

PANORAMA DOS CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Karine Sousa Julião

Guilherme Nunes Pereira

Resumo simples

Esta pesquisa visa apresentar um panorama sobre os consórcios públicos intermunicipais na política de assistência social, mais especificamente na implementação de serviços de alta complexidade (acolhimentos institucionais), previstos no Sistema Único de Assistência Social. A metodologia da pesquisa envolve análise documental de normativos que regulam o funcionamento do SUAS, análise de informações sobre consórcios obtidas no Censo SUAS de 2023, além da realização de entrevistas semi-estruturadas. Os resultados preliminares indicam: i) 741 municípios, em 21 estados distintos, participam de consórcios para oferta de acolhimento institucional; ii) em valores absolutos esses municípios estão localizados nas regiões Sudeste e Sul; iii) 78% dos municípios participantes desses consórcios são de Pequeno Porte I. Na próxima etapa, serão explorados fatores que explicam a criação desses consórcios, considerando a ausência de incentivos institucionais no SUAS para criação do arranjo, sendo o papel dos governos estaduais uma hipótese central.

Resumo expandido

Contextualização do Tema:

Esta pesquisa exploratória, e em desenvolvimento, visa apresentar um panorama sobre a adoção de consórcios públicos intermunicipais para oferta de serviços socioassistenciais de alta complexidade (acolhimentos institucionais), previstos no Sistema Único de Assistência Social (SUAS). A literatura que analisa o processo de estruturação e implementação do SUAS de forma sistemática pode ser dividida em duas gerações. A primeira destaca o processo de institucionalização da política nos municípios, evidenciado pela criação de secretarias específicas, conselhos municipais e elaboração de planos locais, elementos fundamentais para a consolidação das capacidades mínimas de implementação do SUAS (Palotti e Costa, 2011; Cavalcante e Ribeiro, 2012). Uma segunda geração de estudos na oferta de serviços socioassistenciais de proteção básica (D'Albuquerque, 2017; Sátyro, Cunha e Campos, 2016; Sátyro e Cunha, 2019; Bichir, Simoni e Pereira, 2020; Bichir Simoni e Peres, 2024). Nesse sentido, foram mapeadas reduções de desigualdades intermunicipais nas capacidades institucionais para implementação da política, especialmente dos CRAS, e na oferta de serviços da proteção social básica (Bichir, Simoni e Pereira, 2020). Além disso, a literatura aponta que o desempenho municipal depende de uma série de fatores, como as estratégias de co-financiamento dos três níveis de governo e das formas de organização e gestão da política de assistência social no nível local (Bichir, Simoni e Peres, 2024).

Na proteção especial, o cenário é distinto. Além de existirem poucos estudos de "N grande" que abordem o tema, há uma sobreposição de responsabilidades entre estados e municípios. Os normativos do SUAS orientam que apenas municípios maiores de 20 mil habitantes ofereçam serviços de média e alta complexidade. Apontam ainda que os

governos estaduais devem prover serviços de média e alta complexidade (para preencher essa lacuna deixada pelos municípios pequenos), além de organizar estratégias de regionalização dos serviços de forma articulada com os municípios (Licio et al., 2018). Entretanto, a literatura indica que há uma ausência generalizada dos estados na oferta de serviços de alta complexidade, o que aumenta as demandas por ações deste tipo (Licio, Palotti e Menezes, 2023).

Nesse sentido, os consórcios aparecem como um instrumento possível para o fortalecimento de respostas regionalizadas para proteção social especial, sobretudo para economia de escala e capilarização dos serviços. Embora o arcabouço normativo do SUAS preveja a criação de consórcios intermunicipais como estratégia para a oferta de serviços socioassistenciais de alta complexidade, observa-se a ausência de mecanismos efetivos de indução por parte do governo federal, sobretudo incentivos financeiros. Como argumenta Gomes (2009), a existência de normas federais, por si só, não é suficiente para orientar o comportamento dos entes subnacionais; são necessários instrumentos de estímulo que favoreçam a adoção de práticas cooperativas.

Objetivos da pesquisa:

Diante desse contexto, o **objetivo desta pesquisa** é fazer um panorama, por meio de estatísticas descritivas com base nos dados do Censo SUAS de 2023, para compreender a quantidade e o perfil dos municípios que ofertam serviços de acolhimento institucional por meio de consórcios públicos intermunicipais. De modo adicional, pretende-se levantar fatores que explicam a criação desse tipo de arranjo, considerando a ausência de incentivos institucionais no SUAS para criação e manutenção dos consórcios.

Para isso, será mobilizada a abordagem da governança multinível, que oferece um referencial analítico promissor para compreender a constituição dos consórcios intermunicipais na política de assistência social. Acreditamos que os consórcios constituem um objeto privilegiado para explorar essas interseções, especialmente ao considerar a atuação articulada de atores estatais e não estatais na formulação e implementação de políticas públicas em diferentes níveis de governo. Nesse sentido, propomos integrar a literatura internacional sobre governança multinível, enquanto modelo analítico (Tortola, 2017), com a produção nacional dedicada ao estudo dos fatores que influenciam a formação de arranjos cooperativos no Brasil (Grin e Segatto, 2021; Julião e Oliveiri, 2020; Abrucio e Sano, 2013; Abrucio, Filippim, e Dieguez, 2013). Essa articulação teórica e empírica visa contribuir para o aprofundamento do debate sobre os mecanismos de coordenação federativa e cooperação intergovernamental no campo da política de assistência social.

