

A PROVISÃO CONJUNTA DE SERVIÇOS DE RESÍDUOS SÓLIDOS NO BRASIL: ESTUDO DE CASO DA COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL EM SANTA CATARINA

Ginésio Justino Gomes De Sá

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira – UNILAB

Hugo Consciência Silvestre

Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira – UNILAB

Resumo: A cooperação intermunicipal é comumente citada na literatura como um arranjo alternativo à participação das organizações privadas na prestação de serviços públicos. Neste particular, vários governos locais têm vindo a selecionar este arranjo organizacional com o objetivo de garantirem a diminuição dos custos operacionais e organizacionais, através da exploração de economias de escala. Nesta base, este estudo tem como objetivos descrever e predizer o que ocorre quanto aos custos organizacionais para a provisão de serviços na área dos resíduos sólidos e que têm vindo a ser prestado por um consórcio municipal a operar no Estado de Santa Catarina. Se tratando de um estudo de caso, e através da *análise de congruência*, verifica-se que os custos totais e médios dos municípios que integram o consórcio têm vindo a aumentar entre os anos de 2013 a 2017. Identifica-se ainda e pela utilização da técnica de análise de previsão, uma tendência para o aumento desses custos nos próximos anos embora exista a possibilidade de reverter tal tendência se medidas organizacionais forem adotadas. Os resultados mostram que não foram cumpridas as expectativas teóricas imediatas para a utilização deste arranjo organizacional daí que sejam necessárias adotar medidas para que a cooperação intermunicipal se mostre um arranjo passível de diminuir os custos organizacionais e tal como avançado teoricamente.

Palavras chave: Santa Catarina; consórcio; cooperação intermunicipal; custo organizacional.

Abstract: The intermunicipal cooperation is commonly cited in the literature as an alternative arrangement involving private organizations in the provision of public services. In this regard, several local governments have been selecting this organizational arrangement with the objective of reducing operational and organizational costs by exploiting economies of scale. On this basis, this study aims to describe and predict what happens regarding the organizational costs for the provision of services in the area of solid waste and that have been provided by a municipal consortium operating in the State of Santa Catarina. If it is a case study, and through the analysis of congruence, it is verified that the total and average costs of the municipalities that integrate the consortium have been increasing between the years of 2013 to 2017. It is also identified and by the use of the forecast analysis technique, a tendency to increase these costs in the coming years although there is the possibility to reverse this trend if organizational measures are adopted. The results show that the immediate theoretical expectations for the use of this organizational arrangement have not been fulfilled, so that it is necessary to adopt measures so that the intermunicipal cooperation shows an arrangement that can reduce organizational costs and as theoretically advanced.

Key words: Santa Catarina; consortium; intermunicipal cooperation; organizational cost.

1. Introdução.

A cooperação intermunicipal promove, efetivamente, a diminuição dos custos organizacionais? A questão inicial ora colocada serve de norteadora para esta pesquisa e por se tratar de um tema de relevância na área de estudos sobre a administração pública. Tal relevância surge pela discussão em torno dos arranjos organizacionais que poderão ser utilizados com a intenção de reduzir os custos organizacionais aquando da prestação dos serviços públicos. Na sua assunção teórica, quando os governos locais optam pela provisão conjunta através do mecanismo da cooperação intermunicipal, os custos da produção para a entrega dos serviços públicos poderão ser reduzidos (BEL et al., 2012). Assume-se que a diminuição dos custos operacionais se tornou um dos objetivos da ação governamental, através dos quais seja possível uma melhor utilização do dinheiro pago pelos contribuintes e utilizadores dos serviços públicos. Não só a redução dos custos operacionais, mas também a economicidade na entrega dos serviços, têm vindo a receber especial atenção dos governos.

Como avançado, à medida que são verificadas mudanças nas condições administrativas, políticas e económicas, os governos procuram adaptar-se a estas mutações, revisando assim os modos da entrega dos serviços (LAMOTHE; LAMOTHE; FEIOCK, 2008). Por conseguinte, emergiram recentemente diferentes arranjos/modelos de gestão da administração pública e/ou da provisão dos serviços públicos. Segundo Osborne (2010), a administração pública tem vindo sequencialmente a adotar os seguintes modelos de prestação de serviços: *a)* a administração pública tradicional ou modelo burocrático; *b)* o *gerencialismo através da adoção das assunções* resultantes do modelo da nova gestão pública (NGP); e *c)* a nova governança pública (NGovP). Os modelos citados são associados a modelos distintos de Estado. Assim, o modelo burocrático da administração é associado ao Estado de bem-estar social enquanto o modelo gestor é associado ao Estado neoliberal (ARAÚJO, 2007). Já a NGovP tem vindo a ser associada ao Estado parceiro (SILVESTRE, 2010).

Esta evolução resulta grandemente da crise económica da década de 1970, que levou ao colapso do Estado de bem-estar social e em concomitância, do modelo burocrático associado. Como consequência, as democracias ocidentais, em primeiro lugar, sentiram a necessidade, ao nível de suas lideranças políticas, de introduzirem mudanças nos seus sistemas administrativos (MAIOR, 1999). Embora os seus princípios não tenham sido adotados por todos os países, nomeadamente de entre os países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), a década de 1980

foi marcada por reformas que introduziram os preceitos advogados pela NGP (HOOD, 1995). Esta, a NGP, defende a participação das organizações do setor privado na prestação dos serviços públicos (HEFETZ; WARNER, 2011) e quando não possível essa participação, dever-se-á promover o *gerencialismo* dos serviços prestados pelas organizações do setor público (DUNLEAVY et al., 2006). Estas ideias, a da introdução nas organizações do setor público das técnicas e das ferramentas desenvolvidas no setor privado, visavam à melhoria da eficiência, o incremento da qualidade, e a redução dos preços para os usuários dos serviços públicos (BROWN; PATOSKI, 2005; PECI; PIERANTI; RODRIGUEZ, 2008). Contudo, a redução dos custos operacionais proposto neste modelo, não se veio a verificar (BEL; FAGEDA; WARNER, 2010; BEL; FAGEDA, 2011; WARNER; BEL, 2008) o que levou, conseqüentemente, a resultados políticos desastrosos, para além dos organizacionais (DUNLEAVY et al., 2006).

Em alternativa ao modelo da NGP, surgiu o modelo de governança em rede para a provisão de serviços. Segundo Pollitt (2009), a NGovP emergiu de uma perspectiva cujo argumento básico se sustenta no desenvolvimento de programas governamentais com a participação dos usuários dos serviços e outros atores. Nisso, tais programas devem ser desenvolvidos pelo envolvimento de vários níveis de governo, através da celebração de parcerias e, concomitante, cooperação em redes. Nesse particular, desponta a cooperação intermunicipal, aquela que envolve a cooperação entre os vários governos locais, como uma opção alternativa à participação das organizações privadas na prestação desses serviços (BEL; COSTAS, 2006; BEL; FAGEDA, 2008; WARNER, 2011; et al.). Embora se mostrem como alternativas à participação do setor privado na prestação de serviços públicos, verifica-se que os estudos em torno da cooperação intermunicipal são escassos ou mesmo inexistentes em muitos setores de atividade (ver BEL; WARNER, 2015). No caso Brasileiro, por exemplo, são escassos os estudos sobre a cooperação intermunicipal através dos consórcios públicos para o setor de resíduos sólidos. Esta afirmação, se sustenta no levantamento que se realizou na rede *Scielo* incluindo todas as revistas a ela indexadas. Tal levantamento abarcou os últimos 10 anos (2007 a 2017), pelo qual se identificou apenas um estudo sobre os consórcios intermunicipais a operar no setor de resíduos sólidos. Pese embora sejam escassos para o setor dos resíduos sólidos, existem estudos sobre os consórcios públicos realizadas no Brasil, que na sua maioria, versam os consórcios que operam na área de saúde (ver AMBRUCIO; SALETE FILIPPIM; CHALOUB DIEGUEZ, 2013; MACHADO; LEONE COSTA ANDRADE, 2014).

