



UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO  
- PPGDSE

**JAINNE SOARES COUTINHO**

**CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO  
COMPARTILHADA:** o caso do Consórcio Público Intermunicipal das Mesorregiões Norte e  
Leste Maranhense (CONLESTE) - 2005 a 2022.

São Luís

2022

**Jainne Soares Coutinho**

**CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO  
COMPARTILHADA: o caso do Consórcio Público Intermunicipal das Mesorregiões Norte e  
Leste Maranhense (CONLESTE) - 2005 a 2022.**

Dissertação apresentada no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico da Universidade Federal do Maranhão.

Linha de Pesquisa: 1. Desenvolvimento regional, agricultura e meio ambiente, com ênfase em Desenvolvimento regional.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Zimbrão Affonso de Paula

São Luís

2022

Coutinho, Jaine Soares.

CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO COMPARTILHADA: o caso do Consórcio Público Intermunicipal das Mesorregiões Norte e Leste Maranhense (CONLESTE) - 2005 a 2022.

103p.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Maranhão, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico, 2022.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Zimbrão Affonso de Paula

1. Consórcio Públicos Intermunicipais. 2. Desenvolvimento. 3. CONLESTE-MA.

**JAINNE SOARES COUTINHO**

**CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO  
COMPARTILHADA:** o caso do Consórcio Público Intermunicipal das Mesorregiões Norte e  
Leste Maranhense (CONLESTE) - 2005 a 2022.

Defesa de Dissertação apresentada no Programa de  
Pós-Graduação em Desenvolvimento  
Socioeconômico da Universidade Federal do  
Maranhão.

Aprovada em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Ricardo Zimbrão Affonso de Paula (Orientador)  
Universidade Federal do Maranhão

---

Prof. Dr. Alan Vasconcelos Santos  
Universidade Federal do Maranhão

---

Prof. Dr. Luiz Eduardo Simões de Souza  
Universidade Federal do Maranhão

## AGRADECIMENTOS

Fazer o mestrado durante a pandemia deflagrada pelo novo Coronavírus (Covid-19), tornou o processo mais solitário. Não houve tantas trocas com colegas e professores que seriam possíveis em uma turma presencial. No entanto, mesmo diante da adversidade, diante do novo formato de ensino, foi possível avançar na busca por mais conhecimento.

Quero agradecer a todos que tornaram isso possível, aos professores que mantiveram o mestrado vivo e aprenderam novas formas de repassar o conteúdo, em especial ao meu orientador Ricardo Zimbrão, que foi compreensivo diante dos diversos impasses e contribuiu com a minha pesquisa.

Aos meus colegas de turma, em especial a Juliana Arouche, Ronny Gabriel, Matheus Farias e Caio Guimarães, que apesar da distância se mantiveram presentes, sempre com acolhimento, palavras de conforto, compartilhamento de angústias e acima de tudo troca de conhecimentos.

Ao meu companheiro de jornada, Augusto Campos, que foi um bom ouvinte, incentivador e amigo em todas as horas em que eu estive lutando para continuar essa pesquisa, e aos nossos filhos (de quatro patas) Flora e Oliver, que mesmo sem entender nada, ficaram todas as madrugadas ao meu lado.

Agradeço imensamente à minha amada família que me permitiu chegar até aqui: minha vó Maria Leocádia, minha mãe Rosenilde Soares, meu pai Marcos Coutinho, minhas irmãs Jadna e Janaína Coutinho e minha prima Micheelly Coutinho.

Aos meus amigos Bruna Lersch, João Marques e Rodolfo Nunes que se dispuseram a tirar um tempo de suas rotinas atribuladas para ler meu trabalho, dar sugestões preciosas, contribuir com meu referencial teórico e com os dados quantitativos. Esse suporte me deu uma incrível força para entender os caminhos que minha pesquisa poderia trilhar.

Aos meus chefes e amigos de trabalho Juliana Alves e Roberto Matos, que entenderam a importância profissional desse momento em minha vida e que tanto me incentivaram quanto compreenderam minha ausência em alguns momentos. As minhas amigas Iana Amâncio, Gianna Beatriz e Lys Aquino, que me deram força, se preocuparam e escutaram todas as minhas angústias.

A todos os técnicos do CONLESTE, por contribuírem com a pesquisa, cedendo gentilmente um tempo para conversarmos sobre consórcios públicos. Sem esse apoio não seria possível traçar os resultados.

A Deus, acima de tudo, por me permitir concluir essa fase da minha vida.

*“Quanto mais palavras você conhece, mais poderoso você fica. É por isso que os japoneses proibiram nossa língua nativa. Limitando nossas palavras, eles estão limitando nosso poder. ”*

Mary Lynn Bracht. Herdeiras do Mar

## RESUMO

A abertura democrática, a partir da constituição de 1988, veio acompanhada da descentralização política, fiscal e administrativa, criando divisão de responsabilidades entre os entes federativos. Os municípios assumiram, então, a execução de políticas que anteriormente ficavam a cargo da União ou dos Estados. Os resultados da abertura democrática são antagônicos, por um lado os municípios tiveram maior autonomia, com maior participação da sociedade no controle e fiscalização da gestão pública, do outro lado houve uma redução da oferta de serviços públicos, dada a baixa capacidade fiscal dos municípios. Os consórcios intermunicipais se disseminaram, portanto, como uma alternativa de promoção do desenvolvimento local a partir da cooperação entre municípios e do pensamento focado em microrregiões, em territórios. Desse modo, a presente dissertação de mestrado se propõe a investigar em que medida esses consórcios podem mudar a realidade local dos municípios consorciados, se debruçando sobre o caso específico do Consórcio Público Intermunicipal das Mesorregiões Norte e Leste Maranhense – CONLESTE, criado em 2005 e ainda em vigor. Para isso, a metodologia empregada é *quali-quantitativa*, realizando, dessa forma: i) análise qualitativa do consórcio por meio de documentos-base e entrevistas semiestruturadas categorizadas de acordo com os parâmetros julgados pertinentes para a análise política e institucional dos consórcios públicos, propostas por Brito (2017) e Dieguez (2011); ii) análise quantitativa, para verificar a influência do consórcio ao longo dos anos nos indicadores municipais. Os resultados mostram que o consórcio é capaz de articular-se institucionalmente com o setor público, desde o âmbito municipal até o federal, além disso consegue se sustentar financeiramente e captar recursos. No entanto, o consórcio ainda não consegue ser efetivo institucionalmente em todos os municípios consorciados. Ademais, a população não é incluída nas decisões de forma direta do consórcio. Para verificar a influência do consórcio ao longo dos anos nos indicadores municipais, utilizou-se regressão de dados em painel com base nas variáveis dependentes escolhidas: PIB *per capita*, Emprego Formal, Rendimento médio e o índice de Desenvolvimento Municipal dos Municípios – Índice Firjan. Observou-se relação positiva para o Emprego Formal e o Rendimento Médio. A variável determinante CONLESTE não apresenta ter relação com a variável FIRJAN e o PIB *per capita*. Dessa forma, o consórcio ainda não é capaz de gerar desenvolvimento aos municípios por diversas limitações no formato de articulação e nas fragilidades de formulação de políticas públicas por parte dos governos municipais. No entanto, os dados não eximem a importância do Consórcio para o Maranhão, uma vez que este contribui em outros pontos importantes, tal como o fortalecimento institucional.

**Palavras-Chave:** Consórcio Públicos Intermunicipais; Desenvolvimento; CONLESTE-MA

## ABSTRACT

The democratic opening, starting with the 1988 constitution, was accompanied by political, fiscal and administrative decentralization, creating a division of responsibilities among the federative entities. The municipalities then took over the execution of policies that were previously the responsibility of the Union or the States. The results of the democratic opening are antagonistic, on the one hand the municipalities had greater autonomy, with greater participation of society in the control and supervision of public management, on the other hand there was a reduction in the supply of public services, given the low fiscal capacity of the municipalities. Intermunicipal consortia spread, therefore, as an alternative to promote local development based on cooperation between municipalities and thinking focused on microregions, on territories. Thus, this master's thesis proposes to investigate to what extent these consortia can change the local reality of the consortium municipalities, focusing on the specific case of the Intermunicipal Public Consortium of the North and East Maranhense Mesorregions - CONLESTE, created in 2005 and still in effect. For this, the methodology used is quali-quantitative, thus performing: i) qualitative analysis of the consortium through base documents and semi-structured interviews categorized according to the parameters deemed relevant for the political and institutional analysis of public consortia, proposals by Brito (2017) and Dieguez (2011); ii) quantitative analysis, to verify the influence of the consortium over the years on municipal indicators. The results show that the consortium is able to articulate institutionally with the public sector, from the municipal to the federal level, in addition to being able to support itself financially and raise funds. However, the consortium still cannot be institutionally effective in all consortium municipalities. In addition, the population is not directly included in the decisions of the consortium. To verify the influence of the consortium over the years on the municipal indicators, panel data regression was used based on the chosen dependent variables: GDP per capita, Formal Employment, Average Income and the Municipal Development Index of Municipalities – Firjan Index. There was a positive relationship between Formal Employment and Average Income. The determining variable CONLESTE does not appear to be related to the variable FIRJAN and GDP per capita. In this way, the consortium is not yet able to generate development for the municipalities due to various limitations in the articulation format and weaknesses in the formulation of public policies by municipal governments. However, the data do not exempt the importance of the Consortium for Maranhão, since it contributes to other important points, such as institutional strengthening.

**Keywords:** Intermunicipal Public Consortium; Development; CONLESTE-MA



## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CIDEM	Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Estado do Maranhão
CIF	Consórcio Intermunicipal da Fronteira
CIGABC	Consórcio Intermunicipal do Grande ABC
CIM	Consórcio Intermunicipal Multimodal
CINPRA	Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento
CIMPE	Consórcio Intermunicipal da Microrregião de Penápolis
CIP	Consórcio Público Intermunicipal
CIS	Consórcios Intermunicipais de Saúde
CISAB MG	Consórcio Intermunicipal Saneamento Básico da Zona da Mata de MG
CISMAE	Consórcio Intermunicipal de Saneamento Ambiental do Paraná
CISPAR	Consórcio Intermunicipal de Saneamento Ambiental do Paraná
CONGUARAS	Consórcio da Floresta dos Guaras
CONLAGOS	Consórcio Inter. de Desenvolvimento Regional dos Lagos Maranhenses
CONLESTE	Consórcio Público Intermunicipal das Mesorregiões Norte e Leste
CORESA	Consórcio Regional do Sul do Piauí
CNM	Confederação Nacional de Municípios
CORESA	Consórcio Regional do Sul do Piauí
DETRAN	Departamento Estadual de Trânsito
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
GTDN	Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre circulação de mercadorias e prestação de serviços
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IFDM	Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal
IPVA	Imposto Sobre Propriedade de Veículo Automotor
IRT	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
SAMU	Serviço de Atendimento Móvel de Urgência
SIM	Sistema de inspeção municipal
SUS	Sistema Único de Saúde
VAB	Valor Adicionado Bruto

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>GRÁFICO 1</b> - Quantidade de consórcios brasileiros constituídos por ano e década – 1960 a 2020 .....	38
<b>GRÁFICO 2</b> - Participações de municípios em consórcios intermunicipais no Brasil entre 2005 e 2019 (%) .....	39
<b>GRÁFICO 3</b> - Distribuição das participações de municípios em consórcios intermunicipais no Brasil nas principais áreas em 2011 e 2019.....	40
<b>GRÁFICO 4</b> - Quantidade de municípios do CONLESTE por faixa do IDH - 2010.....	66
<b>GRÁFICO 5</b> - População dos municípios do CONLESTE - 2021 - mil pessoas .....	67
<b>GRÁFICO 6</b> - Participação do Valor adicionado Bruto Setorial do Maranhão e do CONLESTE – 2019 .....	68

## **LISTA DE MAPAS**

<b>MAPA 1</b> - Municípios consorciados no Maranhão em 2019.....	47
<b>MAPA 2</b> - Municípios consorciados ao CONLESTE – novembro de 2022 .....	62

