

4. O perfil dos consórcios intermunicipais no Brasil e no Estado do Rio de Janeiro

A partir deste capítulo, será discutida a parte empírica da dissertação através da apresentação de uma análise dos dados relativos aos consórcios intermunicipais no Brasil e no Estado do Rio de Janeiro.

Na primeira seção, será apresentado o perfil dos consórcios formados no Brasil. O objetivo será perceber quais são as principais tendências e os padrões observados para que se possa aferir as suas características gerais.

Em seguida, serão utilizadas as informações relativas ao Estado do Rio de Janeiro e possíveis comparações que podem ser feitas com as demais unidades da federação e a sua região, a fim de avaliar a evolução da formação de consórcios no estado.

4.1

Tendências da formação de consórcios intermunicipais no Brasil

Conforme afirmado anteriormente, o objeto de consorciamento intermunicipal só foi instituído legalmente em 2005, através da Lei 11.107, e regulamentado em 2007, através do Decreto 6.017. Apesar disso, a articulação de municípios em torno de alguns setores de políticas públicas constituiu parcerias inovadoras na gestão regional já na década de 1980 e, principalmente, ao longo dos anos de 1990¹⁰⁹. Segundo Batista et. al. (2011: 63), há muitas experiências de consórcios intermunicipais no Brasil, sendo possível supor que grande parte delas foi constituída antes da sua lei de regulamentação. Conforme o próprio autor salienta, entretanto, não é possível ainda precisar a quantidade

¹⁰⁹ Segundo Batista et. al (2011), A Emenda Constitucional 1/1969, que estabelecia a previsão da possibilidade de cooperação entre os entes federados na forma de convênios, sustentou a formação de um número restrito de consórcios administrativos já na década de 1970. Na década seguinte, com as primeiras medidas de municipalização das políticas públicas, esse tipo de cooperação passou a ser utilizado como aliado da descentralização. A partir da Constituição de 1988, com o novo pacto federativo estabelecido e a valorização da esfera local, os consórcios administrativos passam a integrar o conjunto de mudanças estruturais nas instituições públicas do país (Batista et. al., cit: 41). Caldas (cit: 55- 58 e 79-81), por outra vertente, inicia a sua análise da atualidade temática dos consórcios intermunicipais através da emergência de reportagens e veiculação de artigos na grande imprensa desde 1995, da construção de bancos de dados e alterações constitucionais e infraconstitucionais. Além disso, com a inclusão dos consórcios nas leis específicas da saúde (LOS), da assistência social (LOA) e dos recursos hídricos ao longo da última década do século XX (1990, 1993 e 1997, respectivamente), a inserção do tema na agenda de alguns governos estaduais, principalmente de Minas Gerais e do Paraná, de muitos governos municipais, de alguns setores do governo federal e de alguns deputados, e a já mencionada alteração no artigo 23 da Constituição Federal, o autor afirma que o consorciamento no Brasil passou, de 1994 a 1998, de 12 casos, com 160 municípios envolvidos, para 143, com 1.740 municípios envolvidos.

delas, uma vez que a sistematização desses casos em um banco de dados que considere todo o território nacional realizada até o momento possui algumas limitações.

No decorrer do desenvolvimento desse trabalho, foi divulgada a criação do Observatório de Consórcios Públicos e Federalismo,¹¹⁰ em uma iniciativa da Frente Nacional dos Prefeitos (FNP), do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD e da Caixa Econômica Federal, com apoio da Agência Brasileira de Cooperação. Um dos seus objetivos principais é formar um banco de dados sobre todos os protocolos de intenções e contratos de formação existentes, bem como a divulgação de pesquisas sobre os casos de sucesso que propiciaram maior eficiência e eficácia na gestão de políticas públicas regionais. Como esses dados completos até o momento não foram divulgados¹¹¹, serão utilizadas nessa seção as pesquisas realizadas pelo IBGE, a partir das quais serão discutidas as principais tendências no tocante à distribuição segundo as grandes regiões e os estados em que estão localizados; às características populacionais dos municípios consorciados e à área de atuação relacionada.

O IBGE divulgou quatro pesquisas de abrangência nacional sobre a formação de consórcios intermunicipais em pelo menos nove áreas de atuação da administração municipal¹¹², duas exclusivamente nos setores de habitação e meio ambiente¹¹³ e uma somente para educação¹¹⁴. As pesquisas realizadas não contêm a informação sobre o número de consórcios existentes, já que ela considera apenas se o município participa de algum consórcio em cada setor de atividade. Como cada município pode participar de mais de um consórcio e, além disso, não se pode determinar a quantidade de municípios em cada consórcio formado pelas informações disponíveis, essa pesquisa não fornece tal tipo de informação.

Outra limitação nessas pesquisas é a ausência da determinação de uma série histórica do número de consórcios formados, ou ainda, do número de consórcios em atividade em todo o território nacional. Para isso, seria necessário um levantamento da

¹¹⁰ A criação do Observatório dos Consórcios Públicos e do Federalismo em 25/07/2010 foi realizada no auditório do Ministério das Cidades, em ato de lançamento presidido por Edvaldo Nogueira, prefeito de Aracaju/SE e vice-presidente da FNP (Fonte: Portal da Associação Transparência Municipal: http://www.oim.tmunicipal.org.br/?pagina=detalhe_noticia¬icia_id=22291, acessado em 08/11/2010).

¹¹¹ Até o momento, o único produto disponível é a publicação “Guia de Consórcios Públicos”, realizada com o apoio financeiro da Caixa Econômica Federal, que conta com três volumes, tendo o último deles um levantamento de mais de 400 referências distribuídas em todo o território nacional. A pesquisa completa, contudo, ainda está por vir.

¹¹² Pesquisas de Informações Básicas Municipais de 2001 (IBGE, 2003), 2002 (IBGE, 2005a), 2005 (IBGE, 2006) e 2009 (IBGE, 2010).

¹¹³ Pesquisas de Informações Básicas Municipais de 2004 (IBGE, 2005b) e de 2008 (IBGE, 2008)

¹¹⁴ Pesquisa de Informações Básicas Municipais de 2006 (IBGE, 2007).

data de criação de cada consórcio existente no país e uma verificação constante sobre o seu funcionamento, a fim de traçar uma linha do tempo com a quantidade precisa de consórcios existentes em cada ano.

Por outro lado, é possível realizar um levantamento em relação ao Índice de Consorciamento intermunicipal, daqui em diante identificado como IC, em cada categoria selecionada. O que está sendo medido é: em relação ao total de municípios em uma determinada região, em uma unidade federativa ou em uma faixa populacional, quantos municípios participam de consórcio intermunicipal? A equação montada está na fórmula descrita a seguir:

$$IC = \frac{Mc}{Mt}$$

IC= Índice de Consorciamento

Mc = Municípios que participam de consórcio intermunicipal

Mt = Total de Municípios

Além disso, pode-se verificar a evolução do IC em cada área da administração municipal nos anos de referência de cada pesquisa. Nesse caso, um dado relevante seria a verificação deste índice antes e após a regulamentação da Lei dos Consórcios Públicos, assim como a possível adequação dos antigos consórcios ao novo marco legal, ou seja, a conversão dos consórcios administrativos em consórcios públicos.

Por fim, conforme ressaltado na discussão conceitual realizada no capítulo 2 e por Caldas (cit: 59), a comparação entre as bases de dados é prejudicada porque cada uma delas trabalha com grupos diferentes de setores de atuação dos consórcios. Com isso, ao longo das pesquisas, nos questionários enviados aos representantes municipais, surgem novas áreas possíveis de consorciamento, ao passo que outras são excluídas. Isso ocorre principalmente entre as pesquisas relativas do ano de 2001 para o ano de 2002, sendo que de 2002 para 2005 somente uma área foi modificada. A solução nesse caso é identificar aquelas que permanecem nas pesquisas seguintes, ressaltando-se que os setores substituídos podem ter desagregado dados relativos à determinada área de atuação nas pesquisas anteriores¹¹⁵.

¹¹⁵ Outro ponto a ser destacado nesse sentido é o critério utilizado nos questionários, já que, a partir da pesquisa feita para o ano de 2005, perguntou-se, com o objetivo de acompanhar a legislação aprovada sobre a matéria, se o município participava de consórcio público intermunicipal, com o estado ou com a União. Para os objetivos deste trabalho, focado exclusivamente na questão dos consórcios entre municípios, este critério afeta no resultado da pesquisa a partir do momento em que determinado

Os resultados obtidos a partir da análise dos dados disponíveis dessas pesquisas do IBGE serão apresentados tendo como referência inicial a pesquisa para o ano de 2002 e, em seguida, serão utilizados os dados correspondentes ao ano de 2005¹¹⁶. Por fim, serão expostos os resultados da análise dos dados de 2009, ano de referência da última pesquisa realizada, quando foram excluídas três das doze áreas da pesquisa de 2005¹¹⁷, com o objetivo de elaborar um cenário mais próximo do atual.

A partir dos dados da Tabela 4 relativa ao IC com base no ano de 2002 dos municípios brasileiros por unidade federativa, na média de todos os setores de atuação, verifica-se que as Regiões Sul e Sudeste possuem as maiores médias gerais, com 12,8% e 10,3% de consorciamento, respectivamente, ao passo que as regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte ficaram com 8,9%, 4,6% e 3,3%. Não custa ressaltar que isso não corresponde necessariamente à porcentagem de municípios consorciados em relação ao seu total em cada região, em função das já mencionadas limitações metodológicas da pesquisa.

Tabela 4: Média do Consorciamento Intermunicipal por Grandes Regiões e Unidades Federativas em 2002

Unidade Federativa	Média do IC
Norte	3,3
Rondônia	5,5
Acre	0,0
Amazonas	4,8
Roraima	0,5
Pará	6,4
Amapá	4,0

município possa participar de consórcio, todavia, como o consórcio em questão pode não ter adquirido personalidade jurídica, essa informação pode ter sido perdida. Além disso, conforme a investigação empírica e a consulta aos especialistas no tema demonstrou, poucos consórcios realizaram essa adequação à lei no ano de referência, até mesmo pelo fato dela ter sido regulamentada somente em 2007. Logo, podem ter ocorrido duas alterações no resultado dessa pesquisa em comparação com a anterior por motivos metodológicos. Primeiro, aqueles municípios que não informaram participar de consórcio público em função do(s) consórcio(s) a que esteja associado não ter(em) se adaptado à lei. Segundo, o critério não ter sido seguido a risca por todos, pois, caso o tivesse sido, a expectativa era de que os resultados fossem muito inferiores aos encontrados.