Em razão dos desenvolvimentos recentes sobre os arranjos de prestação de serviços públicos, este estudo tem como objetivos descrever, num primeiro momento, e posteriormente prever (ver BLAIKIE, 2009), o que ocorre quanto aos custos organizacionais para a provisão de serviços na área dos resíduos sólidos. Para cumprimento dos objetivos, selecionou-se um consórcio intermunicipal a operar no Estado de Santa Catarina enquanto estudo de caso (ver BRYMAN, 2017). São várias as motivações para esta escolha. Em primeiro lugar, verifica-se que a reforma administrativa brasileira se iniciou na década de 1990 com a aprovação do “plano diretor da reforma”, vindo a ser posteriormente implementado em 1995 (PEREIRA, 2006). Contudo, as relações intergovernamentais, através dos consórcios, já estão previstas no ordenamento nacional e seguem a tendência internacional de promover este arranjo como uma possível alternativa para diminuição dos custos organizacionais. Assim, a análise deste arranjo é possível para o caso brasileiro. Sendo possível, e como segunda motivação, é necessário o desenvolvimento de estudos acerca da cooperação intermunicipal, fora do tradicional eixo anglo-saxônico e porque as condições políticas, sociais, econômicas se mostram diferenciadas quando analisados países de entre o eixo Sul-Sul. O Brasil se torna neste particular, um exemplo para estas relações, nomeadamente quando poucos estudos foram realizados quanto aos resultados advindos da utilização deste arranjo (ver BEL; FAGEDA; MURR, 2012).

Além desta introdução, o artigo começa com um enquadramento teórico sobre as redes dos serviços públicos/governança em rede. Em seguida descrevem-se os acordos da cooperação intergovernamentais para a provisão conjunta dos serviços públicos, os fatores motivacionais para a realização desses acordos com base na cooperação intermunicipal e, também, para as possíveis consequências ao nível dos custos organizacionais para a sua utilização. Em seguida descreve-se os procedimentos metodológicos deste estudo, apresentando-se na seção subsequente os resultados desta pesquisa. Finalmente, serão apresentadas as conclusões e, também, sugestões para as futuras pesquisas.

2. A Governança em Rede para a prestação de serviços públicos.

A NGovP tem como objetivo o desenvolvimento da cooperação entre as organizações governamentais e, também, entre organizações governamentais com outras organizações (KLIJN, 2008). Tal cooperação poderá ser realizada sob dois eixos: vertical

e horizontal. Segundo Silvestre, Marques e Gomes (2017), se tratando de um acordo de cooperação entre governos que não pertencem ao mesmo nível hierárquico, está-se perante a cooperação e/ou coordenação vertical. Por exemplo, quando o acordo de cooperação é celebrado entre o governo do Estado e o governo local. Já a cooperação horizontal, ocorre quando os governos envolvidos se encontram ao mesmo nível hierárquico, como é o caso da cooperação entre governos locais. Deste último exemplo, o arranjo se designa de cooperação intermunicipal e quando inclui a relação de cooperação entre aqueles (HULST; VAN MANFORT, 2012).

A cooperação entre organizações públicas tem vindo a ser desenvolvida na era pós-NGP (CHRISTESEN, 2012) e tem-se denominado de *governança*, aquela que busca o aprimoramento da coordenação da relação de interdependência entre diversos atores. De salientar, que os atores envolvidos têm como intento a resolução dos problemas sociais que lhes são comuns (KLIJN, 2008). Neste particular, o termo tem vindo a ser aplicado aquando da prestação de serviços em rede e através dos quais se promove o desenvolvimento de programas e de políticas públicas (POLLITT, 2011). Por sua vez, o termo *redes* é entendido dentro de um protótipo de relações sociais, que são mantidas entre diversos atores e/ou organizações numa relação de interdependência entre as partes para a resolução de problemas comuns (KLIJN, KOPPENJAN, TEERMER, 1995).

A governança através de redes, mostra-se diferenciada quando comparada com os serviços prestados mediante a celebração de um contrato, seja ele externo ou interno. Os contratos externos são definidos com base no preço e resultam da competição entre operadores, característica da NGP. Já os contratos internos, remetem para a utilização da administração pública tradicional, onde se torna preferível a execução das tarefas por meio de um corpo administrativo sob a autoridade pública. Ao final, a governança em rede mostra-se distinta dos anteriores arranjos em razão da confiança e diplomacia que exige (RHODES, 2007).

A confiança e diplomacia, remete para a participação de múltiplos atores na tomada de decisão, sendo que esses atores poderão pertencer a várias organizações e a múltiplos sectores (TEISMAN; KLIJN, 2002). Por exemplos, relações de cooperação são verificadas entre organizações governamentais entre si, entre estas organizações públicas com os cidadãos, e mesmo entre organizações do setor público e privado. A motivação para a interação entre os vários atores tem como alicerces, três argumentos fundamentais: 1) existe a necessidade de os governos cooperarem com os outros governos e/ou atores públicos com atores privados ou semiprivados, grupos de interesses, especialistas e civis,

porquanto, são também estes detentores dos recursos vitais para a efetivação das políticas públicas; 2) a resolução dos problemas sociais não deve ser uma tarefa de um único ator; e 3) os cidadãos estão se mantendo cada vez mais distantes da política e dos governos à medida que os resultados das políticas produzidas pelo setor público não vão ao encontro das suas expectativas, daí que seja necessário resgatar a participação cidadã através da tomada de decisão sobre que programas deverão ser executados pelos vários níveis de governo (KLIJN; KOPPENJAN, 2000).

Numa súmula, a governança em rede enfatiza uma relação interativa de caráter cooperativo que envolve organizações e/ou atores, de naturezas distintas. De acordo com Leroux, Brandenbugger e Pandey (2010) o arranjo pelas redes tal como enfatizado pelas teorias institucionais, são extremamente importantes na promoção de cooperação entre os governos locais para a entrega dos serviços. Posto isto, e para cumprir com os objetivos proposto deste estudo, expõem-se de seguida as relações de cooperação entre os governos e/ou organizações governamentais ao mesmo nível, ou seja, dentro da perspectiva horizontal.