## LISTA DE TABELAS

<b>TABELA 1</b> - Quantidade de Municípios até 1988 e criados após 1988 - 2021 .....	27
<b>TABELA 2</b> - Receita Própria em relação a Receita Total dos municípios brasileiros - 2021.	29
<b>TABELA 3</b> – Municípios que fazem parte de consórcio público, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação - 2019 .....	34
<b>TABELA 4</b> - Municípios que participam de mais de um Consórcio Público .....	38
<b>TABELA 5</b> - Participação dos municípios em Consórcios Públicos Intermunicipais por classe populacional (2005-2019).....	40
<b>TABELA 6</b> - PIB per capita dos municípios do CONLESTE - 2005 a 2019.....	69
<b>TABELA 7</b> - Percentual de Recita Própria dos municípios do CONLESTE .....	70
<b>TABELA 9</b> - R <sup>2</sup> ajustado nos modelos de Efeito Randômico e Significância do CONLESTE para cada variável dependente.....	79
<b>TABELA 10</b> - Coeficientes da variável CONLESTE em cada modelo por variável dependente em efeitos randômicos.....	80
<b>TABELA 10</b> - Emprego Formal dos municípios do CONLESTE e Demais Municípios do Maranhão - 2005 a 2021 .....	102
<b>TABELA 11</b> - Razão entre os investimentos liquidados e a receita corrente líquida da administração pública municipal .....	103

## LISTA DE QUADROS

<b>QUADRO 1</b> - Linha do Tempo do processo Legal de formalização dos consórcios públicos no Brasil. (1981–2005).....	32
<b>QUADRO 2</b> - Tipos de Arranjos dos consórcios públicos.....	33
<b>QUADRO 3</b> - Quadro Resumo de experiências de consorciamento brasileiras.....	44
<b>QUADRO 4</b> - Resumo das etapas metodológicas da pesquisa.....	52
<b>QUADRO 5</b> - Lista de Entrevistados.....	54
<b>QUADRO 6</b> - Parâmetros de análise dos consórcios públicos.....	55
<b>QUADRO 7</b> - Variáveis selecionadas.....	57

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	16
<b>2</b>	<b>CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO REGIONAL</b> .....	18
<b>2.1</b>	<b>Desenvolvimento Econômico Regional</b> .....	18
<b>2.2</b>	<b>Consórcios Intermunicipais e as Instituições</b> .....	24
2.2.1	Produção de política públicas e o institucionalismo.....	24
2.2.2	Descentralização e Políticas públicas Municipais .....	27
2.2.3	Consórcios públicos intermunicipais: contextualização.....	31
<b>3</b>	<b>EXPERIÊNCIAS DE CONSORCIAMENTO.</b> .....	37
<b>3.1</b>	<b>Experiências de Consorciamento Nacionais</b> .....	37
<b>3.2</b>	<b>Experiências de Consorciamento Maranhenses</b> .....	46
<b>4</b>	<b>METODOLOGIA</b> .....	51
<b>4.1</b>	<b>Análise Documental</b> .....	52
<b>4.2</b>	<b>Entrevistas semiestruturadas</b> .....	53
<b>4.3</b>	<b>Análise de Conteúdo</b> .....	54
<b>4.4</b>	<b>Análise Quantitativa</b> .....	56
<b>5</b>	<b>RESULTADOS E DISCUSSÃO</b> .....	60
<b>5.1</b>	<b>O CONLESTE: Gênese, Estrutura e Dinâmica do Consórcio</b> .....	60
5.1.1	Como funciona o CONLESTE.....	60
5.1.2	Atuação do Consórcio .....	63
5.1.3	Perfil socioeconômico dos municípios.....	66
<b>5.2</b>	<b>O CONLESTE: o consórcio sob o ponto de vista das categorias de análise</b> .....	71
5.2.1	Densidade institucional .....	71
5.2.2	Trocas cognitivas.....	73
5.2.3	Governança democrática .....	74
5.2.4	Sustentabilidade financeira .....	75
5.2.5	Participação e Controle Social .....	76

5.3	O CONLESTE: Análise Quantitativa.....	79
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	83
	REFERÊNCIAL BIBLIOGRÁFICO .....	87
	APÊNDICE 1 - ROTEIRO 1 (ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS).....	94
	APÊNDICE 2 – ROTEIRO 2 (ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS) .....	95
	APÊNDICE 3 - ROTEIRO 3 (ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS).....	96
	ANEXO I – TESTES (ANÁLISES QUANTITATIVAS) .....	97
1.	Modelo 1: PIB <i>per capita</i> .....	97
2.	Modelo 2: Emprego Formal .....	98
3.	Modelo 3: Índice Firjan.....	99
4.	Modelo 4: Rendimento Médio .....	100
5.	Matriz de Correlação.....	101
	ANEXO II – TABELAS DE APOIO .....	102

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988 representou um marco fundamental na reestruturação do federalismo brasileiro. A abertura democrática veio acompanhada da descentralização política, fiscal e administrativa, criando uma divisão de responsabilidades entre os entes federativos. Os municípios assumiram execução de políticas que anteriormente ficavam a cargo da União ou dos Estados. Os resultados são antagônicos, por um lado os municípios tiveram maior autonomia, com maior participação da sociedade no controle e fiscalização da gestão pública, do outro lado houve uma redução da oferta de serviços públicos, dada a baixa capacidade fiscal dos municípios. Nesse sentido, a dimensão local do desenvolvimento socioeconômico ganha força a partir do protagonismo adquirido pelos municípios como sendo os entes subnacionais mais próximos ao território, mais passíveis de apreender as realidades locais.

Os consórcios intermunicipais se disseminaram, portanto, como uma alternativa de promoção do desenvolvimento local a partir da cooperação entre municípios e do pensamento focado em microrregiões, em territórios. Os municípios também começaram a se organizar em consórcios públicos para fazer frente ao aumento das despesas. Essa organização ocorreu tanto verticalmente, com os seus respectivos estados e a União Federal, quanto horizontalmente, com outros municípios.

Os consórcios intermunicipais representam inovações jurídico-administrativas que pretendem gerar sistemas de governança a partir da cooperação horizontal, a fim de aumentar a eficiência na execução de serviços públicos e incrementar as suas capacidades fiscais, otimizando os recursos públicos. Desse modo, são aqui entendidos como arranjos institucionais de cooperação voluntária, constituídos para produção específica de ações e soluções que efetivamente as entidades municipais teriam dificuldades em realizar sozinhas. Para o IBGE (2004), os consórcios diferenciam-se dos convênios por serem acordos firmados entre municípios que só podem ocorrer entre entes da mesma espécie, são vistos como um tipo específico de articulação política local. Para Cruz *et.al* (2009), os consórcios são forma de cooperação horizontal entre os municípios e são originados de entidades estatais ou sempre da mesma espécie para a realização de objetivos de interesse comum, mediante a utilização de recursos que os consorciados dispõem.

Assim, a presente dissertação de mestrado se propõe a investigar em que medida esses consórcios podem mudar a realidade local dos municípios consorciados, se debruçando sobre



o caso específico do Consórcio Público Intermunicipal das Mesorregiões Norte e Leste Maranhense – CONLESTE, criado em 2005 e ainda em vigor. Como objetivos específicos, tem-se: (i) identificar as forças e as fragilidades desse instrumento de gestão compartilhada; (ii) perceber continuidades e rupturas em sua implementação; (iii) verificar a capacidade institucional do consórcio em propor e implementar políticas públicas nos municípios (como ocorre, na prática, o processo de gestão compartilhada entre os municípios membros? Como as relações institucionais do consórcio são sustentadas? O consórcio tem solidez financeira para implementar suas ações? Como é na prática a participação dos atores?); (iv) propor uma interpretação da experiência de consorciamento intermunicipal na área de desenvolvimento socioeconômico promovida pelo CONLESTE.

Para isso, a metodologia empregada será quali-quantitativa, realizando, dessa forma: i) análise qualitativa do consórcio por meio de documentos-base e entrevistas semiestruturadas categorizadas de acordo com os parâmetros julgados pertinentes para a análise política e institucional dos consórcios públicos, propostas por Brito (2017) e Dieguez (2011); ii) análise quantitativa, por meio de levantamento de dados socioeconômicos dos municípios do CONLESTE, para investigar se os municípios consorciados possuem melhores características econômicas, fiscais e sociais e se há evolução nos indicadores.

O marco teórico adotado como referência para as análises advém dos estudos sobre o problema da ação coletiva e da abordagem neo-institucionalista de desenvolvimento. A referência ao neo-institucionalismo torna-se fundamental, uma vez que as interações entre governos envolvidos em problemas de ação coletiva são reguladas pelas instituições, tomadas mais amplamente como regras que definem quem são os agentes, quais as estratégias ou jogadas possíveis e quais os resultados que decorrem de cada uma delas (TSEBELIS, 1998). Ademais, vale abordar os conceitos de crescimento e desenvolvimento econômico, uma vez que esses arranjos se estruturam com o objetivo de fomentar desenvolvimento econômico impulsionando ações que possam valorizar a região.

Sendo assim, o trabalho está dividido em seis capítulos, incluindo esta introdução: o segundo capítulo apresenta o arcabouço teórico do objeto de estudo, o terceiro destina-se a contextualizar as experiências de consorciamento no Brasil e no Maranhão, o quarto descreve os aspectos metodológicos da pesquisa, o quinto contempla os resultados do estudo e por fim, o sexto capítulo traça as considerações finais.

## **2 CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO REGIONAL**

Este capítulo busca apresentar o referencial teórico que fundamenta o estudo. Ele está organizado em duas partes: a primeira refere-se ao tópico 2.1, que tem como objetivo abordar as teorias que definem o desenvolvimento socioeconômico, focando no desenvolvimento regional, com o intuito de dar respaldo técnico de conceitos chave que serão abordados nesse trabalho; a segunda parte refere-se ao tópico 2.2, que pretende realizar uma contextualização a respeito dos consórcios intermunicipais e abordar a importância da gestão compartilhada de políticas públicas, a cooperação e o institucionalismo, além de realizar alguns apontamentos sobre os dilemas municipais no novo pacto federativo.

### **2.1 Desenvolvimento Econômico Regional**

Na literatura econômica é possível encontrar uma vasta discussão a respeito das teorias de desenvolvimento econômico. Todos esses movimentos teóricos surgiram com o propósito de lastrear conclusões acerca da dinâmica das trajetórias de desenvolvimento da sociedade. Cabe destacar que a presente literatura traça uma importante diferença entre o crescimento e desenvolvimento econômico, no qual alguns autores consideram o crescimento como simples aumento de renda *per capita*, que por sua vez deve implicar mudanças estruturais na economia e na sociedade (BRESSER-PEREIRA, 2008). Já outra corrente acredita que essa relação não é automática e, por isso, o fim a ser perseguido é o de desenvolvimento econômico, que abarcaria mudanças estruturais para garantir maior justiça social e econômica, sem se restringir ao crescimento econômico. Em síntese, segundo Bresser-Pereira (2008), o desenvolvimento econômico provoca maior distribuição de renda, enquanto o crescimento econômico não produz tal efeito. Assim como apontam Vieira e Santos (2012):

O conceito de desenvolvimento é muito mais abrangente que o conceito de crescimento econômico. Enquanto o último demonstra uma variação na taxa de crescimento do PIB, o primeiro representa a melhoria das condições socioeconômicas dos indivíduos (VIEIRA E SANTOS, 2012, p.366).

Para a primeira corrente de economistas, o crescimento pode ser considerado um sinônimo ao desenvolvimento, sendo o incremento da renda per capita uma condição ao desenvolvimento, sem considerar a distribuição desse rendimento nos segmentos sociais. O desenvolvimento pode ser entendido como um processo histórico de crescimento sustentado de

renda ou valor adicionado por habitante, provocando um processo sistemático de acumulação de capital e progresso técnico ao sistema de produção (DUARTE, 2015). Alguns economistas passaram a atribuir a necessidade da existência de crescimento para a ocorrência do desenvolvimento. Para Furtado (2004) o desenvolvimento compreende a ideia de crescimento, mas a supera.

