão e interação de múltiplos personagens.

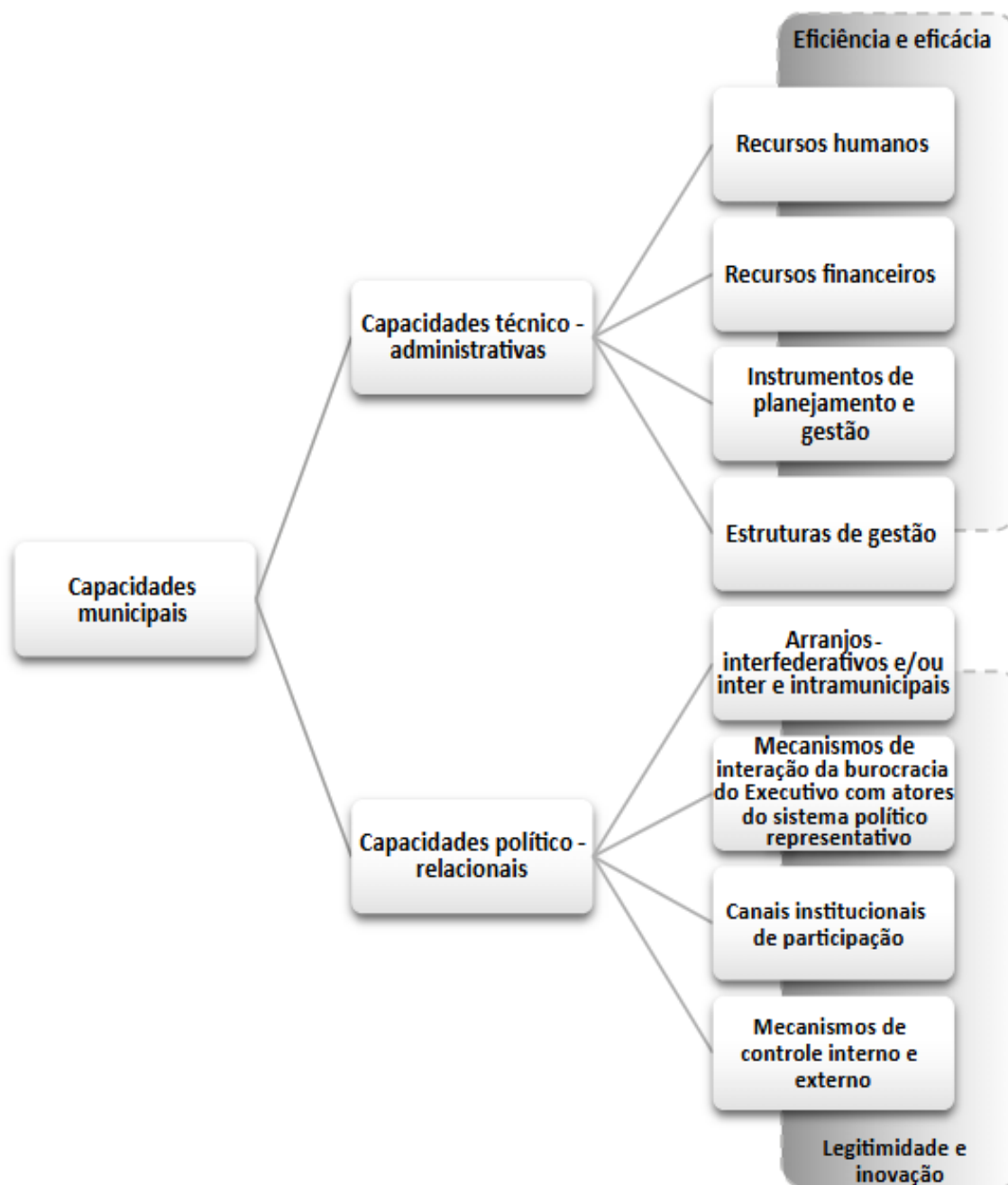
Gomide e Dias (2016) ilustram a maior capacidade de direção que o Estado passou a protagonizar e o ganho de capilaridade com o envolvimento de outros atores na rede responsável por políticas públicas, assunto melhor desenvolvido no capítulo sobre governança, mas com potencial de incremento na capacidade estatal de elaborar políticas e executar seus planos. Os autores asseveram que uma melhor articulação entre diversos atores, sendo eles estatais ou paraestatais, podem acelerar a "construção de novas capacidades, pois adicionam mais capilaridade, possibilitam a combinação de direcionamento central com flexibilidade na ponta, reforçando processos de monitoramento intensivo e multifocal".

Para os autores, as capacidades estatais se dividem em 1) técnico-administrativas, que traduzem o avanço burocrático centralizado, com estabilidade, segurança operativa, eficiência e eficácia e 2) político-relacionais, que definem a interação com grupos de interesse, capacidade de coordenação com eles e a legitimidade do governo para elaborar e executar políticas públicas e inovar. (Gomide; Dias, 2016).

Coelho, Guth e Loureiro (2020), em sua análise, sustentam que os elementos "mais fortemente associados a níveis mais altos de IDH-M são aqueles relacionados a atividades de planejamento, formação de parcerias com outros entes federativos e participação da sociedade civil." Os autores também se sustentam no framework

teórico criado por Gomide e Dias (2016) para realizar sua avaliação das capacidades municipais, conforme sistematizado na figura abaixo:

Figura 1: Componentes das capacidades estatais municipais

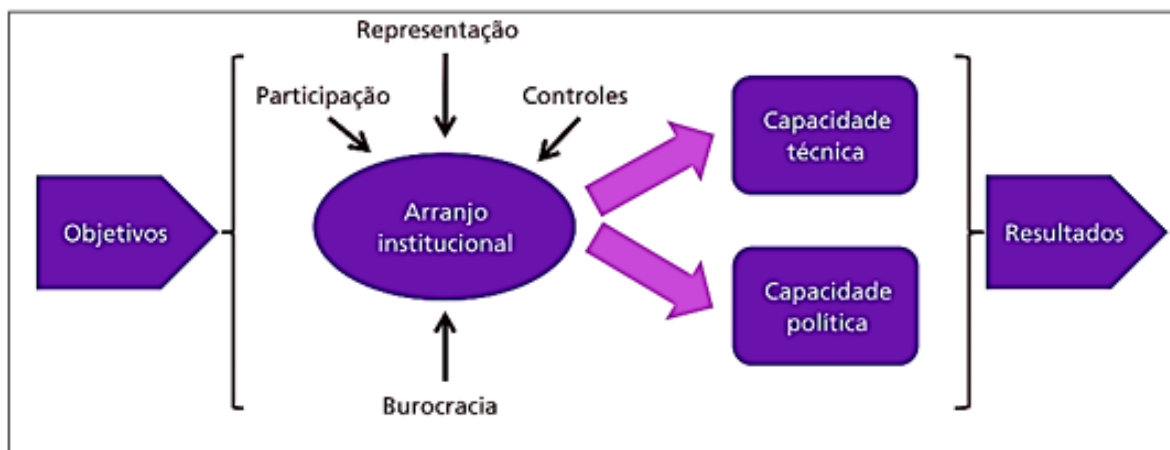


Fonte: Elaboração de Coelho, Guth e Loureiro (2020), adaptado de Gomide e Dias (2016)

Em suma, o conceito de capacidades estatais deve ser avaliado sob a ótica da governança democrática, indo além do modelo burocrático weberiano associado a meritocracia, partindo para a articulação e inclusão do Estado com diversos outros atores interessados na formulação de políticas, e com especialização para colaborar no bom andamento delas.

Pires e Gomide (2014, p.21) asseveram que, quando se trata de políticas públicas, os arranjos institucionais que tendem a ampliar as competências almejadas para alcance dos objetivos perseguidos. Dessa forma destacam que as capacidades estatais derivam das relações entre as burocracias criadas e os atores que influenciam o sistema, conforme abaixo sistematizado:

Figura 2: Os arranjos institucionais gerando capacidades



Fonte: Retirado de Pires e Gomide (2012)

6 GOVERNANÇA NAS ORGANIZAÇÕES E ATUAÇÃO EM REDES

Em suma, o conceito de capacidades estatais deve ser avaliado sob a ótica da governança democrática, indo além do modelo burocrático weberiano associado a meritocracia, partindo para a articulação e inclusão do Estado com diversos outros atores interessados na formulação de políticas, e com especialização para colaborar no bom andamento delas.

Pires e Gomide (2014, p.21) asseveram que, quando se trata de políticas públicas, os arranjos institucionais que tendem a ampliar as competências almejadas para alcance dos objetivos perseguidos. Dessa forma destacam que as capacidades estatais derivam das relações entre as burocracias criadas e os atores que influenciam o sistema, conforme abaixo sistematizado:

Países desenvolvidos fizeram opções pela descentralização política do Estado tendendo à transformação de sua estrutura e instrumentos de ação que se utiliza, com diminuição de poderes do eixo central de governo, e incremento de autonomia governamental mais próximas do cidadão, contudo, sem perder de vista as funções do Estado como garantidor da ordem, segurança, existência de leis e direito de propriedade em seu território. (Carapeto; Fonseca, 2009)

Como resultado buscou-se um Estado estratégico em si, que reforça sua atuação na difusão de normas, regras e orientações gerais e valores, mas liberando espaço para a intervenção de novos atores no processo, transferindo poder e responsabilização para organizações não governamentais e os cidadãos, com estruturas de maior flexibilidade e capacidade de intervenção partilhada. (Carapeto; Fonseca, 2009).

Nesse contexto que se dá a transformação do Estado nação, burocrático com organização piramidal, para uma organização em rede. Dessa forma, adquire-se a flexibilidade necessária para fazer frente ao dinamismo e complexidade do momento, com todas as dificuldades das mudanças de paradigma que a administração pública precisou passar. Assistiu-se, assim, à evolução de um Estado hierárquico para um Estado mais horizontalizado e aberto, que acolhe e articula em rede. Ele passa a ser mais atento às exigências do representado cidadão, para isso voltam-se os esforços para intensificação das tecnologias e comunicação para dentro do aparato estatal.

Em Carapeto e Fonseca (2009) o termo *governance* recebe destaque no sentido de explorar suas diversas formas conceituais, entende-se que inicialmente

governance foi sinônimo de *governing*, denominando-se a direção política da sociedade. Atualmente, utilizamos no mínimo mais dois significados, governo e governança;

Governo, é entendido como uma instituição ou um conjunto de instituições apoiado na representação. Ele próprio, é um dos vários atores sociais, tal como é também um conjunto de processos formais e institucionais que, ao nível do Estado nação, têm por finalidade assegurar a manutenção da ordem pública e facilitar a ação coletiva (Stoker, 1998)

Governança compreende a forma como os governos e outras organizações sociais interagem, como se relacionam com os cidadãos e a forma como são tomadas as decisões em um mundo cada vez mais complexo.

Neste sentido, a governança é um estilo, uma maneira de governar, diferente do controle hierárquico, caracterizado por um maior grau de cooperação e interação entre o Estado e outros atores não estatais para resolver problemas diversos, dinâmicos e complexos, no interior de redes decisórias mistas entre público e privado.

A governança como a totalidade das interações nas quais participam atores públicos e privados, destinados a resolver problemas sociais ou a criar oportunidades, no quadro de instituições que fornecem os contextos para interações e base normativa para as atividades. Trata-se do modo de governo em que as autoridades prestam contas de seus atos, prezando pela transparência, convidando as partes interessadas a participar do seu funcionamento interno. Em suma, o Estado busca converter-se em catalisador, habilitador, protetor, orientador, negociador, mediador e construtor de consensos (Carapeto; Fonseca, 2009).

Mais a fundo, os autores buscam a visão de Pierre e Peters para diferenciar processos de governança. *Visão top-down* de governação, em que o governo é autônomo dos grupos de interesse, que se apresentam desorganizados, e embora estes tenham alguma influência nas políticas, esta não é institucionalizada. O Estado age sobre a sociedade de forma hierárquica, definindo estruturas, as tomadas de decisões são centralizadas.

Uma outra visão *menos verticalizada*, apresenta o Estado em uma ligação mais próxima com a sociedade, perdendo alguma autonomia face à emergência de alguns grupos como atores legítimos no processo decisório (corporativismo), enquanto representantes de interesses do seu setor na economia ou na sociedade.

Por fim, a *visão intermediária*, de pluralismo corporativo, na qual existe um grande número de atores, contudo, à semelhança do que sucede no corporativismo, é conferido um papel interventor legítimo no processo das políticas públicas. É o modelo dos Estados escandinavos, que adotam uma profusão de mecanismos participativos.

A evolução dos modelos, tratando sobre eficiência, eficácia e receptividade como princípios fundamentais da governança moderna, tratando-a como um processo coletivo, com aprendizagem intensa, dentro de um ecossistema de coordenação orgânica.

Nessa abordagem da governança, os autores (Carapeto; Fonseca, 2009) buscam tratar da formação de parcerias intergovernamentais eficazes, desenvolvendo soluções inovadoras, disseminando cases de sucesso e lições apreendidas, transferência de tecnologias, aprendizagem voltada para desenvolver capital humano e diálogo permanente entre *stakeholders*.

O Estado escolhe se retirar e conceder espaço para a autogovernança e a cogovernança, como novos instrumentos que promovem melhor adaptação às mudanças. Mas dentro dessa perspectiva o Estado não deixa de exercer o papel de legitimador.

Os autores trazem à discussão os casos de governança local e a indispensável participação dos atores sociais, como uma via de mão dupla na formação de capital social, com cidadãos mais exigentes exercendo controle mais eficaz sobre seus eleitos, aumentando a credibilidade das instituições e qualidade da democracia. Citam ainda o caso dos Estados Unidos com um modelo de participação social ativa nas comunidades, culturalmente exercido nas escolas e nas eleições dos condados, com processos de decisão abertos aos cidadãos, espírito comunitário e flexibilidade na adoção de modelos de envolvimento dos representados.

Destaque então ao local, como importante esfera de poder, com incremento do associativismo dos cidadãos e organizações não governamentais, com espaços de debate, dando legitimidade às tomadas de decisão dos gestores, incrementando a eficiência e eficácia.

Outro autor, Morgan (1996), identifica diferentes tipos de metáforas organizacionais, incluindo metáforas da máquina, do organismo, do cérebro, da cultura, políticas, prisionais, de fluxo e transformação, instrumentais, domésticas e naturais. Cada tipo de metáfora oferece uma perspectiva única para compreender e

interpretar as organizações, destacando aspectos específicos da dinâmica organizacional e das interações entre os membros. Compreender os diferentes tipos de metáforas organizacionais permite uma análise mais profunda e abrangente das organizações, enriquecendo nossa compreensão da teoria organizacional.

Em um dos pontos da obra (Morgan, 1996, p. 205-206) aprofunda as organizações sobre a ótica da prisão psíquica, usando a alegoria da caverna de Platão. Ele assevera que essas prisões observam padrões de comportamento que delimitam as atitudes dos componentes das organizações e "seus membros caem nas armadilhas oriundas de construções da realidade, que, na melhor das hipóteses, representam uma simplificação imperfeita do mundo".

Nesse ponto, Morgan (1996) utiliza exemplos de ineficiência institucionalizada, observando que a existência de estoques de segurança absorve as incertezas, contudo oneram muito os processos. Num contexto em que esses estoques precisam ser mitigados, deve-se reconhecer uns aos outros, não podendo mais trabalhar como se estivessem todos isolados, sendo mais cooperativos.

Já o fenômeno da governança moderna, voltada para incorporação de mais agentes e corporações, públicas e privadas, na participação das tomadas de decisão e transparência dos governos, elevou a administração pública a um patamar de descentralização de atuação. Os entes governamentais estão em processo de entender as dificuldades de solucionar problemas de forma individualizada, sem interação com seus pares. Denhardt e Catlaw (2017) citam a dispersão do poder acontecendo em redes políticas, junto a muitos outros atores como, empresas de mercado, associações, organizações sem fins lucrativos e sociedade civil organizada. Como consequência, a condução da sociedade citada pelos autores (Nelissen et al, 1999):

"já não está mais nas mãos de uma unidade governamental singular que atua sozinha ou em acordo estreito com um ou dois outros atores, mas foi suplantado por redes muitas vezes um tanto complexas de governança formadas por uma pluralidade de atores, cada qual trazendo os próprios interesses especiais, recursos e arsenal de expertise. Esses grupos podem, igualmente, atravessar fronteiras jurisdicionais e até mesmo nacionais."

A obra de Denhardt e Catlaw (2017, p. 239) compila uma conceituação para governança assim redigida: "Embora haja diversas definições disponíveis,

governança pode ser definida como as tradições, as instituições e os processos que têm a ver com o exercício do poder na sociedade".

Segue ainda delimitando como "à maneira como são tomadas as decisões numa sociedade e como os cidadãos e grupos interagem na formulação dos propósitos públicos e na implementação de políticas públicas" (Denhardt, Catlaw, 2017). Essencialmente, se debruça em como conciliar o governo hierárquico tradicional com as demandas por redes construídas horizontalmente.

Tal temática guarda relação direta com a formatação de arranjos interinstitucionais entre entes municipais, posto que a criação de um consórcio público nada mais é do que a aplicação de uma modelagem de atuação em rede para solucionar problemas com descentralização de participantes nas decisões e execuções.

Provan e Kenis (2008) sistematizam três formas de governança para melhor classificar as características desses arranjos, de acordo com suas particularidades, forças e fraquezas, de acordo com o ambiente horizontalizado que serão implantadas, o que pode potencializar ou restringir sua capacidade de sucesso.