2.1. A cooperação intermunicipal: conceito e motivações para a cooperação.

Tendo em consideração as motivações para a produção conjunta, é possível manter acordos de cooperação mediante: o pagamento pela prestação de um serviço ou, ao invés, para financiar um serviço (SHRESTHA; FEIOCK, 2011). Segundo os autores, os acordos que se baseiam no pagamento para a prestação de um serviço, relevam o pagamento por parte de um governo local a um outro governo local, ficando o segundo responsável pela prestação de serviços aos cidadãos do primeiro. Já os segundos, têm que ver com os investimentos que os governos locais acordam financiar para que os serviços sejam prestados aos seus cidadãos. Ainda nesta sequência, Leroux e Carr (2007), identificam um terceiro tipo de acordos e os denominam de acordos de compra conjunta. Este tipo de acordo tem a ver com a união dos recursos entre os governos locais para a compra de equipamentos e suprimentos que os governos envolvidos no acordo necessitam. Segundo Hulst e Van Manfort (2012) estes acordos podem inclusive serem realizados entre os governos locais com o escopo de adquirir um serviço no mercado.

A cooperação intermunicipal, acima identificada como segundo arranjo para a provisão conjunta de serviços, tem vindo a ser discutida e apresentada como alternativa à participação das organizações do setor privado na prestação de serviços públicos. Neste

particular, a cooperação intergovernamental, e tal como argumentado por Warner (2011), engloba um mercado público. Tal mercado, agrega vários governos para a entrega dos serviços, sendo que existe uma combinação de recursos entre esses governos, mas ao nível local (MC QUAID, 2010). Daí que se verifique a cooperação intermunicipal, de tipo horizontal, a qual envolve entidades na mesma esfera (WARNER; HEFETZ, 2003).

Como já referenciado, este arranjo tem vindo a ser promovido como um meio para reduzir os custos de produção, através da exploração das economias de escala (FEIOCK, 2007; BEL; FAGEDA, 2012). As economias de escala resultam da redução dos custos de produção por unidade produzida (MARQUES; De WHITTE, 2011) e poderão ser atingidas quando consideradas as características geográficas das localidades a serem beneficiadas e em razão da existência de serviços comuns (BEL; WARNER; 2015). De acrescentar, de que se tratando de um arranjo onde a confiança entre parceiros é fundamental, crê-se que os custos de transação, para além do compartilhamento de valores e normas, facilita a diminuição desses mesmos custos organizacionais (BEL; FAGEDA; MUR, 2012). Daí que perante os acordos de cooperação intermunicipal, as habilidades, normas e conhecimentos são compartilhados entre os atores cooperantes (MC QUAID, 2010). A cooperação intermunicipal envolve, na maioria dos acordos, governos da mesma região (BEL; WARNER, 2015), os quais pretendem elevar os interesses regionais mediante este tipo de arranjo de cooperação (WARNER; HEFETZ, 2002). Tradicionalmente, os municípios envolvidos, apresentam baixa densidade demográfica, o que tende a promover a cooperação intermunicipal (HEFETZ; GADOT; WARNER, 2012). De entre tais municípios, a cooperação possibilita baixos custos médios de produção (BEL; COSTA, 2006). Assim, os pequenos municípios (BEL; WARNER, 2015) tendem a beneficiar grandemente deste tipo de cooperação, porquanto conseguem reduzir os custos médios através das economias de escala. Porém, este tipo de arranjo exige capacidades gerenciais iguais às que são demandadas quando na contratação privada (WARNER; HEFETZ, 2003). Tal modelo tem sido utilizado nos Estados Unidos da América, na Europa e, também no Brasil (ver SILVESTRE; MARQUES; GOMES, 2017), e que se passa a relatar.

2.2. A experiência dos consórcios intermunicipais no Brasil.

A federação Brasileira é caracterizada por três jurisdições e/ou esferas governamentais interligadas, a saber: a) a União; b) os Estados; e c) os Municípios. De

acordo com Spink (2005), a constituição federal de 1988 estabelece três formas pelos quais os governos locais podem cooperar quanto ao planejamento, formulação e execução das políticas públicas: a) a organização em regiões metropolitanas; b) através dos consórcios intermunicipais; e c) pela definição de regiões de desenvolvimento integrado. Como já avançado, os consórcios intermunicipais têm como objetivo a entrega interjurisdicional de serviços locais, os quais poderão ocorrer pela criação de agências ou empresas de finalidade única ou de múltiplas finalidades (DE MELO; LAGO-PENÑAS, 2012).

O uso dos consórcios intermunicipais tem tradição no Brasil, surgidos em São Paulo na década de 1960 com a criação do consórcio intermunicipal de desenvolvimento social da região de Bauru (SPINK, 2005; MACHADO; ANDRADE, 2014). Contudo, argumenta o Spink (2005) que levou muito tempo para que fosse adotada uma lei que normatizasse este arranjo, ainda que tenha sido possibilitado pela Constituição Federal de 1988. Assim, a 6 de abril de 2005, veio a ser sancionado pelo Presidente da República a lei nº 11.107, com origem no congresso nacional, que dispõe sobre normas gerais para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios quanto à contratação de consórcios públicos para a realização dos objetivos de interesses comum. A existência dos interesses e problemas comuns, os quais levam ao entendimento pelos governos de que esses poderão ser resolvidos através da ação conjunta segundo Rocha e De Faria (2004) ocasiona a opção dos governos locais para cooperarem entre si.

Com a constituição de 1988, registrou-se substancial mudança no que se refere à presença dos consórcios intergovernamentais dentro do cenário da administração pública Brasileira. Como consequência, os consórcios se tornaram objeto de estudo para pesquisadores e especialistas em estudos temáticos sobre federalismo, relações intergovernamentais e/ou políticas públicas (MACHADO; LEONE COSTA ANDRADE, 2014).

Cumprе salientar, que, no levantamento feito encontrou-se apenas um estudo sobre consórcio que opera na área dos resíduos sólidos cujo objetivo passa pela identificação dos municípios com potencial de formar consórcios intermunicipais (ver SUZUKI; GOMES, 2009). Constata-se através do levantamento dos estudos realizados no Brasil, que na sua maioria, versam a área de saúde (AMBRUCIO; SALETE FILIPPIM; CHALOUB DIEGUEZ, 2013; MACHADO; LEONE COSTA ANDRADE, 2014). Por exemplos, de entre esses estudos o trabalho de Gerigk e Pessali (2014) teve como objetivo verificar como se lida com o conflito e promoção da cooperação nos consórcios

intermunicipais de saúde paranaense. Já o estudo de Rocha (2016) visou discutir e avaliar os elementos que dificultam ou facilitam a cooperação horizontal para a produção das políticas públicas na área de saúde. Verifica-se que existe a necessidade de realização de estudos fora do setor da saúde e com focos nos resultados gerenciais obtidos, fugindo do eixo da motivação para a cooperação – o que justifica o estudo que aqui se apresenta.