Para se traçar uma tentativa de resposta, não é demais lembrar certas ideias elementares: o crescimento econômico, tal qual o conhecemos, vem se fundando na preservação dos privilégios das elites que satisfazem seu afã de modernização; já o desenvolvimento se caracteriza pelo seu projeto social subjacente. Dispor de recursos para investir está longe de ser condição suficiente para preparar um melhor futuro para a massa da população. Mas quando o projeto social prioriza a efetiva melhoria das condições de vida dessa população, o crescimento se metamorfoseia em desenvolvimento (FURTADO, 2004, p. 2).

Nesse sentido, não se deve adotar apenas a maximização da renda ou da riqueza, como objetivo básico do processo de desenvolvimento, por isso o crescimento não deve ser considerado um fim em si mesmo. O desenvolvimento deve estar relacionado a melhorias de vida e a liberdade desfrutada (SEN, 2010). Para Sen (2010), as liberdades são categorizadas em cinco tipos: i) liberdades políticas, tal como direitos civis, voto e etc.; ii) facilidades econômicas, como condições de troca, renda, consumo; iii) oportunidades sociais, como educação, saúde e emprego; iv) garantia de transparência, baseado nas relações de segurança, sendo institucional ou individual; v) segurança protetora, no qual garante rede de segurança social, habitacional, saneamento e etc.

A expansão da liberdade é vista, por essa abordagem, como o principal fim e o principal meio do desenvolvimento. O desenvolvimento consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente. A eliminação de privações de liberdades substanciais, argumenta-se aqui, é constitutiva do desenvolvimento. [...] O desenvolvimento tem de estar relacionado sobretudo com a melhora da vida que levamos e das liberdades que desfrutamos. (SEN, 2010, p. 21-22)

É importante ponderar que o desenvolvimento econômico não ocorre de maneira igual e simultânea, é um processo que possui a característica de fortalecer áreas ou regiões com maior potencial de crescimento. Nesse sentido, a dinâmica local tornou-se objeto de estudo, devido as inter-relações existentes entre diferentes localidades (LIMA e SIMÕES, 2009). O conceito de desenvolvimento econômico regional dá ênfase às dinâmicas locais, no qual deve-se levar em

consideração os fatores históricos a ele relacionados, uma vez que alguns fatores podem ser essenciais para uma determinada região, enquanto para outras não (VIEIRA e SANTOS, 2012).

Segundo Diniz (2001), o desenvolvimento econômico tornou-se tema central dos governos após as guerras mundiais e as crises que ocorreram entre elas. Nesse movimento, surgiram diversas teorias sobre o desenvolvimento regional, cabendo destacar inicialmente os estudos de François Perroux (1967)<sup>1</sup>, que desenvolveu uma análise sobre o desenvolvimento desequilibrado.

A teoria do desenvolvimento desequilibrado foi inicialmente desenvolvida por Perroux, em 1955, com a noção de polos de desenvolvimento. Para o autor “o crescimento não surge em toda parte ao mesmo tempo, manifesta-se com intensidades variáveis, em pontos ou polos de crescimento; propaga-se, segundo vias diferentes e com efeitos finais variáveis, no conjunto da economia” (PERROUX, 1967, p. 164). Segundo ele, o crescimento não surge espontaneamente em todas as regiões: são as indústrias-motrizes que promovem o crescimento e induzem no ambiente efeitos de encadeamento com as indústrias correlatas, causando impulsos motores significativos no desenvolvimento local e regional (PERROUX, 1967).

Na mesma linha Myrdal<sup>2</sup> (1957) também contribuiu para a evolução do pensamento econômico regional. O autor demonstrou que as regiões ricas tendem a se tornar ainda mais ricas devido a um movimento de causação circular acumulativa. Myrdal (1957) destaca que um polo de desenvolvimento econômico pode se desenvolver cumulativamente em detrimento de outros, nesse movimento os indivíduos buscariam centros com maiores oportunidades de emprego e renda, tal como sintetizado no parágrafo abaixo.

A ideia que eu quero descrever neste capítulo é que não existe a tendência à auto estabilização automática no sistema social. O sistema por si só não caminha em direção à tipo algum de equilíbrio entre forças, mas está constantemente se movendo para longe desta situação. Em situação normal, uma mudança não atrai mudanças compensatórias, mas, em vez disso, atrai mudanças de apoio, que movem o sistema na mesma direção da primeira mudança, para ir muito além. Devido a esta causalidade circular, um processo social tende a se tornar cumulativo e frequentemente adquire velocidade em taxa acelerada (MYRDAL, 1957, p. 13).

---

<sup>1</sup> Esse autor parte das preposições de Schumpeter (1911), no que se refere ao papel das inovações na dinâmica capitalista.

<sup>2</sup> Assim como alguns autores citados anteriormente, Myrdal distingue o crescimento do desenvolvimento, sendo o desenvolvimento econômico a ascensão social de toda a sociedade (Myrdal, 1977).

Para o autor, o governo pode contribuir para que os países e regiões em desenvolvimento possam sair da situação de deterioração econômica, social e política. Como fator contracíclico, Myrdal (1977) aponta que as políticas públicas deliberadamente voltadas para a redução das desigualdades regionais retardam a trajetória de subdesenvolvimento dos países.

Paralelamente, Hirschman (1958) desenvolveu uma análise que destacava que as regiões mais desenvolvidas atraem capital e trabalho qualificado das regiões atrasadas, retroalimentando a desigualdade. O autor destaca a importância dos desequilíbrios, sendo por meio destes que as economias buscam potencializar seus recursos escassos. O autor pressupõe que o Estado deve incentivar o desenvolvimento, intervindo em situações em que há dificuldades de oferta no curso desigual do progresso dos setores, sobretudo em áreas onde o capital privado não atua. Observou-se que essas teorias mostram que as desigualdades regionais crescem conforme há polarizações em situações de crescimento.

No campo regional, teorias de polarização, da causação circular e do crescimento desequilibrado fornecem as bases para experiências instigantes de política, melhor representadas pela disseminação do planejamento regional e urbano, pelas estratégias de atração de investimentos de vulto e o deslanche de polos de desenvolvimento. As ações se dão no geral, de “cima para baixo”, a partir dos governos centrais ou federais. (GALVÃO, 2021, p.99).

Helmsing (1999), por sua vez, divide as políticas de desenvolvimento regional em 3 gerações, a primeira aborda o crescimento exógeno das regiões; a segunda geração, o endógeno das regiões; e a Terceira geração, a “superação” entre o exógeno e endógeno. A primeira geração é marcada perspectiva de redistribuição do crescimento econômico. Era um fato amplamente conhecido e empírico que o crescimento econômico não ocorria simultaneamente em um território, mas é seletivo e desigual, nesse momento o governo nacional foi o ator central na primeira geração políticas. Na segunda geração, que ocorreu pela década de 70 e início de 80, há no centro das políticas endógenas de desenvolvimento regional a noção de fazer aumentar as capacidades de desenvolvimento de uma região – desafiar a concorrência e as tecnologias internacionais. A diferença entre as duas gerações é que o governo não está mais no centro da decisão política. Em vez disso, o desenvolvimento endógeno enfatiza os papéis da cooperação entre empresas, das associações empresariais, dos sindicatos e do governo para desenvolver, em interação uns com os outros, habilidades específicas, recursos e “regras do jogo” (HELMSING, 1999).

A terceira geração das políticas de desenvolvimento regional, caracterizada pela “superação” entre as divisões de crescimento exógeno e endógeno. O Estado passa a ter o papel não somente de fomentar a oferta, mas também de garantir a demanda por produtos internos e externos diante das desigualdades regionais e globais. Também deve criar, nas regiões atrasadas, possibilidade de competitividade com as regiões desenvolvidas nacionais e mundiais, mantendo a competitividade das regiões nacionais mais desenvolvidas.

Nessa década (90), ocorreram mudanças institucionais, políticas, econômicas e sociais que fortaleceram as experiências locais de organização para fomentar o desenvolvimento dos territórios (ORTEGA *et.al*, 2015). Com base em estudo de Ortega *et.al* (2015), o desenvolvimento local ganhou destaque na América Latina a partir de alguns fatores, dentre eles: i) o fortalecimento de forças locais na luta pela redemocratização, marcado pela ascensão da sociedade civil organizada no qual houve crescente movimento de lutas pela democracia nos espaços de decisão; ii) motivação institucional, devido ao crescimento das responsabilidades de entes subnacionais na formulação e gestão das políticas públicas. Além disso, os autores apontam a importância da criação dos conselhos iii) desregulamentação da economia, no qual iniciou na década de 90 e levou a redução da participação do Estado na economia, produzindo um desenvolvimento autônomo, porém sem recursos suficientes. “Observa-se o surgimento de importantes experiências autônomas de concertação social com vistas a reocupar espaços de intervenção (ORTEGA *et.al*, 2015)”.

Para Bellingieri (2017) é a partir da década de 90 que a emergência do paradigma do desenvolvimento relacionado à valorização local e aos atores locais surge, reconduzindo o desenvolvimento regional como tema relevante. A ideia de que a difusão de políticas estratégicas governamentais é fundamental para a promoção do desenvolvimento, em escalas regionais ou municipais, também é fortalecida. Vale ressaltar que o desenvolvimento local não se refere ao desenvolvimento municipal, mas sim, a um território socialmente construído, podendo configurar-se como desenvolvimento de uma cidade, grupo de cidades ou de uma região.

No Brasil, segundo Brandão e Moraes (2009), a introdução da questão regional na agenda pública ocorreu a partir dos anos 1950, quando efetivamente tornou-se uma questão de Estado. Concomitantemente, Diniz (2001) enfatizou que a primeira interpretação acerca das desigualdades regionais, no Brasil e na América Latina, foi elaborada por meio do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste – GTDN, na década de 50, escrito por Celso

Furtado. O diagnóstico do GTDN (1967), que foi produzido no final do governo Juscelino Kubitschek (no qual a 1ª edição foi publicada em 1959), baseava-se na realidade regional. O documento demonstra primeiramente a disparidade de níveis de renda existentes entre Nordeste e Centro-Sul, e apresenta que Nordeste detinha um nível de crescimento substancialmente inferior ao crescimento econômico do Centro-Sul (GTDN, 1967, p.9).

O Nordeste<sup>3</sup> era considerado apenas exportador de produtos como açúcar, algodão, cacau, fumo e outros. Assim como afirma Pinto (2020) a industrialização do Centro-Sul, principalmente de São Paulo, foi favorecida por “transferências internas de recursos” da economia nordestina para o Centro-Sul. Segundo Diniz (2001), havia uma permanente transferência de recursos do Nordeste para financiar o desenvolvimento do Centro-Sul. A região Nordeste constituiu-se como a mais extensa área de baixo nível de desenvolvimento presente no continente americano, e quando se comparava a renda *per capita* do Centro-Sul, a do Nordeste não alcançava um terço (GTDN, 1967, p.16).

Nesse sentido, é sabido que no Brasil, o espaço geográfico foi ocupado de acordo com as necessidades da metrópole, ou seja, formaram-se economias regionais voltadas para fora e com pouca integração regional. Diversos autores, como Furtado (2009), Prado Júnior (1983), já retrataram essas estruturas produtivas<sup>4</sup> e as relações sociais de produção. Logo, essas experiências vividas pela economia brasileira seriam determinantes na configuração regional até os dias de hoje (DINIZ, 2001).

Portanto, o conceito de desenvolvimento, sobretudo aplicado aos processos de formação social e econômica do Brasil, deve ser entendido como um fenômeno com forte dimensão territorial. Seguindo essa tradição de pensamento e buscando superar desafios estruturais e ineficiências da divisão territorial brasileira, alguns instrumentos têm sido adotados como possíveis propulsores de estratégias de desenvolvimento, privilegiando os recortes territoriais e as potencialidades que deles emergem. Os consórcios intermunicipais, que se disseminaram no Brasil a partir dos anos 2000, são um exemplo desse fenômeno.