Metodologia:

A pesquisa está sendo desenvolvida com a combinação de três estratégias metodológicas, além da revisão de literatura. Inicialmente, foi realizado um levantamento sobre os normativos que regulam o funcionamento do SUAS para mapear os incentivos previstos no sistema para criação de consórcios intermunicipais para oferta de serviços. De maneira complementar, foi realizada uma análise, por meio de estatísticas descritivas, de informações sobre os consórcios intermunicipais, obtidas no Censo SUAS de 2023. Essas informações permitem caracterizar o perfil do município que oferta serviços de alta complexidade por meio de consórcios, especialmente o porte do município e sua localização geográfica. Por fim, serão realizadas entrevistas semi-estruturadas com atores-chaves envolvidos na criação de consórcios intermunicipais na assistência social, a fim de compreender quais mecanismos explicam a criação de arranjos desse tipo.

Síntese dos resultados:

As análises preliminares apontam resultados interessantes. Em primeiro lugar, 740 municípios, espalhados em 21 estados, afirmam ofertar serviços de alta complexidade por meio de consórcios. Em valores absolutos, os municípios estão localizados, especialmente nas regiões sudeste e sul do país, com destaque para os estados de Minas Gerais, São Paulo, Santa Catarina e Paraná. Em termos proporcionais (divididos a quantidade de municípios que possuem consórcio, pelo total de municípios naquele estado), destacam-se, além dos já mencionados, as cidades localizadas em Alagoas e Rondônia. Por fim, nota-se que 78% dos municípios com consórcio são de pequeno porte I (conforme classificação do SUAS), ou seja, menores do que 20 mil habitantes. Este achado corrobora pesquisas em outras áreas de políticas públicas que apontam os pequenos municípios como os principais participantes de consórcios intermunicipais, dado o desafio de aliar a implementação descentralizada dos serviços e autonomia financeira (Abrucio e Sano, 2013). Investigações em profundidade serão necessárias para mapear quais fatores explicam a criação desses consórcios. Neste caso, a atuação dos governos estaduais pode ser elemento explicativo fundamental, seja pela criação de incentivos para adoção deste tipo de arranjo, seja pela ausência de atuação, que forçaria os governos locais a buscar caminhos próprios para atender a crescente demanda por serviços desse tipo.

Referências

- ABRUCIO, F. L., e SANO, H. Associativismo intergovernamental: experiências brasileiras. Brasília, DF: Editora IABS, 2013.
- ABRUCIO, F. L., FILIPPIM, E. S., & DIEGUEZ, R. C. Innovation in inter-municipal cooperation in Brazil: the experience of Federação Catarinense de Municípios (Fecam) in the construction of public consortia. *Revista de Administração Pública*, 47(6), 1543-1568, 2013.
- BICHIR, R.; SIMONI Jr, S.; PERES, U. Governança multinível em países federativos: análise do desempenho municipal da assistência social no Brasil. *Revista Opinião Pública*. Artigo aceito para publicação (no prelo).
- BICHIR, R.; SIMONI Jr, S.; PEREIRA, G. Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação: o caso do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol.35 no.102 São Paulo, 2020
- CAVALCANTE, Pedro e RIBEIRO, Beatriz. (2012), "O Sistema Único de Assistência Social: resultados da implementação da política nos municípios brasileiros". *Revista de Administração Pública*, 46 (6):1459-1477.
- D'AIBUQUERQUE, R.; SÁTYRO, N. A demanda como determinante na execução dos serviços socioassistenciais nos municípios brasileiros. *Opin Publica [Internet]*. 2020
- GOMES, Sandra. (2009), "Políticas nacionais e implementação subnacional: uma revisão da descentralização pós-Fundef". *Dados*, 52 (3): 659-690.

GRIN, EDUARDO JOSÉ; SEGATTO, C. I. . Consórcios intermunicipais ou arranjos de desenvolvimento da educação? Uma análise de duas experiências no federalismo educacional brasileiro. REVISTA DO SERVIÇO PÚBLICO (ONLINE), v. 72, p. 101-132, 2021.

JULIÃO, K. S.; OLIVIERI, C. Cooperação intergovernamental na política de saúde: a experiência dos consórcios públicos verticais no Ceará. CADERNOS DE SAÚDE PÚBLICA, v. 36, p. 1-12, 2020.

KAZEPOV, Y.; BARBERIS, E. Social Assistance Governance in Europe: Towards a Multilevel Perspective. In: MARX, I.; KENNETH, N. (Eds.). Minimum Income Protection in Flux. Palgrave Macmillan, 2013, pp.197-224.

LICIO, E. C.; PALOTTI, P. L. D. M.; MENESES, A. D. F. P.; PONTES, P. A. D. M. M. Governos Estaduais na Execução das Políticas Sociais: saindo de cena? Boletim de Análise Político- Institucional, n. 3, p. 27-36, 2021

MEZA, O. Punctuated equilibrium in multilevel contexts: how federal and state level forces feedback into shaping the local policy agenda in Mexico. Policy Studies Journal. Vol. 50, Nº 03, pp. 575-594, 2021.

PALOTTI, P.; COSTA, B. Relações intergovernamentais e descentralização: uma análise da implementação do SUAS em Minas Gerais. Revista de Sociologia e Política, 19. 39, p.211-235, 2011.

SÁTYRO, N.; CUNHA, E. Jogando luzes sobre os determinantes burocráticos e de gestão da política de assistência social. Opinião Pública, 25, 2, p.401-432, 2019.

SÁTYRO, N.; CUNHA, E.; CAMPOS, J. Análise espacial da burocracia da assistência social nos municípios brasileiros: notas para uma reflexão sobre a capacidade de implementação dessa política. Opinião Pública, 22, 2, p.: 286-317, 2016

TORTOLA, Pier Domenico. Clarifying multilevel governance. European Journal of Political Research 56: 234–250, 2017. doi: 10.1111/1475-6765.12180.