4. Metodologia

Objetivo do Estudo

Objetiva-se com este estudo, e num primeiro momento, uma minuciosa descrição de um único fenômeno (BLAIKIE, 2009). No presente estudo, pretende-se descrever a evolução dos gastos organizacionais para a provisão de serviços na área dos resíduos sólidos. Tal objetivo resulta do levantamento teórico realizado, nomeadamente sobre a necessidade de se realizarem mais estudos, tendo em consideração da relação entre as relações intermunicipais e os custos organizacionais (BEL; WARNER, 2015; SILVESTRE; MARQUES; GOMES, 2017). Segundo Osborne (2010), a administração pública tradicional foi substituída pela NGP, a qual defendia a participação das organizações do setor privado na prestação de serviços públicos. Contudo, a participação das organizações do setor privado, não provou que tais custos organizacionais tivessem sido diminuídos, razão pela qual, novos arranjos devam ser idealizados (ver BEL; FAGEDA; WARNER, 2011). Em alternativa, as relações intermunicipais têm sido discutidas e utilizadas como arranjo alternativo para a prestação de tais serviços, não se sabendo inequivocamente se os custos organizacionais diminuem efetivamente. Já num segundo momento, utiliza-se a análise de predição para atestar do que poderá acontecer num futuro próximo e caso não existam alterações internas e externas à organização. Cumpre-se deste modo o segundo objetivo deste estudo, isto é, saber como o fenômeno irá se desenvolver futuramente (ver BLAIKIE, 2009).

Desenho de pesquisa e unidade de análise

O desenho de pesquisa permite o investigador fazer uma avaliação e/ou estabelecer uma relação de vínculo entre a teoria e análise empírica (CAMÕES, 2012). Nisso, elegeu-se o estudo de caso enquanto desenho de pesquisa (GRRING, 2004; YIN, 2015). Justifica-

se esta opção, em razão das características do próprio desenho, ou seja, permitir a análise em grande profundidade de um fenômeno específico. Enquanto estratégia de pesquisa, o estudo de caso, não se circunscreve unicamente à produção de teoria, porquanto, também ele, permite a utilização da abordagem teórica enquanto elemento explicativo do fenômeno a ser pesquisado (BLATTER; BLUME, 2008). Deste modo e segundo os autores, aplica-se a *análise de congruência*, a qual possibilita a inferência através do estabelecimento da relação entre observações empírica e/ou concretas com os conceitos abstratos e ou teoria utilizados.

Para que os objetivos de pesquisa sejam concretizados, elegeu-se como unidade de análise o consórcio intermunicipal do Sul Catarinense – Brasil que, opera no setor de serviços de resíduos sólidos. O *Consórcio Intermunicipal de Resíduos Sólidos Urbano da Região Sul de Santa Catarina – CISURES*, instituída no ano de 2001, localiza-se em Urussanga Santa Catarina. Tem como umas das finalidades, de acordo com o capítulo III, artigo. 8º do seu estatuto social: *I) representar o conjunto dos municípios que o integram em assuntos de interesse comum, perante quaisquer outras entidades, especialmente frente às demais esferas constitucionais dos governos estadual e federal; e II) viabilizar investimentos de grande complexidade que aumente a produtividade, a rentabilidade e acelere com melhor eficiência as ações e serviços inerentes ao gerenciamento, coleta, transporte, tratamento e destinação final de resíduos sólidos urbanos gerados pelos municípios integrantes do consórcio.*

Justifica-se esta escolha pelo seguinte. Em primeiro lugar, e que seja de conhecimento geral, não existem estudos realizados de âmbito nacional, que versem os resultados alcançados pelos consórcios intermunicipais quando a operar neste setor de atividade. Embora existam alguns estudos internacionais, faltam estudos para o caso nacional. Em segundo lugar, a seleção dos custos operacionais diferencia-se dos demais estudos, os quais visavam as motivações para a cooperação. De acrescer, que a informação sobre este tipo de arranjo é escassa e daí que esta tenha sido a opção face a tal escassez de dados. Justifica-se, igualmente a escolha deste consórcio pelas características que apresenta, ou seja, opera nos serviços de coleta, reciclagem e sanitária – ver tabela 1.

Tabela – 1: Caracterização do Consórcio

Consórcio	Serviços	Nº de municípios	Pequeno Porte – 1	Pequeno Porte – 2	Médio Porte	Grande Porte
CIRSURES	Coleta seletiva/Reciclagem/Aterro Sanitário	7	5	1	1	0

Fonte: *Elaboração própria com base nos dados obtidos*

Dados utilizados

Da necessidade de medir os fatos sociais de acordo com Costa (2012) surge a necessidade da coleta de dados. Face aos objetivos de estudo propostos, foi conduzida a pesquisa e consequentemente coletadas informações sobre: as características demográficas dos municípios; e os custos dos municípios com o consórcio (para os sete governos locais e/ou municípios da microrregião da Santa Catarina – Brasil “Criciúma”, que compõem o *Consórcio Intermunicipal de Resíduos Sólidos Urbano da Região Sul de Santa Catarina – CISURES*, marcadamente, Cocal do Sul, Lauro Muller, Morro da Fumaça, Orleans, Siderópolis, Treviso e Urussanga. Os custos dos municípios envolvidos, traduzem os custos totais com o consórcio, possibilitando deste modo os custos totais do consórcio, de modo a medir os custos operacionais da sua ação.

Esses dados foram coletados para cinco anos, isto é, de 2013 a 2017 nos portais de transparência dos governos locais que compõem o consórcio objeto da nossa análise. No tocante as características demográficas, os dados foram obtidos no portal da IBGE CIDADES (<https://cidades.ibge.gov.br/>). Na tabela – 2, apresenta-se de maneira sucinta, as características demográficas dos 7 municípios anteriormente mencionados.

Tabela – 2: *Características demográficas dos 7 governos locais*

Municípios	Área Geográfica (km²)	Número dos Habitantes (hab)	Densidade Demográfica (hab/km²)
Cocal do Sul	71	15.159	213,13
Lauro Muller	270	14.367	53,06
Morro da Fumaça	83	16.126	194,01
Orleans	548	21.393	38,98
Siderópolis	261	12.998	49,67
Treviso	157	3.527	22,45

Fonte: *Elaboração própria com base nos dados do IBGE – CIDADES*

Tratamento dos dados

Para o cumprimento do primeiro objetivo de estudo, os dados coletados sobre o consórcio serão expostos através da estatística descritiva (YIN, 2015). Já no que respeita ao segundo objetivo, faz-se a utilização da análise de previsão (*forecast anlysis*). A análise de previsão permite o estabelecimento da tendência do fenômeno e se todas as variáveis se mantiverem constantes. Assim, e com base no intervalo considerado (de 2013 a 2017) é possível predizer a evolução do custo médio do consórcio e dos custos totais para cada um dos governos locais para o período entre 2018 e 2022. Para tratamento utilizou-se o programa estatístico *Statistical Program for the Social Sciences* (SPSS).

3. Resultados e discussões

Constatamos com base nas análises dos dados obtidos que 6 dos 7 municípios que compõem o consórcio, são de pequeno porte e 1 é de médio porte de acordo com os dados populacionais do Instituto Brasileiro de Geográfica e Estatísticas (IBGE, 2010) – ver tabela 1 e 2.

Embora exista uma substancial redução no que respeita aos custos totais e médios dos municípios com o consórcio para o ano de 2016, os nossos resultados revelam o aumento dos referidos custos durante os 5 anos analisados (2013 – 2017). E, para a nossa análise de predição dos próximos 5 anos (2018 – 2022), os resultados apontam para o aumento dos custos totais e médios, todavia mostram uma considerável redução para o ano de 2016. Ver tabela – 3 e 4, e os gráficos 1 e 2 em anexo.