---

<sup>3</sup> O Nordeste exportava bens primários para o Centro-Sul e importava bens industrializados deste, sendo que havia desvantagens (barreiras alfandegárias ou outros mecanismos que protegiam a indústria brasileira do Centro-Sul) que impossibilitavam o Nordeste de importar bens industrializados do exterior

<sup>4</sup> A título de exemplo dessas estruturas produtivas, tem-se o açúcar no Nordeste, o ouro em Minas Gerais, o algodão no Maranhão, a madeira no Paraná, a borracha na Amazônia, do café no Sudeste.

## 2.2 Consórcios Intermunicipais e as Instituições

### 2.2.1 Produção de política públicas e o institucionalismo

No contexto brasileiro, com fortes disparidades regionais, a implementação de alternativas ao processo de desenvolvimento hegemônico dos países centrais é de suma importância. Com base na discussão apresentada acima, é essencial que o Estado assuma um papel ativo, posicionando-se como indutor de um processo de desenvolvimento que não se restrinja ao crescimento econômico, implementando políticas públicas que sejam capazes de lidar com as desigualdades estruturais brasileiras para garantir um desenvolvimento real, justo e inclusivo. Em especial, promover políticas de desenvolvimento regional que se desdobrem em ações de equidade inter-regional, é fundamental a partir da percepção dos desequilíbrios encontrados no nível de desenvolvimento das regiões e da renda *per capita* (FIGUEIREDO, 2009).

Ou seja, o papel do Estado em relação a criação de alternativas ao desenvolvimento regional é de alta relevância, por meios de instrumentos de intervenção, que vão desde processos de regionalização/descentralização, até a distribuição de recursos em áreas como logística, tecnologia, educação, concessão de incentivos, crédito e acumulação do capital social regional (ANGES *et al.*, 2013).

As políticas públicas orientam as ações da administração pública e buscam promover a sinergia entre sociedade, Estado e atores sociais (LIMA, 2013). No contexto econômico as políticas públicas são diretamente associadas às falhas de mercado, no qual a administração pública intervém para promover ótimos sociais que não são maximizados por agentes privados (FIGUEIREDO, 2009; LIMA, 2013).

Dentro de um quadro institucional, as Políticas Públicas de Desenvolvimento Regional se encaminham de forma exclusiva, para o domínio de Políticas Públicas, independente do âmbito da administração pública, agindo essencialmente nas falhas de mercado para atingir ótimos sociais. As Políticas Públicas de Desenvolvimento Regional são geradas a partir das falhas de mercado existentes nas regiões, com tendências normativas, a partir de um nível social ou politicamente indesejável, com sucessivos desequilíbrios da renda per capita ou entre o distinto comportamento de desenvolvimento das regiões. (LIMA, 2013, p.5).



Conforme estudo de Teixeira (2002), as políticas públicas visam “responder as demandas, principalmente dos setores marginalizados da sociedade, considerados como vulneráveis”. Para Brito (2017), “as políticas públicas definem, estrategicamente, os problemas que alcançam o status de problema público, que, portanto, merecem sua inclusão na agenda pública”.

Em outras palavras, o espaço de produção das políticas públicas é cada vez mais complexo, atravessado pela ação dos movimentos sociais, através de estratégias flexíveis e diversas, por organizações públicas não estatais, por espaços e múltiplos atores. Logo a visão de uma nítida separação em polos opostos dos atores sociais e das instituições políticas é cada vez mais distante o que sugere ainda a influência de outros atores na formulação e interpretação do problema público. (BRITO, 2017, p. 143)

Cabe destacar que as políticas públicas também podem ser promovidas por outros atores da sociedade. Souza (2006), retrata que alguns conceitos relacionados às políticas públicas focam apenas no papel dos governos, deixando de fora possibilidades de cooperação que podem ocorrer entre governos e outras instituições e grupos sociais. A cooperação interlocal não exige soluções imediatas, no entanto, os municípios ganham em economias de escala (PEREIRA e MOREIRA, 2016).

Para os governos locais é mais fácil assinar acordos de cooperação quando há homogeneidade entre os problemas existentes. De acordo com Klok *et al.* (2018), o tamanho da população é um fator que influencia a cooperação entre governos locais, uma vez que os recursos disponíveis por região são mais compatíveis. Assim, os municípios menores se utilizam do arranjo cooperativo para acessar benefícios financeiros, ganhar escala e traçar estratégias comuns. No caso dos municípios maiores a busca pela cooperação é menor, segundo os autores. Para eles, a legislação é necessária para a cooperação e as instituições políticas contribuem para a definição dos acordos.

Tsbelis (1998), fundamenta que as interações entre governos envolvidos em problemas de ação coletiva são reguladas pelas instituições, no qual a referência ao neo-institucionalismo torna-se fundamental. De modo geral, uma instituição é uma ação coletiva que controla, libera e amplia a ação individual (COMMONS, 1931). Nesse sentido, há diversas vertentes teóricas que buscam explicar a importância do estudo do institucionalismo.

Nesse âmbito há alguns autores que abordaram a teoria institucionalista<sup>5</sup>, destacando-se entre eles o economista Douglas North, que aponta que as instituições, quer sejam políticas ou econômicas, formam a estrutura de incentivos da sociedade, representando as regras do jogo, e as empresas ou organizações, são os jogadores (NORTH,1990).

Para North (1990) as organizações reduzem os custos de transação, aumentando a produtividade e o desempenho econômico. North (1990) aponta que as instituições são regras da sociedade, que agem através das organizações, e as ações são realizadas para a maximização do benefício próprio. Segundo Costa *et al.* (2011), o neo-institucionalismo<sup>6</sup>, proposto por North, contribui para elucidar as ações individuais e no caso dos consórcios públicos<sup>7</sup>, por exemplo, essa teoria pode contribuir para explicar os motivos para adesão dos municípios a esses arranjos. Autores institucionalistas demonstram que as instituições possuem um papel preponderante para a determinação do desempenho econômico das regiões.

A estratégia de desenvolvimento local deve incorporar a dimensão institucional através da articulação institucional e construção de parcerias, da capacitação de organizações parceiras, em especial das prefeituras municipais, bem como da construção de novas institucionalidades que representem uma nova esfera pública em nível local. Para levar a efeito uma estratégia de apoio ao desenvolvimento local, é necessário conhecer o quadro institucional existente, mapeando as instituições que atuam no território e as relações entre elas e a comunidade (ZAPATA, 2017. p.3).

Leão *et al.* (2020) realizaram um estudo mensurando um indicador multidimensional municipal, que capta as diferenças institucionais dos municípios a fim de avaliar a relação de desenvolvimento econômico e o papel institucional do Estado como agente capaz de reduzir conflitos, ampliar oportunidades, criar alternativas de cooperação e organização institucional. O indicador inclui entre as variáveis a realização de consórcios públicos pelos municípios, comprovando no modelo econométrico que os municípios brasileiros com melhor performance institucional<sup>8</sup>, possuem maior Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, maior nível de cooperação, alto PIB per capita, entre outras variáveis consideradas no estudo.

---

<sup>5</sup> “O institucionalismo revela um interesse permanente pelo papel e significado do poder e pelo conflito entre indivíduos e entre instituições na vida socioeconômica. O institucionalismo é crítico em relação ao atomismo e reducionismo da teoria neoclássica” (Estevão, 2004, p. 3 e 7)

<sup>6</sup> O neo-institucionalismo é uma escola que discorre sobre análises da economia a partir da evolução das instituições (NORTH, 1990). São elas: Institucionalismo Histórico, Institucionalismo da Escolha Racional e Institucionalismo Sociológico e Economia Institucional.

<sup>7</sup> No processo de formação dos consórcios intermunicipais, os estudos dos neo-institucionalistas são fonte de análise comparativa, resguardadas suas devidas contextualizações.

<sup>8</sup> Os autores consideram como variáveis para construção do indicador as legislações vigentes nos municípios, plano diretor, existência de código de obras e os consórcios públicos.

É desafiador entender o papel das organizações que existem nos territórios e suas relações com outras organizações (internas ou externas). Para Sá e de Souza (2011, p.4) “As organizações são endêmicas nas sociedades modernas. Atualmente é possível observar uma complexa articulação dos grupos sociais em torno de organizações que possam atender suas necessidades”. Para os autores, parte-se do pressuposto que o desenvolvimento está associado ao tecido institucional, organizacional e ao grau de cooperação institucional de um determinado território. Dessa forma, acredita-se que para atingir o desenvolvimento devem existir organizações locais que podem possuir esforços e promovam ações para fortalecer instituições e a comunidade (SÁ e DE SOUZA, 2011,).

### 2.2.2 Descentralização e Políticas públicas Municipais

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu o princípio da autonomia federativa, garantindo importantes avanços no processo de descentralização de políticas públicas, porém sobrepôs competências entre os entes federados. Assim, a constituição promoveu diretrizes que possibilitam que o desenho institucional esteja em constante transformação, motivadas por interesses cooperativos ou competitivos (LINHARES *et al.*, 2012).

Um processo de descentralização fiscal é justificado por diversos fatores, tais como: econômicos, culturais, políticos, institucionais e geográficos. O poder público local ganhou maior autonomia na gestão de serviços públicos. Com o novo pacto federativo o número de municípios existentes no Brasil cresceu consideravelmente, tal como mostra a tabela abaixo:

**TABELA 1 - Quantidade de Municípios até 1988 e criados após 1988 - 2021**

Municípios	
Número de Municípios até 1988	4.200
Criados entre 1999 e 2021	1.370
<b>Total</b>	<b>5.570</b>

Fonte: IBGE; elaboração própria

Os municípios assumiram, então, a execução de políticas que anteriormente ficavam a cargo da União ou dos Estados<sup>9</sup>. A abertura democrática veio acompanhada da descentralização

<sup>9</sup> Com base na Constituição, Artigo 30, compete aos municípios : I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei; IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial; VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da união e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; VII - prestar, com a cooperação

política, fiscal e administrativa, criando uma divisão de responsabilidades entre os entes federativos. A dimensão local do desenvolvimento socioeconômico ganha força, a partir da proliferação de instâncias formais de participação popular e do protagonismo adquirido pelos municípios como sendo os entes subnacionais mais próximos ao território e, por isso, mais passíveis de apreender as realidades locais.

A constituição, entre outras funções, instituiu mecanismos para envolvimento de atores políticos, econômicos e sociais na formulação de políticas públicas, uma vez que ampliou instrumentos de controle, participação e transparência, porém tornou mais complexo o ambiente institucional para a formulação, a coordenação e a execução de políticas no Brasil (PIRES e GOMIDE, 2014)

O principal objetivo dessa autonomia delegada aos municípios era a descentralização do poder, que anteriormente era concentrada no estado e de forma massiva na união, e esse era o principal entrave da questão, uma vez que eram os municípios quem estavam em contato direto com a população, e só eles sabiam realmente as reais necessidades da mesma. Com esse contato mais próximo, os municípios poderiam atuar de forma mais concisa em políticas públicas específicas para a sua população (ADORNI, 2019, p.15).

No entanto os municípios apresentam uma frágil base econômica, além da existência da ineficiência administrativa, que permite que o recurso próprio na maioria dos municípios não vá além de 5% do total da receita. Nesse sentido, existe a dificuldade de obter autonomia para a realização de políticas próprias sem vinculação aos programas federais e ou estaduais (TEIXEIRA, 2002). O montante de arrecadação municipal depende da capacidade tributária e do esforço fiscal para explorar determinada base, no entanto muitos municípios de pequeno porte possuem imóveis de baixo valor, e baixa presença do setor de serviços, o que impossibilita a geração de receita tributária própria (SINZATO *et.al*, 2020).

Com base nos dados do Tesouro Nacional<sup>10</sup>, em 2021, em média a receita própria dos municípios brasileiros representou 8,2% do total da receita total<sup>11</sup>. Observa-se que os

---

técnica e financeira da união e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população; VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. (BRASIL, 1988, Art. 30)

<sup>10</sup> O SINCONFI apresenta dados para 5.395 municípios brasileiros.