A primeira forma abordada por eles no artigo é a governança por participante, considerada pelos autores como a forma mais comum e simples, em que os próprios membros da rede a governam, sem a presença de uma entidade separada e única. Essas redes podem se estruturar de maneiras opostas do ponto de vista da centralização, podendo ser altamente descentralizadas, com as decisões sendo tomadas por muitos ou por todos os atores, com alto grau de participação. Essa configuração é entendida como governança participativa compartilhada, na qual a distribuição de poder apresenta maior simetria no que se refere à tomada de decisão, mesmo que existam diferenças no porte das organizações envolvidas. Nesses casos, não há a criação de uma organização formal distinta, embora seja possível eleger um subgrupo responsável pelas atividades administrativas como forma de auto-organização. Dessa forma, não há um representante formalizado em uma entidade única.

Em seguida, os autores detalham a segunda forma de organização da governança em rede: redes governadas por organização-líder. Essa forma tende a ser, em seu extremo, o oposto da primeira, no sentido de concentrar quase que absolutamente o poder e a tomada de decisão nas mãos de uma organização-líder. Essa modelagem costuma ser escolhida quando há dificuldades na autogestão dos

membros, em razão de todos estarem em um nível semelhante de poder e autonomia, o que pode gerar ineficiências na governança compartilhada. (Provan e Kenis, 2008) afirmam que todas as ações passam a ser coordenadas por um único membro, que assume o papel de intermediador, evidenciando a assimetria de poder na relação. Nessa configuração, os interesses da organização-líder devem estar alinhados com os das demais parceiras.

Na terceira forma, (Provan e Kenis, 2008) caracterizam as organizações administrativas da rede — NAO (*Network Administrative Organization*). Nesse modelo, busca-se a criação de uma organização administrativa nova, distinta dos participantes, com o propósito específico de governar a rede e suas atividades. Permanece a centralização, agora concentrada na entidade criada para esse fim. Entre as formas de estruturar essa nova organização, pode haver a instituição de um conjunto de membros, incluindo um executivo, um conselho de representantes, além de um corpo de apoio operacional e uma estrutura física mínima. Essas estruturas assemelham-se fortemente aos consórcios públicos, que serão abordados adiante.

Delimitadas essas três formas, os autores asseveram que há quatro fatores, denominados contingências-chave, que definem o êxito das formas que os arranjos selecionariam: a) confiança, b) tamanho, c) consenso dos objetivos e d) natureza da tarefa.

Quanto à confiança, os autores destacam no artigo a necessidade de sua existência entre os membros da rede. Confiança é definida como a disposição de aceitar vulnerabilidades com base em expectativas positivas sobre as ações dos outros. Ela pode apresentar diferentes níveis de aprofundamento, os quais devem ser considerados na escolha da forma de rede, sendo está mais centralizada em contextos com menor densidade de confiança e mais participativa e descentralizada onde essa densidade for mais elevada.

No que se refere ao segundo fator de sucesso para uma rede, os autores abordam o tamanho, isto é, o número de participantes. A principal dificuldade reside na coordenação de diversas necessidades e atividades. (Provan e Kenis, 2008) delimitam que, em modelos numerosos, as formas mais centralizadas de governança tendem a ser mais eficientes, sendo indicadas as redes com organização-líder ou a criação de uma organização administrativa.

O terceiro fator trata do consenso de objetivos dentro da rede. Os autores afirmam que, quando as organizações trabalham sob objetivos comuns, tendem a ser

mais unidas, eficientes e eficazes. Dessa forma, os objetivos principais são alcançados com maior rapidez, menos disputas e maior comprometimento das partes, devido à motivação e aos ganhos compartilhados. Entretanto, alcançar o consenso total é um desafio, pois, muitas vezes, os interesses divergem quanto às prioridades dos partícipes, podendo haver competição entre eles. Quando essa é a realidade, tornam-se necessários “mecanismos de governança para gerir a rede” (Provan e Kenis, 2008, p. 240), sendo esse consenso um aspecto que deve ser considerado e mensurado na seleção da forma mais adequada para gerir a rede.

Por fim, os autores apresentam o quarto fator: a necessidade de competências em nível de rede. Segundo os autores, as organizações formam redes por uma variedade de razões, entre elas a “necessidade de ganhar legitimidade, atender clientes de forma mais eficaz, atrair mais recursos e resolver problemas complexos” (Provan e Kenis, 2008, p. 240-241). Eles enumeram algumas competências importantes que as associações precisam avaliar se possuem, como a capacidade de realizar lobby, negociar financiamentos, acompanhar novas regulamentações, prospectar novos participantes e construir uma imagem institucional, entre outras.

Em suma, os autores organizaram as seguintes proposições para resumir e sistematizar suas colocações (tradução):

“P1 quanto maior a inconsistência entre os fatores de contingência críticos e uma forma de governança específica (tanto em termos do número de fatores inconsistentes quanto da extensão em que esses fatores são inconsistentes com as características da forma de governança), menor a probabilidade de que essa forma específica seja eficaz, levando à ineficácia geral da rede, dissolução ou mudança na forma de governança.

P2 A governança de rede compartilhada será mais eficaz para atingir resultados em nível de rede quando a confiança for amplamente compartilhada entre os participantes da rede (alta densidade, confiança descentralizada), quando houver relativamente poucos participantes da rede, quando o consenso de metas em nível de rede for alto e quando a necessidade de competências em nível de rede for baixa.

P3 A governança de rede da organização líder será mais eficaz para atingir resultados em nível de rede quando a confiança for compartilhada de forma restrita entre os participantes da rede (confiança de baixa densidade e altamente centralizada), quando houver um número relativamente moderado de participantes da rede, quando o consenso de metas em nível de rede for moderadamente baixo e quando a necessidade de competências em nível de rede for moderada.

P4 A governança de rede NAO será mais eficaz para atingir resultados em nível de rede quando a confiança for moderada a amplamente compartilhada entre os participantes da rede (confiança de densidade moderada), quando houver um número moderado a muitos participantes da rede, quando o consenso de metas em nível de rede

for moderadamente alto e quando a necessidade de competências em nível de rede for alta.” (Provan, Kenis; 2008, p. 241).

7 FEDERALISMO MUNICIPAL

O federalismo constitui um sistema político complexo que busca equilibrar a soberania nacional com a autonomia regional. No Brasil, o modelo federativo, estabelecido pela Constituição Federal de 1988, divide atribuições e competências entre União, estados, Distrito Federal e municípios, criando um intrincado sistema de relações intergovernamentais. Essa complexidade, porém, frequentemente resulta em desafios na coordenação e cooperação entre os entes federados, especialmente no que compete à implementação de políticas públicas e à gestão de recursos financeiros (HEINRICHS, 2023).

O federalismo, como forma de organização política, apresenta uma diversidade de características que se moldam às particularidades de cada país. No entanto, há elementos comuns a quase todos os sistemas federativos. Um deles é a descentralização política, que confere aos estados-membros autonomia para gerir seus próprios assuntos, permitindo que as decisões governamentais sejam mais próximas das necessidades locais. Essa autonomia, porém, não é absoluta e coexiste com a necessidade de coordenação entre os diferentes níveis de governo (SOUZA, 2008).

Além da descentralização, a divisão de competências entre o governo central e os estados-membros é outro pilar do federalismo. Essa divisão, estabelecida na Constituição, busca equilibrar os poderes e evitar a concentração excessiva de autoridade em um único nível de governo. Para garantir o funcionamento adequado desse sistema, é fundamental a existência de mecanismos que permitam a cooperação e a coordenação entre os entes federados.

A construção de um sistema federativo bem-sucedido exige mais do que a simples divisão de poderes. É necessário um conjunto de instituições e mecanismos que garantam o equilíbrio entre os diferentes níveis de governo, evitando tanto a centralização excessiva quanto a fragmentação do poder. Abrucio e Franzese (2007) asseveram que a cooperação entre os entes federados, a definição de regras claras para a tomada de decisões conjuntas e a existência de um sistema de freios e contrapesos são elementos essenciais para o sucesso do federalismo.

Abrucio e Franzese (2007) seguem pautando que a legitimidade dessas interações entre os entes deve se respaldar pela redação constitucional, sendo isso indispensável para que a ordem e a separação das atribuições sejam observadas,

sem que entes adentrem funções típicas de um ente da mesma esfera, ou de outra esfera.

A Constituição de 1988, em um movimento de descentralização, conferiu aos municípios o status de entes federados, ampliando suas responsabilidades na gestão de políticas públicas. Essa mudança, contudo, não foi acompanhada de uma redistribuição equivalente de recursos financeiros, gerando um desequilíbrio fiscal que impacta a capacidade de investimento e desenvolvimento dos municípios. (ROSA, 2019)

Rosa (2019) segue destacando que a divisão de competências no federalismo brasileiro se caracteriza pela concorrência, pela cooperação, pela coordenação e pela equidade. A concorrência, que se refere à autonomia dos entes federados em legislar e gerir seus próprios assuntos, pode levar a conflitos de interesse, como a guerra fiscal, em detrimento da cooperação e da solidariedade territorial.

A cooperação, segundo o autor, é essencial para o bom funcionamento do sistema federativo, esbarra em desafios como o patrimonialismo, o clientelismo e a busca por interesses individuais, dificultando a construção de um pacto federativo sólido. A coordenação, papel atribuído à União, também enfrenta dificuldades, com a falta de mecanismos efetivos para articular as ações dos diferentes entes e garantir a harmonia na implementação de políticas públicas. Por fim, a equidade, que visa a uma distribuição justa de recursos e responsabilidades entre os entes federados, é frequentemente comprometida pelas assimetrias regionais e pela concentração de poder e recursos na esfera federal (Rosa, 2019).

Diante dos desafios impostos pela complexa divisão de competências, o federalismo cooperativo emerge como uma alternativa para fortalecer a atuação conjunta dos entes federados na busca por soluções para problemas comuns. No caso dos municípios, a cooperação se torna ainda mais crucial, considerando suas limitações financeiras e técnicas para lidar com as crescentes demandas por serviços públicos (Abrucio; Grin, 2018).

Segundo Macedo e Pequeno (2020), o associativismo territorial, em especial os consórcios públicos intermunicipais, tem se destacado como um instrumento importante para a cooperação entre municípios. Através da união de esforços e recursos, de forma organizada, pautada em regras de distribuição de obrigações, e sustentação das suas estruturas, os municípios podem alcançar ganhos de escala,

aprimorar sua capacidade técnica e administrativa e, conseqüentemente, oferecer serviços públicos de melhor qualidade à população.

Os consórcios públicos se configuram como arranjos institucionais que permitem aos municípios atuarem conjuntamente em áreas de interesse comum (Heinrichs, 2023), como saúde, meio ambiente, saneamento básico e gestão de resíduos sólidos. Essa modalidade de cooperação intermunicipal tem se mostrado promissora para a superação de desafios como a fragmentação territorial, a falta de escala e a carência de recursos técnicos e financeiros.

A atuação dos consórcios públicos, no entanto, não se limita à dimensão técnica. A construção de parcerias estáveis entre os municípios, a definição de objetivos comuns, a negociação de responsabilidades e a gestão compartilhada de recursos são elementos cruciais para o sucesso dessas iniciativas. A experiência da Federação Catarinense de Municípios - FECAM, por exemplo, demonstra como o apoio de uma associação municipalista, com expertise técnica e capacidade de articulação política, pode contribuir significativamente para a formação e a consolidação de consórcios públicos (Abrucio et al., 2013)

Apesar dos avanços observados na implementação de consórcios públicos, diversos desafios ainda persistem. A falta de um sistema de coordenação mais robusto entre os entes federados, as assimetrias de capacidades estatais entre os municípios, a instabilidade política e a dificuldade na captação de recursos financeiros são alguns dos fatores que podem comprometer a efetividade da cooperação intermunicipal (Abrucio; Grin, 2018).

Para superar esses obstáculos, é fundamental fortalecer a governança dos consórcios públicos, promovendo a transparência, a participação social e a responsabilização dos gestores. A criação de mecanismos de monitoramento e avaliação também se faz necessária para garantir a eficiência na gestão dos recursos e o alcance dos objetivos propostos (Abrucio et. al, 2013).

A cooperação entre os entes federados e o fortalecimento das capacidades estatais dos municípios são condições essenciais para a construção de um federalismo mais justo, equilibrado e capaz de responder às demandas da sociedade. O investimento em capacitação técnica, a criação de incentivos para a cooperação, a simplificação de procedimentos burocráticos e o fomento à cultura de planejamento e gestão compartilhada são medidas que podem contribuir para o avanço do

federalismo cooperativo no Brasil, modernizando as estruturas de compartilhamento de atribuições comuns típicas dos entes federados municipais.

8 CONSÓRCIOS PÚBLICOS

A Constituição Federal do Brasil, de 1988, abordou a descentralização como uma de suas diretrizes para organização política no País, tendo nela o reconhecimento do município como ente federado. É necessário incluir os arranjos institucionais em formato de consórcio como um modelo que pode avançar essa descentralização, fruto do fortalecimento do federalismo de forma horizontalizada e verticalizada, seja entre pares federados ou entre diferentes esferas.

Essa oportunidade dada às cidades de se organizarem em cooperação para atingimento dos seus fins e implementação de políticas públicas, bem como para aceleração das soluções dos seus complexos problemas sociais e urbanos, sobretudo nas suas microrregiões geográficas, foi clarificada no art. 241 da Constituição (Brasil, 1988):

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

O consórcio público detém uma ampla legislação relacionada para sua aplicação no Brasil, abaixo destacada na tabela:

Quadro 2: Legislação voltada para consórcios públicos

Norma	Conteúdo
Lei nº 11.107/2005	Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências.
Decreto nº 6.017/2007	Regulamenta a Lei 11.107/2005, que trata das normas gerais de contratação de consórcios públicos.
Portaria STN nº 72/2012 – Ministério da Fazenda	Estabelece normas gerais de consolidação das contas dos consórcios públicos para gestão orçamentária, financeira e contábil, conforme a responsabilidade fiscal.
Portaria STN nº 860/2005 – Ministério da Fazenda	Dispõe sobre os procedimentos contábeis a serem utilizados pelos consórcios públicos.
Portaria STN nº 163/2001 – Ministério da Fazenda	Dispõe sobre normas gerais de consolidação das contas públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.
Manual de Receitas Públicas – Secretaria do Tesouro Nacional (STN)	Editado pela Portaria Conjunta STN/SOF nº 2/2007; reconhece os consórcios públicos como entes multigovernamentais e disciplina as transferências a esses consórcios.

Fonte: (CNM, 2016)

Com o advento da lei 11.107/2005 e suas regulamentações, abriu-se uma seara de possibilidades de parcerias entre entes municipais. O contexto da lei, que constatou a dificuldade dos municípios em conseguir atingir seus objetivos sozinhos, fez avançar o interesse dos seus políticos em direcionar parcerias com seus pares, especialmente os vizinhos geográficos, que por vezes dividem dificuldades semelhantes.

A CNM, em seus estudos, estabeleceu facilitadores e dificultados ao consorciamento intermunicipal, abaixo tabelado para melhor organização:

Quadro 3: Fatores que favorecem e dificultam o consorciamento público intermunicipal

Facilitadores	Dificultadores
a) A existência de uma identidade regional prévia entre um conjunto de Municípios, tornando-se um catalisador político e social que favorece a atuação conjugada.	a) Ausência de uma identidade regional, acoplada ao baixo capital social das instituições locais.
b) A constituição de lideranças políticas regionais que são capazes, mesmo em contextos adversos, de produzir alianças intermunicipais.	b) Comportamento individualista dos Municípios.
c) Questões que envolvem “tragédias dos comuns”, isto é, problemas coletivos que atingem vários Municípios de tal modo que a cooperação se torna necessária para que ninguém seja prejudicado.	c) Desavenças político-partidárias entre prefeitos ou destes com o governador/presidente.
d) A lógica das políticas públicas pode impulsionar formas de consorciamento, especialmente quando suas regras sistêmicas e/ou seus mecanismos de indução financeira apontam nesse sentido.	d) Conflitos intergovernamentais em determinadas políticas públicas.
e) O apoio e a indução do governo estadual e/ou federal é outro instrumento que pode incentivar a criação e a manutenção de consórcios, reduzindo rivalidades e incertezas que possam existir entre os prefeitos.	e) Falta de indução federativa dos outros níveis de governo, especialmente dos governos estaduais; gestão pública frágil, o que dificulta a obtenção de informação e conhecimento sobre a montagem de consórcios.
f) Pactos políticos <i>ad hoc</i> entre prefeitos e governadores podem favorecer o associativismo intermunicipal quando estão em jogo questões que favoreçam conjuntamente a ambos.	f) Lugar pouco destacado que a questão territorial e, particularmente, a do associativismo, ainda têm na agenda pública brasileira.
g) A existência de marcos legais que tornem mais atrativa e estável a	g) Engessamento do direito administrativo e de sua interpretação por parte dos

cooperação intermunicipal pode incentivar os atores a buscar formas de consorciamento.	Tribunais de Contas, que criam obstáculos ao associativismo intermunicipal.
--	---

Fonte: Abrucio et al. (2013, p. 1547-1548), extraído de CNM (2016, p. 32/33)

Abrucio já desenvolvia estudos sobre essa convergência, trazendo alguns pontos que retratam o reforço cultural que é tido como facilitador dessa ação consorciada (Abrucio e Sano, 2013): a) identidade regional prévia; b) lideranças regionais capacitadas; c) problemas coletivos que exijam atuação coordenada de todos; d) regulação de fomento a políticas públicas que privilegiem entes consorciados; e) indução de entes governamentais estaduais e governamentais para reduzir rivalidades entre prefeitos do mesmo consórcio. f) pactos políticos em que entes internos e externos ao consórcio possam se beneficiar conjuntamente, e g) criação de marcos legais que trazem a segurança jurídica aos entes no sentido da atratividade e estabilidade da cooperação no longo prazo.