Tabela – 3: *Evolução (2013-2017) e previsão (2018-2022) do Custo Total*

Linha do tempo	Valores R\$	Previsão R\$	Limite de confiança inferior R\$	Limite de confiança superior R\$	Variação de Custo total R\$
2013	5.968.520,19				-----
2014	8.224.256,36				2.255.736,17
2015	9.816.163,73				3.847.643,54

2016	7.556.659,36				1.588.139,17
2017	10.912.198,82				4.943.678,63
2018		9.651.048,22	6.242.747,44	13.059.349,01	-----
2019		10.178.916,60	6.664.061,07	13.693.772,12	527.868,37
2020		10.578.467,91	6.958.570,06	14.198.365,75	927.419,69
2021		11.106.336,28	7.384.359,46	14.828.313,10	1.455.288,06
2022		11.505.887,59	7.683.007,62	15.328.767,57	1.854.839,37

Fonte: *Elaboração própria com base na análise dos dados obtidos*

Tabela – 4: *Evolução (2013-2017) e previsão (2018-2022) do Custo médio*

Linha do tempo	Valores R\$	Previsão R\$	Limite de confiança inferior R\$	Limite de confiança superior	Variação de custo médio R\$
2013	994.753,37				-----
2014	1.174.893,77				180.140,40
2015	1.402.309,10				407.555,74
2016	1.079.522,77				84.769,40
2017	1.558.885,55				564.132,18
2018		1.328.864,17	939.865,23	1.717.863,11	-----
2019		1.449.687,81	1.048.527,47	1.850.848,14	120.823,63
2020		1.427.991,23	1.014.842,12	1.841.140,33	99.127,05
2021		1.548.814,86	1.124.015,19	1.973.614,53	219.950,69
2022		1.527.118,28	1.090.802,25	1.963.434,3	198.254,11

Fonte: *Elaboração própria com base na análise dos dados obtidos*

Como se pode ver nas tabelas 2 e 3, de 2013 a 2017, os custos totais e médios dos municípios com o consórcio aumentaram em 82,83% e 56,71% respectivamente. Para os próximos 5 anos (2018 – 2022), a análise de predição revela que esta variação nos custos pode reduzir em até 63,61% e 41,79%, isto é, para os próximos 5 anos os custos totais podem variar em até 19,22% e os custos médios em até 14,92%.

Numa análise *per se* dos municípios quanto à evolução dos custos totais, os nossos resultados mostram que, os custos totais dos municípios com o consórcio têm vindo a aumentar entre os anos de 2013 a 2017. Porém, cumpre sublinhar que, mais uma vez, constatamos a redução dos custos por cada município com o consórcio no ano de 2016 com a exceção do município Cocal do Sul que apresentou aumento constante dos custos totais durante os 5 anos. Os nossos resultados, mostram igualmente redução dos custos

totais para dois municípios em 6 e 8% com o consórcio, Siderópolis e Trevesio, respectivamente. Isto com base na variação dos custos a partir de 2013 até 2017. É importante frisar que, não se obteve informação do custo total do município de Siderópolis com o consórcio para o ano de 2013

– ver tabela 5. Ver também os gráficos 3 a 9 em anexo.

Tabela – 5: Análise da evolução dos custos total/municípios (2013 – 2017)

Municípios	Anos					Variação/ Custo total 2017-2013 R\$
	2013 R\$	2014 R\$	2015 R\$	2016 R\$	2017 R\$	
Cocal do Sul	1.089.110,32	1.307.838,42	1.493.302,89	1.699.602,96	1.874.046,96	784.936,64
Lauro Muller	778.471,65	817.597,66	1.863.994,97	721.975,43	1.080.353,77	301.882,12
Morro Fumaça	1.118.806,40	1.364.442,17	1.363.147,45	1.267.140,16	1.608.681,61	489.875,21
Orleans	1.284.424,98	1.470.237,61	1.598.574,29	1.391.058,88	2.063.924,57	779.499,59
Siderópolis	n/c	1.546.052,88	1.740.138,56	781.926,75	1.447.757,79	-98.295,09
Treviso	458.065,22	478.215,84	407.283,58	318.223,24	419.503,32	-38.561,90
Urussanga	1.239.641,62	1.239.871,78	1.349.721,99	1.376.731,94	2.417.930,80	1.178.289,18
Total Geral	5.968.520,19	8.224.256,36	9.816.163,73	7.556.659,36	10.912.198,82	-

Fonte: *Elaboração própria com base na análise dos dados obtidos*

Noutra perspectiva, e segundo Feiock (2007) a localização geográfica motiva a cooperação entre os governos locais o que é corroborado por Bel e Warner (2015), para os quais, a cooperação entre os governos locais se dá na maioria das vezes entre os governos da mesma região. De acrescentar que os governos de pequeno porte e/ou com tamanhos de população pequenos são mais propensos a optarem pelo arranjo de cooperação com outros governos para a entrega dos serviços públicos (HEFETZ; GADOT; WARNER, 2012). A cooperação intermunicipal de acordo com Hulst e Manfort (2011) pode ser utilizada como arranjos de governança, em todos os países, pelos governos locais independentemente dos seus tamanhos. Os nossos resultados confirmam essas proposições – ver tabela 1.

Teoricamente, existe uma expectável relação entre a cooperação intermunicipal e a baixa nos custos médios da entrega dos serviços para municípios com pequeno tamanho da população e/ou pequeno porte (BEL; COSTAS, 2006). Nisso os pequenos municípios (ver BEL; WARNER, 2015) beneficiam mais da cooperação intermunicipal do que os

municípios de grande porte, porquanto conseguem reduzir os custos médios e explorar a economia de escala. Entretanto, os nossos resultados não corroboram essas proposições – tabelas 3, 4 e 5. Como apontam os achados de Bel e Warner (2016) existe uma falta de clareza quanto a ganhos de eficiência que podem resultar da cooperação intermunicipal.

4. Conclusões e investigações futuras

A cooperação intermunicipal tem vindo a ser discutida nas últimas décadas como uma alternativa à privatização para a entrega dos serviços públicos com o objetivo de garantir a eficiência e explorar as possíveis economias de escala. Como por exemplo, a cooperação intermunicipal é uma opção para a entrega dos serviços por vários governos locais Europeu (BEL; FAGEDA; MUR, 2012). Este fenómeno tem sido verificado também no Brasil através da criação dos consórcios públicos que são acordos de cooperação que envolve vários governos locais para a resolução dos problemas que lhes são comuns e/ou para a provisão conjunta dos serviços públicos, que teve seu início na década de 1960 (SPINK, 2005). Neste artigo, propomos descrever e prever o que ocorre quanto aos custos organizacionais para a provisão de serviços na área dos resíduos sólidos e que têm vindo a ser prestado por um consórcio intermunicipal a operar no Estado de Santa Catarina.

Na literatura sobre a cooperação intermunicipal, os governos de pequenos portes são comumente citados como aqueles que tendem mais a cooperar com outros governos para a entrega dos serviços públicos (HEFETZ et al., 2012; et al.), e a cooperação se dá mais entre os governos da mesma região (BEL; WARNER, 2015). A cooperação intermunicipal está relacionada com baixos custos médios da produção e/ou entregas dos serviços para os municípios de pequeno porte (BEL; COSTAS, 2006).