<sup>11</sup> A Receita Total engloba as Receitas Correntes e as Receitas de Capital. As Receitas Correntes, por sua vez, somam a Receita Tributária – que congrega os impostos, as taxas e as contribuições de melhoria –, as Receitas de Contribuição, as Receitas Patrimoniais, Receitas de serviços, Transferências Correntes – que contam tanto com as transferências intergovernamentais da União (em especial o FPM e as transferências do SUS e da educação – e outras receitas correntes dos Estados (destacando-se a quota parte do ICMS) quanto com as transferências

municípios das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste possuem menores capacidades tributárias quando comparados aos municípios do Sul e Sudeste (**TABELA 2**). Isso denota que os municípios do Nordeste possuem maior dependência das transferências correntes, tanto do estado quando da união. Destaca-se que os municípios com menores percentuais de arrecadação localizam-se no Maranhão (Junco do Maranhão com 4,3 mil habitantes), Piauí (Jacobina do Piauí com 5,7 mil habitantes) e Alagoas (Porto de Calvo com 27,2 mil habitantes) <sup>12</sup>.

**TABELA 2** - Receita Própria em relação a Receita Total dos municípios brasileiros - 2021

Região	Estados	Média da participação (Receita Própria /Receita Total) dos municípios
Sudeste	SP	14,33
	RJ	10,93
	ES	8,35
	MG	6,72
Sul	SC	12,42
	PR	10,60
	RS	9,72
Centro-Oeste	MS	12,21
	MT	11,78
	GO	9,96
Nordeste	SE	6,86
	PA	6,46
	BA	5,92
	PE	5,29
	CE	4,76
	PI	3,76
	AL	3,75
	MA	3,47
	PB	3,20
Norte	RO	8,99
	TO	6,36
	RN	5,27
	AC	4,99
	RR	4,81
	AP	3,78
	AM	3,56

Fonte: SINCONFI/Tesouro Nacional; elaboração própria

Como observado na **TABELA 2**, a arrecadação própria não é suficiente para a manutenção da máquina pública dos municípios. Nesse sentido, as transferências

multigovernamentais – o FUNDEB (SINZATO et.al, 2020, p.2). Para o cálculo considerou-se a receita própria (Impostos, taxas e contribuições de melhoria) e a Receita total.

<sup>12</sup> Para efeitos desse trabalho, não cabe a discussão presente na PEC do Pacto Federativo, no qual propõe que os municípios com menos de cinco mil habitantes devem comprovar arrecadação de no mínimo 10% da receita própria do Município, se não tiver, o município será extinto e anexado a outros maiores. A ideia dessa seção é abordar que uma das alternativas a esses municípios é a cooperação.

intragovernamentais vêm pra suprir essa demanda, sendo as principais: Fundo de Participação dos Municípios (FPM); o Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados (IPI – exportação); o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério (FUNDEB); Imposto do Estado Sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA); Imposto do Estado sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias (ICMS); e o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) (ADORNI, 2019).

Destaca-se que os serviços relacionados a saúde e educação possuem um limite mínimo de gastos a serem destinados, garantidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pela constituição<sup>13</sup>, também ficou definido um limite máximo de gastos com pessoal ativo<sup>14</sup>. Nota-se, então, que os municípios possuem diversas despesas obrigatórias.

Além da enorme preocupação que os municípios passaram a ter em relação as novas atribuições estabelecidas pela constituição, outro fator que deve ser levado em consideração também, é que além de todos os gastos que os municípios devem realizar para a execução de todas essas atividades, e principalmente pela delimitação aos gastos com a saúde e educação, os mesmos também devem se preocupar no que lhe concerne as suas despesas, como os gastos com a folha de pagamento de seus funcionários, execução de demais serviços essenciais para o funcionamento do município e, principalmente, para a realização de investimentos nos serviços públicos prestados pelo município. (ADORNI, 2019, p.17)

Nesse contexto, a situação dos municípios no novo pacto federativo merece destaque, pois responde por um importante dilema na gestão de políticas públicas. Esses entes assumiram importantes responsabilidades no âmbito da implementação de políticas sem, contudo, ampliação de suas capacidades fiscais. Abrucio e Laczynski (2013), destacam que embora haja pontos positivos na autonomia municipal, existem dificuldades ligadas à política, ao financeiro e a administração do município. Isso significa que há uma fragilidade fundamental na administração municipal, o que onera os estados e a União, por terem que contrabalancear as deficiências da gestão municipal e, ainda pior, impactam diretamente no bem-estar da população (GARSON, 2009).

---

<sup>13</sup> Para os municípios, o percentual é de 15% de impostos específicos e de recursos repassados pelo Estado e União para a saúde e 25% para a educação.

<sup>14</sup> Segundo a Lei Complementar nº 101/2000, os municípios podem gastar até 60% de sua Receita Corrente Líquida – RCL (BRASIL, 2000).

De maneira ampla, os consórcios representam uma alternativa importante para a implementação de políticas públicas por parte dos governos locais, em especial em municípios de pequeno porte, com baixos orçamentos. Portanto, além da coordenação nacional em termos de redistribuição de recursos, é preciso pensar em arranjos territoriais que promovam a implementação de políticas públicas para o desenvolvimento dos territórios.

### 2.2.3 Consórcios públicos intermunicipais: contextualização

O consórcio intermunicipal surge, portanto, como mais uma alternativa de promoção do desenvolvimento local a partir da cooperação entre municípios e do pensamento focado em microrregiões, em territórios. Os Consórcios Públicos Intermunicipais foram formalizados pela primeira vez na Constituição de 1937. A partir de então os municípios foram reconhecidos como pessoas jurídicas de direito público, autorizados a formarem agrupamentos com a finalidade de instalar, explorar e administrar serviços públicos comum. Na constituição de 1891 os consórcios se constituíam apenas como contratos, que, caso houvesse acordos entre municípios, o governo estadual deveria aprovar.

Contudo, somente a partir da década de 80 esse instrumento de cooperação se disseminou de forma mais significativa, com a constituição de 1988. Vale destacar que a regulamentação que disciplina a criação e o funcionamento dos consórcios públicos, foi promulgada em 2005, com a lei 11.107 (BRASIL, 2005).

O objetivo maior da Lei dos Consórcios é incrementar as iniciativas de gestão associada de serviços públicos por entes relacionados de forma horizontal, representando o reconhecimento de que a implementação de mecanismos cooperativos é fundamental para fazer frente aos problemas [nos diferentes recortes territoriais]. A promulgação da lei abre novo caminho para o associativismo federativo no Brasil, porém, ainda há um longo caminho a ser percorrido para que se aperfeiçoem estes instrumentos de gestão associada e gestão metropolitana no Brasil (BALDISSERA, 2015, p. 38).

O processo de formalização dos consórcios públicos intermunicipais pode ser melhor visualizado no **QUADRO 1**. Observa-se que houve longo caminho até a criação da Lei dos Consórcios, que proporcionou maior segurança jurídica e permitiu sua expansão para diversas áreas. Para Machado e Andrade (2014), a necessidade de regulamentação legal dos consórcios

foi necessária pois estes encontravam-se difundidos no território nacional e eram fragilizados institucionalmente.

**QUADRO 1** - Linha do Tempo do processo Legal de formalização dos consórcios públicos no Brasil. (1981–2005).

TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL DOS CONSÓRCIOS	
<b>Constituição de 1891</b>	Permite a forma de associação do tipo Consórcio Público Intermunicipal (CPI), os consórcios são constituídos como contratos;
<b>Constituição de 1937</b>	Consórcios previstos como pessoas jurídicas de direito público;
<b>Constituição de 1967</b>	Os municípios podem celebrar convênios, para realização de obras ou de serviços públicos;
<b>Constituição Federal de 1988</b>	A ideia de consorciamento ganha força com o novo pacto Federativo;
<b>Emenda Constitucional (EC) nº 19, de 4 de junho de 1998</b>	Permitiu a formalização dos consórcios públicos; § 1º O consórcio público constituirá associação pública (1) ou pessoa jurídica de direito privado (2);
<b>Lei nº 11.107, em 6 de abril de 2005</b>	Lei dos Consórcios Públicos, contendo normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos;
<b>Decreto nº 6.017, de 17-1-2007</b>	Regulamenta a Lei 11.107.

Fonte: Elaboração própria com base nas constituições brasileiras

A definição de consórcios enfrentou uma série de problemas conceituais, em medida pela larga semelhança com os convênios, que pode ser celebrado entre entidades públicas de natureza diversa. A fim de conceituar os consórcios pode-se considerar que esses arranjos são “forma de cooperação entre os municípios, destinados a solucionar problemas e obter resultados conjuntos de natureza superior às capacidades política, financeira e operacional individual de seus integrantes”. (CRUZ, 2009, p.2). Destaca-se que a cooperação voluntária entre municípios pode ocorrer por diversos motivos, tal como apontam Strelec e Fonseca (2011).

Em razão do volume e da diversidade de políticas públicas necessárias ao atendimento das demandas regionais, os objetivos dos consórcios públicos não necessariamente precisariam ser únicos ou tratarem especificamente de determinada política pública. Poderiam, portanto, assumir formatos diversos, de acordo com as necessidades de cada consorciado. Por exemplo, um determinado consórcio, que tivesse por objetivo o “desenvolvimento regional”, poderia estabelecer convênios de cooperação em diversas áreas – com entes federativos distintos, integrantes do consórcio. Igualmente, um mesmo ente federativo poderia integrar diversos consórcios, pactuando objetivos distintos com cada um deles. (STRELEC e FONSECA, 2011, p. 129)

Os consórcios só podem ser formados por entes federativos, ou seja, apenas entre Municípios (intermunicipais) ou entre Estados, ou entre Municípios, Estados e/ou Distrito Federal ou, ainda, pela junção de todas as esferas federativas, conforme pode ser visto no



**QUADRO 2** (CNM, 2016; STRELEC e FONSECA, 2011; PRATES, 2012)). Para Fonseca (2011), a lei dos consórcios permite a articulação entre municípios não limítrofes, ou pertencentes a diferentes estados da Federação.

**QUADRO 2 - Tipos de Arranjos dos consórcios públicos**

Tipos de Arranjos	Cooperação entre Federados
Arranjos Verticais	Município — Estado; Município — União; Estado — União
Arranjos Horizontais	Município — Município; Estado — Estado
Arranjos Mistos	União — Estado — Município

Fonte: Prates (2012); elaboração própria.

Outro ponto importante a respeito dos consórcios são as formas de financiamento. Com base no estudo da CNM (2022), eles podem formalizar: i) contratos de rateio, no qual os entes consorciados se comprometem a transferir recursos financeiros para a realização das despesas do consórcio, sendo este o meio mais comum entre os consórcios; ii) contratos de programa, que é celebrado com cada ente consorciado a fim de estabelecer custos e pagamentos específicos pelos serviços por si utilizados; iii) contrato<sup>15</sup>, em que é celebrado sempre que o consórcio fornecer bens ou prestar serviços para determinado ente consorciado; iv) arrecadação de tarifas ou outros preços públicos, o consórcio pode emitir documentos de cobrança e exercer atividades de arrecadação de tarifas e outros preços públicos pela prestação de serviços; v) outras formas de receita permitem que o consórcio receba auxílios, contratar operação de crédito, contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos do governo.

Conforme dados da Confederação Nacional de Municípios – CNM, em 2020, o montante de consórcios públicos intermunicipais no País cresceu 147%, em relação a 2005. Com base no levantamento do IBGE, por meio da Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC, em 2019<sup>16</sup>, os municípios que participaram de algum consórcio público intermunicipal, estiveram concentrados nas áreas de Saúde (31,1%), Manejo de Resíduos Sólidos (12,5%), Meio Ambiente (9,9%), Desenvolvimento Urbano (8,5%), Saneamento básico

<sup>15</sup> Este diferencia-se do contrato de programa pois o contrato de programa é celebrado quando há, de fato, a gestão associada de serviços públicos. Nesse caso, o fornecimento de bens ou a prestação de serviços que fujam à definição de “serviço público” podem/devem ser regulamentados pelo contrato (CNM, 2022).