¹¹⁶ Esta decisão foi tomada levando em consideração que as áreas de atuação dos consórcios pesquisadas em 2001 sofreram uma significativa modificação em relação à pesquisa de 2002, comprometendo a comparação entre ambas. Da mesma forma, como as áreas pesquisadas nas divulgações seguintes são praticamente as mesmas, tendo havido apenas uma substituição na pesquisa de 2005 e tendo sido mantidas nas pesquisas parciais realizadas nos outros anos as mesmas categorias, considerou-se mais eficiente iniciar a análise pela pesquisa de 2002, passar pela pesquisa de 2005 e finalizar essa parte com a pesquisa de 2009, com as nove áreas pesquisadas.

¹¹⁷ Essas áreas de atuação da administração municipal excluídas da pesquisa foram assistência e desenvolvimento social, direito da criança e do adolescente e saneamento e/ou manejo de resíduos sólidos.

Tocantins	1,8
Nordeste	4,6
Maranhão	2,0
Piauí	3,5
Ceará	4,3
Rio Grande do Norte	3,3
Paraíba	3,7
Pernambuco	10,2
Alagoas	3,0
Sergipe	5,1
Bahia	6,7
Sudeste	12,8
Minas Gerais	11,2
Espírito Santo	15,3
Rio de Janeiro	13,4
São Paulo	11,1
Sul	10,3
Paraná	11,4
Santa Catarina	11,0
Rio Grande do Sul	8,5
Centro-Oeste	8,9
Mato Grosso do Sul	10,8
Mato Grosso	10,4
Goiás	5,5

Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE (2005)

Em relação aos estados, a Tabela 4 mostra que as maiores incidências de municípios consorciados, considerando novamente a média do índice em todas as áreas de atuação pesquisadas, se encontram no Espírito Santo (15,3%), no Rio de Janeiro (13,4%) e no Paraná, (11,4%). Enquanto isso, as menores médias encontradas foram nos Estados do Acre, de Roraima e de Tocantins, sendo que no primeiro não foi observado nenhum município consorciado e nos demais apenas 0,5% e 1,8%¹¹⁸.

A Tabela 5 demonstra que há uma tendência, em onze das doze áreas de atuação da administração municipal, do IC aumentar à medida que aumenta o número de habitantes em cada classe de tamanho da população. Isto é, com exceção da área da

¹¹⁸ Isto pode ser explicado por se tratar de estados com um número muito reduzido de municípios, o que sugeriria uma relação direta com o governo de estado sem a necessidade da atuação conjunta ou mesmo menor interesse dos próprios municípios, já que a articulação horizontal não traria nenhum ganho relativo significativo em suas atuações. Por outro lado, outros estados que também possuem um número pequeno de municípios apresentam índices, não elevados, mas sim não tão baixos quanto esses, como é o caso de Alagoas, Amapá e Sergipe. De qualquer forma, trata-se de duas hipóteses sem comprovação empírica alguma, que dependem de melhor desenvolvimento sobre as razões que melhor explicam a motivação de um município a se consorciar.

saúde, em que ocorre o inverso, a participação dos municípios em consórcios ocorre em maior porcentagem nos municípios de maior porte. É importante destacar que, em dois casos, assistência e desenvolvimento social e turismo, o grupo que apresenta maior IC é o de municípios com população entre 100.000 e 500.000 habitantes, sendo que no último a sua diferença em relação aos outros grupos é bastante significativa.

Tabela 5: Consorciamento Intermunicipal em área de atuação da administração municipal por classe de tamanho da população dos municípios em 2002, com identificação do maior valor e sinalização do sentido de crescimento em cada setor

Classe do tamanho da população em habitantes	Porcentagem de Municípios que participam de consórcios intermunicipais					
	Educação	Saúde	Assistência e Desenvolvimento Social	Direito da criança e do adolescente	Emprego e/ou Trabalho	Turismo
Até 5000	4 ↓	46	3 ↓	2 ↓	1,5 ↓	4 ↓
De 5.001 até 20.000	5	40	4	3	2	5
De 20.001 até 100.000	8	30	5	4	4	8
De 100.001 até 500.000	13	32	9	9	7	48
Mais de 500.000	21	91	6	9	12	15

Classe do tamanho da população em habitantes	Porcentagem de Municípios que participam de consórcios intermunicipais					
	Cultura	Habitação	Meio ambiente	Transportes	Desenvolvimento Urbano	Desenvolvimento Econômico
Até 5000	1,5 ↓	0,5 ↓	8 ↓	6 ↓	3 ↓	3 ↓
De 5.001 até 20.000	2	1,5	12	5 ↓	3	5
De 20.001 até 100.000	4	3	18	7	6	8
De 100.001 até 500.000	9	7	31	9	15	15
Mais de 500.000	9	12	52	12	21	21

Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE (2005)

Na Tabela 6, estão relacionados índices de correlação e regressão, tendo como variável dependente o IC e a variável independente a população média dos municípios em cada faixa de tamanho da população. O objetivo foi tornar a natureza ordinal dos dados sobre o grupo do tamanho da população dos municípios (forma como é disponibilizada pelo IBGE: até 5.000 habitantes seria o valor 1, de 5.000 até 20.000 habitantes seria o valor 2 e assim por diante), isto é, uma escala crescente dentro de um conjunto de patamares ordenados segundo determinado critério – um *ranking* de categorias; em uma natureza quantitativa, definindo-se a unidade de medida a ser usada nessa comparação – o número de habitantes – a partir da média da população dos municípios em cada categoria estabelecida. Com isso, foi possível calcular a intensidade do grau de associação entre duas variáveis intervalares, já que esta natureza dos dados é

uma das exigências para que se aplique corretamente o referido tipo de tratamento estatístico (Levin e Fox, 2004: 343).

O que se buscou foi quantificar a análise feita sobre a tabela anterior ao saber precisamente em que medida o tamanho da população de um município influencia na sua probabilidade de participar de um consórcio intermunicipal em cada área de atuação considerada nos anos de referência. Os setores que apresentaram coeficientes de correlação¹¹⁹, ou coeficiente de Pearson (r), e de determinação (r²) ajustado¹²⁰ fortes foram educação, saúde (negativa), emprego e/ou trabalho, meio ambiente, transporte, desenvolvimento urbano e desenvolvimento econômico. Nesses casos, a expectativa é de que o IC aumente da mesma forma como aumenta a população média de cada grupo de tamanho da população, ou o inverso no caso do consorciamento em saúde. Um segundo grupo é formado pelos que apresentam forte coeficiente de correlação, porém com coeficiente de determinação moderado, o que ocorre em direito da criança e do adolescente e em cultura. O único setor em que há uma moderada intensidade na relação entre as variáveis na correlação e fraco na regressão é o de habitação. Por fim, os setores que apresentaram coeficiente fraco, ou seja, há pouca associação entre as duas variáveis, foram assistência e desenvolvimento social e turismo.

Tabela 6: Coeficientes de Correlação e de Determinação entre o IC e o tamanho da população por setor de atuação da administração municipal em 2002

Sector de Atuação	R	r ² Ajustado
Educação	0,921	0,797
Saúde	- 0,918	0,790
Assistência e Desenvolvimento Social	0,271	-0,235
Direito da Criança e do Adolescente	0,697	0,315
Emprego e/ou Trabalho	0,921	0,798
Turismo	0,100	-0,320
Cultura	0,691	0,303
Habitação	0,414	-0,105
Meio ambiente	0,927	0,811

¹¹⁹ A classificação da intensidade da associação entre duas variáveis pelo coeficiente de Pearson (r) é a seguinte: -1, correlação negativa perfeita; -1 até -0,6, correlação negativa forte; -0,6 até -0,3, correlação negativa moderada; -0,3 até 0, correlação negativa fraca; 0, não há correlação; 0 até 0,3 correlação positiva fraca; 0,3 até 0,6, correlação positiva moderada, 0,6 até 1, correlação positiva forte; e 1, correlação positiva perfeita (Levin e Fox, 2004: 335).

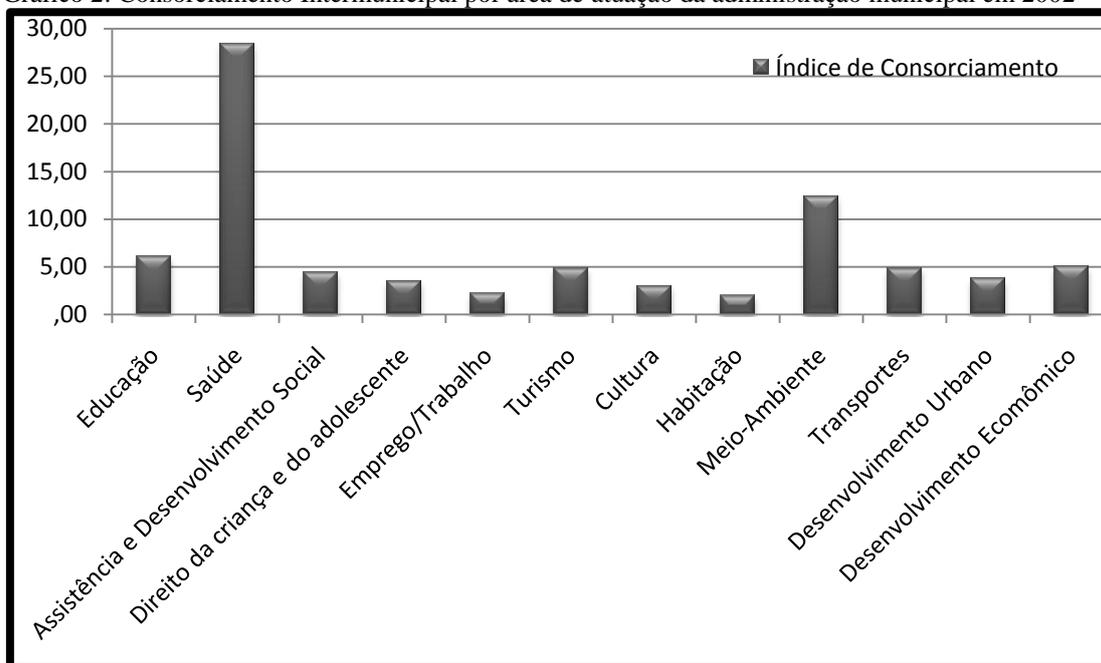
¹²⁰ O coeficiente de determinação ajustado é a proporção da variância do valor real da variável dependente (índice de consorciamento) explicada pela variável independente (média do número de habitantes dos municípios dentro de cada faixa do grupo de tamanho da população) menos a soma dos quadrados dos valores dos resíduos (distância entre o valor encontrado e o valor predito). A classificação adotada será a mesma para o coeficiente de correlação.