Tendo em mente as proposições que acabamos de citar a cima, fizemos a nossa investigação podendo agora concluir de acordo com os nossos resultados que, os municípios de pequenos portes são mais propensos a cooperarem com outros governos locais e essa cooperação se dá mais entre os governos pertencentes à mesma região. Quanto à redução e/ou baixos custos médios associados à cooperação intermunicipal, os nossos resultados não mostraram essa tendência. Como mostra os resultados de Bel e Warner (2016), não existe uma clareza quanto a ganhos de eficiência que podem resultar da cooperação intermunicipal.

Em síntese, podemos questionar o que motivou esses aumentos nos custos totais e médios dos municípios com o consórcio, fomentando assim problemas que podem ser incluídas em novas agendas de pesquisa.

Referências Bibliográficas

ARAÚJO, Joaquim Filipe. Avaliação da gestão pública: a administração pós burocrática. 2007.

ABRUCIO, Fernando Luiz; SALETE FILIPPIM, Eliane; CHALOUN DIEGUEZ, Rodrigo. Inovação na cooperação intermunicipal no Brasil: a experiência da Federação Catarinense de Municípios (Fecam) na construção de consórcios públicos. **Revista de Administração Pública-RAP**, v. 47, n. 6, 2013.

BEL, Germà; COSTAS, Antón. Do public sector reforms get rusty? Local privatization in Spain. **The Journal of Policy Reform**, v. 9, n. 1, p. 1-24, 2006.

BEL, Germà; FAGEDA, Xavier. Big guys eat big cakes: Firm size and contracting in urban and rural areas. **International public management journal**, v. 14, n. 1, p. 4-26, 2011.

BEL, Germà; FAGEDA, Xavier. Local privatization, intermunicipal cooperation, transaction costs and political interests: evidence from Spain. **Research Institute of Applied Economics, Working Paper**, n. 2008/04, 2008.

BEL, Germà; FAGEDA, Xavier; MUR, Melania. Does cooperation reduce service delivery costs? Evidence from residential solid waste services. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 24, n. 1, p. 85-107, 2012.

BEL, Germà; FAGEDA, Xavier; WARNER, Mildred E. Is private production of public services cheaper than public production? A meta-regression analysis of solid waste and water services. **Journal of Policy Analysis and Management**, v. 29, n. 3, p. 553-577, 2010.

BEL, Germà; WARNER, Mildred E. Factors explaining inter-municipal cooperation in service delivery: a meta-regression analysis. **Journal of Economic Policy Reform**, v. 19, n. 2, p. 91-115, 2016.

BEL, Germà; WARNER, Mildred E. Inter-Municipal Cooperation and Costs: Expectations and evidence. **Public Administration**, v. 93, n. 1, p. 52-67, 2015.

BLAIKIE, Norman. **Designing social research**. Polity, 2009.

BLATTER, Joachim; BLUME, Till. In Search of Co-variance, Causal Mechanisms or Congruence? Towards a Plural Understanding of Case Studies. **Swiss Political Science Review**, v. 14, n. 2, p. 315-356, 2008.

BROWN, Trevor L.; POTOSKI, Matthew. Transaction costs and contracting: The practitioner perspective. **Public Performance & Management Review**, v. 28, n. 3, p. 326-351, 2005.

CAMÕES, P.J. O desing da investigação. In. **Metodologia para a investigação social**. Lisboa. Escolar editora, 2012. 103 - 120 p

CHRISTENSEN, Tom. Post-NPM and changing public governance. **Meiji Journal of Political Science and Economics**, v. 1, n. 1, p. 1-11, 2012.

DE MELLO, Luiz R.; LAGO-PENAS, Santiago. Local government cooperation for joint provision: the experiences of Brazil and Spain with inter-municipal consortia. 2012.

COSTA, Dália. A recolha dos dados: Técnicas utilizados. In. **Metodologia para a investigação social**. Lisboa. Escolar editora, 2012. 141 - 170 p

DUNLEAVY, Patrick et al. New public management is dead—long live digital-era governance. **Journal of public administration research and theory**, v. 16, n. 3, p. 467-494, 2006.

FEIOCK, Richard C. Rational choice and regional governance. **Journal of Urban Affairs**, v. 29, n. 1, p. 47-63, 2007.

GERRING, John. What is a case study and what is it good for?. **American political science review**, v. 98, n. 2, p. 341-354, 2004

GERIGK, Willson; FIALHO PESSALI, Huáscar. A promoção da cooperação nos consórcios intermunicipais de saúde do estado do Paraná. **Revista de Administração Pública-RAP**, v. 48, n. 6, 2014.

HEFETZ, Amir; WARNER, Mildred E. Contracting or public delivery? The importance of service, market, and management characteristics. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 22, n. 2, p. 289-317, 2011.

HEFETZ, Amir; WARNER, Mildred E.; VIGODA-GADOT, Eran. Privatization and intermunicipal contracting: the US local government experience 1992–2007. **Environment and Planning C: Government and Policy**, v. 30, n. 4, p. 675-692, 2012.

HOOD, Christopher. The “New Public Management” in the 1980s: variations on a theme. **Accounting, organizations and society**, v. 20, n. 2-3, p. 93-109, 1995.

HULST, J. R.; VAN MONTFORT, A. J. G. M. Institutional features of inter-municipal cooperation: Cooperative arrangements and their national contexts. **Public Policy and Administration**, v. 27, n. 2, p. 121-144, 2012.

KLIJN, Erik-Hans. Governance and governance networks in Europe: An assessment of ten years of research on the theme. **Public management review**, v. 10, n. 4, p. 505-525, 2008.

KLIJN, Erik-Hans; KOPPENJAN, Joop FM. Politicians and interactive decision making: Institutional spoilsports or playmakers. **Public Administration**, v. 78, n. 2, p. 365-387, 2000.

KLIJN, ERIK-HANS; KOPPENJAN, Joop; TERMEER, Katrien. Managing networks in the public sector: a theoretical study of management strategies in policy networks. **Public administration**, v. 73, n. 3, p. 437-454, 1995.

LAMOTHE, Scott; LAMOTHE, Meeyoung; FEIOCK, Richard C. Examining local government service delivery arrangements over time. **Urban Affairs Review**, v. 44, n. 1, p. 27-56, 2008.

LEROUX, Kelly; CARR, Jered B. Explaining local government cooperation on public works: Evidence from Michigan. **Public Works Management & Policy**, v. 12, n. 1, p. 344-358, 2007.

LEROUX, Kelly; BRANDENBURGER, Paul W.; PANDEY, Sanjay K. Interlocal service cooperation in US cities: A social network explanation. **Public Administration Review**, v. 70, n. 2, p. 268-278, 2010.

MACHADO, José Angelo; LEONE COSTA ANDRADE, Marta. Cooperação intergovernamental, consórcios públicos e sistemas de distribuição de custos e benefícios. **Revista de Administração Pública-RAP**, v. 48, n. 3, 2014.