Indo mais a fundo, Di Pietro (2019, p. 313), em sua obra que trata das Parcerias na Administração Pública, trata especificamente do rito necessário para constituição de um consórcio público, observando as seguintes fases:

- i) subscrição do protocolo de intenções (art. 3º);
- ii) publicação do protocolo de intenções na imprensa oficial (art. 4º); lei promulgada por cada um dos partícipes, ratificando total ou parcialmente iii) o protocolo de intenções (art. 5º) ou disciplinando a matéria (art. 5º, §4º);
- celebração do contrato (art. 3º);
- iv) atendimento das disposições da legislação civil, quando se tratar de consórcio com personalidade de direito privado (art. 6º, II).

O protocolo de intenções, que inicia o procedimento, tem o condão de oficializar a vontade das partes em estabelecer a parceria. Ainda não estabelece obrigações das partes, nem sanções decorrentes de descumprimentos, mas traz pro mundo jurídico o compromisso a ser evoluído posteriormente. O Art. 4º aprofunda o que deve constar deste protocolo, como denominação, finalidade, prazo de duração, local da sede, identificação dos entes consorciados, área de atuação, natureza jurídica, forma de administração, serviços objeto de gestão, entre outras.

Tratando do protocolo elaborado por pessoa jurídica - ente governamental, é obrigação que seja dada publicidade, estabelecendo-se a imprensa oficial para tal. Para em momento posterior, ocorra a obrigatória ratificação por lei de autoria do legislativo do ente que pretende se consorciar. Somente após essa ratificação legal, que referenda a autonomia municipal, é possível avançar ao estágio seguinte, a

celebração do contrato de constituição, sendo que essa ratificação legal pode ainda ser modulada, diminuindo o que antes estava sendo aventado no protocolo de intenções. (Di Pietro, 2019).

Já a Confederação Nacional dos Municípios - CNM, em cartilha de elaboração própria (Henrichs, 2020), destrincha esse roteiro para criação de um consórcio público:

- a) identificar os interesses e problemas comuns;
- b) elaborar estudos de viabilidade técnica;
- c) realizar o protocolo de intenções;
- d) ratificar o protocolo de intenções mediante lei;
- e) elaborar o estatuto do consórcio;
- f) abrir o CNPJ;
- g) realizar ajustes orçamentários e firmar contrato de rateio;
- h) estruturar órgãos decisórios e equipe técnica;
- i) demais providências para funcionamento;
- j) prever a retirada, exclusão ou extinção do consórcio.

Depreende-se daí os alinhamentos tanto do detalhamento elaborado por Di Pietro (2019) quanto pela CNM (Heinrichs, 2020), com aquele tendo uma abordagem mais normativa e explicativa, enquanto que este, vai na direção de ser prático e operacional, instrumental aos usuários.

Os consórcios públicos se apresentam como um importante instrumento de cooperação e gestão intergovernamental que visam fortalecer os Entes federados com reduzida capacidade administrativa, gerencial e financeira, sobretudo os pequenos Municípios que enfrentam dificuldades para solver problemas estruturais inerentes ao local e à região em que estão inseridos (CNM, 2016).

As vantagens de constituir um consórcio são muitas. Os prefeitos e as autoridades municipais que já tiveram experiências em ação consorciada costumam ressaltar que o Consórcio (Batista et al., 2011):

- 1) fortalece a autonomia do Município e a democracia, descentralizando as ações de governo;
- 2) aumenta a transparência e o controle das decisões públicas;
- 3) fortalece os princípios de subsidiariedade e solidariedade que sustentam a arquitetura da Federação brasileira depois de 1988;
- 4) melhora o relacionamento das prefeituras com outras esferas de governo, possibilitando que os recursos cheguem mais rápida e facilmente;
- 5) diminui as distâncias existentes entre as esferas locais e os Estados e a União;

- 6) aumenta o poder de diálogo, pressão e negociação dos Municípios;
- 7) dá peso político regional para as demandas locais;
- 8) cria mecanismos eficientes para uma gestão pública menos suscetível a disputas político-partidárias e menor;
- 9) cria comprometimento com a implantação das políticas;
- 10) cria formas concretas de intermediação entre as ações dos níveis centrais (Estado e União) com as realidades das administrações municipais;
- 11) resolve problemas regionais sem se limitar às fronteiras administrativas;
- 12) assegura agilidade na elaboração de diagnósticos e ações de governo, necessária para enfrentamento dos problemas e prioridades regionais;
- 13) desloca o centro das decisões sobre políticas públicas para esferas mais próximas das populações assistidas;
- 14) leva aos governos centrais elementos de realidade, o que ajuda a adequar as políticas públicas;
- 15) cria canais por onde podem fluir as experiências criativas das localidades;
- 16) viabiliza as políticas sociais por meio da democratização dos recursos e do poder de decisão sobre elas;
- 17) dá agilidade à administração municipal, aumentando sua capacidade de realização;
- 18) permite o intercâmbio de ideias, projetos e experiências;
- 19) permite que o planejamento das políticas públicas se faça de forma
- 20) conjunta, com a participação de todos os membros do Consórcio;
- 21) ajuda na economia de recursos;
- 22) valoriza os poucos recursos de que dispõe cada Município;
- 23) ajuda as prefeituras menores, que assim podem receber apoio das prefeituras que dispõem de melhor infraestrutura;
- 24) possibilita a diminuição das desigualdades regionais e a baixa capacidade de arrecadação tributária do Município;
- 25) cria novos fluxos de recursos para o Município, diminuindo sua
- 26) dependência das transferências do Fundo de Participação dos Municípios (FPM);
- 27) ajuda o Município a superar sua incapacidade de investimento público;
- 28) permite a realização de ações inacessíveis a um único Município;

29) viabiliza obras de grande porte e serviços de alto custo, que não são acessíveis à maioria das localidades;

30) promove a constituição de aparatos institucionais competentes,

31) com capacidade técnica e de recursos;

32) permite a elaboração e o financiamento de projetos.

9 CONTRATAÇÕES PÚBLICAS CENTRALIZADAS

Já detalhada a importância dos consórcios públicos para as administrações municipais, é necessário aprofundar no papel acelerador deles para implementação de políticas públicas dentro da seara das compras, contratações de serviços de suporte e abastecimento dos municípios.

As formas de cooperação horizontalizada que os consórcios se propõem a realizar, afetam diretamente o emprego de recursos que os gestores alocam. Esse fator é potencializado quando tratamos de municípios de pequeno porte, considerados pelo IPEA os que possuem até 50.000 habitantes (IPEA, 2001), que enfrentam questões de escassez derivadas de fontes de financiamento vinculadas principalmente à repasses de recursos federais e fundos de participação dos municípios, políticas de austeridade com folhas de pagamento altas, vulnerabilidades oriundas de política patrimonialista (Acemoglu; Robinson, 2022), baixa maturidade comercial dos fornecedores e prestadores de serviço locais, custos de logística maiores. (Gonçalves; Guimarães Junior; Lima, 2020)

Nessa toada, Laczysky (2012) já dizia que “somente a partir da cooperação com outros municípios, é que os municípios pequenos conseguem prestar serviços e executar políticas públicas que municípios médios e grandes conseguem de forma individual”.

Com essas problemáticas locais em vista, Fabianne Winkelmann (2021), em seu texto, cita uma resposta possível para esse quadro:

“A economia alcançada pelas centrais de compras é reflexo da unificação dos certames que são executados numa visão macro, o que vem se entendendo como compras públicas inteligentes – CPI, que observa o ciclo de gestão dos suprimentos necessários à administração. Diagnosticadas as necessidades dos órgãos e entidades ao invés de se ter fragmentação de contratação, a central de compras privilegia o planejamento gerando ganho de escala. Além disso, a vantajosidade também é sentida institucionalmente, uma vez que a padronização de procedimentos traz mais segurança na gestão dos processos e otimiza as horas dedicadas pelos servidores naquela atividade.” (Winkelmann, 2021, p. 25).

Com efeitos mais práticos relacionados à atuação de suporte dos consórcios, Lima e Castioni (2023, p. 16) elucidaram as vantagens do consorciamento dos entes no que compete ao ganho de escala e economicidade oriundos das suas aquisições públicas. Tratando-se de licitações centralizadas no ente público criado com essa

atribuição estatutária, compras estratégicas ao funcionamento de uma política pública, antes com baixo interesse do ambiente empresarial, passam a ser vistas com grande potencial (Cabral Neto, 2021) utilizando-se dos artifícios das atas de registro de preços com os entes postos como partícipes, apropriando-se delas sem precisar retomar ou repetir um novo procedimento licitatório, debruçando seus esforços de gestão de pessoal agora na fiscalização dos contratos e abastecimento das políticas.

A lei 14.133/2021 (Brasil, 2021), a nova lei de licitações, em seu art. 181, §único, estabelece uma inovação jurídica não antes prevista na lei anterior, instituindo as centrais de compras para municípios com até 10.000 habitantes:

“No caso dos municípios com até 10.000 habitantes, serão preferencialmente constituídos consórcios públicos para realização de atividades previstas no caput deste artigo, nos termos da lei 11.107, de 6 de abril de 2005.” (BRASIL, 2021).

Esse enfrentamento cooperativo do baixo poder de compra dos municípios pequenos se soma a outras dores comuns. Tatiana Camarão e Maria Fernanda Pereira enumeram algumas vantagens da centralização de compras:

“permite a contratação com ganhos de escala, reduz o número de licitações e evita o retrabalho, reduz o número de servidores responsáveis pelas licitações nos municípios consorciados, que passam a apoiar a atividade-fim; possibilita maior abrangência de divulgação da contratação; e promove a ampliação do número de fornecedores concorrentes.” (CAMARÃO; PEREIRA, 2023).

É possível ainda ir um passo à frente, a depender do contrato com o consórcio, descentralizando a fiscalização técnica e gestão do contrato. Nesse ponto o ente consorciado debruça esforços na atividade de avaliação dentro do ciclo de políticas públicas, observando se a execução descentralizada, bem como o abastecimento acessório está surtindo os efeitos almejados no contrato (Di Pietro, 2019, p. 312). A lei do consórcio (BRASIL, 2005) no seu art. 2º, §1º, III, dá essa previsão expressa, em que é possível que a administração dos entes consorciados, contrate os seus serviços estatuidos, por dispensa de licitação, sendo que o mesmo acontece na celebração de contratos de programa.

Em suma, tem-se nesse capítulo de observar as compras compartilhadas entre municípios sob a ótica do federalismo brasileiro, o novo marco de licitações e contratos, de 2021, segundo Winkelmann (2021, p. 22), além da menção direta aos

consórcios públicos definida no art. 181, § único, o novo marco legal das licitações e contratos traz outras três menções diretas aos arranjos de consórcios.

Primeiramente, quando autoriza a celebração de contratos de programa que envolvam prestação de serviços públicos de forma associada constante no contrato de consórcio, utilizando a dispensa de licitação, contudo de forma estrita aos entes pertencentes ao mesmo. (art. 75, XI).

Numa segunda menção direta, trata da implementação e utilização por toda a Administração Pública, incluindo aí os consórcios formados, do Portal Nacional de Contratações Públicas - PNCP, somando-se a isso a permanência da obrigatoriedade de publicar os extratos das licitações nos jornais de grande circulação (art. 54, §1º).

Na terceira menção dos consórcios no novo marco legal de licitações e contratos, o avanço faz referência a duplicação dos valores relativos às dispensas de licitação (art 75, §2º). Houve grande avanço na atualização inflacionária dos valores da lei anterior, o que representou um desafogo às aquisições.

Pela nova redação, os valores duplicados iniciam com R\$200.000,00 para obras e serviços de engenharia, bem como para manutenção de automóveis, já para compras de materiais e serviços gerais, os valores iniciam com R\$100.000,00. Vale frisar que na nova lei já há previsão para atualização anual inflacionária utilizando o IPCA, por decreto legislativo, o que, por si só, já previne o que foi sendo deixado de lado na lei anterior e causou tantos problemas aos compradores públicos.

É notório que a formação de centrais de compras não é uma inovação trazida pela nova lei, elas já existiam dentro do antigo marco legal, contudo é preciso enxergar aqui um esforço pela institucionalização do modelo, já testado por diversos Órgãos em todas as esferas de gestão, e também referendado pelo TCU em muitos acórdãos examinados, a exemplo do 1851/2018. As evidências das vantagens do modelo se tornaram tão amplas que o legislador, deliberadamente, enxergou a necessidade de postular em lei a formatação.

Com o objetivo de se tornar locomotiva da melhoria da capacidade técnica dos recursos humanos que operam as centrais de compras, sejam nos consórcios ou fora deles, observando a atualização das transformações legais, logísticas e técnicas que a área passa, elas passam a receber uma atribuição de modernização, criando ou adaptando modelos de prestação de serviços, otimização da máquina, potencialização de ganhos de escala, abertura para novas soluções tecnológicas, potencialização da segurança jurídica e atração de melhores fornecedores e

prestadores de serviço, política pública para empresas de pequeno e médio porte, melhoria da governança dos temas.

Tendo em vista que essa é a seara da administração que mais se comunica operacionalmente com a iniciativa privada, sendo, portanto, eixo de ligação, e exposto acima a necessidade de ter um olhar sistêmico sobre a área, dados os temas burocráticos e negociais transversais que se dinamizam entre os servidores que estão envolvidos, fica notória a necessidade de ter de priorizar a formação das pessoas que aí atuam como forma de entregar políticas públicas bem sucedidas.

Contudo existe um caminho evolutivo para maturar a realização de contratações que passem pela centralização e compartilhamento. Há uma variedade de textos acadêmicos que debruçam esforços para elucidar os percalços da área.

Buscando congregar os benefícios mais claros sobre áreas especializadas de compras públicas, abaixo segue quadro sistematizado:

Quadro 4: Benefícios das contratações conjuntas

Benefício	Descrição
Economia de escala	A compra em grande volume, agregando as demandas de múltiplos interessados, aumenta o poder de negociação com os fornecedores, resultando em preços mais vantajosos.
Eficiência operacional e administrativa	A centralização otimiza a força de trabalho, permitindo a especialização das equipes e a redução de atividades administrativas dentro dos órgãos, liberando servidores para suas funções principais. Tende a reduzir o número de licitações e dispensas eletrônicas, concentrando os esforços na fiscalização e defesa do interesse público.
Padronização e qualidade	Facilita a padronização de insumos e equipamentos, simplificando gestão de estoques, manutenção e capacitação, além de permitir a busca por produtos e serviços de melhor qualidade.
Transparência e controle	Permite melhor monitoramento dos gastos, identificação de irregularidades e aumento do controle social. Reduz a sobrecarga das auditorias internas e especializa a atuação das auditorias externas na fase de planejamento.
Desenvolvimento local	Possibilita a inclusão de critérios socioambientais (como logística reversa, cotas raciais e de gênero) nos editais. Pode estimular a preferência por empresas locais e exigir certificações de sustentabilidade.

Fonte: Elaboração própria baseada em Santos (2019)

Embora as compras conjuntas apresentem vantagens significativas, como discutido anteriormente, também existem desvantagens e oportunidades de melhoria que devem ser consideradas.

Quadro 5: Dificultadores nas contratações conjuntas

Dificultador	Descrição
Custo de implementação	A criação de uma central de compras exige investimentos em infraestrutura, tecnologia, treinamento de pessoal e desenvolvimento de processos.
Concentração de mercado	A centralização pode levar à concentração do mercado, com poucos fornecedores dominando o fornecimento de determinados insumos.
Divergência de prioridades	Pode haver conflitos entre as necessidades específicas de cada entidade e as decisões da central de compras.
Distanciamento da realidade local	A centralização pode levar a um distanciamento da realidade local, com a adoção de soluções padronizadas que não atendem às particularidades de cada entidade.
Resistência à mudança	A implementação de um sistema centralizado de compras pode encontrar resistência por parte dos servidores, que podem se sentir desprestigiados ou inseguros com a mudança.

Fonte: Elaboração própria baseada em Santos (2019)

Para esses dificultadores, é necessário que se tenha previsão de ações de gerenciamento de riscos voltados a mitigar, ou terceirizar vários desses fatores que possam atrasar ou impedir o sucesso do modelo. Muitos Órgãos e entidades já experienciaram as contratações públicas em períodos recentes, pelos normativos ora citados, a modelagem se tornou política de Estado, que denota graus de evolução na sua trajetória.

10 RESULTADOS E DISCUSSÕES

Para o presente capítulo busca-se detalhar os dados levantados pela pesquisa, seguido da discussão sobre seus resultados.

Na seção 10.1, os resultados foram retirados das pesquisas sobre governança voltada para estímulo das contratações centralizadas e cooperativas entre entes governamentais, muito utilizadas em consórcios públicos.

Na seção 10.2, os resultados detalhados foram extraídos do Portal do Tribunal de Contas dos Municípios, mais especificamente no Raio X dos municípios, que detêm dados de transferências de recursos para consórcios, associações e entidades do terceiro setor.