Transporte	0,903	0,754
Desenvolvimento Urbano	0,864	0,662
Desenvolvimento Econômico	0,863	0,661

Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE (2005)

No Gráfico 2, em que se pode ver o IC com referência em cada área de atuação, verifica-se que a maior incidência ocorre na área de saúde, seguida por meio ambiente e por educação. Os índices, com um claro destaque para a primeira área, foram de 28,3%, 12,4% e 6,0%, respectivamente. Por outro lado, os setores em que houve menor consorciamento proporcional de municípios foram habitação, emprego e/ou trabalho e cultura, com 1,9%, 2,2% e 3%, para cada.

Gráfico 2: Consorciamento Intermunicipal por área de atuação da administração municipal em 2002



Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE (2005)

Com relação aos dados da pesquisa de 2005, segundo a Tabela 7, houve uma alteração no IC por grande região, com o Sudeste (9,9%) ultrapassando o Sul (8,5%) e o Centro-Oeste (8,2%) alcançando um resultado próximo a estas duas regiões, tendo as regiões Norte (5,4%) e Nordeste (3,3%) se mantido com os índices mais baixos. Outra informação a ser destacada é que, em comparação com a pesquisa de 2002, a média do IC em relação a todas as áreas de atuação pesquisadas decresceu em quatro das cinco regiões, tendo aumentado somente na Região Norte.

Tabela 7: Média do Consórcio Intermunicipal por Grande Região e Unidade Federativa em 2005

Grande Região	Média do IC
Norte	5,4
Rondônia	2,0
Acre	22,6
Amazonas	3,0
Roraima	0,6
Pará	6,8
Amapá	1,5
Tocantins	1,5
Nordeste	3,0
Maranhão	3,6
Piauí	0,8
Ceará	0,7
Rio Grande do Norte	1,3
Paraíba	8,2
Pernambuco	5,3
Alagoas	0,8
Sergipe	2,9
Bahia	3,7
Sudeste	9,9
Minas Gerais	10,6
Espírito Santo	10,6
Rio de Janeiro	10,8
São Paulo	7,8
Sul	8,5
Paraná	9,8
Santa Catarina	7,9
Rio Grande do Sul	7,9
Centro-Oeste	8,2
Mato Grosso do Sul	10,8
Mato Grosso	10,4
Goiás	5,5

Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE (2006)

Já em relação aos estados, o Acre, que em 2002 aparece em última colocação, surge com a maior média do IC em 2005, com 22,6%¹²¹, seguido por Rio de Janeiro (10,8%), Minas Gerais (10,6%) e Espírito Santo (10,6%), todos esses da Região

¹²¹ Este dado, entretanto, deve ser relativizado tendo em vista que nele há somente 22 municípios, logo, em comparação com os demais, a participação de um município em algum consórcio possui um peso maior. No caso do ano de 2005, 13 das 14 áreas de atuação, havia a participação de 5 municípios em consórcio. Trata-se do Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal do Alto Acre e Capixaba (CONDIAC), criado em 4 de maio de 2005, que possui atuação em diversos setores.

Sudeste. Os estados que apresentaram menor IC foram Roraima (0,6%), Ceará (0,7%), Alagoas (0,8%) e Piauí (0,8%).

Pela Tabela 8, o resultado da análise dos grupos de municípios com maior IC apresenta o mesmo padrão daquele observado sobre a pesquisa de 2002, com uma tendência do IC aumentar no mesmo sentido da classe do tamanho da população dos municípios. Assim como na tabela anterior, a mesma exceção de tendência inversa deve ser feita à saúde e a mesma ressalva destacada em turismo, sendo que em assistência e desenvolvimento social o maior índice ficou com os municípios com mais de 500.000 habitantes.

Tabela 8: Consorciamento Intermunicipal em área de atuação da administração municipal por classe de tamanho da população dos municípios em 2005 com identificação do maior valor e sinalização do sentido de crescimento em cada setor

Classe do tamanho da população em habitantes	Porcentagem de Municípios que participam de consórcios intermunicipais					
	Educação	Saúde	Assistência e Desenvolvimento Social	Direito da criança e do adolescente	Emprego e/ou Trabalho	Turismo
Até 5000	4 ↓	43 ↑	3 ↓	3 ↓	1,5 ↓	6 ↓
De 5.001 até 10.000	4	38	4	3	2	6
De 10.001 até 20.000	4	30	4	2	1,5	6
De 20.001 até 50.000	5	27	5	2	2	6
De 50.001 até 100.000	7	26	4	3	3	8
De 100.001 até 500.000	7	27	8	5	4	12
Mais de 500.000	9	11	9	6	14	9

Classe do tamanho da população em habitantes	Porcentagem de Municípios que participam de consórcios intermunicipais					
	Cultura	Habitação	Meio Ambiente	Transportes	Desenvolvimento Urbano	Saneamento e/ou manejo de resíduos sólidos
até 5000	3 ↓	2 ↓	5 ↓	6 ↓	4 ↓	6 ↓
de 5.001 até 10.000	3	1,5	6	6	4	5
de 10.001 até 20.000	2	1	6	4	4	5
de 20.001 até 50.000	3	2	9	6	5	6
de 50.001 até 100.000	3	3	10	7	6	8
de 100.001 até 500.000	5	5	13	9	10	13
mais de 500.000	14	9	17	11	11	9

Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE (2006)

A Tabela 9 apresenta os índices de correlação e de determinação ajustado entre as variáveis média dos valores em cada grupo de tamanho da população e o IC para o ano de 2005. Os setores da administração municipal destacados em negrito

apresentaram alta intensidade de associação entre as duas variáveis e poder de explicação relevante da variável resposta pela variável independente, com destaque para emprego e/ou trabalho, cultura e habitação. Os únicos que apresentaram coeficientes com moderada (correlação) e fraca (determinação) capacidade explicativa foram turismo e saneamento e/ou manejo de resíduos sólidos.

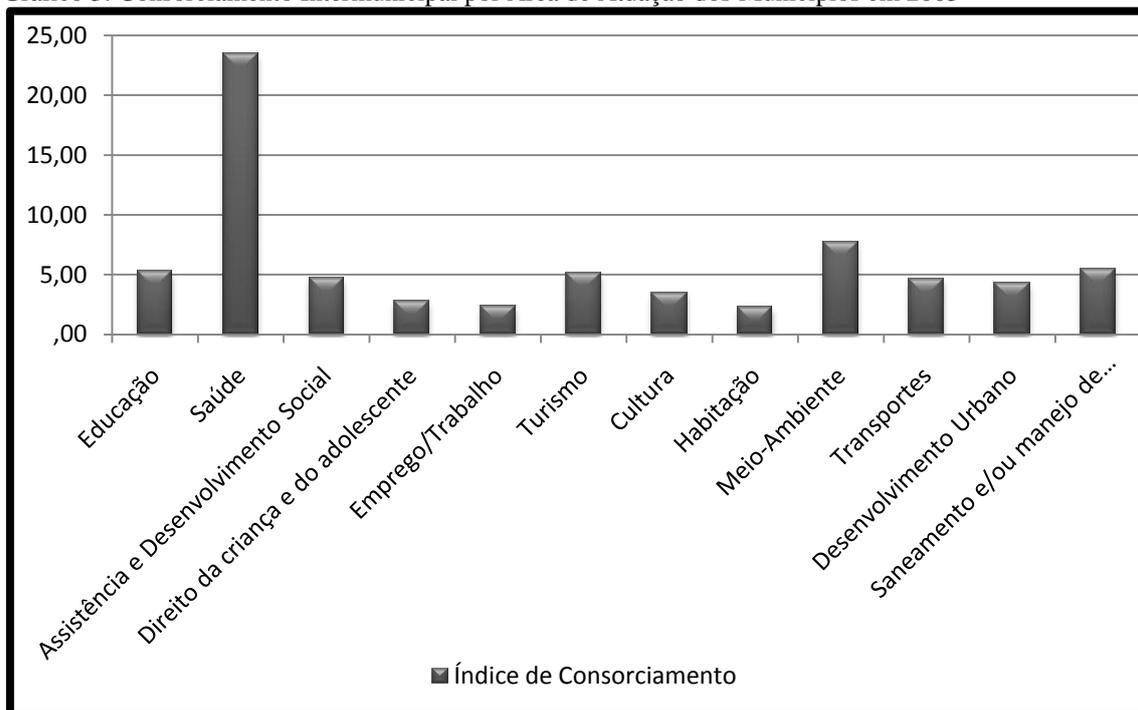
Tabela 9: Coeficientes de Correlação e de Determinação entre o IC e o tamanho da população por setor de atuação da administração municipal 2005

Setor de Atuação	R	r² Ajustado
Educação	0,801	0,570
Saúde	-0,814	0,595
Assistência e Desenvolvimento Social	0,795	0,558
Direito da Criança e do Adolescente	0,819	0,604
Emprego e/ou Trabalho	0,996	0,991
Turismo	0,398	-0,010
Cultura	0,994	0,985
Habitação	0,937	0,853
Meio ambiente	0,838	0,642
Transporte	0,831	0,628
Desenvolvimento Urbano	0,785	0,539
Saneamento e/ou manejo de resíduos sólidos	0,365	-0,040

Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE (2006)

Entre as áreas de atuação pesquisadas em 2005, o Gráfico 3 aponta que os dois maiores ICs permaneceram com a saúde (23,5%) e o meio ambiente (7,7%), seguidos então por saneamento e/ou manejo de resíduos sólidos (5,5%). Os dois setores de atuação com menor IC também foram mantidos, habitação (2,3%) e emprego e/ou trabalho (2,4%), seguidos por direito da criança e do adolescente (2,8%).

Gráfico 3: Consorciamento Intermunicipal por Área de Atuação dos Municípios em 2005



Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE (2006)

Finalmente, na pesquisa com ano base de 2009, os resultados das médias gerais do IC nas nove áreas de atuação pesquisadas por Grande Região e por estado, encontrados na Tabela 10, mostram a permanência das posições anteriores. Em comparação com 2005, houve um aumento significativo em todas as regiões, sendo que nos casos da Região Sudeste (18,6%) e Sul (16,2%), o IC foi quase o dobro do obtido em 2005, ao passo que a Região Centro-Oeste registrou 12,7%, a Região Norte 7,1% e a Região Nordeste 5,4%.