<sup>16</sup> Último ano disponibilizado dos dados sobre consórcios públicos, na Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC.

(578%), Turismo (5,3%) e outros<sup>17</sup>. Ainda segundo a pesquisa, os municípios que fazem parte de algum consórcio público concentram-se principalmente nas regiões Sudeste e Sul do País (TABELA 3).

**TABELA 3** – Municípios que fazem parte de consórcio público, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação - 2019

Grandes Regiões e Unidades da Federação	Total de municípios em consórcios Intermunicipais	(%)
<b>Brasil</b>	<b>3 665</b>	<b>100,0</b>
Sudeste	1 301	35,5
Sul	1 038	28,3
Nordeste	917	25,0
Centro-Oeste	297	8,1
Norte	112	3,1

Fonte: MUNIC-IBGE; elaboração própria

O crescimento do montante de consórcios públicos reflete o reconhecimento e aceitação desses arranjos como instrumentos alternativos de gestão e elaboração de políticas públicas. No que concerne ao desenvolvimento socioeconômico das regiões, os consórcios públicos possibilitam a articulação regional ascendente; o fortalecimento da autonomia municipal, graças a expansão da capacidade de diálogo e de negociação junto a órgãos de outros entes federativos e entidades privadas; e na construção de uma visão territorial do desenvolvimento, permitindo o fortalecimento de vínculos identitários, tal como analisa Cruz (2001, p. 201).

A importância atribuída aos consórcios também está centrada na configuração desse arranjo como fórum de discussão, planejamento e implementação de políticas produzidas de forma compartilhada. Além disso, por se constituir como um novo espaço de articulação dos entes federativos, os consórcios inauguram uma nova forma de governança, se consolidando como propulsor de desenvolvimento local, tornando as políticas públicas mais efetivas.

Entretanto, no que concerne à atuação efetiva dos consórcios intermunicipais como agentes de desenvolvimento, o maior desafio recai sobre a capacidade orçamentária dos municípios. Para planejar, executar e implementar políticas públicas, esses entes dependem da ampliação de suas receitas, o que esbarra nas competências tributárias municipais – que são limitadas – e no sistema de repasses intergovernamentais. Do lado da despesa, é imprescindível saber qual a atribuição de encargos para executarem as ações que são propostas, a partir de suas receitas operacionais - principalmente tributárias (GARSON, 2009). A alternativa de

<sup>17</sup> As demais áreas são: Educação, Saúde, Assistência e desenvolvimento social, Cultura, Habitação, Meio Ambiente, Transporte, Gestão de águas e Manejo de resíduos sólidos.

implementação dos consórcios, destacadamente em municípios de pequeno porte, onde as demandas econômicas e sociais são elevadíssimas, fortalece a situação fiscal, pois maior parte da arrecadação dos municípios maranhenses é comprometida com despesas obrigatórias.

No âmbito do desenvolvimento socioeconômico, é interessante analisar a implementação de Consórcios Públicos Intermunicipais como estratégia de promoção do desenvolvimento local integral, que fomente as potencialidades econômicas dos territórios, ao mesmo tempo que considere a ampliação das capacidades dos indivíduos, de modo a garantir plena liberdade de direitos e de consciência nas escolhas da população, principalmente àqueles grupos com maior vulnerabilidade social.

O estabelecimento dos consórcios intermunicipais depende de fatores locais, tais como: conjuntura política, interesse dos atores, escassez de recursos, realidade cultura local e outros. No estudo de Dallabrida e Zimermann (2009), viu-se que a constituição desses arranjos, no período de 1980 até 2005, estruturou-se em um ambiente com pouca participação da União, dos estados e da sociedade civil, além do mais, viu-se que a falta de instrumentos de planejamento sólidos de médio e longo prazo ocasionaram na extinção de alguns desses arranjos.

Dallabrida e Zimermann (2009) também apontam que a integração dos municípios por si para o desenvolvimento trazem poucos resultados e que não se tem muito fôlego na produção de políticas públicas, no caso do Rio Grande do Sul os autores constataram que a cooperação municipal com o objetivo de promover o desenvolvimento local e regional foi incipiente frente aos problemas, deve-se, portanto, pensar os consórcios como uma instância tática e operacional de execução do planejamento das ações formuladas dentro dos conselhos regionais de desenvolvimento.

Também foram apresentados como obstáculos de formação de consórcios, as divergências de agendas governamentais e a desarticulação entre formuladores e executores das políticas públicas, principalmente quando há o envolvimento de incentivos de agentes externos. Logo, o sucesso dos consórcios intermunicipais não ocorre de imediato e apenas o estabelecimento da parceria não ocasiona no êxito do arranjo institucional.

A constituição desses arranjos, passa por diversos problemas, dada a complexidade da promoção de ações colaborativas e dadas as dificuldades no processamento institucional de espaços efetivamente participativos e democráticos. Durante a implantação, há obstáculos que devem ser superados, como a falta de sustentação orçamentária dessas iniciativas, além da

dificuldade de gestão cotidiana quer seja administrativa<sup>18</sup> ou espacial. Não se pode deixar de mencionar que há problemas ocasionados pela falta de definição exata de quais são as problemáticas comuns inerentes ao território. Dessa forma, considera-se relevante estudar as experiências de consorciamento existentes, demonstrando os casos de sucesso e quais não obtiveram êxito nessa forma de articulação institucional.

---

<sup>18</sup> A estruturação gerencial dos consórcios intermunicipais é geralmente constituída por: Conselhos de prefeitos dos entes consorciados, que estabelece as diretrizes político-administrativa; Conselho Fiscal, responsável por fiscalizar as finanças e a contabilidade; e pela Secretaria Executiva, que é responsável pela coordenação de atividades rotineiras do consórcio.

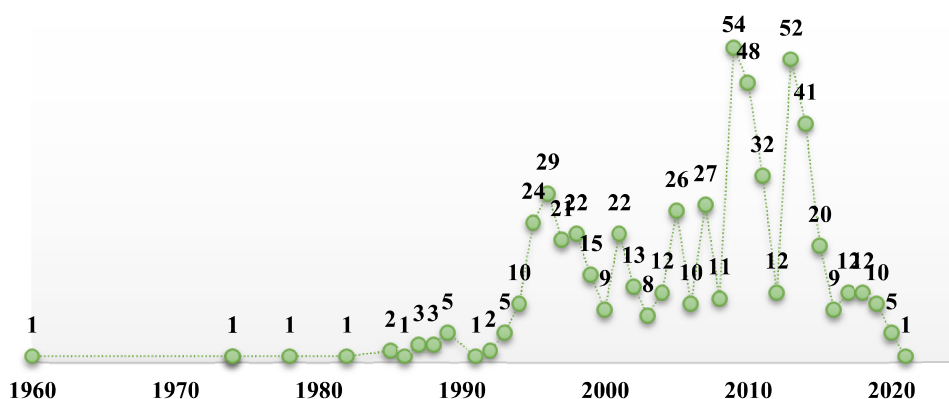
### **3 EXPERIÊNCIAS DE CONSORCIAMENTO.**

Este capítulo busca apresentar as potencialidades e fragilidades sobre as experiências de consorciamento no Brasil e Maranhão, o intuito é reunir diversas pesquisas sobre consórcios públicos intermunicipais e traçar um perfil desse tipo de articulação nessas regiões. O capítulo está organizado em duas partes: a primeira refere-se ao tópico 3.1, que tem como objetivo abordar os diversos consórcios que existem no País bem como suas principais características; a segunda parte, item 3.2, foca no Maranhão, realizando uma contextualização a respeito dos consórcios intermunicipais presentes no Estado.

#### **3.1 Experiências de Consorciamento Nacionais**

As primeiras experiências de sucesso de consórcios públicos no Brasil ocorreram a partir dos anos 60, no Estado de São Paulo, ligadas às atividades nas áreas de promoção social e desenvolvimento. Nota-se que a formação de consórcios no Brasil tornou-se mais expressiva a partir de meados da década de 1990, Linhares *et al.* (2017) apontam alguns fatores que permitiram esse avanço, tais como: i) A descentralização política-fiscal-administrativa a partir de constituição de 1988, no qual os municípios passaram a ter mais recursos financeiros e atribuições; ii) A fragmentação territorial da divisão municipal, no qual os autores apontam que entre 1988 e 2000 a federação brasileira ganhou 1.438 novos municípios, sendo em sua maioria municípios de pequeno. Após a Lei dos consórcios (em 2005), esses arranjos foram disseminados e fortalecidos institucionalmente, observando-se maior expressividade entre os anos de 2009 e 2014 (**GRÁFICO 1**).

**GRÁFICO 1** - Quantidade de consórcios brasileiros constituídos por ano e década – 1960 a 2020



De	Até	Quantidade	%
1961	1970	1	0,20%
1971	1980	3	0,50%
1981	1990	15	2,50%
1991	2000	138	23,00%
2001	2010	231	38,40%
2011	2020	205	34,10%
2021	-	1	0,20%
Sem resposta		7	1,20%
<b>Total</b>		<b>601</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: CNM (2021); elaboração própria

Em 2021, no mapeamento da Confederação Nacional de Municípios (CNM), havia no Brasil 601 consórcios ativos (**GRÁFICO 1**), concentrados principalmente nas regiões Sul e Sudeste, no qual 84,8% dos municípios brasileiros participavam de pelo menos um consórcio<sup>19</sup> e apenas 846 municípios brasileiros não aderiram a essa modalidade de cooperação. Atualmente, 70,4% dos municípios participam de mais de um consórcio, conforme pode ser visto na **TABELA 4**.

**TABELA 4** - Municípios que participam de mais de um Consórcio Público

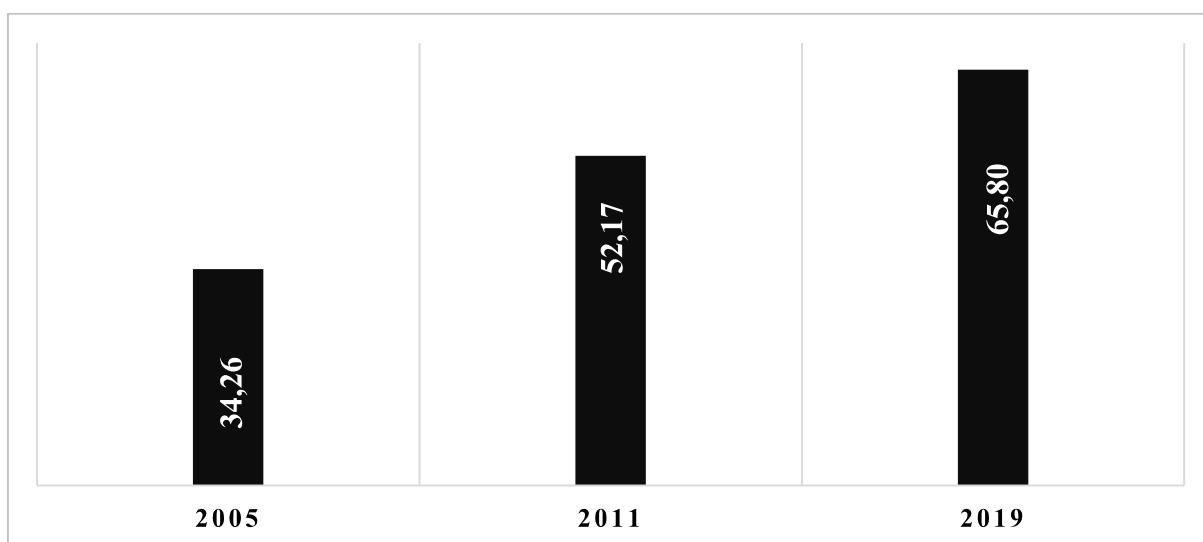
Quantidade de Consórcios	Quantidade de Municípios	%
Apenas 1 consórcio	1.396	29,6
Até 2 consórcios	1.400	29,6
Até 3 consórcios	909	19,2
Até 4 consórcios	606	12,8
Até 5 consórcios	302	6,4
Até 6 consórcios	85	1,8
Até 7 consórcios	22	0,5
Até 8 consórcios	3	0,1
<b>Total</b>	<b>4.723</b>	<b>100,0</b>

Fonte: CNM (2021); elaboração própria

<sup>19</sup> Nesse estudo então incluídos todos os tipos de consórcios, além dos CPIs.