Na seção 10.3, os resultados extraídos são da Confederação Nacional dos Municípios – CNM e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, utilizados nas notas técnicas e anuários que as entidades emitem para embasar e indicar os estudos dos consórcios.

10.1 GOVERNANÇA EM CONTRATAÇÕES PÚBLICAS CENTRALIZADAS

Quando da vigência da NLLC (Brasil, 2021), que demandou o início de uma série de regulamentações, de cunho normativo operacional, também se observou que muitas inovações precisariam ser organizadas para que se materializassem na realidade do gestor público. No que concerne ao tema, a Portaria SEGES/ME 8678/2021 (Brasil, 2021) dispôs do assunto governança no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Contudo, em seu §2º, art.1º, compôs que “os entes da federação que realizarem contratações com a utilização de recursos da União oriundos de transferências voluntárias poderão observar as disposições desta Portaria, no que couber” (BRASIL, 2021).

Desta feita, entendendo que a norma dá clareza que as funções da governança são assegurar o alcance dos objetivos tratado em seu art. 3º, abaixo transcritos:

Art. 3º Os objetivos das contratações públicas são:

- I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;
- II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;

- III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos;
- IV - incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável. (BRASIL, 2021)

São ainda tomadas como diretrizes de governança, nesta norma, entre outras:

- I - promoção do desenvolvimento nacional sustentável, em consonância com a Estratégia Federal de Desenvolvimento e com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável;
- IV - alinhamento das contratações públicas aos planejamentos estratégicos dos órgãos e entidades, bem como às leis orçamentárias;
- IX - padronização e centralização de procedimentos, sempre que pertinente. (BRASIL, 2021b)

Seguindo a análise da norma, tem-se claros os instrumentos de governança que serão utilizados como ferramental para os atingimentos dos objetivos:

- Art. 6º São instrumentos de governança nas contratações públicas, dentre outros:
- I-Plano Diretor de Logística Sustentável - PLS;
 - II-Plano de Contratações Anual;
 - III-Política de gestão de estoques;
 - IV-Política de compras compartilhadas;
 - V-Gestão por competências;
 - VI-Política de interação com o mercado;
 - VII-Gestão de riscos e controle preventivo;
 - VIII-Diretrizes para a gestão dos contratos; e
 - IX - Definição de estrutura da área de contratações públicas. (BRASIL, 2021b).

Contudo, no que compete ao escopo desta análise, a política de compras compartilhadas recebe atenção especial, assim sendo delimitada na portaria:

- Art. 12. Compete ao órgão ou entidade, quanto às compras compartilhadas do processo de contratações públicas:
- I - realizar as contratações de bens e serviços de uso comum, preferencialmente, de forma compartilhada; e
 - II - utilizar as soluções centralizadas disponibilizadas pela Central de Compras da Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital, salvo disposição em contrário.
- Art. 13. A Central de Compras da Secretaria de Gestão da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital constituirá seu portfólio de contratações compartilhadas considerando as informações dos planos de contratações anuais dos órgãos e entidades. (BRASIL, 2021b)

O texto elaborado por Santos (2019) primeiro organiza estratégias de compras unificadas que assim ficaram enquadradas:

Quadro 6: Estratégias de centralização

Estratégia	Participação	Organização	Ação conjunta
Compra centralizada	Compulsória	Unidades de organização centralizadora ou com autonomia limitada	Coordenação
Compra conjunta interorganizacional	Voluntária	Organizações autônomas	Cooperação
Compra conjunta intraorganizacional	Voluntária	Organizações autônomas vinculadas a uma mesma estrutura	Integração

Fonte: Santos, 2019

Em seguida, estabelece prerrogativas de governança com distribuição de papéis e responsabilidades entre as organizações participantes, dividindo-as em condutoras, beneficiárias e caronas.

Condutoras são tidas como as coordenadoras do processo, as beneficiárias são as que compõem ele como participantes e as caronas são as beneficiárias que não estão ligadas diretamente, sem participação do fluxo.

Abaixo, Santos (2019) baseado em Schotanus e Telgen (2007), elaborou quadro sistematizado das formas de organização das compras conjuntas.

Quadro 7: Formas de Organização da compra conjunta

Forma de organização	Grupo de referência	Características
Carona simples	<i>Piggy-backing groups</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Informalidade e simplicidade; – Organização maior conduz a compra e as menores apenas aderem, sem debater especificações; – Redução de preços e custos de transação para as caronas; – Não há contato entre as caronas; – Sem incentivos para a organização condutora; – Analogia: carona.
Autoridade central	<i>Third party groups</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Modelo conduzido por um ente externo, não participante da compra; – Atua como autoridade central com expertise; – Organizações caronas têm pouca influência sobre o processo, itens ou fornecedores; – Não há interação entre as caronas; – Analogia: ônibus.
Rede de compras	<i>Lead buying groups</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Divisão do trabalho entre os participantes com base em expertise e escala; – Requer espaços de alinhamento e continuidade;

		<ul style="list-style-type: none"> – Exige especialização dos membros; – Funciona melhor em contextos similares; – Analogia: revezamento.
Compra pontual	<i>Project groups</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Compra conjunta específica para projeto comum; – Compartilhamento de riscos, soluções e conhecimento; – Grupo temporário, com possíveis encontros regulares; – Estrutura simples, mas demanda coordenação para mitigar problemas de ação coletiva; – Pode evoluir para outros arranjos colaborativos; – Analogia: comboio.
Comitê participativo	<i>Programme groups</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Comitê diretivo para decisões conjuntas; – Autoridade externa pode conduzir parte das atividades; – Forte interação entre as organizações; – Compartilhamento de tarefas, aprendizagem mútua e redução de custos de transação; – Exige transparência, confiança, compromisso e equilíbrio de custos e ganhos; – Analogia: equipe de corrida de carros.

Fonte: Santos (2019), retirado de Schotanus e Telgen (2007)

Necessariamente, aprofundando a análise, a escolha de uma estratégia de compra compartilhada, vai de encontro à um nível de maturidade das organizações interessadas, especialmente no que concerne a coordenação e integração dos seus componentes.

Nesse ponto, derivada da interseção entre os diversos referenciais teóricos que subsidiaram esse texto, visualiza-se convergências importantes para avançar na análise da governança necessária às compras compartilhadas,

Como tratado mais a fundo no capítulo 6, sobre governança em redes, Provan e Kenis (2008) asseveram três formas de governança e destacam quatro fatores. Desses destacamentos elaborou-se a seguinte sistematização:

Quadro 8: Sistematização dos fatores e formas de governança em redes

Forma de governança	Confiança	Número de participantes	Consenso de objetivos	Competências de nível de rede
Governança compartilhada	Alta densidade	Poucos	Alto consenso	Baixa
Governança com	Baixa densidade,	Número mediano	Consenso moderado ou baixo	Média

organização líder	muito centralizada			
Organização administrativa de rede	Moderada densidade, monitoramento contínuo	Mediano a muitos	Alto ou moderado consenso	Alta

Fonte: Adaptação do autor derivada de Provan e Kenis (2008)

Desta feita, em sede de análise, delimitando agora a convergência entre esses fatores da matriz de Provan e Kenis (2008) e as características do quadro destacado de Santos (2019), é possível encontrar convergências conceituais, segundo as enumerações abaixo:

Os tomados como autoridade central (Santos, 2019) tem características alinhadas em diversos pontos com a sistematização de Provan e Kenis (2009), como é o caso de: i) organizações poderem contratar ente externo; ii) conduzidos por autoridade central dedicada e com *expertise*.

Entendendo aqui que “contratar ente externo” pode ser, analogamente, entendido como a criação de consórcios públicos em que se contratualiza uma estrutura administrativa com pessoa jurídica separada dos entes consorciados (DI PIETRO, 2019), com a formação de pessoa jurídica, fica clara aí a convergência para uma organização administrativa de rede, em que há um alto ou moderado consenso de objetivos, número moderado ou alto de componentes, já que Santos (2019) faz a analogia com o ônibus, compreende-se que o nível de confiança é moderado, já que há uma descentralização das ações executórias, permanecendo a necessidade de acompanhamento:

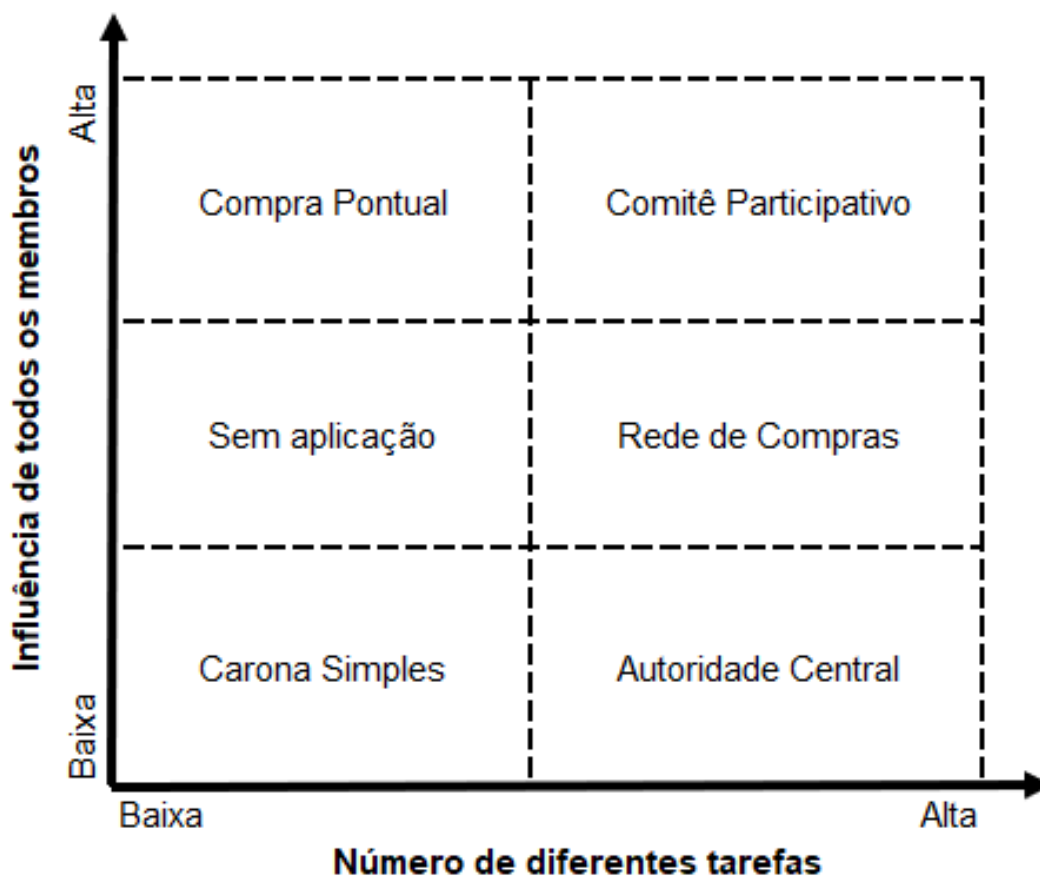
i. Quanto as redes de compras em Santos (2019), é possível depreender mais de uma convergência com a estruturação das formas de governança de Provan e Kenis (2008): Entende-se aqui que é conveniente o revezamento entre os entes na utilização de suas estruturas de compras, o que pode levar a preferências de liderar a aquisição, conforme *expertise* local, é notório nesse ponto o consenso dos objetivos, combinado com a confiança. A divisão do trabalho entre os participantes, a autorização para poucos participantes na rede para que se mantenha a confiança e convergência de objetivos, a especialização dos participantes derivada do alto grau de consenso nas suas necessidades e similaridades de mercado e geográfica, guarda forte similitude com a forma de governança compartilhada.

ii. Nesse toar, a análise mais detalhada provê que as redes de compras trazem um importante diferença dos comitês participativos, em que as redes de compra utilizam seus recursos humanos próprios para avançar com as aquisições e contratações, o que acaba por trazer menores oportunidades de aprendizado, especialmente quando comparadas as formatações em comitês participativos, que detêm uma dinâmica de diálogo mais aprofundada. (Schotanus; Telgen, 2007)

iii. No que compete aos comitês participativos em Santos (2019), vê-se convergências nos seguintes aspectos em Provan e Kenis (2008). A cooperação intensa entre os participantes denota a necessidade de níveis de competência de rede elevados, em que cada participante detêm um papel bem delimitado e importante da cadeia do processo. Utiliza-se muita negociação e *lobbies* sobre as necessidades de especificações dos produtos e serviços com o público de interesse. Isso pode levar ao entendimento de um nível de confiança baixo ou moderado, devido a necessidade de convencimento mais apurada e especialização da aquisição de interesse, além de uma maior necessidade de formalizar os contratos entre as partes envolvidas (Schotanus; Telgen, 2007). A questão de a autoridade central externa conduzir atividades também é indicativa, quando somados ao compartilhamento de atividades entre os membros para redução dos custos de transação.

iv. Não há impedimento para que se concretizem formas híbridas em um consórcio público. Essa migração entre formas de governança da área de compras pode ser implementada observando as seguintes variáveis: i) tarefas diferentes que os membros realizam e ii) influência que os membros exercem, contudo, deve-se pôr em consideração as questões burocráticas para formalização dessas transições, um dos dificultadores da implantação de consórcios é o tempo para a concretização dos atos (HEINRICHS, 2023)

Figura 3: Matriz para formas de organização de compras cooperativas



Fonte: Elaboração própria adaptada de Schotanus e Telgen (2008, p. 15).

Schotanus e Telgen (2008), definem algumas formas de combinações, a exemplo de redes de compras e comitês participativos, isso quando há necessidade de incluir mais membros dentro da contratação de interesse. O mesmo pode ocorrer para formas de autoridade central, que comportam mais membros, em razão da centralização em uma entidade terceira.

Depreende-se da Figura 3, em detida análise da matriz elaborada pelos autores, com o objetivo de melhor posicionar em quadrantes as diferentes formas de contratações cooperativas, que as migrações e escolhas híbridas de acordo com as mudanças da aquisição dependem das características político-relacionais dos membros e assunção de mais complexidade às suas necessidades, estabelecendo o comitê participativo e a compra pontual (por projeto) como as formas que demandam maior controle, integração, decisões conjuntas e adaptação ao consenso de interesses, ao ponto que também precisam de restrição dos números de membros, pelos mesmos motivos. Busca-se na teoria de capacidades estatais (Gomide; Dias,

2016) que essas características citadas guardam relação direta com o que é tomado pelos autores como habilidades político-relacionais dos arranjos interfederativos.

Seguindo a análise das convergências dos dois modelos citados nesse capítulo e suas formas, agora aplicando aos consórcios públicos e compras centralizadas, a teoria citada por Santos (2019) traz vantagens e desvantagens, dentre elas:

1) A padronização dos insumos e contratações provenientes, que na maior parte das vezes é bem vista no processo de abastecimento, pode ser tida como um dificultador em um processo centralizado, quando as necessidades provenientes de um dos membros do consórcio forem diferenciadas dos outros.

2) Podem ser dificultadores de transições para formas mais intensivas de cooperação das compras, quando a necessidade é muito especializada nas suas convergências, de forma a reduzir muito o mercado fornecedor do item, o que se trata de algo recorrente na Amazônia.

3) A disparidade entre o tamanho dos municípios, especialmente quando o consórcio envolver uma cidade maior e outras cidades satélites pode ser um dificultador, precisando ser avaliada a partição das atribuições dos consórcios em contratos, observando a necessidade de manter a paridade no custo benefício dos consorciados como um todo.

4) Questões locais e regionais, como *benchmark* com os fornecedores, podem ser determinantes para o planejamento das contratações e definição das responsabilidades dos participantes, podendo afetar a escolha da forma de organização do consórcio. Em mercados consumidores restritos, em que o consórcio necessite realizar contratação muito específica e especializada, formas que privilegiem o aprendizado dos membros tendem a melhor adequação no consórcio. É o caso do Comitê Participativo.

5) Em locais com contratações mais especializadas, sabendo que esse é o caso de grande parcela dos consórcios, que atuam na área da saúde, no Norte, como visto na seção anterior (CNM, 2023), modelos que tenham razoáveis ou altas necessidades de coordenação, negociações, descentralização e *lobbies*, por dotações orçamentárias maiores, como é o caso de contratação de serviços médicos para exames de média e alta complexidade, tem maior aderência a formas como **redes de compras**, quando houver um membro especialista na aquisição, ou comitê participativo, quando houver mais de um especialista.

6) Quando o exemplo for, aquisição de medicamentos, a forma autoridade central para realizar a aquisição, em razão do ganho de escala da aquisição derivado do número de membros adquirindo os itens especializados, de forma recorrente, torna-se mais vantajosa para o consórcio formado.

Não há um modelo exato, que elimine outros à medida que se precise selecionar a formatação da compra compartilhada. O que precisa ser avaliado pelos gestores dos consórcios públicos é o que irá ser adquirido ou contratado para dar suporte ao andamento de uma política pública. Pondo luz sobre os fatores antes definidos por Provan e Kenis (2008), o que demanda um período de diagnóstico importantes para os gestores municipais é entender o balanceamento das características locais para que as escolhas sejam pautadas em evidências já observadas por estudiosos da área.

10.2 PORTAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS NO ESTADO DO PARÁ

O portal do TCM/PA abriga ferramenta de transparência voltada a divulgar as transferências realizadas nos municípios paraenses, distribuídas por 1) associações de Municípios; 2) Consórcios Públicos e 3) Terceiro Setor.