MAOR, Moshe. The paradox of managerialism. **Public Administration Review**, v. 59, n. 1, p. 5-18, 1999.

MARQUES, Rui Cunha; DE WITTE, Kristof. Is big better? On scale and scope economies in the Portuguese water sector. **Economic Modelling**, v. 28, n. 3, p. 1009-1016, 2011.

MC QUAID, Ronald W. Theory of organizational partnership: Partnership advantages, disadvantages and success factors. In. **The new public governance: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance**. Routledge, 2010. p. 1 – 16.

OSBORNE, Stephen P. The new governance: A suitable case treatment?. In. **The new public governance: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance**. Routledge, 2010. p. 1 – 16.

PECI, Alketa; PIERANTI, Octavio Penna; RODRIGUES, Silvia. Governança e New Public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro. **Organizações & Sociedade**, v. 15, n. 46, p. 39-55, 2008.

POLLITT, Christopher. Bureaucracies Remember, Post-Bureaucratic Organizations Forget?. **Public Administration**, v. 87, n. 2, p. 198-218, 2009.

POLLITT, Christopher; DAN, Sorin. The impacts of the New Public Management in Europe: A meta-analysis. 2011.

RHODES, Rod AW. Understanding governance: Ten years on. **Organization studies**, v. 28, n. 8, p. 1243-1264, 2007.

SHRESTHA, Manoj K.; FEIOCK, Richard C. Transaction cost, exchange embeddedness, and interlocal cooperation in local public goods supply. **Political Research Quarterly**, v. 64, n. 3, p. 573-587, 2011.

SILVESTRE, Hugo Consciência. **Gestão pública: modelos de prestação no serviço público**. Lisboa: Escolar Editora, 2010. 282 p.

SILVESTRE, Hugo Consciência; MARQUES, Rui Cunha; GOMES, Ricardo Corrêa. Joined-up Government of utilities: a meta-review on a public–public partnership and inter-municipal cooperation in the water and wastewater industries. **Public Management Review**, p. 1-25, 2017.

SUZUKI, Juliana Akiko Noguchi; GOMES, João. Consórcios intermunicipais para a destinação de RSU em aterros regionais: estudo prospectivo para os municípios no Estado do Paraná. **Engenharia Sanitária e Ambiental**, v. 14, n. 2, p. 155-158, 2009.

SPINK, Peter. The inter-municipal consortia in Brazil: an institutional introduction. In: **CONGRESSO INTERNACIONAL CLAD**, X. 2005. p. 1-13.

TEISMAN, Geert R.; KLIJN, Erik-Hans. Partnership arrangements: governmental rhetoric or governance scheme?. **Public administration review**, v. 62, n. 2, p. 197-205, 2002.

VASCONCELOS ROCHA, Carlos. A cooperação federativa e a política de saúde: o caso dos Consórcios Intermunicipais de Saúde no estado do Paraná. **Cadernos Metrópole**, v. 18, n. 36, 2016.

VASCONCELOS ROCHA, Carlos. DE FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. Cooperação intermunicipal, reterritorialização da gestão pública e provisão de bens e serviços sociais no Brasil contemporâneo: a experiência dos Consórcios de Saúde de Minas Gerais. **Cadernos Metrópole**, n. 11, 2004.

YIN, R.K. **Estudo de caso: Planejamento de métodos**. Porto Alegre. Bookman, 2015. 290 p.

WARNER, Mildred E. Competition or cooperation in urban service delivery?. **Annals of Public and Cooperative Economics**, v. 82, n. 4, p. 421-435, 2011.

WARNER, Mildred E.; BEL, Germà. Competition or monopoly? Comparing privatization of local public services in the US and Spain. **Public Administration**, v. 86, n. 3, p. 723-735, 2008.

WARNER, Mildred E. Inter-municipal cooperation in the US: a regional governance solution?. **Urban public economics review**, n. 6, 2006.

WARNER, Mildred; HEFETZ, Amir. Applying market solutions to public services: An assessment of efficiency, equity, and voice. **Urban Affairs Review**, v. 38, n. 1, p. 70-89, 2002.

WARNER, Mildred; HEFETZ, Amir. Rural—urban differences in privatization: limits to the competitive state. **Environment and Planning C: Government and Policy**, v. 21, n. 5, p. 703-718, 2003.