Tabela 10: Média do Consorciamento Intermunicipal por Grande Região e Unidade Federativa em 2009

Grande Região	Média do IC
Norte	7,1
Rondônia	6,0
Acre	13,2
Amazonas	7,4
Roraima	1,6
Pará	13,1
Amapá	4,2
Tocantins	3,8
Nordeste	5,4
Maranhão	7,0
Piauí	2,4
Ceará	8,1

Rio Grande do Norte	2,9
Paraíba	5,6
Pernambuco	9,7
Alagoas	3,1
Sergipe	2,8
Bahia	6,8
Sudeste	18,6
Minas Gerais	16,6
Espírito Santo	23,1
Rio de Janeiro	20,2
São Paulo	14,3
Sul	16,2
Paraná	17,8
Santa Catarina	15,4
Rio Grande do Sul	15,3
Centro-Oeste	12,9
Mato Grosso do Sul	11,0
Mato Grosso	22,4
Goiás	5,3

Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE (2010)

No tocante aos estados, a Tabela 10 aponta certa estabilidade do cenário observado nas extremidades da tabela em comparação com os anos anteriores. As maiores médias de IC foram do Espírito Santo (23,1%), do Rio de Janeiro (20,2%) e do Paraná (17,8%), enquanto as menores ficaram com Roraima (1,6%), Piauí (2,4%) e Sergipe (2,8%).

A Tabela 11, por sua vez, apresenta um padrão semelhante àqueles observados nas pesquisas dos anos anteriores, com algumas poucas alterações. Primeiro, o maior IC em turismo e desenvolvimento urbano foi observado no grupo de municípios com população ente 100.000 e 500.000 habitantes. Segundo, no caso da atuação em cultura, foram os municípios com população entre 50.000 e 100.000 habitantes que apresentaram maior IC. Em ambos os casos, no entanto, a tendência é a mesma que nos outros grupos, com exceção de saúde, de aumentar o IC de acordo com o aumento do número de habitantes em cada grupo de tamanho da população.

Tabela 11: Consorciamento Intermunicipal em área de atuação da administração municipal por classe de tamanho da população dos municípios em 2009 com identificação do maior valor e sinalização do sentido de crescimento em cada setor

Classe do tamanho da população em habitantes	Porcentagem de Municípios que participam de consórcios intermunicipais				
	Educação	Saúde	Emprego e/ou Trabalho	Turismo	Cultura
até 5000	6 ↓	(5) ↓	1,5 ↓	7 ↓	3 ↓
de 5.001 até 10.000	6	46	3	8	5
de 10.001 até 20.000	7	39	3	8	7
de 20.001 até 50.000	9	34	3	9	8
de 50.001 até 100.000	8	37	5	12	(10)
de 100.001 até 500.000	11	31	8	(12)	8
mais de 500.000	(23)	18 ↑	(8)	10	5

Classe do tamanho da população em habitantes	Porcentagem de Municípios que participam de consórcios intermunicipais			
	Habitação	Meio Ambiente	Transportes	Desenvolvimento Urbano
Até 5000	2 ↓	11 ↓	2 ↓	12 ↓
De 5.001 até 10.000	3	16	3	12
De 10.001 até 20.000	3	17	4	13
De 20.001 até 50.000	5	22	4	20
De 50.001 até 100.000	3	26	6	22
De 100.001 até 500.000	6	28	9	(26)
Mais de 500.000	(8)	(38)	(18)	20

Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE (2010)

Pela Tabela 12, os únicos setores de atuação com forte coeficiente de correlação e de determinação são educação, saúde, habitação, meio ambiente e transporte, sendo que educação e transporte tiveram os índices mais elevados. O setor de emprego e/ou trabalho, que nos anos anteriores apresentava o padrão acima, manteve coeficiente de correlação forte, entretanto, o seu modelo de regressão linear ajustado em 2009 possui capacidade explicativa apenas moderada. Repetindo o mesmo padrão de 2005 de fraca associação entre as variáveis, as áreas de turismo e cultura ganharam a companhia da área de desenvolvimento urbano.

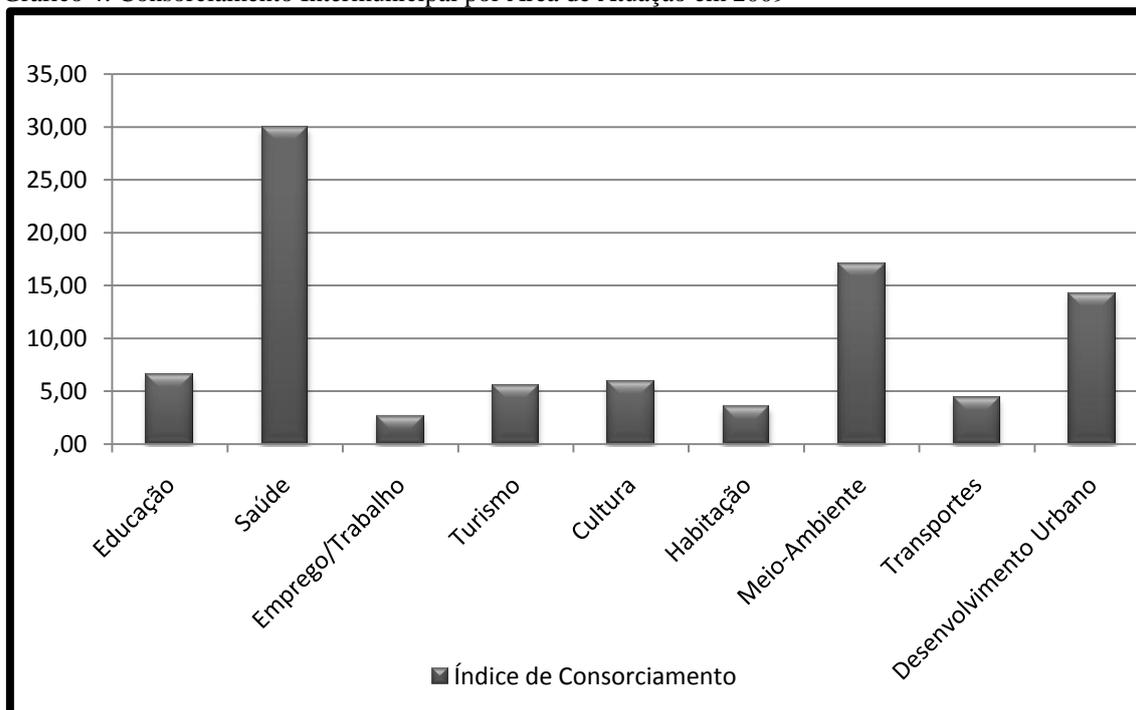
Tabela 12: Coeficientes de Correlação e de Determinação entre o IC e o tamanho da população por setor de atuação da administração municipal 2009

Setor de Atuação	R	r ² Ajustado
Educação	0,982	0,956
Saúde	-0,819	0,605
Emprego e/ou Trabalho	0,692	0,374
Turismo	0,233	-0,135
Cultura	0,228	-0,138
Habitação	0,825	0,617
Meio ambiente	0,818	0,602
Transporte	0,955	0,895
Desenvolvimento Urbano	0,281	-0,105

Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE (2010)

No Gráfico 4, pode-se observar que os setores saúde (30%) e meio ambiente (17%) mantiveram-se como áreas que mobilizaram um maior número de municípios consorciados, e desenvolvimento urbano (14,2%) surgiu logo atrás. Em relação aos setores que menos motivam os municípios a se consorciar, destacam-se negativamente emprego e/ou trabalho (2,6%), habitação (3,5%) e transportes (4,4%).

Gráfico 4: Consorciamento Intermunicipal por Área de Atuação em 2009



Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE (2010)

Como os consórcios selecionados para serem estudados correspondem às duas primeiras áreas de atuação que mais se destacaram em 2009, o Gráfico 5 compara a distribuição dos seus respectivos ICs por grande região, além do IC da área de

desenvolvimento urbano, a que apresentou maior tendência de crescimento. A sua análise permite que sejam destacados alguns pontos em relação a cada área de atuação e à comparação entre as três.

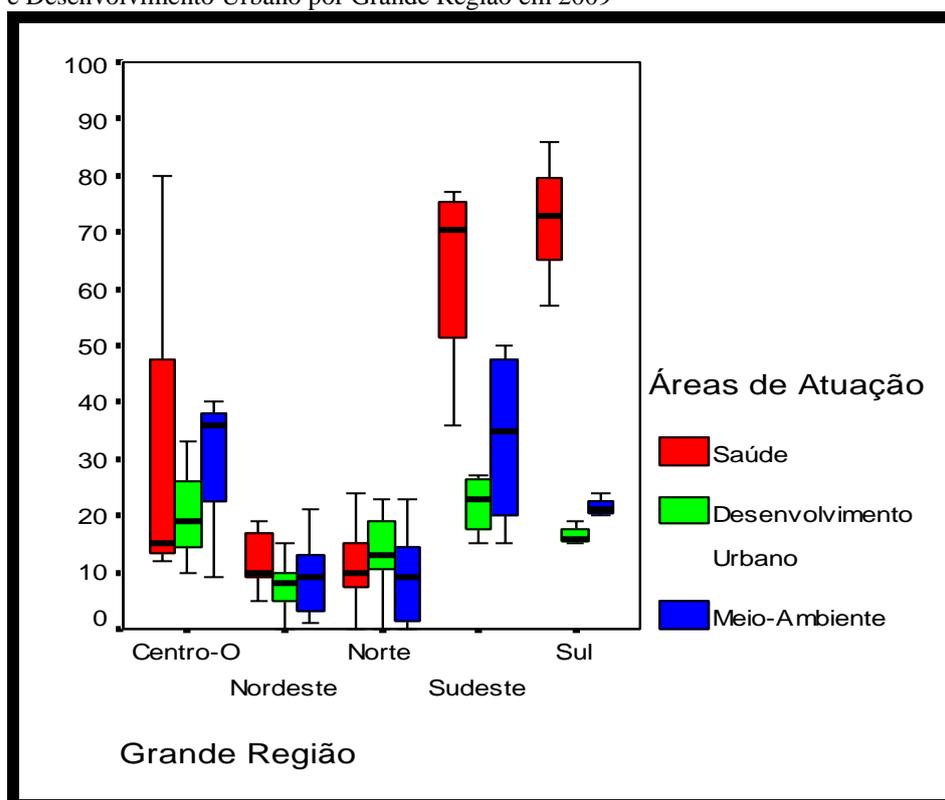
Primeiro, na área da saúde, entre aqueles que possuem os maiores valores no IC, a Região Sul, além de se destacar pelo índice mais alto, também possui uma distribuição mais compacta, com todos os estados tendo mais de 50% dos seus municípios participando de algum consórcio. O Sudeste e o Centro-Oeste, apesar de também apresentarem casos com um IC alto, se caracterizam por uma variação maior no índice, principalmente no Centro-Oeste, em virtude de alguns de seus estados não acompanharem o desempenho dos demais, resultando em uma diferença significativa internamente. O Norte e o Nordeste, embora se mantenham com uma distribuição localizada abaixo das demais regiões, possuem alguns casos com valores consideravelmente altos, principalmente quando se tem em vista os seus desempenhos nas outras áreas de atuação, ultrapassando os 20% dos seus municípios.