No ano de 2021, última atualização do portal que conferiu um exercício financeiro completo, os números totais de repasses ficaram assim distribuídos.

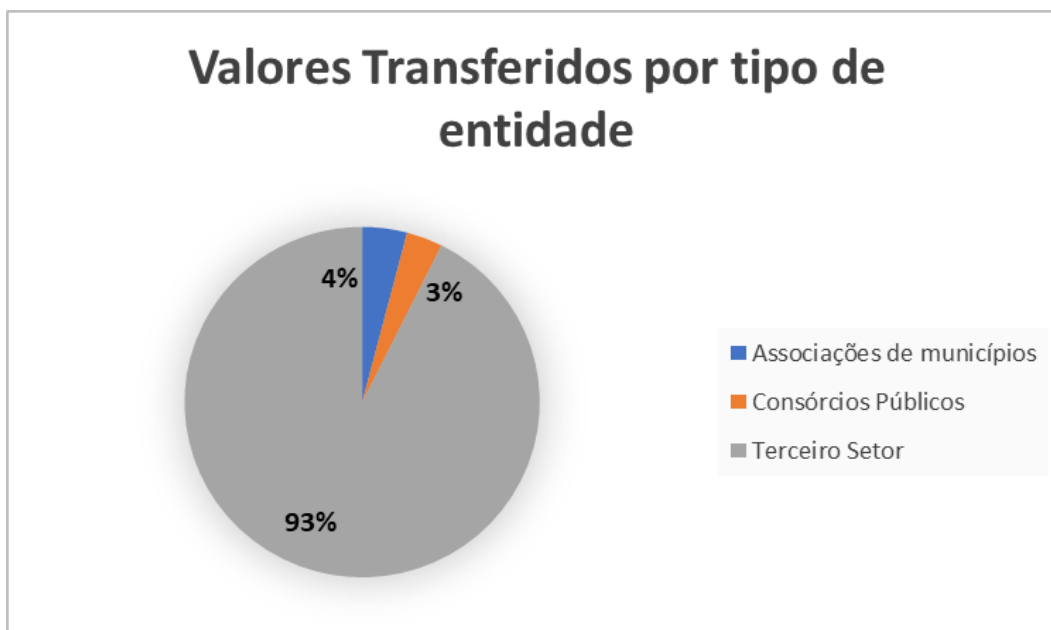
Tabela 1: Distribuição das transferências para municípios paraenses em 2021

Associações de municípios	R\$ 12.433.275,24
Consórcios Públicos	R\$ 12.122.330,96
Terceiro Setor	R\$ 369.326.281,32
TOTAL 2021	R\$ 393.881.887,52

Fonte: TCM/PA - Raio X dos municípios (TCM, 2024)

Depreende-se dos dados secundários acima, tanto na Tabela 1 quanto no Gráfico 1, uma escala de predileção dos gestores municipais nas decisões sobre as transferências dos recursos, estando os consórcios públicos na última posição. Indo além, destaca-se a hegemonia das transferências ao terceiro setor como escolha pública dos gestores municipais, perfazendo aproximadamente 94% de todo o montante.

Gráfico 1: Valores transferidos por tipo de entidade



Fonte: BI Pannel de Transferências – TCM/PA - Raio X dos municípios (TCM, 2024)

Analisando, em cotejamento dos referidos resultados com a teoria exposta sobre consórcios e capacidades estatais para formação de arranjos cooperativos, é notório que os níveis de capacidades tanto técnico-administrativas, quanto político-relacionais vistos em Gomide e Dias (2016) e em Coelho, Guth e Loureiro (2020) que já precisam ser atingidas pelos agentes que estariam envolvidos na criação de um consórcio, bem como os dificultadores antes citados por Henrichs (2021) e por Abrucio e Grin (2016), estão aqui postos, e indicam uma explicação dessa predileção por repasses direto a associações do terceiro setor.

Entre os consórcios públicos elencados no raio X do tribunal de contas, depreende-se que existem sete criados que prestaram contas:

Tabela 2: Consórcios Públicos no Pará distribuídos por valores recebidos de transferências de municípios

Consórcio	CNPJ	Transferências em 2021 (R\$)
CISAT – Consórcio Público Intermunicipal de Saúde do Araguaia e Tocantins	02.995.993/0001-04	6.887.342,00
COIMP – Consórcio Integrado dos Municípios Paraenses	03.112.951/0001-40	3.125.100,00
CODESEI – Consórcio de Desenvolvimento Sócio-Econômico Intermunicipal	04.504.120/0001-87	951.900,00

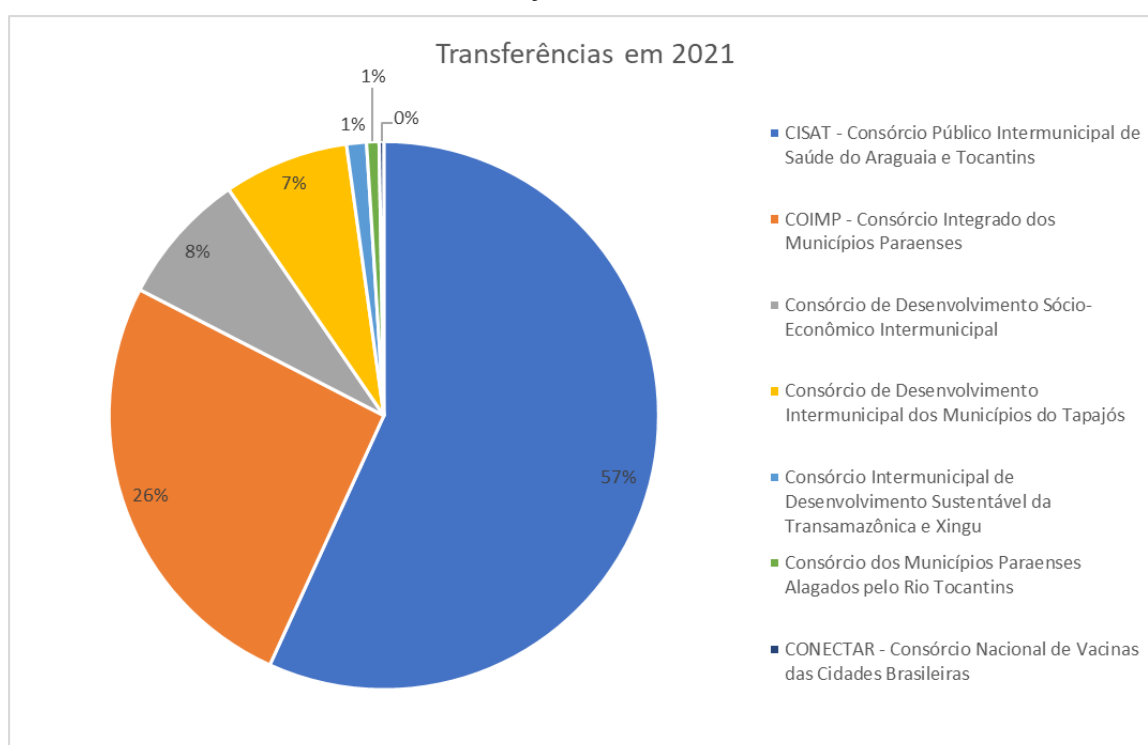
CONSÓRCIO TAPAJÓS – Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal dos Municípios do Tapajós	18.827.060/0001-48	893.713,96
CIDS – Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Transamazônica e Xingu	19.686.634/0001-78	141.700,00
COMPART – Consórcio dos Municípios Paraenses Alagados pelo Rio Tocantins	04.270.169/0001-12	89.500,00
CONNECTAR – Consórcio Nacional de Vacinas das Cidades Brasileiras	41.774.599/0001-06	33.075,00

Fonte: Consolidação própria retirada do portal do TCM/PA - Raio X dos municípios (TCM, 2024)

Na tabela 2 acima, avançando para analisar e discutir os dados extraídos de consórcios públicos, separando-os por CNPJ, e por valor recebido em 2021, o mesmo foi feito abaixo, no gráfico 2, em que fica notória a maior transferência de valores para apenas um dos Consórcios, o CISAT, observa-se ainda que apenas dois dos sete consórcios, CISAT e COIMP, são responsáveis por 83% de todas as transferências municipais.

Segundo o raio X do TCM/PA, ao todo são 68 municípios participantes desses sete consórcios e dentre eles, Itupiranga é o município que transferiu mais recursos totalizando R\$ 889.329,00. O Recurso foi inteiramente destinado ao CISAT, responsável pela gestão da saúde nos municípios participantes.

Gráfico 2: Distribuição das Transferências em 2021



Fonte: Consolidação própria retirada do portal do TCM/PA - Raio X dos municípios (TCM, 2024)

10.2.1 CISAT - CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL DE SAÚDE DO ARAGUAIA E TOCANTINS

O CISAT - Consórcio Público Intermunicipal de Saúde do Araguaia e Tocantins, é o consórcio público paraense com maior participação entre as transferências de recursos dos municípios, treze municípios da região são consorciados.

O CISAT possui um site, com portal da transparência, com informações para coleta de dados.

Pelo Raio X dos municípios (TCMPA, 2024) O CISAT é formado por 13 municípios: Itupiranga, Jacundá, Eldorado dos Carajás, São Domingos do Araguaia, Goianésia do Pará, Bom Jesus do Tocantins; Nova Ipixuna, São João do Araguaia, Palestina do Pará, Brejo Grande do Araguaia, Piçarra, Abel Figueiredo e São Geraldo do Araguaia.

10.2.2 COIMP - CONSÓRCIO INTEGRADO DOS MUNICÍPIOS PARAENSES

Quanto ao COIMP, O Raio X enumera 29 participantes municipais: Ananindeua, São Francisco do Pará, Capanema, Primavera, Muaná, Acará, Ourém, Bonito, Santarém-Novo, Concórdia do Pará, Curuçá, Igarapé-Açu, Augusto Corrêa, São Domingos do Capim, Quatipurú, São João da Ponta, Magalhães Barata, Bragança, Tracuateua, São Miguel do Guamá, Marapanim, Marituba, Santo Antônio do Tauá, Bujarú, São João de Pirabas, Santa Izabel do Pará, Irituia, Vigia.

10.2.3 CODESEI - CONSÓRCIO DE DESENVOLVIMENTO SÓCIO- ECONÔMICO INTERMUNICIPAL

Já o CODESEI, segundo o Raio X dos Municípios (TCMPA, 2024) tem 6 municípios associados: Barcarena, Abaetetuba, Colares, Moju, Baião, Oeiras do Pará.

10.2.4 CONSÓRCIO TAPAJÓS - CONSÓRCIO DE DESENVOLVIMENTO INTERMUNICIPAL DOS MUNICÍPIOS DO TAPAJÓS

O Consórcio Tapajós tem em sua formação os municípios de Jacareacanga, Novo Progresso, Trairão, Aveiro, Rurópolis, Belterra.

10.2.5 CIDS - CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA TRANSAMAZÔNICA E XINGU

Formado pelos municípios de: Pacajá, Portel, Uruará, Senador José Porfírio, Porto de Moz, Placas, Brasil Novo, Vitória do Xingú, recebeu o aporte de R\$ 141.700,00 distribuídos pelos seus componentes para implementação de serviços.

10.2.6 COMPART - CONSÓRCIO DOS MUNICÍPIOS PARAENSES ALAGADOS PELO RIO TOCANTINS

O COMPART, segundo o raio X do Municípios, é formado por 3 municípios paraenses: Tucuruí, Nova Ipixuna e Breu Branco. O Consórcio movimentou em 2021 R\$ 89.500,00. Desses o município de Tucuruí é o que recebeu a maior parcela do valor. O Consórcio não possui portal próprio que possa ser utilizado como repositório de dados sobre contratações ou atos administrativos de criação e expansão.

10.2.7 CONECTAR – CONSÓRCIO NACIONAL DE VACINAS DAS CIDADES BRASILEIRAS

O consórcio CONECTAR, segundo o raio X dos municípios recebeu aporte de R\$ 33.075,00, para 6 municípios paraenses, são eles: Belém, Parauapebas, Abaetetuba, Oriximiná, Benevides e Primavera.

Tabela 3: Distribuição dos municípios que transferiram recursos públicos para consórcios em 2021

Consórcio	Municípios Consorciados	Transferências em 2021 (R\$)
CISAT – Consórcio Público Intermunicipal de Saúde do Araguaia e Tocantins	13	6.887.342,00
COIMP – Consórcio Integrado dos Municípios Paraenses	29	3.125.100,00
CODESEI – Consórcio de Desenvolvimento Sócio-Econômico Intermunicipal	6	951.900,00

CONSÓRCIO TAPAJÓS – Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal dos Municípios do Tapajós	6	893.713,96
CIDS – Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Transamazônica e Xingu	8	141.700,00
COMPART – Consórcio dos Municípios Paraenses Alagados pelo Rio Tocantins	3	89.500,00
CONECTAR – Consórcio Nacional de Vacinas das Cidades Brasileiras	6	33.075,00

Fonte: Consolidação própria retirada do portal do TCM PA - Raio X dos municípios (TCM, 2024)

É relevante nesta análise, especificar a relação entre o tamanho populacional dos municípios e a transferência de recursos públicos para os consórcios a que estão atrelados. Ao todo são 68 municípios registrados no ano de 2021 pelo TCM no seu portal. Os dados coletados do Portal do TCM/PA estão assim tabelados, incluindo-se nesse levantamento os dados populacionais (IBGE, 2023) dos referidos.

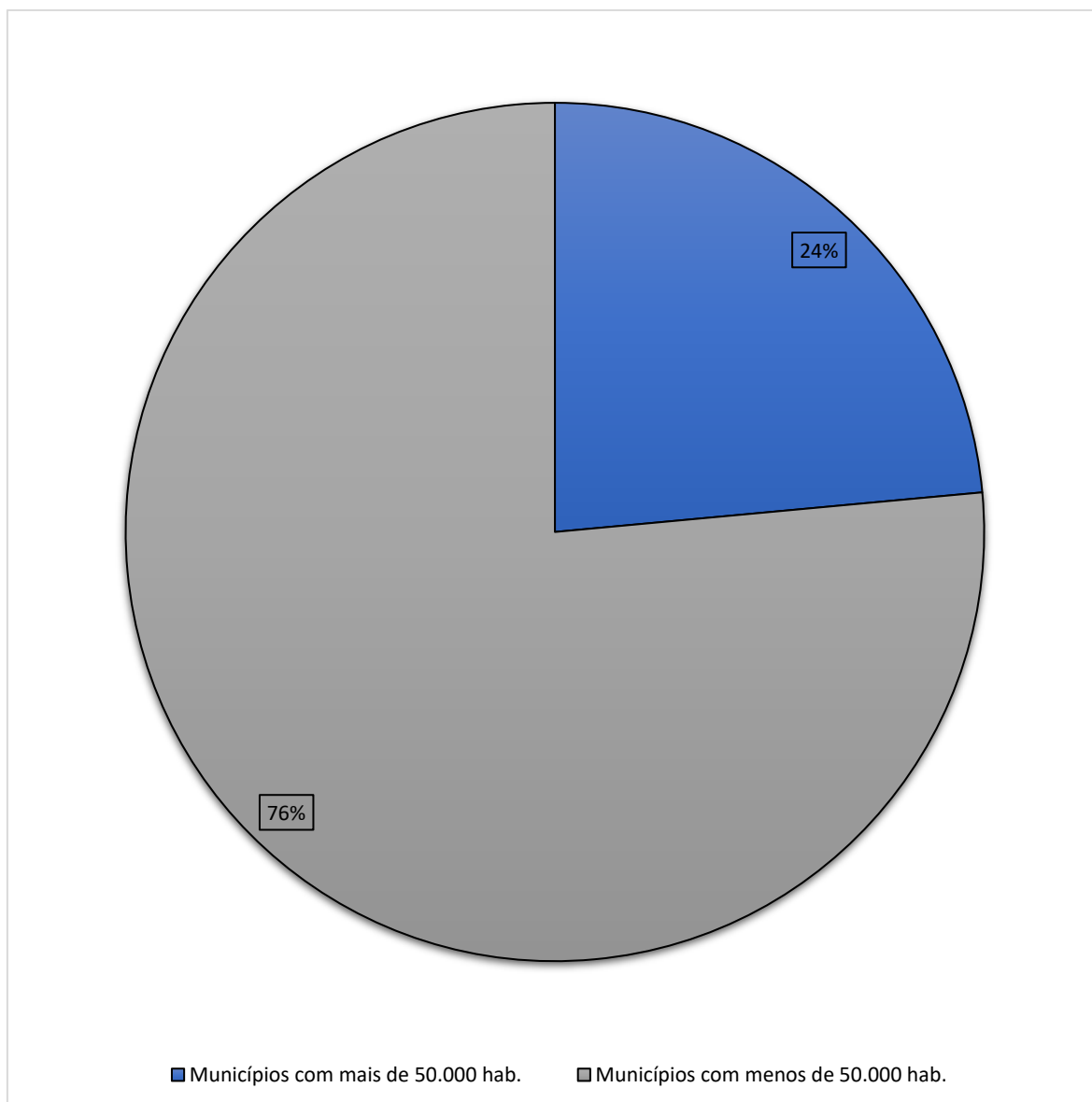
Tabela 4: Valores transferidos e população dos municípios consorciados no estado