No que concerne a área de atuação, 54,1% dos consórcios brasileiros são finalitários e 45,1% são multifinalitários. Conforme a CNM (2016) os consórcios multifinalitários permitem agrupar várias demandas com atividades-meio em uma mesma pessoa jurídica, enquanto os finalitários são voltados para atender apenas uma atividade-meio, como produção e abastecimento, saúde, gestão do uso da água, entre outros. Tratando-se dos dados municipais, a Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE, mostra que a participação dos municípios em Consórcios Públicos Intermunicipais tem crescido ao longo dos anos (**GRÁFICO 2**).

**GRÁFICO 2** - Participações de municípios em consórcios intermunicipais no Brasil (%) - 2005, 2011 e 2019.



Fonte: MUNIC/IBGE; elaboração própria

Em 2019, com base nos dados do IBGE, do total de municípios que participavam de consórcios públicos intermunicipais, 45,9 % possuíam menos de 10 mil habitantes (**TABELA 5**). Nesse sentido, corroborando com o que já foi apontado na seção 2.2.2 (Descentralização e Políticas públicas Municipais), os municípios de pequeno porte, com baixos orçamentos, veem nesse modelo de articulação uma alternativa importante para a implementação de políticas públicas.

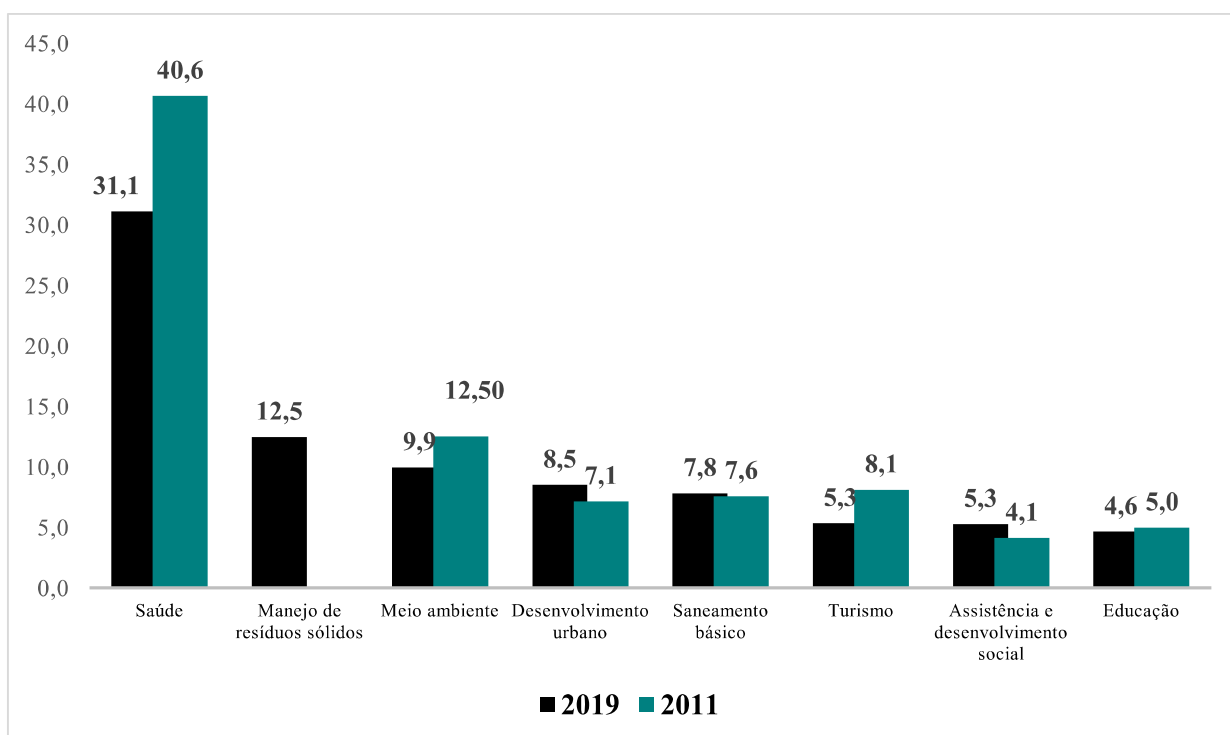
**TABELA 5** - Participação dos municípios em Consórcios Públicos Intermunicipais por classe populacional (2005-2019)

Classes Populacionais (habitantes)	2005		2011		2019	
	Quantidade	(%)	Quantidade	(%)	Quantidade	(%)
Até 10 mil	1.085	56,9	1.363	47,0	1.682	45,9
De 10 a 50 mil	676	35,5	1.206	41,5	1.594	43,5
De 50 a 100 mil	82	4,3	181	6,2	206	5,6
De 100 a 500 mil	59	3,1	137	4,7	163	4,4
Mais de 500 mil	4	0,2	16	0,6	20	0,5
<b>Total</b>	<b>1.906,0</b>	<b>-</b>	<b>2.903,0</b>	<b>-</b>	<b>3.665,0</b>	<b>-</b>

Fonte: MUNIC/IBGE; elaboração própria

Outra constatação diz respeito à distribuição relativa das participações dos municípios em áreas dos consórcios intermunicipais. O **GRÁFICO 3** demonstra que no período de 2005 a 2019, houve redução na participação relativa dos maiores setores — saúde e meio ambiente — enquanto houve crescimento dos demais setores importantes, como manejo de resíduos sólidos, desenvolvimento urbano e saneamento básico. A maioria das produções bibliográficas sobre consórcios públicos no Brasil focam principalmente nos consórcios de saúde, estes perfazem 31,1% dos consórcios intermunicipais existentes no País (**GRÁFICO 3**).

**GRÁFICO 3** - Distribuição das participações de municípios em consórcios intermunicipais no Brasil nas principais áreas em 2011 e 2019



Fonte: MUNIC/IBGE; elaboração própria



Mesmo antes da Constituição de 1988, embora nem sempre a denominação “consórcio” tenha sido utilizada, os consórcios começaram a se disseminar na área da Saúde, espelhando-se no caso de Penápolis<sup>20</sup> em São Paulo, que foi instituído em 1986. A expansão dos Consórcios Intermunicipais em Saúde – CIS foi impulsionada, na década de 90, devido a atuação de algumas Secretarias de Estado da Saúde (MACHADO e ANDRADE, 2014). No estudo de Machado e Andrade (2014), os consórcios de saúde<sup>21</sup> fornecem diversos benefícios à população, tais como cirurgias eletivas, consultas e exames especializados; implantação do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU) regional; atendimentos de urgências e emergências e outros.

Pereira e Moreira (2016), fizeram um estudo econométrico para correlacionar a influência dos CIS com o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM)<sup>22</sup>. Os autores comprovam que os CIS contribuem para elevação do índice, indicando que um município, ao estabelecer esse tipo de consórcio, tem até 13% de probabilidade de se enquadrar em níveis mais elevados de desenvolvimento. Lui *et al.* (2020), que trabalham a importância dos consórcios intermunicipais, apontam que a maioria dos municípios brasileiros possuem precariedade técnica, financeira e administrativa, pouca capacidade para atender as demandas de saúde no que se refere ao acesso de serviços de média e alta complexidade tecnológica.

Segundo Almeida (1989), as prefeituras municipais, ao mesmo tempo que se responsabilizam pela organização da sua rede básica, se beneficiam da estrutura administrativa do consórcio para a compra de materiais de consumo e permanente, contratação de pessoal e outros. Lima (2000) destaca que os CIS representam uma prática mais incluída dentro do SUS, uma vez que partem de cooperação acordada de interesses, e não se constituem como uma nova esfera de poder dentro do Sistema Único de Saúde - SUS, mas sim combinam poderes fragmentados a fim de viabilizar os serviços de saúde dentro de uma realidade específica.

Demonstrando esta afirmação, existem exemplos de consórcios que estão representando inovações ao sistema público de saúde dentro das suas realidades locais. A viabilização de farmácias de manipulação, ônibus-saúde para o transporte de pacientes, aparelhos para prevenção ortodôntica, ambulatórios e hospitais de saúde mental, estudos epidemiológicos para um melhor direcionamento de ações de saúde,

---

<sup>20</sup> A iniciativa de composição do Consórcio de Saúde veio do Consórcio Intermunicipal da Microrregião de Penápolis – CISA, que se mobilizou para transformar o Sistema de Saúde desde o início da década de 80. Atualmente o consórcio presta vários serviços a microrregião.

<sup>21</sup> Os autores estudaram 3 casos de consórcios de saúde.

<sup>22</sup> O Índice da FIRJAN seleciona indicadores de Emprego, Renda, Educação e Saúde, utilizando exclusivamente estatísticas públicas oficiais.

centros de produção e distribuição de hemoderivados, casas de espera para pacientes em recuperação pós-tratamento e centro de formação de recursos humanos, representam efetivas mudanças de prática e de gestão comprometida com a população. (LIMA,2000, p.990).

Nesse sentido, as experiências mais relevantes de consorciamento no Brasil encontram-se na área de Saúde. Para Rocha e Faria (2004), os Estado de Minas Gerais e Paraná destacam-se com experiências de sucesso de consorciamento em saúde em grande medida devido ao comprometimento dos governos estaduais.

Apesar dos aspectos positivos aqui apresentados, vale destacar que nem sempre haverá incentivos a criação ou a manutenção desses consórcios, e que há diversos meios de desestruturação desses arranjos. Desse modo, estes não se configuram como solução única e indispensável para os problemas no sistema de saúde, apenas constituem-se como forma de conciliar os interesses das regiões e otimizar os recursos que para que se concretize a ação do SUS no interior do país.

Outro ponto importante é a efetiva função desses tipos de consórcios, Keinert e Rosa (2001) destacam, ao analisar CIS do Paraná, que os consórcios desempenharam mais o papel de prestadores de serviços de saúde do que de gestores dos serviços. Ademais, a maioria dos CIS carecem de monitoramento e avaliação das ações e dos serviços oferecidos (STUCHI, 2005). Contudo, a capacidade de êxito dos CIS é superior aos demais consórcios de outra natureza, uma vez que a saúde foi uma das primeiras áreas a regulamentar o processo de descentralização, além disso há diversas fontes de financiamento, como o ministério da saúde, secretarias Estaduais, do orçamento municipal, de convênios provenientes de parcerias com instituições públicas e privadas e fundos estaduais (BRITO, 2017).

Além dos CIS, os consórcios em saneamento também se destacam no Brasil, Piterman (2014) realizou um estudo com base em três consórcios de abastecimento de água e de esgotamento sanitário: i) o Consórcio Intermunicipal de Saneamento Ambiental do Paraná – (CISMAE Paraná); ii) o Consórcio Intermunicipal Saneamento Básico da Zona da Mata de MG (CISAB MG); e iii) o Consórcio Regional do Sul do Piauí (CORESA). A autora destaca que os dois primeiros estabeleceram relações de coesão entre atores e instituições da região, enquanto no CORESA Sul do Piauí, as relações são dispersas e não colaborativas, dificultando muito a construção de um objetivo comum. A pesquisa revelou que um consórcio intermunicipal, quando bem gerido, tem o potencial de ofertar para a população serviços de saneamento básico

de qualidade, regulação adequada e tarifas não abusivas para a sociedade além de sustentáveis para os serviços municipais.