Agora analisando a distribuição do IC em meio ambiente, conquanto o maior valor se encontre na Região Sudeste, por apresentar uma variação entre os extremos levemente dispersa, termina não se destacando tanto em relação às demais no seu conjunto. O Centro-Oeste, em função de possuir um caso com IC mais baixo, possui uma mediana mais próxima dos seus valores mais altos e um perfil de distribuição assimétrico. O Sul, pelo contrário, apresenta maior homogeneidade e, por conseguinte, uma distribuição mais concentrada, já que seus ICs são muito próximos. As Regiões Norte e Nordeste se caracterizam por uma distribuição semelhante, com seus valores máximos, suas medianas e seus valores mínimos localizados em pontos próximos, na parte inferior do gráfico.

Na distribuição do IC em desenvolvimento urbano, quem possui o valor mais alto é a Região Centro-Oeste, localizado em um ponto bem mais acima do que os valores mais altos das outras regiões, todavia, como os seus demais valores estão bem mais abaixo, a sua mediana está em um patamar semelhante às outras. No Sudeste, a distribuição do IC é mais compactada, com valores, se comparados aos das demais regiões, altos e mais próximos uns dos outros, o que resulta na maior mediana. O Sul, novamente, apresenta um perfil concentrado com pouquíssima variação no valor do IC de seus estados. O Norte, apesar de apresentar resultados mais elevados do que o Nordeste, possui a mesma característica negativa de apresentar casos em que não há um município sequer participando de consórcios nesta área.

Por fim, comparando os *boxplots* das três áreas de atuação, pode-se afirmar que a saúde tem maior capacidade de mobilização dos municípios para executar suas ações através de consórcios, com alguns casos alcançando índices elevadíssimos de mais de 80% de consorciamento. Por outro lado, o IC em desenvolvimento urbano, embora possua os valores mais baixos, é o mais homogêneo em relação tanto ao IC em meio ambiente, quanto ao IC em saúde, que, mesmo apresentando os valores mais altos conforme dito, é o mais desigual entre os três.

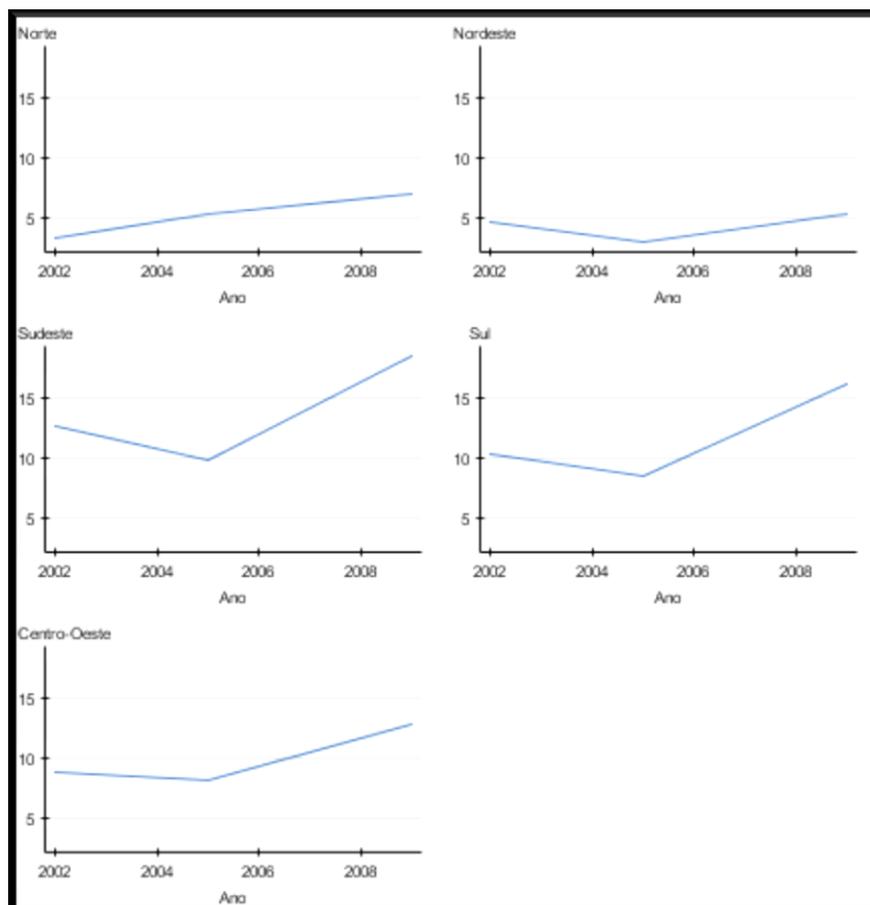
Gráfico 5: Boxplot da distribuição do Índice de Consorciamento Intermunicipal de Saúde, Meio ambiente e Desenvolvimento Urbano por Grande Região em 2009



Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE (2010)

A Figura 3 ilustra os gráficos de evolução da média do IC nas grandes regiões. A Região Norte foi a única a apresentar um crescimento contínuo na porcentagem de municípios consorciados entre as pesquisas. A Região Nordeste reduziu a sua média em 2005 e depois retornou ao patamar anterior em 2009, enquanto as outras, após uma leve queda e a elevação das suas médias em comparação ao nível inicial, apresentaram um padrão parecido de evolução.

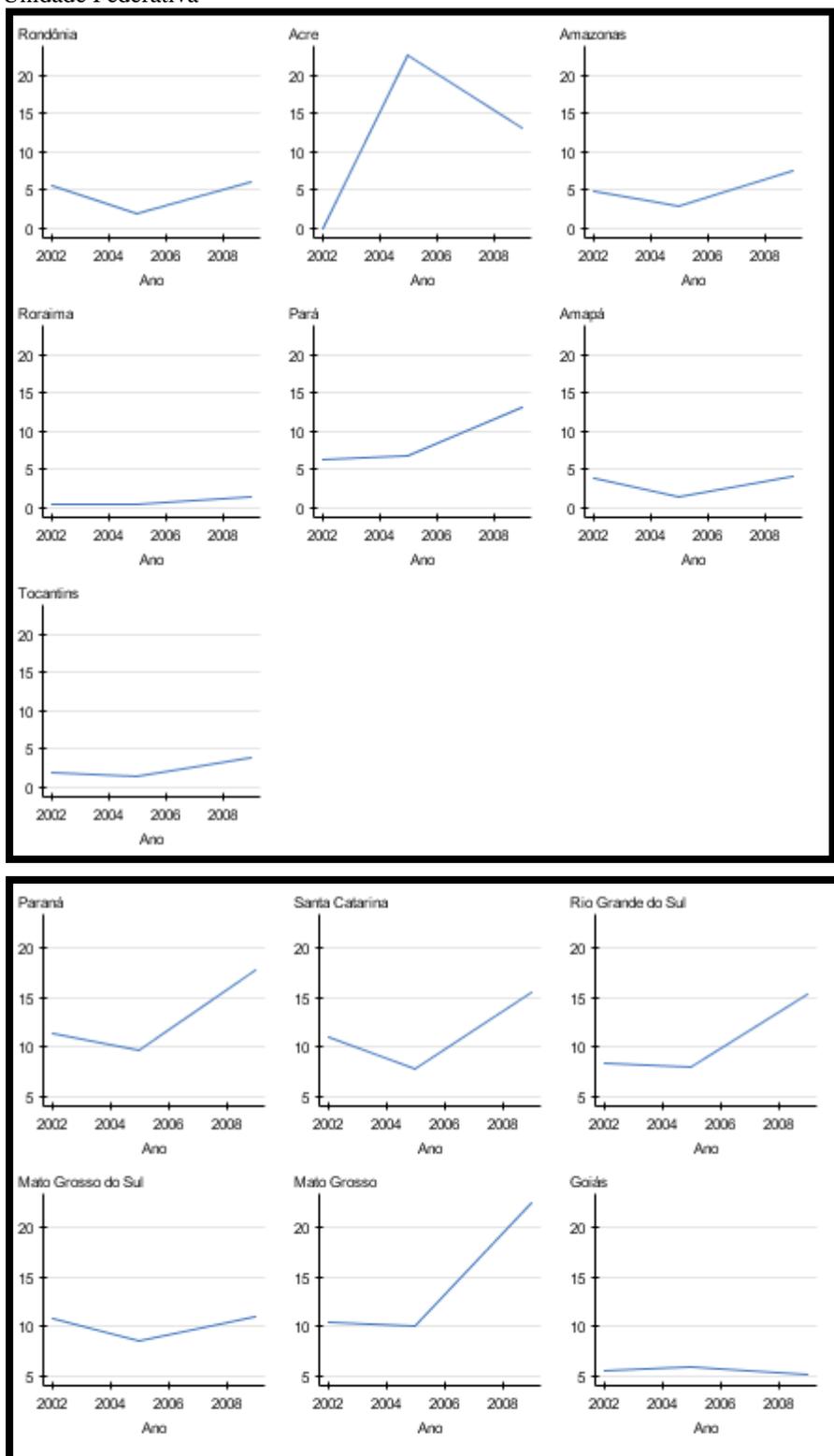
Figura 3: Evolução da Média do Índice de Consorciamento por Grande Região em 2002, 2005 e 2009