Município	Valor Transferido (R\$)	População
Itupiranga	889.329,00	49.754
Jacundá	762.552,00	37.707
Eldorado do Carajás	750.674,00	28.192
São Domingos do Araguaia	724.710,00	21.092
Goianésia do Pará	683.886,00	26.362
Bom Jesus do Tocantins	669.886,00	18.005
Nova Ipixuna	619.062,00	13.955
Barcarena	450.000,00	126.650
Jacareacanga	433.703,93	24.042
São João do Araguaia	414.242,00	13.664
Palestina do Pará	385.708,00	6.885
Brejo Grande do Araguaia	365.068,00	6.783
Ananindeua	301.380,00	478.778
Novo Progresso	282.483,28	33.638
São Francisco do Pará	280.300,00	14.894
Piçarra	248.330,00	12.832
Capanema	247.800,00	70.394
Abel Figueiredo	239.552,00	6.136
Primavera	224.900,00	10.851
Muaná	184.350,00	45.368
Acará	180.100,00	59.023
Abaetetuba	172.050,00	158.188
Ourem	169.070,00	17.855
São Geraldo do Araguaia	162.475,00	24.255
Colares	142.100,00	12.868
Bonito	137.940,00	12.622
Santarém Novo	135.900,00	6.116
Concórdia do Pará	135.500,00	26.881

Curuçá	131.300,00	41.262
Igarapé Açu	118.000,00	35.797
Augusto Corrêa	113.000,00	44.573
São Domingos do Capim	111.800,00	30.599
Quatipuru	104.050,00	11.524
São João da Ponta	104.000,00	4.430
Moju	102.000,00	84.094
Magalhães Barata	97.800,00	8.115
Baião	89.800,00	51.641
Pacajá	78.500,00	41.097
Trairão	75.957,72	15.242
Aveiro	73.966,89	18.290
Bragança	70.300,00	123.082
Tucuruí	61.500,00	91.306
Tracuateua	47.000,00	28.595
São Miguel do Guamá	44.100,00	52.894
Marapanim	43.500,00	26.573
Marituba	43.500,00	111.785
Santa Luzia do Pará	39.450,00	20.370
Santo Antônio do Tauá	23.900,00	27.461
Bujaru	18.360,00	24.383
Rurópolis	18.000,00	35.769
Belém	13.500,00	1.303.403
Portel	13.000,00	62.503
Uruará	13.000,00	43.558
São João de Pirabas	12.000,00	20.689
Senador José Porfírio	11.200,00	22.576
Porto de Moz	11.000,00	40.597
Belterra	9.602,14	18.099
Placas	9.000,00	18.668
Santa Izabel do Pará	8.000,00	73.019
Parauapebas	5.250,00	267.836
Oriximiná	3.750,00	68.294
Benevides	3.525,00	63.567
Brasil Novo	3.000,00	24.718
Vitória do Xingu	3.000,00	15.607
Irituia	800,00	30.955
Breu Branco	0,00	45.712
Oeiras do Pará	0,00	33.844
Vigia	0,00	50.832

Fonte: Portal do TCM e IBGE, consolidado pelo autor

Gráfico 3: Distribuição dos municípios consorciados pelo número de habitantes

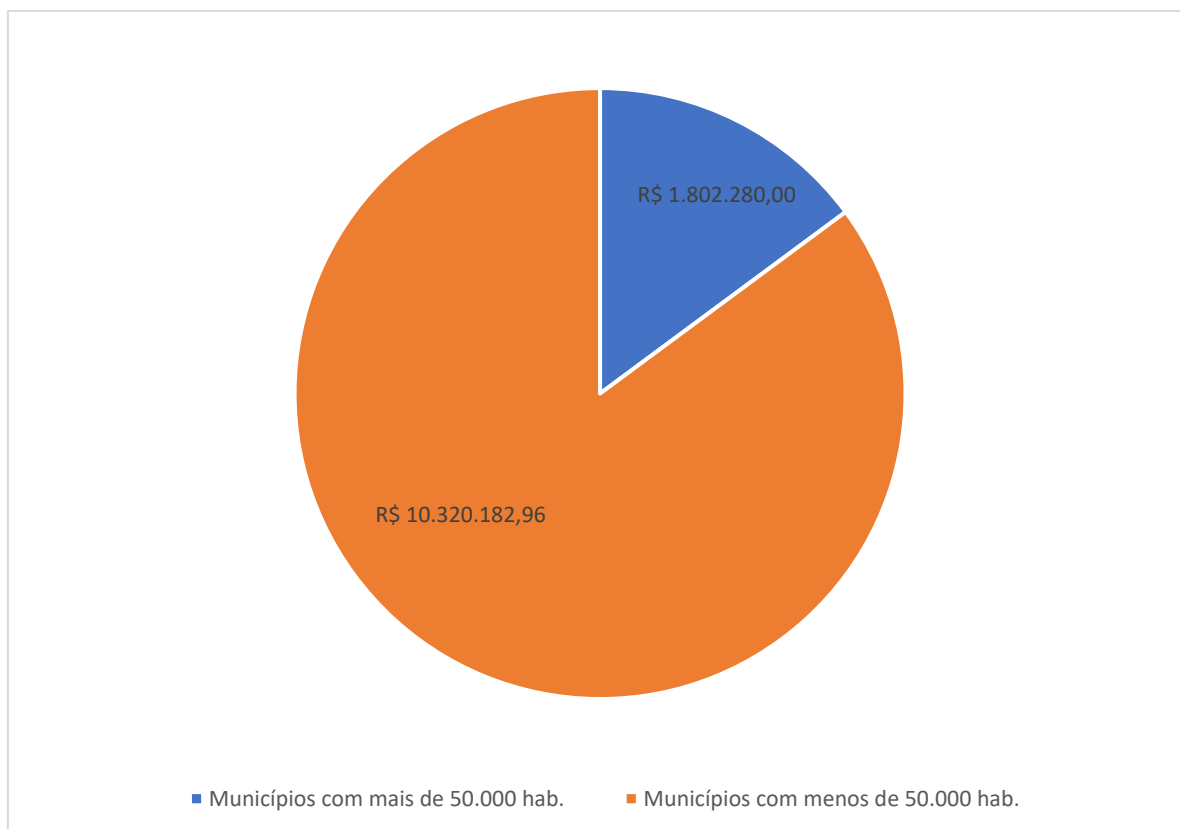


Fonte: Portal do TCM e IBGE, consolidado pelo autor

Analisando os dados da Tabela 4 e Gráfico 2 acima, depreende-se que dos 76% dos municípios consorciados no Estado possui menos que 50.000 habitantes. Enquanto que os outros 24% está acima desse contingente populacional.

Um passo adiante, no Gráfico 3 abaixo, é possível analisar outras informações, como o valor transferido para esses municípios. Enquanto que os municípios com menos de 50.000 habitantes transferiram para consórcios o valor de R\$ 10.320.182,96, o que equivale a 85% do montante do ano de 2021, os municípios com mais de 50.000 habitantes, fizeram transferências em valores bem menores comparativamente com os primeiros, R\$ 1.802.280,00, o que equivale a 15% do total do ano.

Gráfico 4: Distribuição dos valores transferidos por tamanho dos municípios



Fonte: Portal do TCM e IBGE, consolidado pelo autor

Logo, em sede de análise das informações tratadas nesta seção, o que corrobora com a teoria dos consórcios públicos aqui utilizada em Henrichs (2023), Camarão e Pereira (2023). nota-se uma predileção de formatação de arranjos de consórcios para municípios de menor porte populacional, aqui tomada a premissa de 50.000 habitantes, utilizada pelo IBGE.

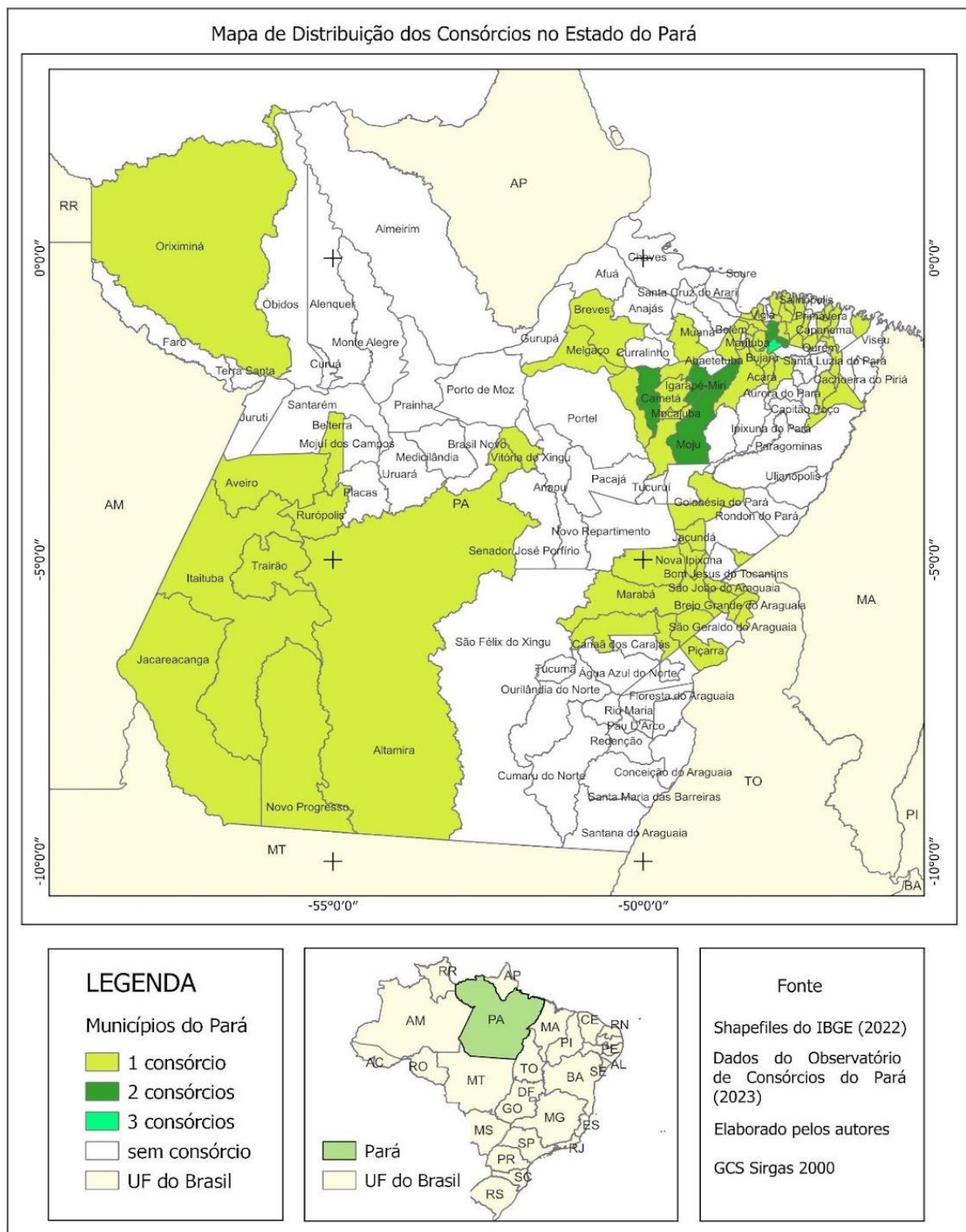
Tendo em vista as vantagens que foram enumeradas no capítulo 7 e 8, que trata do federalismo municipalista e da formação de consórcios públicos, respectivamente, entende-se a relação de causalidade na formação de consórcios para os agentes municipais relacionados, quando temos em vista que municípios pequenos detêm em uma escala de custo benefício, mais vantagens em compartilhar as atribuições federativas em acordos (Costa, 2010; Abrucio; Grin, 2018), mesmo quando ficam entendidos os dificultadores típicos de municípios pequenos (Heinrichs, 2023; CNM, 2016).

10.3 DADOS DA CNM E IBGE

O Observatório dos Consórcios Públicos (CNM, 2023) consolida informações importantes sobre essa modalidade de arranjos institucionais, ele permite atualizações constantes pelos entes. Em agosto de 2023, quanto ao Estado do Pará, os dados trazem os seguintes apontamentos observados no mapa da CNM (2023): i) dos 144 municípios, 87 passaram a participar de pelo menos um consórcio; ii) Ao todo o observatório tem, nessa data, cadastrados 6 consórcios atuantes no Pará; segundo a CNM (2023), iii) Os Municípios que sediam esses consórcios são: Belém, Castanhal, Marabá, Altamira e Itaituba.

Na Figura 4, que traz o mapa do estado, é possível notar a distribuição espacial dos municípios consorciados, observando à quantos consórcios eles estão vinculados.

Figura 4: Mapa de Distribuição dos Municípios Participantes de Consórcios no estado do Pará



Fonte: Elaborado pelos autores com a base de dados do CNM (2021)

O Quadro 9 abaixo, retirado do Estudo Técnico intitulado “Mapeamento dos consórcios públicos brasileiros 2023” (CNM, 2023b), traz a seguinte evolução incremental dos consórcios distribuídos nos estados da região Norte do País.

Quadro 9: Comparação dos dados de 2021 com 2022 sobre municípios consorciados no Norte

Região	UF	Total Municípios	Atualização de Consórcios (pesquisa 2022)				Atualização de Consórcios (pesquisa 2021)			
			Participam	Participam %	Não Participam	Não Participam %	Participam	Participam %	Não Participam	Não Participam %
Norte	AC	22	6	27,3%	16	72,7%	7	31,8%	15	68,2%
	AM	62	1	1,6%	61	98,4%	5	8,1%	57	91,9%
	AP	16	1	6,3%	15	93,8%	-	0,0%	16	100,0%
	PA	144	70	48,6%	74	51,4%	76	52,8%	68	47,2%
	RO	52	51	98,1%	1	1,9%	50	96,2%	2	3,8%
	RR	15	-	0,0%	15	100,0%	1	6,7%	14	93,3%
	TO	139	83	59,7%	56	40,3%	61	43,9%	78	56,1%
Total Região Norte		450	212	47,1%	238	52,9%	200	44,4%	250	55,6%

Fonte: CNM, 2023b

Em análise, o Quadro 9 deixa claro o incremento marginal no estado do Pará de 4,2%, mas que quando comparado a uma avaliação da região como um todo, vê-se um descolamento da tendência, já que a região apresentou redução no número de municípios consorciados, da ordem de 2,7%.

Na Tabela 5, denota-se que da distribuição de consórcios por área de atuação na Região Norte, o Estado do Pará participou principalmente de consórcios na área da saúde, meio ambiente, cultura, saneamento e turismo.

Tabela 5: Distribuição dos consórcios por área de atuação na região norte

Área	PA	AM	AC	AP	RR	RO	TO	Total
Agricultura	1	-	-	-	-	2	1	4
Assistência Social	1	-	1	-	-	-	1	3
Cultura	2	-	-	-	-	2	1	5
Defesa Civil	-	-	-	-	-	-	2	2
Desenvolvimento Econômico	-	-	-	-	-	-	1	1
Desenvolvimento Regional	1	-	-	-	-	1	2	4
Educação	1	-	2	-	-	1	1	5
Elaboração e Captação de Projetos	-	-	-	-	-	-	1	1
Esportes	-	-	-	-	-	-	1	1
Habitação	-	-	1	-	-	-	1	2
Iluminação Pública/Energia	-	-	-	-	-	-	1	1
Infraestrutura	1	-	-	-	-	2	3	6
Licitação Compartilhada	-	-	-	-	-	1	-	1

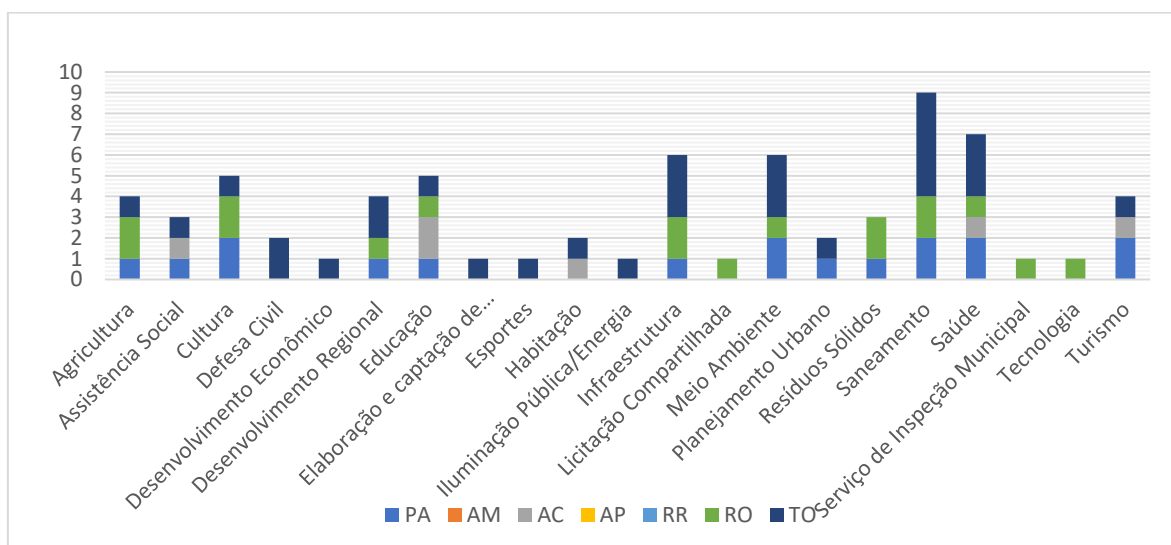
Meio Ambiente	2	–	–	–	–	1	3	6
Planejamento Urbano	1	–	–	–	–	–	1	2
Resíduos Sólidos	1	–	–	–	–	2	–	3
Saneamento	2	–	–	–	–	2	5	9
Saúde	2	–	1	–	–	1	3	7
Serviço de Inspeção Municipal	–	–	–	–	–	1	–	1
Tecnologia	–	–	–	–	–	1	–	1
Turismo	2	–	1	–	–	–	1	4
Total por estado	17	0	6	0	0	17	29	69

Fonte: Adaptação do autor (CNM, 2023b)

Para a região Norte, em um total de 69 consórcios formados, os destaques finalísticos são dos consórcios de saneamento, seguidos pelos consórcios de saúde, meio ambiente e infraestrutura, no Gráfico 4 mais abaixo, fica clara a distribuição.