ANEXOS

Gráfico – 1: Análise da evolução/previsão dos custos total

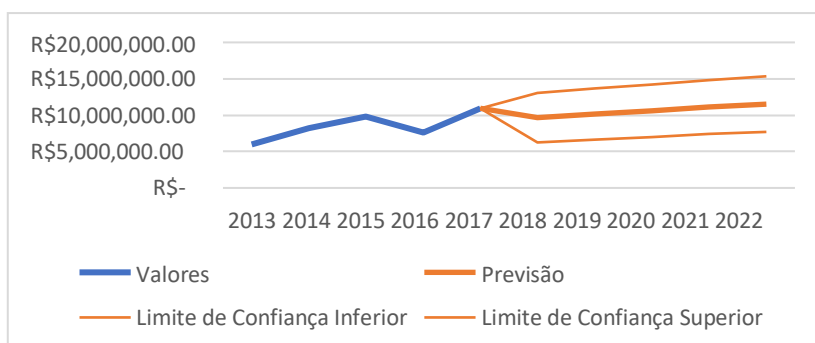


Gráfico – 2: Análise da evolução/previsão dos custos médio

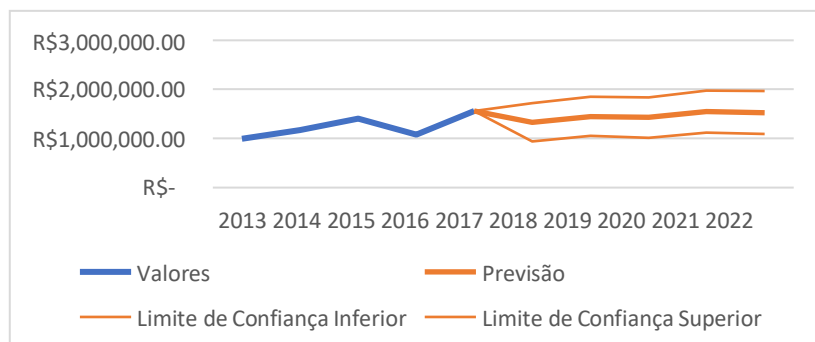


Gráfico – 3: Análise da evolução/previsão dos custos total – Cocal de Sul

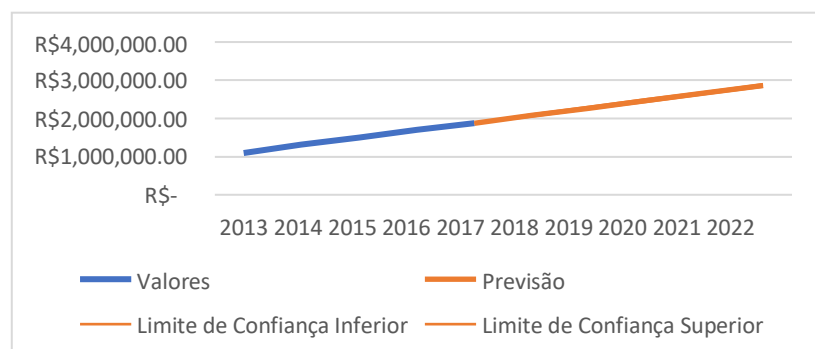


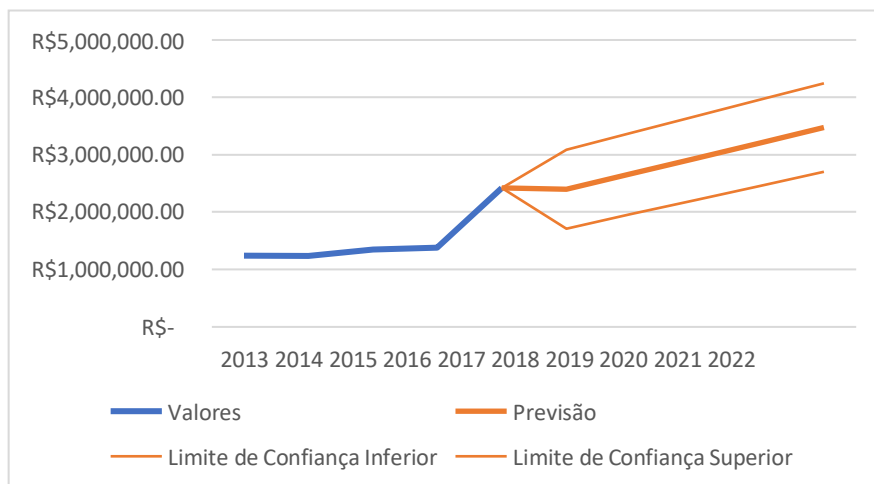
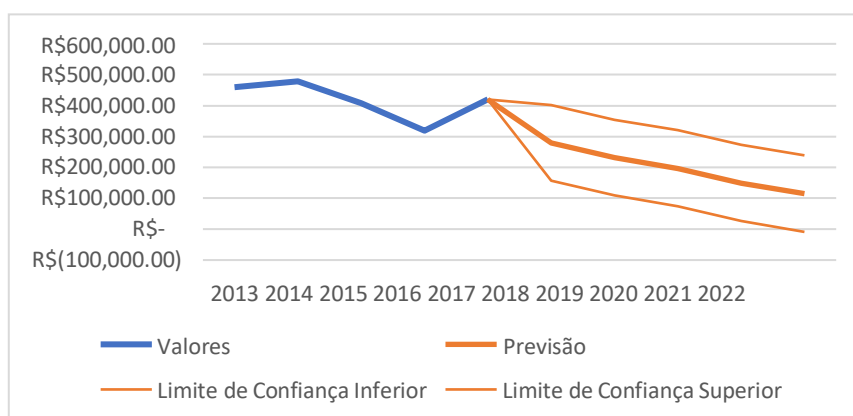
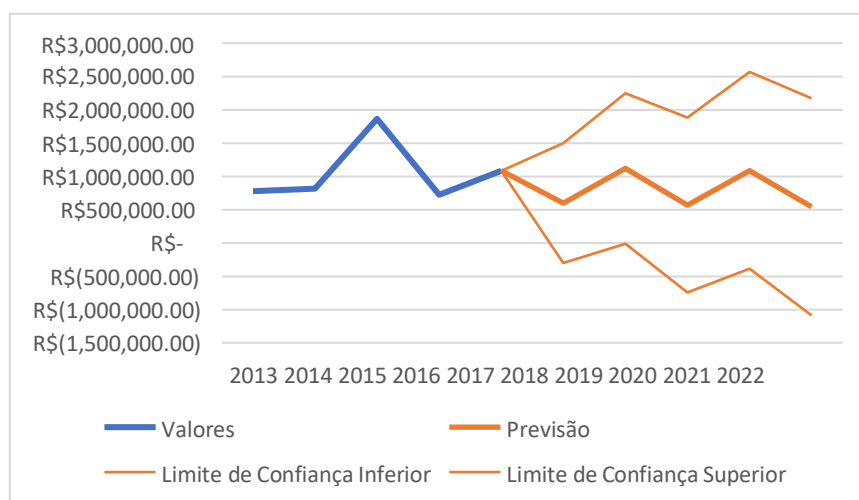
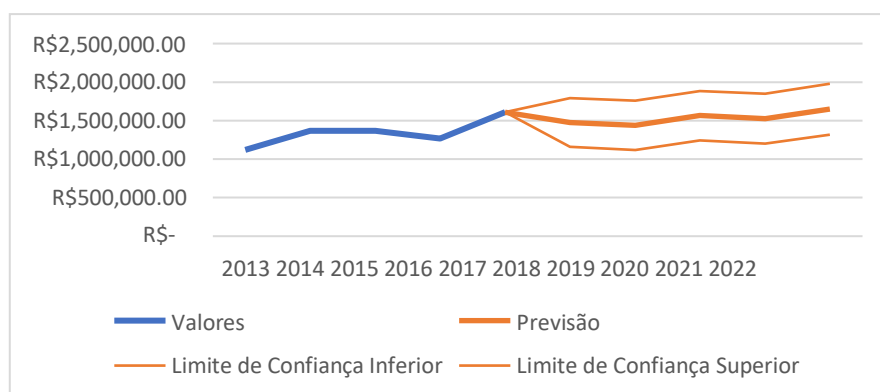
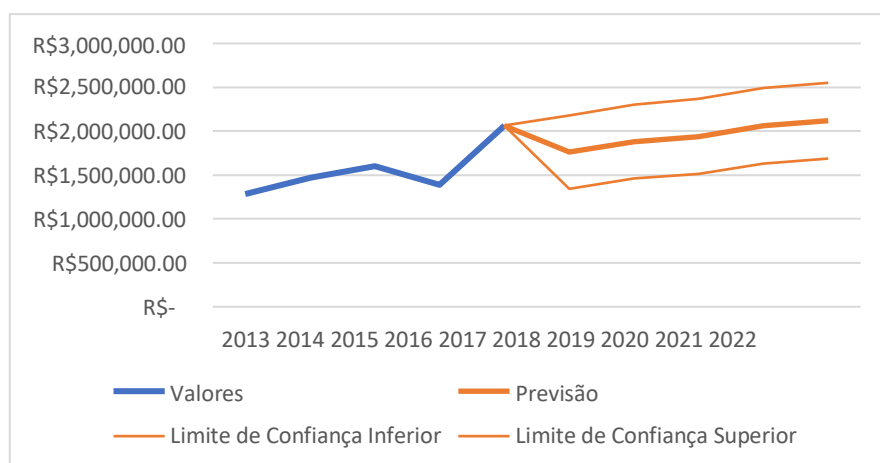
Gráfico – 4: *Análise da evolução/previsão dos custos totais- Urussanga***Gráfico – 5:** *Análise da evolução/previsão dos custos totais – Trevesio***Gráfico – 6:** *Análise da evolução/previsão dos custos totais – Lauro Muller*

Gráfico – 7: Análise da evolução/previsão dos custos totais – Morro da Fumaça**Gráfico – 8: Análise da evolução/previsão dos custos totais – Orleans****Gráfico – 9: Análise da evolução/previsão dos custos totais – Siderópolis**