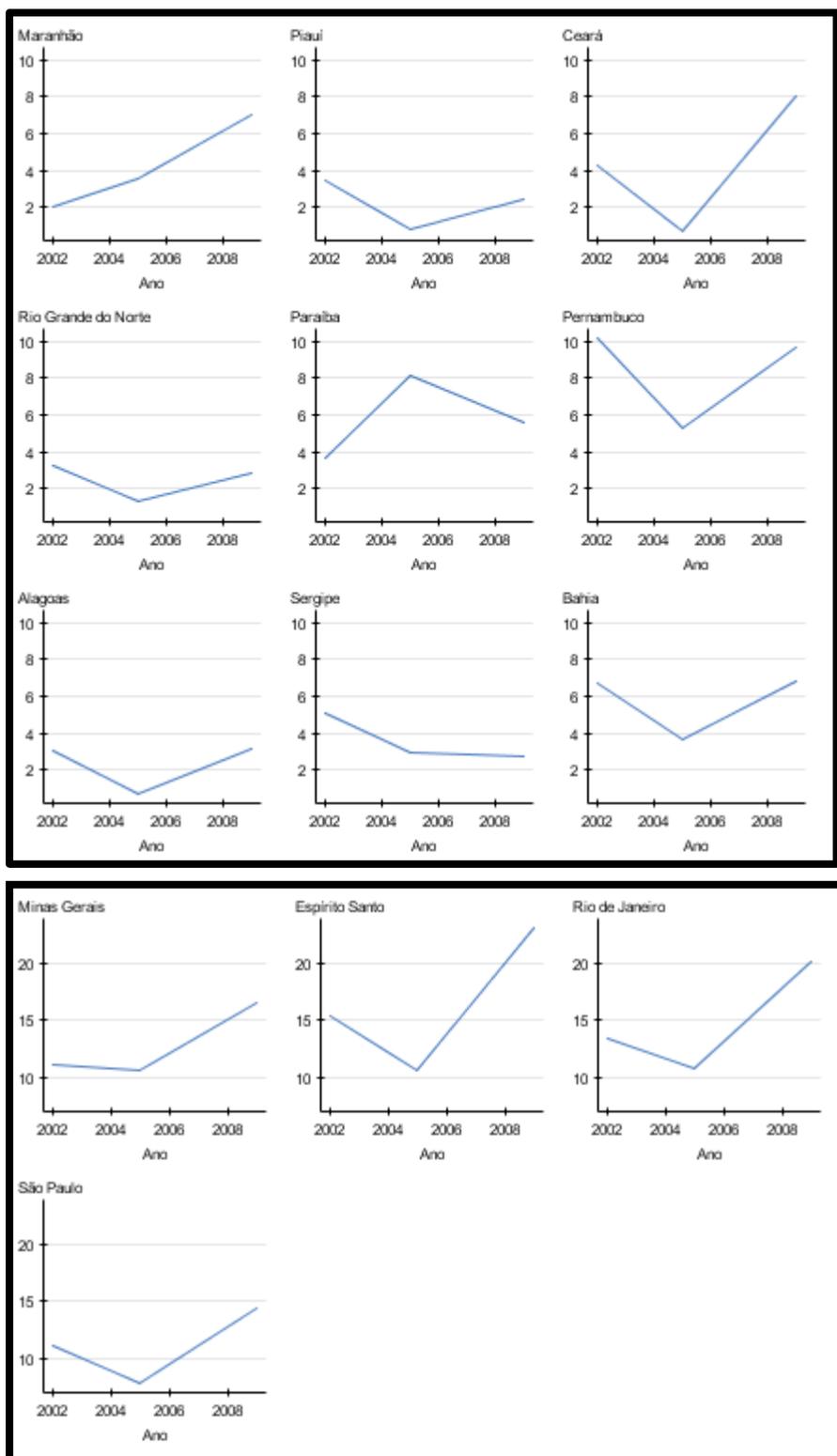


Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE (2005, 2006 e 2010)

A Figura 4 apresenta a evolução da média do IC por Unidade Federativa, sendo que os gráficos de cada uma estão agrupados pela região a que pertencem. Os estados que mantiveram um crescimento nos seus valores do IC foram o Maranhão, o Pará e Roraima, embora os dois primeiros tenham mantido médias inferiores a 10%. O Estado de Sergipe foi o único a ter apresentado constante queda da sua média, a qual possuiu sempre valores bem baixos. O Acre, a Paraíba e Goiás foram os três casos em que houve elevação da média em 2005, seguida de uma queda em 2009, tendo o representante da Região Centro-Oeste reduzido a sua média para um nível inferior ao seu valor inicial e os outros dois mantido uma posição acima. Os demais estados demonstraram um perfil de queda do valor das suas médias em 2005 e posterior recuperação, em sua maioria, com exceção do Piauí e de Pernambuco, com valores superiores aos encontrados na pesquisa de 2002

Figura 4: Evolução da média do Índice de Consorciamento Intermunicipal em 2002, 2005 e 2009 por Unidade Federativa



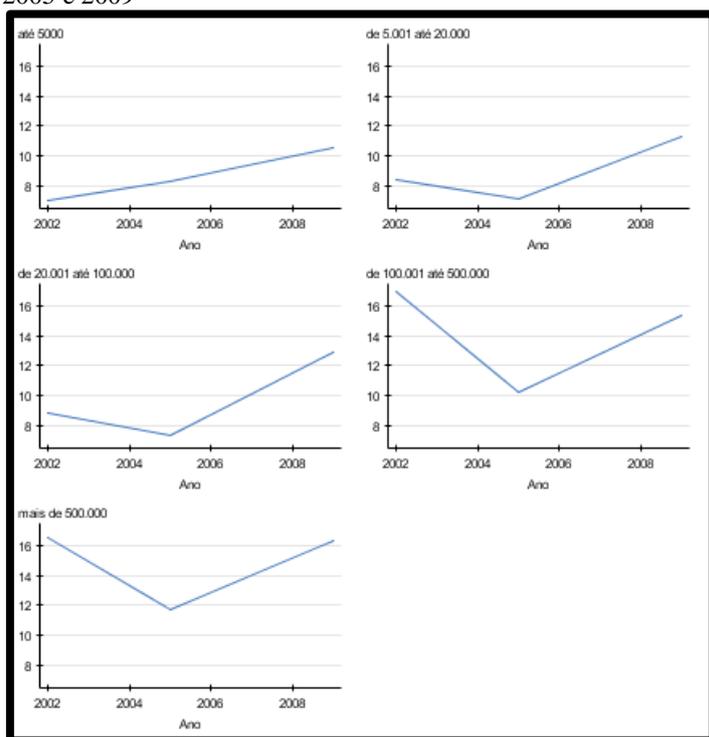


Fonte: Elaboração Própria a partir de IBGE (2005, 2006 e 2010)

Na comparação entre as classes de tamanho da população dos municípios que participam de consórcios na Figura 5, o padrão de evolução das médias do IC em cada acaso se assemelha ao verificado entre as regiões. Em três exemplos, houve queda dos valores em 2005 e recuperação em 2009 acima das posições iniciais, em outro a

recuperação o colocou em posição próxima da de 2002. Finalmente, um caso apresentou evolução sempre crescente, o dos municípios com população até 5.000 habitantes, que foi, de acordo com o que foi exposto anteriormente, com a exceção da área de saúde, aquele com o menor índice em relação aos outros grupos.

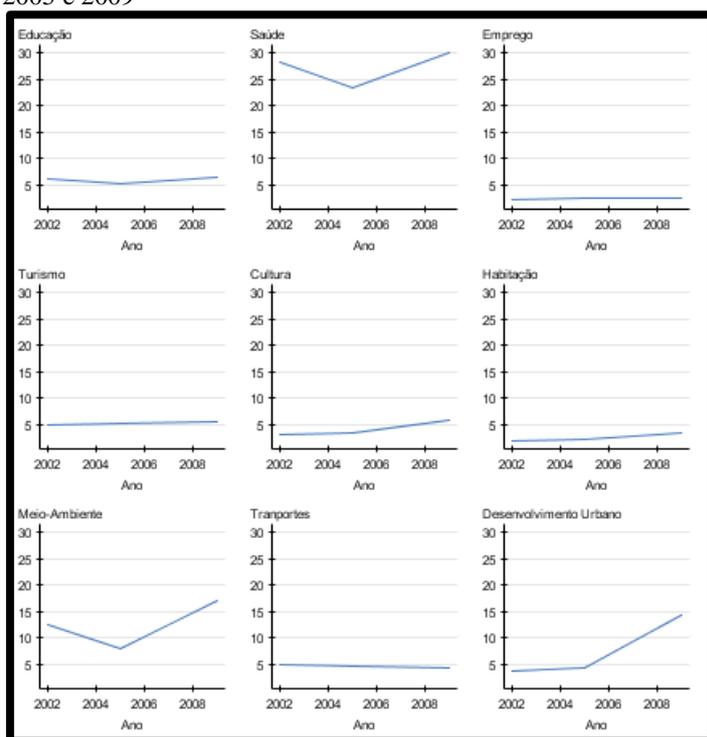
Figura 5: Evolução da média do Índice de Consorciamento por classe de tamanho da população em 2002, 2005 e 2009



Fonte: Elaboração própria com base em IBGE (2005, 2006 e 2010)

Pela Figura 6, em que estão expostas as evoluções do IC em cada área de atuação, os valores mais baixos foram encontrados em emprego e/ou trabalho e habitação, nos quais o IC ficou entre zero e 5%, sendo que no último é possível verificar um leve aumento. Em quatro casos (educação, turismo, cultura e transportes), a porcentagem de municípios consorciados se manteve próxima dos 5%, sendo que desenvolvimento urbano, que mantinha esse mesmo padrão até 2005, elevou seu índice para quase 15% na pesquisa de 2009, destacando-se dos demais. A área de meio ambiente, sempre com a segunda posição de valores mais altos, apresentou uma ligeira queda em 2005, passando para um patamar entre 15% e 20%, em 2009. Por fim, a área da saúde, que, indiscutivelmente, foi a que mobilizou maior número de municípios a se consorciar nesse período, apresentou queda do índice em 2005 e recuperação para um nível superior ao inicial, dentro da faixa entre 25% e 30%.

Figura 6: Evolução do Índice de Consorciamento Intermunicipal por Setor de Atuação nos anos de 2002, 2005 e 2009



Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE (2005, 2006 e 2010)

4.2

Os consórcios intermunicipais fluminenses: possíveis apontamentos

Nesta etapa, serão feitas análises sobre os dados relativos ao consorciamento intermunicipal no Estado do Rio de Janeiro e a sua comparação com o cenário nacional e o da Região Sudeste. A verificação dos ICs obtidos nas pesquisas dos anos de 2002, 2005 e 2009 será útil para verificar como o Estado do Rio de Janeiro evoluiu em cada setor nesta última década. Além disso, será realizada uma comparação entre os valores encontrados para o Estado do Rio de Janeiro com a média do país e também com a da própria Região Sudeste. Para isso, serão utilizados dados padronizados de consorciamento intermunicipal, identificando sempre a distância do seu escore para a média do país e da Região Sudeste.

Na Tabela 13, classificada de forma decrescente para os valores do z-score em relação à média nacional, observa-se que, no ano de 2002, os setores que mobilizaram mais os municípios a se consorciar foram saúde, meio ambiente e turismo, ao passo que a menor atuação se deu em transportes, habitação e desenvolvimento econômico.