Destaca-se aqui uma predileção pelo cooperativismo entre os agentes para dar solução aos problemas de saneamento enfrentados pela região norte, como dito em Abrucio e Sano (2013), esses dados condizem com a identidade regional dos participantes desses consórcios, esses são temas de grande impacto e de difícil solução local, especialmente saneamento, que transborda e afeta outras áreas, de modo sistêmico (Mathis, 2023) com um fator histórico que permeia a baixa integração da região com as outras regiões geográficas, inclusive do ponto de vista cultural (Costa, 2020).

Gráfico 5: Distribuição dos consórcios na região norte, por área de atuação



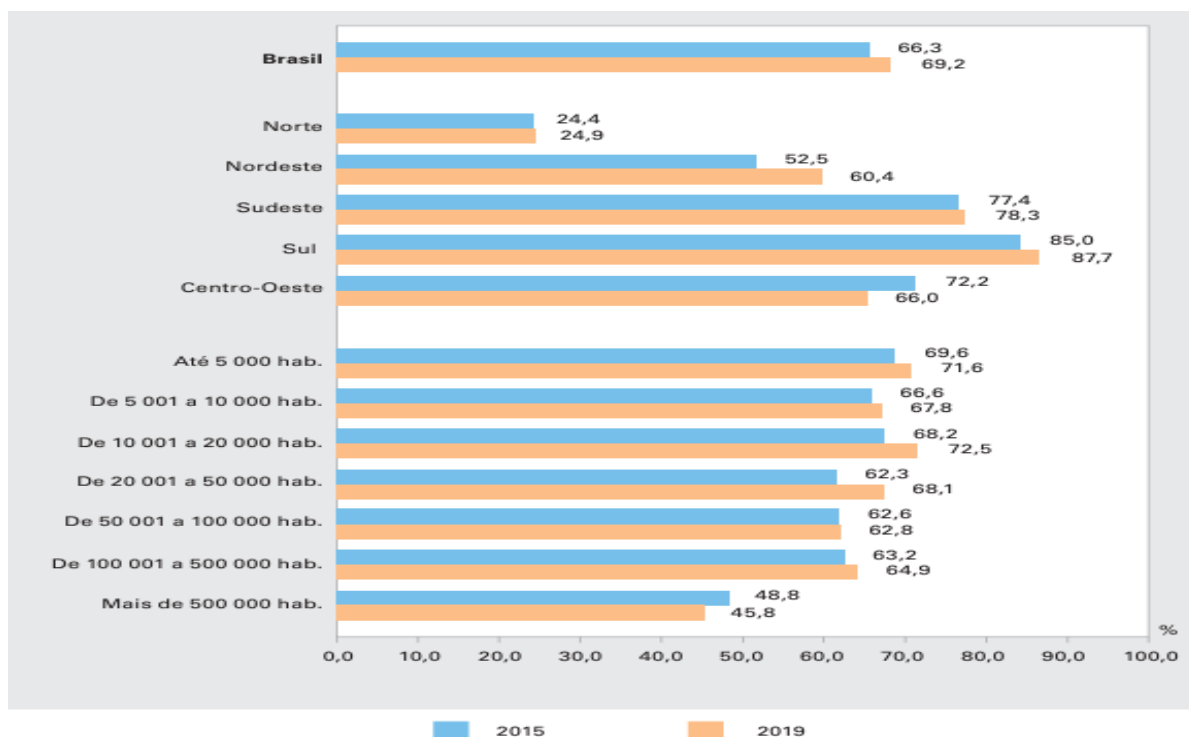
Fonte: Adaptação do autor (CNM, 2023b)

O IBGE, no seu anuário chamado “Perfil dos municípios brasileiros”, de 2019 (IBGE, 2019), elaborou capítulo específico sobre articulação interinstitucional, o que não deu continuidade nos anos seguintes do anuário. Nele há um comparativo da evolução do consórcio público de 2015 a 2019, em que se nota que houve um crescimento dentro da região norte, subindo de 24,4% para 24,9% dos municípios atuando em consórcios. Contudo ainda figurando como a região com menos arranjos desse tipo consolidados.

Quando o IBGE (2019) passa a destacar a distribuição dos municípios consorciados pelo seu tamanho, fica notável o incremento entre os pequenos, até 50.000 habitantes, em todas as faixas houve aumento de 2015 para 2019, ao ponto de municípios entre 10.001 e 20.000 habitantes terem um percentual de 72,5% consorciados.

Na faixa de municípios com mais de 500.000 habitantes essa porcentagem regrediu, o que denota, e é argumentado na teoria (Heinrichs, 2023; Abrucio; Sano, 2013) que o arranjo institucional deve trazer vantagens no desenvolvimento das variações populacionais de pequenos municípios, o que pode não se configurar no caso dos grandes.

Figura 5: Percentual de Municípios com consórcio público, segundo as Grandes Regiões e as classes de tamanho da população dos Municípios 2015/2019



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2015/2019 (IBGE, 2019).

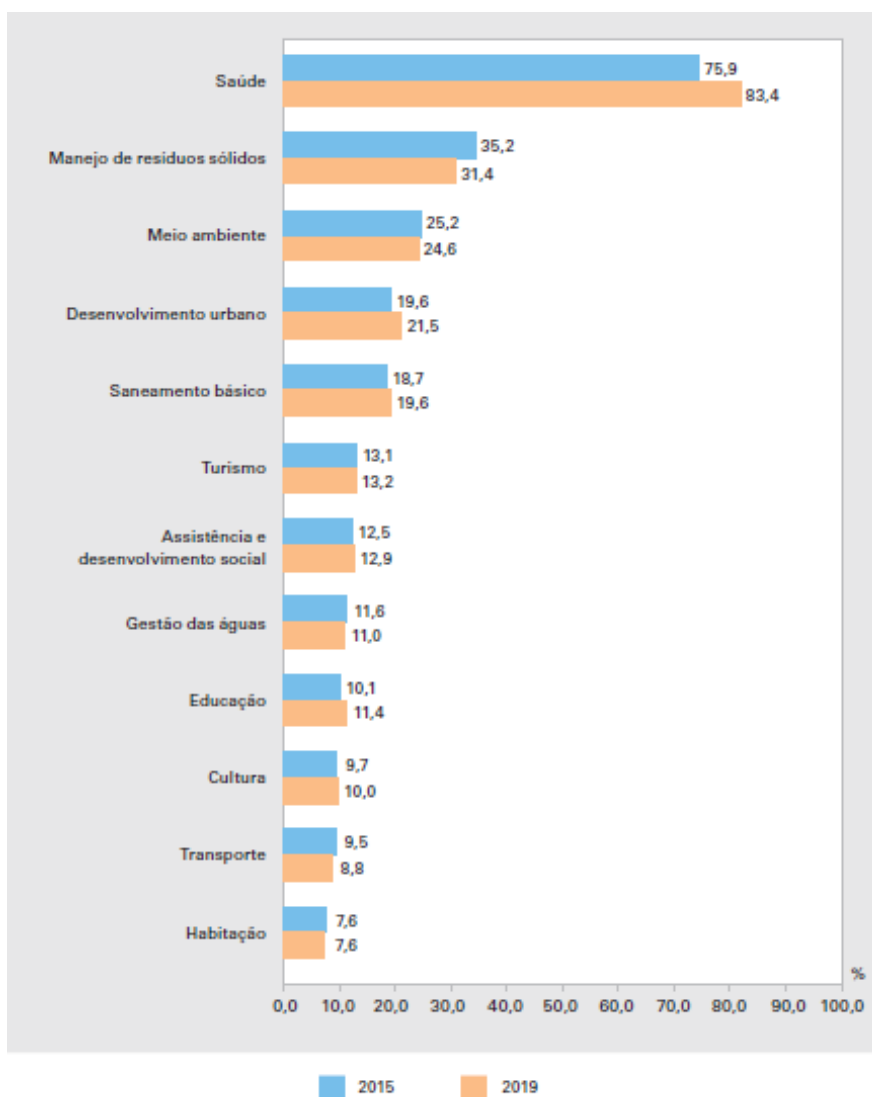
É importante asseverar que o IBGE, neste anuário, denota a pouca participação do Estado, como ente consorciado na região Norte do Brasil, com 1,8%. Outro ponto destacado é:

“Nos Municípios das Regiões Norte e Centro-Oeste e naqueles com mais de 500.000 habitantes, com consórcio público, não havia a participação da União.

Nos Municípios das Regiões Norte e Centro-Oeste e naqueles com mais de 500.000 habitantes, com consórcio público, não havia a participação da União.” (IBGE, 2019).

Na Figura 6, quando o IBGE passa a comparar a pesquisa *Munic* de 2015 com a de 2019 (IBGE, 2019), das 12 políticas públicas pesquisadas as quais mobilizam a organização de consórcios públicos, independentemente do ente parceiro, verificou-se que os maiores percentuais de Municípios com esse instrumento de cooperação foram registrados nas áreas de Saúde, Manejo de resíduos sólidos e Meio ambiente, como depreende-se da figura abaixo, o que está alinhado com os levantamentos do TCM/PA (2024), Gonçalves et. al. (2020) e Abrucio e Franzese (2013). Quando comparados aos dados do CNM, na tabela 5 e Gráfico 4 mais acima, o que fica destacado é apenas a inversão das colocações, mas permanecendo as mesmas áreas de atuação como mais importantes.

Figura 6: Percentual de Municípios com consórcio público, segundo as Grandes Regiões e as classes de tamanho da população dos Municípios 2015/2019



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2015/2019. (IBGE, 2019)

11 CONCLUSÕES

Os resultados encontrados sobre consórcios públicos revelam um panorama complexo e heterogêneo, com avanços e desafios na implementação e consolidação desses arranjos intermunicipais. A concentração geográfica dos consórcios nas regiões Sul e Sudeste persiste (CNM, 2023b), indicando a necessidade de políticas públicas que incentivem a formação e o fortalecimento de consórcios nas demais regiões do país, especialmente na região Norte, apesar da relevância regional do Pará, com 87 municípios participantes (CNM, 2023b), dentre seus 144 municípios, os números estão distantes das outras realidades regionais.

Pelas informações encontradas no portal do TCM/PA (2024) e também nos estudos técnicos da CNM, destaca-se a predominância de consórcios cadastrados na área do saneamento, impulsionado por políticas nacionais que incentivam a regionalização e cooperação dos agentes (Abrucio; Sano, 2013) Há ainda uma necessidade de ampliar a atuação de consórcios em outras áreas, como meio ambiente, resíduos sólidos, saneamento, educação, turismo e desenvolvimento regional, a fim de atender às demandas locais e promover o desenvolvimento sustentável. A CNM destaca uma nomenclatura diferente para consórcio com mais de uma área de atuação, são consórcios multifinalitários, ainda são poucos no Estado do Pará.

A percepção geral de que os consórcios públicos têm apresentado resultados satisfatórios esbarra na dificuldade de avaliar sua efetividade devido à falta de transparência, indicadores de monitoramento e avaliação (CNM, 2023b), e um banco de dados oficial com informações sobre os consórcios em atividade. O texto também cita que a necessidade de fortalecer a governança, a comunicação, a capacitação técnica dos servidores e a participação da sociedade civil se coloca como um imperativo para garantir a legitimidade, a eficiência e a sustentabilidade dos consórcios, o IPEA já vinha asseverado essa necessidade em relatório

Destaca-se também os desafios relacionados ao financiamento dos consórcios públicos. A dependência de recursos dos municípios consorciados, como visto no raio X dos municípios do TCM/PA, e asseverado em Abrucio e Sano (2013), a falta de fontes de financiamento diversificadas e a insuficiência de recursos do SUS para cobrir os custos dos serviços prestados por consórcios de saúde limitam a autonomia e a capacidade de investimento, impactando a qualidade dos serviços prestados à

população. A busca por fontes de financiamento alternativas, a cobrança por serviços como o manejo de resíduos sólidos e a gestão eficiente dos recursos disponíveis são cruciais para superar esses obstáculos.

No Pará, os resultados indicam que os consórcios públicos têm ganhado espaço, mas ainda há muito a avançar. A análise dos dados do TCM/PA e da CNM apontam para a necessidade de ampliar o número de consórcios, especialmente por haver muitos municípios sem capacidade suficiente para operar por conta própria diversas políticas públicas, diversificar as áreas de atuação, fortalecer a gestão e o financiamento, e promover a transparência e a participação social. A implementação das formas de governança evolutivas, antes discutidas, tem grande potencial de trazer essa evolução qualitativa da maturidade dos consórcios dentro da seara de compras compartilhadas, atividade estratégica da maioria dos consórcios públicos, consolidando-os como instrumentos eficazes de cooperação intermunicipal, promovendo o desenvolvimento regional e a melhoria da qualidade de vida da população.

O objetivo geral desta dissertação foi a análise de formas de governança das contratações públicas centralizadas em consórcios públicos intermunicipais. Além do arcabouço teórico transversal tratado nos primeiros capítulos, foram de sumária importância os estudos realizados por Abrucio e Sano (2013), Provan e Kenis (2008), Santos (2019) e Schotanus e Telgen (2007) que detiveram grande esforço na sistematização dos modelos aqui apresentados no capítulo dos resultados e discussões.

Provan e Kenis (2008) observaram com clareza três formas características e quatro fatores que foram utilizados como comparativo, agora com os modelos criados por Schotanus e Telgen (2007) e em seguida adaptado por Santos (2019) em sua formatação de governança.

Buscou-se nos resultados, utilizar as formas de governança dos autores, apontando as suas convergências identificadas, buscando trazer a luz das características dos consórcios públicos, bem como suas vantagens e desvantagens.

Schotanus e Telgen (2007) avançam sobre o desenvolvimento de uma matriz que joga luz sobre as 5 formações de compras compartilhadas. Ao longo das discussões, buscou-se analisa-las sob a ótica dos consórcios, de modo a estabelecer as suas características e facilitar os entes consorciados a realizar suas escolhas, sustentadas nessa análise. Fatores como, a quantidade de membros consorciados, a

capacidade de interação entre eles, as habilidades para convergir interesses comuns, o potencial para ser bem sucedido em lobbies para angariar recursos financeiros e trazer pessoal capacitado tecnicamente, são fatores determinantes para a seleção de uma formatação de governança de um consórcio.

Nos objetivos específicos, buscou-se primeiramente sistematizar com base nas obrigações legais, as etapas para criação do arranjo organizacional do consórcio público no estado, tratando-se de pesquisa exploratória, foi possível encontrar suas etapas dentro da obra da professora Di Pietro (2019), e também no documento intitulado “Consórcios Públicos Intermunicipais: Uma Alternativa à Gestão Pública” (CNM, 2023), de elaboração da CNM.

Quanto à identificação dos documentos que tratam de governança da área de contratações, também figurando nos objetivos específicos, a seção 10.1 demonstrou que a regulamentação sobre governança de elaboração da SEGES/ME, é detalhada nas questões principiológicas do tema.

A Identificação de arranjos consorciais em operação no Estado, se deu nas seções 10.2 e 10.3, estabelecendo comparações dos dados de consórcios existentes, que tenham recebido transferências de recursos. As vantagens e desvantagens também são identificadas na seção, quando comparadas com o referencial teórico usado no texto.

Por fim, foram ainda identificadas as áreas de atuação mais comuns dos entes consorciados, utilizando dos bancos de dados do TCM, CNM e IBGE.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

_____. **Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019.** Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10024.htm>.

_____. **Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007.** Regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Diário Oficial da União, Brasília, 17 jan. 2007.

_____. **Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.** Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 6 abr. 2005.

_____. **Lei nº. 14.133, de 01 de abril de 2021.** Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos. 2021a Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm >

_____. **Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l8666cons.htm >

_____. **Portaria SEGES/ME 8678 de 19 de julho de 2021.** Dispõe sobre a governança das contratações públicas no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. 2021b. Disponível em: <https://www.gov.br/compras/pt-br/acao-a-informacao/legislacao/portarias/portaria-seges-me-no-8-678-de-19-de-julho-de-2021>.

_____. **Arranjos Produtivos Locais, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional.** Brasília: Mais Gráfica, 2010.

_____. **Consórcios Públicos Intermunicipais: Uma Alternativa à Gestão Pública.** Brasília: CNM, 2016.

_____. Mapeamento dos consórcios públicos brasileiros 2023. **Estudo Técnico.** Brasília, out. 2023b. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/biblioteca/exibe/4547>. Acesso em: 06 ago 2023.

_____. O Colóquio “Impossível” e o Legado de um Intérprete da Amazônia. In.: COSTA, Eduardo José Monteiro da. **Armando Dias Mendes: vida e obra de um intérprete da Amazônia.** Belém, PA: Marques Editora, 2014.

_____. Panorama dos consórcios públicos em relação à finalidade de realizar licitação compartilhada. **Estudo Técnico.** Brasília, março 2021. Disponível em: <https://cnm.org.br/biblioteca/exibe/4254>. Acesso em: 06 ago 2023.

ABNT, NBR ISO 31000:2018. Gestão de Riscos – Princípios e Diretrizes. 1. ed. 2018.

ABRAMOVAY, R. **Desenvolvimento e instituições: a importância da explicação histórica.** In: ARBIX, G.; ZILBOCIUS, M.; ABRAMOVAY, R. Razões e fricções do desenvolvimento. São Paulo: UNESP, 2001, p.165-177.

ABRUCIO, F. L.; FILIPIIM, E. S.; DIEGUEZ, R. C.; **Inovação na cooperação intermunicipal no Brasil: a experiência da Federação Catarinense de Municípios (FECAM) na construção de consórcios públicos.** *Revista Administração Pública*, v. 47, 2013.

ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C. **Efeitos recíprocos entre Federalismo e Políticas Públicas no Brasil: os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação.** In: HOCHMAN, G.; FARIA, C. A. P. (Org.). Federalismo e Políticas Públicas no Brasil. 1 ed. Rio de Janeiro: Editora da Fiocruz, 2013, v., p. 361-386.

ABRUCIO, F. L.; GRIN, E. J.; **Quando nem todas as Rotas de Cooperação Intergovernamental Levam ao Mesmo Caminho: Arranjos Federativos no Brasil para Promover Capacidades Estatais Municipais.** *Revista do Serviço Público*, v. 69, 2018.

ABRUCIO, F. L.; SANO, H. **Associativismo Intergovernamental: experiências brasileiras.** Brasília: Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais/Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/Editora IABS. 2013.

AFFONSO, Bruno Dantas Faria. **Os desafios da implantação de mecanismos de governança nas universidades federais brasileiras.** Dissertação. Mestrado em Administração Pública. Universidade Federal Fluminense, Volta Redonda, 2018.

AMATO NETO, João; MARINHO, Bernadete de Lourdes; CORREIA, Germano Manuel; AMATO, Lucas Fucci. **Gestão estratégica de fornecedores e contratos: uma visão sistêmica.** São Paulo: Saraiva, 2014.

ASSOCIAÇÃO DO CONSÓRCIO DOS MUNICÍPIOS DE BELO MONTE - ACBM. **Conheça a Associação do Consórcio dos Municípios de Belo Monte.** 2023. Disponível em: <https://xinguemfoco.com/noticia/460/conheca-a-associacao-do-consorcio-dos-municipios-de-belo-monte-acbm>. Acesso em: 02 de agosto de 2022.
BARDIN, L. *Análise de Conteúdo.* São Paulo: Edições 70, 2010.

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. **O papel dos prefeitos e das prefeitas na criação e na gestão dos consórcios públicos.** In: Guia de Consórcios Públicos. v. 1. Brasília: Caixa Econômica Federal, 2011a. 115 p.

BERTALANFFY, Ludwig Von. **Teoria geral dos sistemas: fundamentos, desenvolvimento e aplicações**. 8. ed. Petropolis: Vozes, 2014.

BORZEL, Tanja; PANKE, Diana. **Network governance: effective and legitimate?** In: SORENSEN, Eva; TORING, Jacob (Eds.) *Theories of democratic network governance*. Nova York: Palgrave Macmillan, 2008. p. 153-168.

BRASIL. **Constituição de 1988**, de 5 de outubro de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, 5 out. 1988.

BRONZO, Carla. **Complexidade, Pensamento Sistêmico e Intersetorialidade: Aproximações Teóricas**. *Revista Campo de Públicas: conexões e experiências*. V2. n1. 2023

CABRAL NETO; C. A. **Consórcios Públicos: atualizado de acordo com a nova lei de licitações (Lei Federal 14.133/2021)**. Curitiba: Juruá Editora. 2021

CALDAS, E. L. **Formação de agendas governamentais locais: o caso dos consórcios intermunicipais**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH), Universidade de São Paulo (USP), São Paulo – SP, 2007.

CAMARÃO, T.M.C.; PEREIRA, M. C. **A Importância estratégica das regiões metropolitanas e dos consórcios públicos nas contratações municipais: aprendizados da COVID-19**. In: FORTINI, C.; PÉRCIO, G. V. (Org.). *Inteligência e Inovação em contratações públicas*. 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

CARAPETO, Carlos; FONSECA, Fátima. **Governança, Inovação e Tecnologia: O Estado Rede e a Administração Pública do Futuro**. Lisboa: Edições Sílabo. 2009.

CASTRO, Edna; CAMPOS, Índio. **Formação Socioeconômica da Amazônia**. In.: CASTRO, Edna; CAMPOS, Índio (Orgs.). *Formação Socioeconômica da Amazônia*. Belém: NAEA, 2015.

CHURCHMAN, C. West. **Introdução à teoria de sistemas**. Florianópolis: ed. Vozes, 2015.

CNM. CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Observatório municipalista de consórcios públicos – Plataforma On-line**. Disponível em: <https://hmg-consorcios.cnm.org.br/materiais-tecnicos>. Acesso em: 06 ago 2023.

COELHO, R.; GUTH, F.; LOUREIRO, M. **Capacidades governamentais municipais e desenvolvimento humano local no Brasil**. *Revista do Serviço Público (RSP)*. n. 71. 2020.

COSTA, Eduardo José Monteiro da. **A cultura como chave para a dependência da trajetória na teoria institucionalista de Douglas North**. *Revista Nova Economia*, v.29, Número Especial, p.1359-1385, 2019.

COSTA, Eduardo José Monteiro da; MACHADO, Luiz Alberto de Souza Aranha. Reflexões sobre Cultura e Desenvolvimento: Celso Furtado, Douglass North e Amartya Sen. Cadernos CEPEC, Volume 09, N° 01, Junho de 2020.

COSTA, José Marcelino Monteiro da. **Ocupação, Integração e Desenvolvimento da Amazônia: 60 Anos de Ação Federal**. In.: MENDES, Armando Dias (Org.). A Amazônia e o seu Banco. Manaus: Editora Valter/Banco da Amazônia, 2002.

DENHARDT, Robert. B.; CATLAW, Thomas J. **Teorias da administração pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2017.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na administração Pública: concessão, permissão, franquias, terceirização, parceria público-privada**. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DIAS, Reinaldo. **Gestão Pública: Aspectos atuais e perspectivas para atualização**. São Paulo: Atlas. 2017.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - ENAP. **Capacidades estatais para produção de políticas públicas**. Brasília: Enap, 2018.

FERNANDES, Danilo Araújo. As elites regionais e a formação do pensamento desenvolvimentista amazônico nas décadas de 40 e 50. In: TRINDADE, José Raimundo Barreto. **Seis décadas de intervenção estatal na Amazônia: a SPEVEA, auge e crise do ciclo ideológico do desenvolvimento brasileiro**. Belém: Paka-Tatu, 2014. pp. 125-152.

FOLLONI, André. **Introdução à teoria da complexidade**. Curitiba: Juruá. 2016.
FURTADO, Celso. **O subdesenvolvimento revisitado**. *Revista Economia e Sociedade*. Instituto de Economia UNICAMP, v. 1, p. 5-19, 1992.

GOMIDE, A.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. **O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica**. *Sociedade e Cultura*, [S. l.], v. 20, n. 1, p. 3–12, 2017. DOI: 10.5216/sec.v20i1.51311. Disponível em: <http://www.redalyc.org>. 2018

GOMIDE, A.; PIRES, R. **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014.

GOMIDE, A.; PIRES, R. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016.

GONÇALVES, Livia Maria Miranda; GUIMARÃES JÚNIOR, Djalma Silva; LIMA, Maria Cristina Sette de. Eficiência na Aquisição de Medicamentos Através de Consórcios Intermunicipais de Saúde. **Revista de Administração Hospitalar e Inovação em Saúde - RAHIS**, Belo Horizonte, vol. 17, n. 2, abr./jun. 2020.

HEINRICH, Joanni. **Cooperação Interfederativa: Aspectos limitantes à efetividade dos consórcios públicos**. Texto para discussão 2831/IPEA. Rio de Janeiro: IPEA. 2023.

HUERTA, A. **Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional.** *Política y Cultura*, v. 30, p. 119-134, 2008.

IBGE. Diretoria de Pesquisas. Coordenação de População e Indicadores Sociais. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais: perfil dos municípios brasileiros, 2019.** p. 43–47. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101770.pdf>. Acesso em: 8 nov. 2024.

IPEA; IBGE; UNICAMP. Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil: Configuração Atual e Tendências da Rede Urbana. Brasília: IPEA, 2001. p. 45. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=1821 Acesso em: 15 mar. 2023.

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **Contratação direta sem licitação.** 10. ed. rev. atual. e aum. Belo Horizonte: Fórum, 2016. 697 p.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos.** 17. ed. rev. atual. e aum. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016.

LACZYNSKI, Patrícia S. **Políticas redistributivas e a redução da desigualdade: a contribuição potencial dos consórcios intermunicipais.** Tese de doutorado. Escola de Administração de Empresas de São Paulo. 2012.

LIMA, R. O. de; CASTIONI, R.; CARDOSO, M. A. S. **A Gestão compartilhada de LOUREIRO, Violeta Refkalefsky. A pesquisa nas ciências sociais e no direito.** 1. ed. Belém: Ed Cultural Brasil: UFPANA/NAEA, 2018.

LUHMANN, Niklas. Introdução à teoria de sistemas. Petrópolis: Vozes. 2011
MACEDO, F. C.; PEQUENO, R. S. A. **O Contexto do Federalismo Brasileiro: possibilidades de cooperação intergovernamental via consórcios públicos.** *Redes*, v. 25, n. 3, p. 915-939, 28 set. 2020.

MANN, M. **The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results.** *European Journal of Sociology*, v. 25, n. 2, p. 185-213, 1984.

MARQUES, Gilberto S. **O Estado na crise do desenvolvimento regional amazônico (1953-1966).** In: TRINDADE, José Raimundo Barreto (org.). **Seis décadas de intervenção estatal na Amazônia: a Spevea, auge e crise do ciclo ideológico do desenvolvimento brasileiro**. Belém: Paka-Tatu, 2014. p. 61–95.

MARQUES, Gilberto S.; TRINDADE, José Raimundo Barreto. **Para além da SPEVEA: elementos para uma interpretação da intervenção estatal na Amazônia.** In: TRINDADE, José Raimundo Barreto (org.). **Seis décadas de intervenção estatal na Amazônia: a SPEVEA, auge e crise do ciclo ideológico do desenvolvimento brasileiro**. Belém: Paka-Tatu, 2014. p. 153–182.

MATHIS, Armin. **O conceito de Sociedade na Teoria dos Sistemas de Niklas Luhmann**. Disponível em [http:// www.clacso.edu.ar/~libros/anpocs/mathis.rtf](http://www.clacso.edu.ar/~libros/anpocs/mathis.rtf) . Acesso em 10. Abr. 2023.

MATTHEWS, Felicity; Governance and State Capacity, in David Levi-Faur (ed.), **The Oxford Handbook of Governance**; p. 281/293; 2012; in: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199560530.013.0020>, 19 Nov. 2024.

MAXIMIANO, Antônio Cesar Amaru. NOHARA, Irene Patrícia. **Gestão Pública: abordagem integrada da Administração e do Direito Administrativo**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MEADOWS, D. H. **Pensando em Sistemas: Como o pensamento sistêmico pode ajudar a resolver os grandes problemas globais**. Rio de Janeiro: Ed. Sextante, 2022.

MITSUTANI, C. *et al.* **Compras estratégicas**. São Paulo: SARAIVA, 2014.

MORIEUX, Yves. **Seis regras simples**, São Paulo: Ed.HSM, 2018.

MORIN, Edgar. **Ciência com Consciência**. Rio de Janeiro: Bertrand, 2002.

MORIN, Edgar. **Introdução ao pensamento complexo**, São Paulo: Ed. Sulina, 2015.

NELISSEN, Nicolas Johannes Maria; BEMELMAN-VIDEC, Marie-Louise; GOD-FROJ, Arnold; De GOEDE, Peter; RAADSCHELDERS, Julie Bivin. (orgs.) **Renewing government: Innovative and inspiring visions**. Utrecht: International Books, 1999.

NEVES, C. B. ; SAMIOS, E. M. B. (Org.). **Niklas Luhmann: a nova teoria dos sistemas**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 1997.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Licitações e Contratos Administrativos: Teoria e Prática**. 5. ed. rev. atual. e aum. Rio de Janeiro: Método, 2019.

PÉRCIO, Gabriela Verona. **Contratos Administrativos: Manual para gestores e fiscais**. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2015. 324 p.

PETERS, B. Guy. **What is so wicked about wicked problems? a conceptual analysis and a research program**. *Policy and Society*, London, v. 36, n. 3, p. 385-396, Sept. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1361633>. Acesso em: 29 maio 2023.

PFEIFFER, Peter. **Gerenciamento de projetos de desenvolvimento: Conceitos, Instrumentos e Aplicações**, São Paulo: ed. Brasport, 2005.

PIRES, R.; GOMIDE, A. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 58, p. 121-143, 2016.

PROVAN, Keith G.; KENIS, Patrick. Modes of network governance: Structure, management and effectiveness, **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 18, p. 229-252, abr. 2008.

PROVAN, Keith G.; MILWARD, H. Brinton. Do networks really work? A framework for evaluating public sector organizational networks, **Public Administration Review**, v. 61, p. 414-423, jul.-ago. 2001.

ROSA, Alan Cairo Ferreira. **Capacidades estatais: a experiência do Ceará (1987-2014)**. Brasília: IPEA, 2019. 73 f.: il. Dissertação (mestrado) – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Desenvolvimento, área de concentração em Economia, 2019.

SANTANA, Jair Eduardo; CAMARÃO, Tatiana; CHRISPIM, Anna Carla Duarte. *Termo de Referência: O impacto da especificação do objeto e do termo de referência na eficácia das licitações e contratos*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013. 175 p.

SANTOS, Felipe V. L. **Compras públicas centralizadas: a experiência da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares**. Dissertação (Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento) - Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2019.

SCHMINK, Marianne e WOOD, Charles H. **Conflitos Sociais e Formação da Amazônia**. Belém: EDUFPA, 2012.

SCHOTANUS, Fredo; TELGEN, Jan. *Developing a typology of organizational forms of cooperative purchasing*. *Journal of Purchasing and Supply Managing*, n. 13, p. 53-68, jan. 2007.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução de Laura Teixeira Motta; revisão técnica de Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

serviços educacionais por meio dos Consórcios Públicos: O caso do Ciedepar. *Jornal de Políticas Educacionais*. V. 17, e89526. Fevereiro de 2023.

SILVA, Fábio Carlos da; AMIM, Mário Miguel; NUNES, Sílvia Ferreira. *Fortalecimento Institucional e Sustentabilidade dos Municípios da Amazônia Brasileira*. In.: (Orgs.)

SILVA, Fábio Carlos da; AMIM, Mário Miguel; NUNES, Sílvia Ferreira. *Sustentabilidade dos Municípios da Amazônia*. Belém: NAEA, 2015.

SILVA, Fábio Carlos da; RAVENA, Nívea (Orgs.). *Formação Institucional da Amazônia*. Belém: NAEA, 2015.

SILVA, Fábio Carlos da; RAVENA, Nívea. *Formação Institucional e Desenvolvimento Regional da Amazônia Brasileira: Fundamentos Teóricos e Síntese Histórica*. In.:

SIMONIAN, Lígia; SILVA, Marcio David Macedo da; BAPTISTA, Estér Roseli. *Formação Socioambiental da Amazônia*. In.: SIMONIAN, Lígia; BAPTISTA, Estér Roseli (Orgs.). *Formação Socioambiental da Amazônia*. Belém: NAEA, 2015.

SOUZA, C. **Federalismo: teorias e conceitos revisitados**. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, n. 65, p. 27-48, jun. 2008.

TCMPA. TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS NO ESTADO DO PARÁ. Raio X dos Municípios – Plataforma On-line. Disponível em: <https://www.tcmpa.tc.br/raio-x-dos-municipios/associacoes-consorcios-e-terceiro-setor/>. Acesso em: 30 out 2024.

TOLOSA FILHO, Benedicto de. **Licitações, contratos e convênios: incluindo a modalidade pregão, o registro de preços e a contratação de publicidade**. 6. ed. Curitiba: Juruá, 2018. 524 p.

VIDAL, Josep Pont. A teoria neosistêmica de Niklas Luhmann e a noção de auto-poiese comunicativa nos estudos organizacionais. *Cad. EBAPE.BR*, v. 15, nº 2, Artigo 5, Rio de Janeiro, Abr/Jun. 2017.

VIDAL, Josep Pont. **Governança Democrática: para uma nova coordenação da sociedade**. Florianópolis: *Tirant lo Blanch*, 2019.

VIDAL, Josep Pont. **Por meio da teoria: enfoques neosistêmicos e pós-estruturalistas**, 1ª ed. Belém, PA: Paka-Tatu, 2017.

WINKELMANN, Fabianne Gusso Mazzaroppi. Consórcios públicos intermunicipais para instituir centrais de compras: a cautela ao interpretar a nova Lei de Licitações. *Revista Brasileira de Direito Municipal*, Belo Horizonte, ano 22, n. 80, p. 9-34, abr./jun. 2021.

YIN, Robert K. **Pesquisa Qualitativa do início ao fim**. Porto Alegre: Penso, 2016