A tabela ainda mostra que o estado possui um IC acima da média nacional em oito dos doze setores pesquisados, sendo que os setores de atuação em que o estado mais se

destacou comparativamente foram emprego e/ou trabalho e meio ambiente. Além disso, levando em consideração que o seu destaque positivo foi significativo em quatro dessas áreas e o seu deslocamento negativo não é tão expressivo, por se tratar de valores de no máximo menos 0,5 desvio padrão para baixo, os municípios do Estado do Rio de Janeiro apresentaram uma tendência de atuação consorciada relativamente considerável.

Já em comparação com a média da Região Sudeste, o IC do estado foi superior em metade dos setores, igual em dois, e inferior em outros quatro. Os destaques positivos ficaram com direito da criança e do adolescente e emprego e/ou trabalho e os negativos com habitação e desenvolvimento econômico.

Tabela 13: Índice de Consorciamento Intermunicipal, Z-Score em relação à média nacional e da Região Sudeste no Estado do Rio de Janeiro por área de atuação da administração municipal em 2002

Área de Atuação da Administração Municipal	Índice de Consorciamento	Z-Score Nacional	Z-Score Sudeste
Emprego e/ou Trabalho	8	2,82	1,32
Meio ambiente	42	2,14	0,70
Turismo	13	1,54	0,18
Saúde	65	1,31	0,07
Direito da criança e do adolescente	7	1,26	1,39
Cultura	5	0,79	0,00
Habitação	3	0,75	0,83
Desenvolvimento Urbano	4	0,08	-0,54
Assistência e Desenvolvimento Social	4	-0,11	0,00
Educação	5	-0,26	-0,50
Transportes	2	-0,40	-0,52
Desenvolvimento Econômico	3	-0,49	-0,81

Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE (2005)

Em 2005, pela Tabela 14, os maiores ICs foram observados na área da saúde, do meio ambiente e de saneamento e/ou manejo de resíduos sólidos, enquanto os menores ficaram com os setores de habitação, direito da criança e do adolescente, transportes e emprego e/ou trabalho.

Na comparação com a média nacional, o estado obteve resultados positivos em nove setores, sendo meio ambiente e saúde os mais destacados, e negativo nos outros três, que, assim como em 2002, não ficaram tão afastados da média, com valores de no máximo 0,27 desvios padrão negativos. Em relação à Região Sudeste, o estado fluminense foi superior à média em sete setores, de forma mais expressiva em emprego e/ou trabalho, saneamento e/ou manejo de resíduos sólidos e meio ambiente, e inferior nos outros cinco, tendo direito da criança e do adolescente e turismo se afastado mais da média.

Tabela 14: Índice de Consorciamento Intermunicipal, Z-Score em relação à média nacional e da Região Sudeste no Estado do Rio de Janeiro por área de atuação da administração municipal em 2005

Área de Atuação da Administração Municipal	Índice de Consorciamento	Z-Score Nacional	Z-Score Sudeste
Meio ambiente	20	1,24	1,02
Saúde	55	1,22	0,10
Saneamento e/ou manejo de resíduos sólidos	10	0,84	1,30
Educação	8	0,57	0,64
Assistência e Desenvolvimento Social	7	0,53	0,61
Turismo	8	0,52	-0,86
Emprego/Trabalho	4	0,37	1,31
Cultura	5	0,34	0,50
Desenvolvimento Urbano	5	0,15	-0,29
Transportes	4	-0,10	-0,33
Direito da criança e do adolescente	2	-0,18	-1,22
Habitação	1	-0,27	-0,26

Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE (2006)

Para o ano de 2009, a Tabela 15 indica em saúde, meio ambiente e desenvolvimento urbano a maior porcentagem de municípios consorciados e a menor em emprego e/ou trabalho, habitação e transportes. Dos nove setores pesquisados em 2009, somente emprego e/ou trabalho teve pior desempenho frente à média do IC no país, sendo que, dos oito restantes, meio ambiente, educação e saúde apresentaram maior diferença, com destaque especial para o primeiro.

Em relação à Região Sudeste, por outro lado, quatro setores ficaram abaixo da média e outros cinco acima. Dos que apresentaram índice superior nessa comparação, o destaque fica por conta de educação e transportes. No outro extremo, estão turismo e emprego e/ou trabalho, no entanto, ainda que tenham tido um escore padronizado inferior a um desvio, não ficaram a uma distância tão grande assim dos outros estados.

Tabela 15: Índice Consorciamento Intermunicipal, Z-Score em relação à média nacional e da Região Sudeste no Estado do Rio de Janeiro por área de atuação da Administração Municipal em 2009

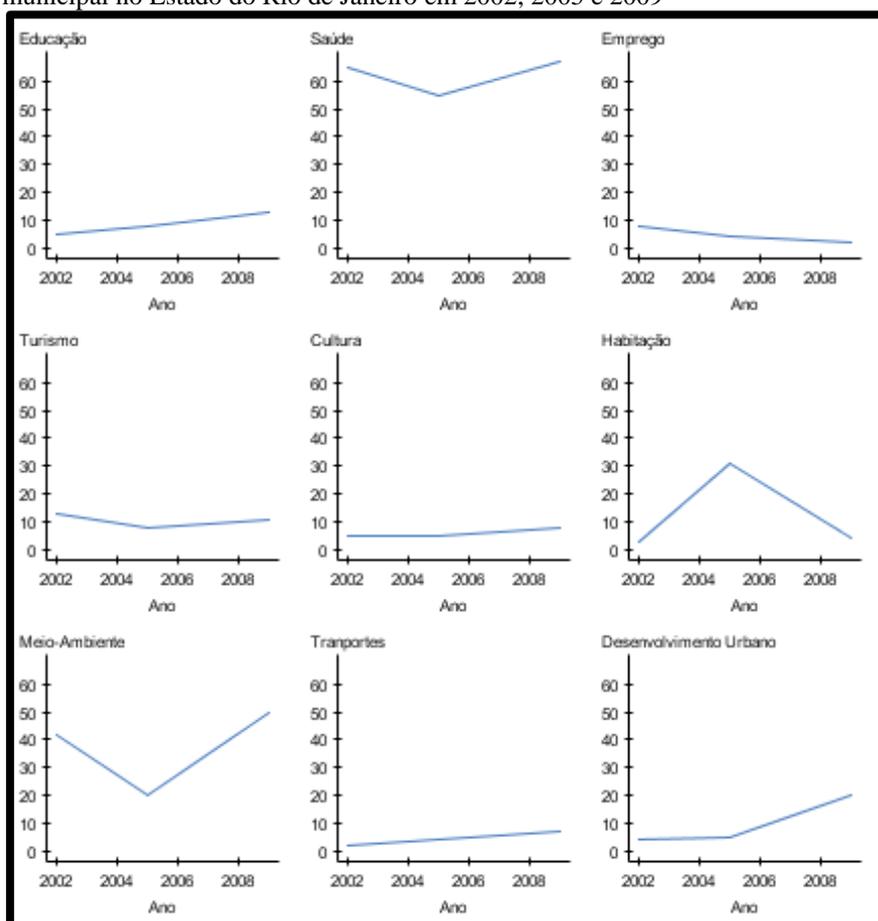
Área de Atuação da Administração Municipal	IC	Z-Score Nacional	Z-Score Sudeste
Meio ambiente	50	2,31	0,98
Educação	13	1,44	1,31
Saúde	67	1,31	0,19
Turismo	11	0,93	-0,88
Desenvolvimento Urbano	20	0,70	-0,36
Transportes	7	0,67	1,16
Cultura	8	0,46	-0,50
Habitação	4	0,14	0,26
Emprego e/ou Trabalho	2	-0,30	-0,75

Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE (2010)

A Figura 7 apresenta a evolução do IC por área de atuação da administração municipal no Estado do Rio de Janeiro. É possível observar, comparando as posições de 2002 a 2009, que os setores de educação, transportes e desenvolvimento urbano foram os únicos a terem um aumento continuado do IC, ao passo que a maioria apresentou uma queda em 2005 com recuperação em 2009. O setor de habitação, pelo contrário, teve uma elevação importante em 2005, só que retornou à mesma faixa de valores inicial na pesquisa seguinte. Outra observação a ser feita é que, da mesma forma como no cenário nacional, saúde e meio ambiente demonstraram ser os setores que mais sensibilizaram a participação dos municípios em consórcios também no Estado do Rio de Janeiro. Na contramão dos demais, emprego e/ou trabalho apresentou uma queda importante de 2002 para 2005 e deste ano para 2009.

Nesse caso, a decisão por selecionar o CISBAF e o CILSJ se mostra amparada pelo claro destaque que os seus setores de atuação apresentaram tanto no Brasil quanto em âmbito estadual. A proposta inicial de estudar o CONLESTE, representando o setor de desenvolvimento urbano em franca ascensão também nas duas escalas de análise deste capítulo, contribuiria ainda mais para a compreensão dos processos decisórios envolvidos no desenvolvimento institucional de consórcios intermunicipais. As dificuldades de obtenção de informações, entretanto, impediram a sua inclusão nesse estudo, o que não significa que esta iniciativa não possa ser retomada em um trabalho futuro.

Figura 7: Evolução do Índice de Consorciamento Intermunicipal por área de atuação na administração municipal no Estado do Rio de Janeiro em 2002, 2005 e 2009

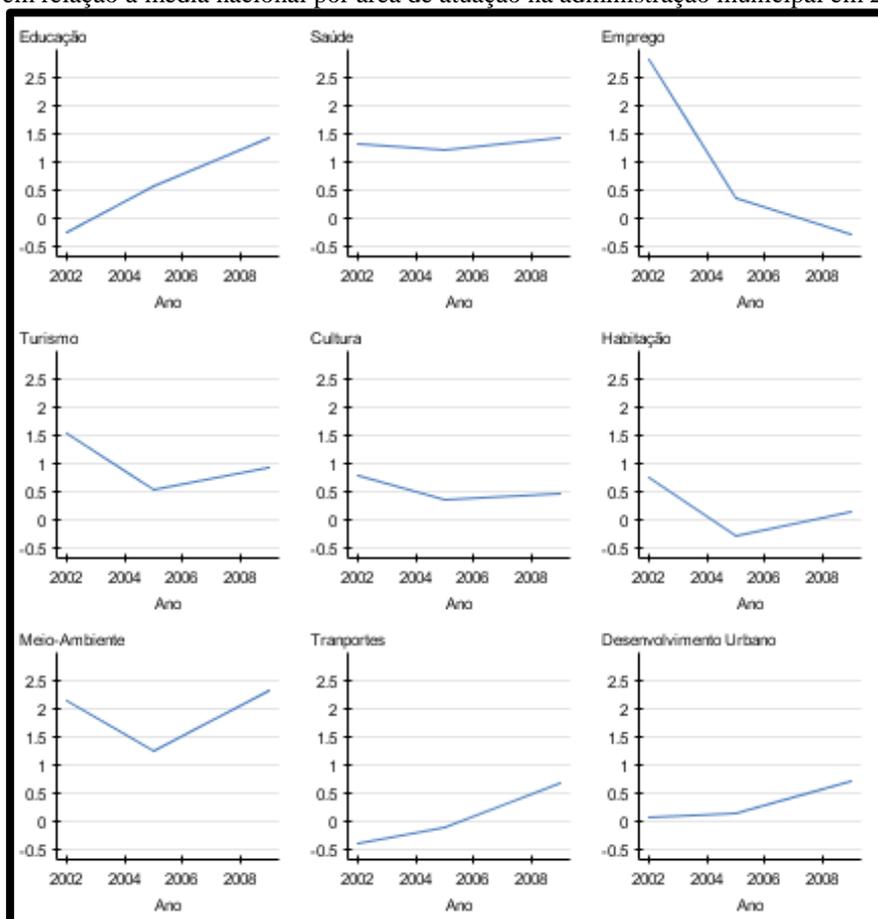


Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE (2005, 2006 e 2010)

Na Figura 8, pode ser vista a evolução dos escores padronizados do IC no Rio de Janeiro em relação à média nacional em cada setor. Das nove áreas pesquisadas, cinco sempre estiveram acima da média (desenvolvimento urbano, cultura, turismo, meio ambiente e saúde), duas estavam abaixo em 2002 e depois a superaram (educação, que saiu desta posição em 2005, e transportes, que o fez somente em 2009) uma esteve inferior em 2005 e logo depois se recuperou (habitação) e emprego e/ou trabalho iniciou acima da média em 2002, manteve-se assim em 2005 e, em 2009, estava abaixo.

Além disso, cabe ainda destacar que a área de educação apresentou o crescimento mais significativo, saindo de uma posição inferior à média nacional em 2002 e alcançando em 2009 a segunda maior distância com quase 1,5 desvios padrão. Pelo lado oposto, a área de emprego e/ou trabalho saiu do maior desvio em 2002 para a pior situação em 2009.

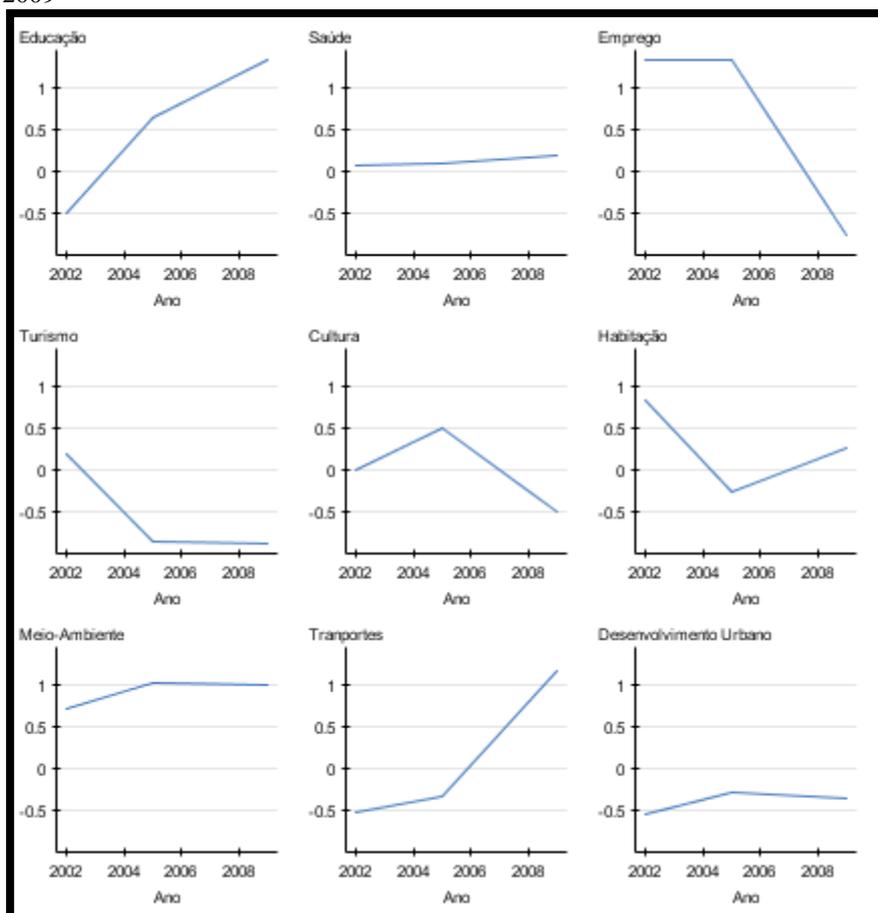
Figura 8: Evolução do Z-Score do Índice de Consorciamento Intermunicipal do Estado do Rio de Janeiro em relação à média nacional por área de atuação na administração municipal em 2002, 2005 e 2009



Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE (2005, 2006 e 2010)

Na comparação somente com os estados pertencentes à Região Sudeste na Figura 9, os valores do IC Rio de Janeiro estiveram sempre acima da média nas áreas de saúde e meio ambiente e sempre abaixo na área de desenvolvimento urbano. Em educação e transportes, o IC de 2002 estava aquém da média, porém nas pesquisas seguintes terminou se destacando, e os dois setores chegaram em 2009 a um escore superior a um desvio padrão. Em habitação, o IC do estado fluminense ocupou uma posição abaixo da média da sua região em 2005, mas em 2009 voltou a estar acima da média, porém ainda próximo da mesma. Entre os que chegaram a possuir um escore padronizado positivo, porém em 2009 se encontravam abaixo dele, o setor de emprego e/ou trabalho apresentou a queda mais acentuada, o setor de turismo já em 2005 possuía um valor negativo, mantendo-se nesse patamar em 2009, e o setor de cultura esteve exatamente na média em 2002, foi a 0,5 desvio padrão positivo e, em seguida, caiu um ponto ficando com 0,5 desvio padrão negativo.

Figura 9: Evolução do Z-Score do Índice de Consorciamento Intermunicipal do Estado do Rio de Janeiro em relação à média da Região Sudeste por área de atuação na administração municipal em 2002, 2005 e 2009



Fonte: Elaboração própria a partir de IBGE (2005, 2006 e 2010)

4.3

Considerações Finais

A parte inicial do capítulo discutiu as limitações e as soluções possíveis para que fosse realizada uma análise do perfil dos consórcios intermunicipais a partir do banco de dados das pesquisas do IBGE, tendo em vista a ausência de outros bancos com a mesma cobertura de todo o território nacional e de variados setores possíveis de atuação. A partir disso, concluiu-se que a melhor saída seria analisar os dados disponíveis a partir da porcentagem de municípios que participam de consórcios em cada área de atuação da administração municipal. Com esse índice, foram tiradas as médias de consorciamento por Grande Região, por Unidade Federativa e por classe de tamanho da população e comparados os valores entre os diferentes setores.

Na análise nacional, foi observado que as regiões com maiores médias do IC foram o Sul e o Sudeste, seguidos pelo Centro-Oeste, sendo que o Norte e o Nordeste

apresentaram os índices mais baixos, mesmo que o primeiro tenha tido uma evolução maior em relação ao segundo.

Os estados que se destacaram com maiores médias da porcentagem de municípios consorciados foram Paraná, Minas Gerais, Espírito Santo, Mato Grosso e Rio de Janeiro, ao passo que Rondônia, Roraima, Sergipe e Alagoas tiveram, em geral, as piores médias. Além disso, foi visto que a maioria dos estados tiveram uma evolução das suas médias caracterizada por queda de 2002 para 2005 e recuperação com valor superior ao inicial em 2009, tendo o Sergipe, por ter apresentado queda constante, o Acre, o Pará e Goiás, por terem movimento de elevação seguida de queda, e o Maranhão, o Pará e Roraima, por terem tido um crescimento constante, destoando desse perfil de forma mais expressiva.

Ao analisar a média do IC por grupo de tamanho da população dos municípios, viu-se que a tendência geral era de que, à medida que se aumentava a população, aumentava-se a porcentagem de municípios consorciados. Isto não quer dizer, contudo, que os municípios de menor porte não se consorciavam, pelo contrário, são eles a maior parte dos municípios que participam de consórcios. O que esse índice demonstrou foi que, pelo Brasil possuir um número bastante expressivo de municípios nas primeiras faixas de tamanho da população, quando se tirou a porcentagem em relação ao total, os grupos de maior parte apresentaram maiores valores do IC. A exceção a ser feita nesse caso é em relação à saúde, que, além de ter mobilizado o maior número de municípios ao consorciamento, foi mais comum entre aqueles com menor faixa de tamanho da população.

Quando foram analisados os valores do IC por área de atuação da administração municipal, a saúde e o meio ambiente, em todos os anos, lideraram a relação dos setores que mais tiveram municípios participando de consórcios. Habitação e emprego e/ou trabalho, no lado oposto, foram setores que menos sensibilizaram os municípios nesse sentido. Desenvolvimento urbano, apesar de ter iniciado a série em um patamar próximo da média geral, teve uma evolução expoente e alcançou a terceira posição em 2009, destacando-se dos demais e chegando perto dos valores obtidos pelo setor de meio ambiente.

Já na análise específica sobre a situação dos consórcios intermunicipais no Estado do Rio de Janeiro, os setores que tiveram maior adesão foram, assim como no país em geral, saúde e meio ambiente, com também destaque para desenvolvimento urbano na última pesquisa.

Em comparação com a média nacional, a análise dos escores padronizados do estado fluminense apontaram um IC normalmente maior, sendo que os setores que ficaram a baixo da média não estiveram tão afastados como alguns dos que se situaram acima. Cabe mencionar novamente que o estado teve uma adesão de municípios em consórcios para tratar de questões do setor de meio ambiente bem destacada da média nacional. O setor de emprego e/ou trabalho, entretanto, que, em 2002, esteve acima da média, apresentou uma queda importante e, em 2009, foi o único setor a possuir desvio padrão negativo.

Quando teve seus resultados comparados com a Região Sudeste, o Estado do Rio de Janeiro se destacou sempre em saúde e meio ambiente, melhorou sua posição em educação e transportes e recuperou o perfil positivo inicial em habitação. Por outro lado, o desempenho em desenvolvimento urbano, que despontou da média nacional de forma positiva, quando comparado aos outros estados da sua região, esteve sempre abaixo, enquanto emprego e/ou trabalho e turismo tiveram forte queda em suas performances e cultura fechou o último ano de pesquisa também em baixa, apesar de ter se destacado em 2005.