No caso do setor saneamento, o consórcio público, longe de ser um recurso mágico para todas as dificuldades da gestão pública local, pode ser uma alternativa interessante que se registra em uma discussão mais abrangente e cuidadosa sobre a organização territorial regional. Em algumas regiões, os consórcios temáticos têm tido êxito e podem ser uma possibilidade para a formulação de novas configurações institucionais, principalmente no setor saneamento. (PITERMAN, 2014, p.109-110)

A promoção do desenvolvimento regional também é classificada como área de atuação dos consórcios públicos intermunicipais, os consórcios que focam nessa área são geralmente multifinalitários e possuem ações nos demais setores. Marques *et al.* (2022) realizaram um estudo apontando as dinâmicas dos consórcios voltados para o desenvolvimento regional, os autores fizeram um esforço, por meio de uma revisão de literatura, de analisar as experiências do Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF), Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, e entre outros. Constatou-se que a gestão, recursos e conhecimento do território é primordial para que a intervenção obtenha êxito.

Tal forma de intervenção requer, necessariamente, a capacidade de coordenar adequadamente as ações, conhecimento sobre a realidade que se deseja intervir, disponibilidade dos recursos existentes e de fontes potenciais a serem mobilizadas, capacidade de monitoramento e avaliação, enfim, demanda capacidade em formular, implementar e avaliar as medidas adotadas para se promover as alterações em determinado recorte territorial. Portanto, faz-se necessária a construção de verdadeiros projetos políticos para uma articulação consistente entre os membros dos Consórcios Públicos Intermunicipais e a sociedade (MARQUES *et al.*, 2022, p.148).

Visando detalhar as experiências de consorciamento já apresentados nessa seção, o **QUADRO 3** consolida as principais potencialidades e fragilidades de alguns consórcios intermunicipais brasileiros. Destaca-se que nem todas as experiências são exemplos de sucesso, há muitas fragilidades presentes mesmo naqueles consórcios mais atuantes.

**QUADRO 3 - Quadro Resumo de experiências de consorciamento brasileiras**

Consórcio	Estado	Potencialidades	Fragilidades	Referência
1. Consórcio Intermunicipal da Microrregião de Penápolis - <b>CIMPE</b>	São Paulo	O consórcio tem caráter pioneiro na oferta de serviços públicos de saúde, concentrando-se na oferta de atendimento médico especializado, integração de serviços ambulatoriais para os municípios do consórcio; possui apoio estadual; o consórcio já captou recursos do BNDES e do Governo Estadual.	Conflitos entre os municípios membros decorrentes da forma de financiamento do consórcio, no qual o município de maior porte sentia-se lesionado pelo tipo de rateio com base no tamanho populacional, esse conflito resultou na criação de um novo tipo de rateio, também com base nos serviços demandados e oferecidos; conflitos de territorialidade em função de superposição do território coberto pelo consórcio com a estrutura regional da SES de São Paulo (federalismo); busca por autonomia financeira do consórcio.	Stucchi (2005); Ribeiro e Costa (2000)
2. Consórcio Intermunicipal de Saneamento Ambiental do Paraná - <b>CISPAR</b>	Paraná	O Consórcio promove diversas atividades institucionais em benefício dos municípios consorciados, dentre elas: realização de análises de água e esgoto, trazendo significativa redução nos custos; contratação de profissionais especializados, com custo diluído; elaboração de projetos de água e esgoto para as autarquias dos entes consorciados e outros; possui bom relacionamento com atores e instituição da região; avanços na expansão do consórcio, no qual fundiu-se a outro já existente; tradição em associativismo; consolidação do portal da transparência; realização de concursos para técnicos especializados.	Não há contato com a esfera estadual; há lacuna e ausência da institucionalização da participação da sociedade civil, uma vez que há diferenças de acesso e poder político, econômico e social entre os atores sociais.	Piterman (2014)
3. Consórcio Intermunicipal Saneamento Básico da Zona da Mata de MG - <b>CISAB MG</b>	Minas Gerais	Envolvimento dos gestores na criação, manutenção e expansão do consórcio; tradição em associativismo; engajamento nas relações com a União; auxílio para os municípios no plano de saneamento e estudos de viabilidade econômica.	O Governo de MG permaneceu neutro no processo; falta de profissionais com perfil adequado; problemas de gestão; lacuna e ausência da institucionalização da participação da sociedade civil no processo decisório do consórcio.	Piterman (2014)

Consórcio	Estado	Potencialidades	Fragilidades	Referência
4. Consórcio Regional do Sul do Piauí - CORESA	Piauí	Criado com o intuito de reduzir as dificuldades enfrentadas pelo Estado na área de saneamento; possui sede própria.	Relações dispersas e não colaborativas, o que dificulta construção de um objetivo comum; Distância entre os agentes formuladores de política e os agentes implantadores das políticas; Falta de sustentabilidade financeira, inicialmente a remuneração dos funcionários do consórcio ocorria via Governo Estadual, uma vez que o Estado assumiu os custos iniciais de implantação do consórcio. Segundo a autora, o consórcio está inoperante, no entanto o consórcio continua cadastrado no Observatório dos consórcios.	Piterman (2014)
5. Consórcio Intermunicipal da Fronteira - CIF	Paraná, Santa Catarina, Fronteira Brasil - Argentina	Promoção do desenvolvimento regional transfronteiriço, com eixos estratégicos em educação, turismo, agroecologia e produtos locais; há projetos como a construção do parque turístico ambiental integrado; hospital integrado; transporte de doentes entre os municípios.	Dificuldades na conscientização das equipes de prefeituras sobre a importância da cooperação; dificuldades em fortalecer a confiança entre os prefeitos; carência de equipe técnica para atuar no desenvolvimento dos projetos; dificuldades na comunicação com a sociedade civil; burocracias nas esferas dos governos estaduais e federais.	Marques <i>et al.</i> (2022); ANGNES <i>et al.</i> , 2013)
6. Consórcio Intermunicipal do Grande ABC - CIGABC	São Paulo	Elaboração de Planos regionais participativos (com contribuição da população), com o intuito de melhorar a infraestrutura regional, a qualificação do desenvolvimento urbano e da gestão ambiental, a diversificação do desenvolvimento econômico regional e a promoção da inclusão social e dos direitos humanos; captação de recursos.	O consórcio possui limitação em torno da agenda metropolitana, devido a inconsistência das estruturas e mecanismos inerentes à nova lei que configura a Região Metropolitana de São Paulo, vigente desde 2011.	Marques <i>et al.</i> (2022); Bresciani (2015)

Fonte: elaboração própria

As experiências brasileiras de consorciamento revelam, observando o **QUADRO 3**, que a tradição histórica do associativismo, favorece a formação e o funcionamento dos consórcios e que uma das maiores fragilidades dos consórcios são a falta de mão de obra adequada e fragilidade na efetiva participação da sociedade no processo decisório do consórcio. Ademais, existem custos associados que são compartilhados pelos consórcios e nem sempre há uma percepção equânime em relação aos ganhos obtidos (MACHADO e ANDRADE, 2014). Dentre outros problemas que devem ser superados nas práticas de consorciamento, Brito (2017) destaca: i) à sustentabilidade financeira; ii) o escopo de atuação, que deve ser compatível com

os de seus participantes; iii) o quantitativo e a localização dos entes consorciados, que, dependendo da natureza do consórcio, podem até inviabilizá-lo.

Concomitantemente, Caldas (2007) afirma que para que os consórcios intermunicipais sejam minimamente eficientes, além de sua institucionalização legal, seria necessário também: (i) uma equipe de apoio, que além de ter trabalhado na institucionalização da política setorial, trabalhe diretamente com os atores locais; (ii) recursos para financiamento da política, e (iii) uma equipe técnica local nos municípios que participem do consórcio.

Avaliar as potencialidades e fragilidades dos consórcios brasileiros é importante para o estudo, porque, mesmo tratando-se de consórcios de natureza diversa, em alguma medida os problemas apresentados nos arranjos analisados, ajudam a compreender os limites e as possibilidades do CONLESTE no Maranhão.

### **3.2 Experiências de Consorciamento Maranhenses**

O Maranhão possui a segunda maior dimensão espacial do Nordeste, conforme dados do IBGE (329,6 km<sup>2</sup>), correspondendo a 21,2% do total da região. É considerado um território privilegiado devido a sua abundância em recursos hídricos, sendo cortado por rios perenes e extensos. No entanto, apesar de sua rica diversidade hídrica, turística, cultural e do potencial econômico, o estado ainda convive com problemas estruturais que refletem na dificuldade de superar obstáculos de médio e longo prazos.

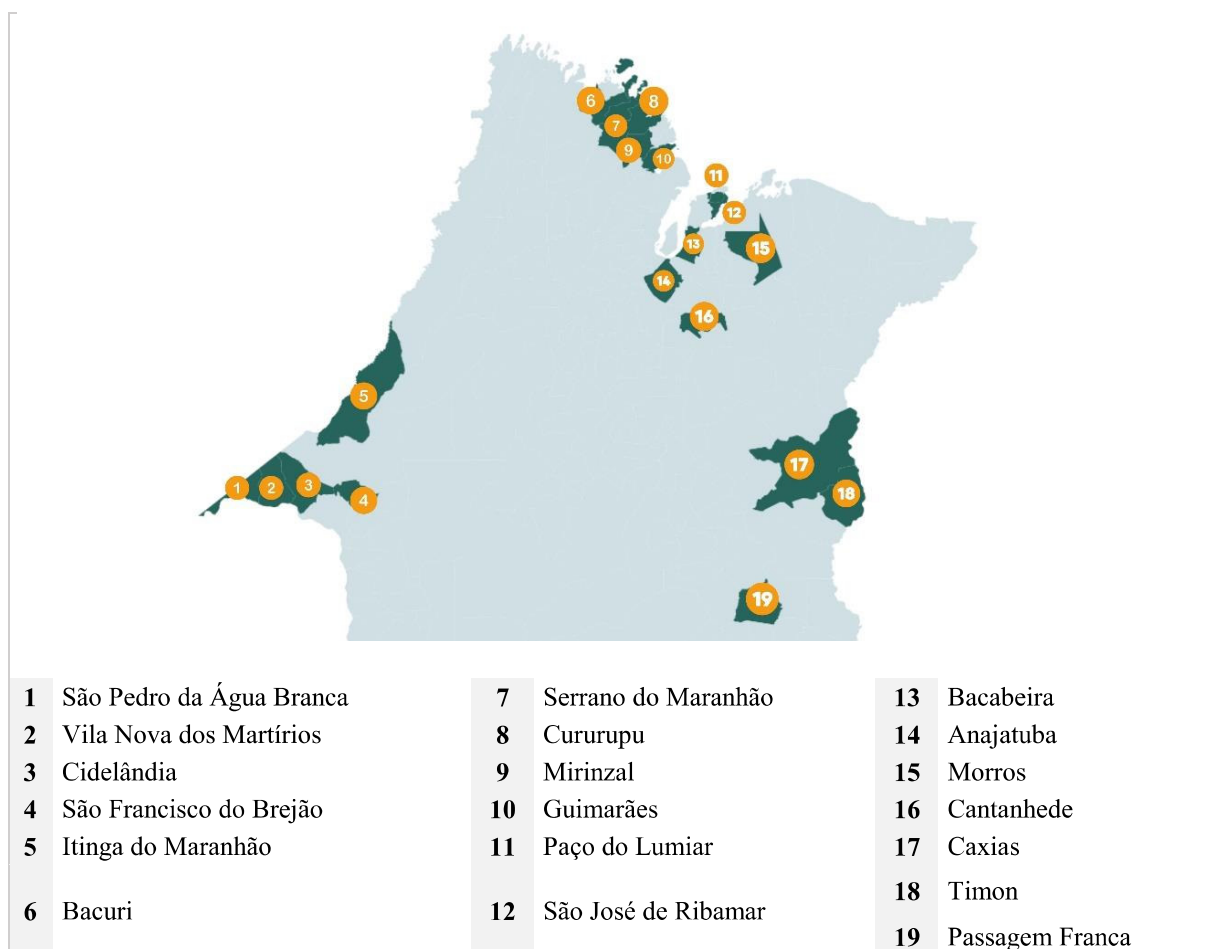
O quadro econômico maranhense é reflexo de uma herança histórica desenvolvida desde os tempos coloniais, dependente de ciclos exógenos conjunturais favoráveis (açúcar, algodão, babaçu, soja e etc.), que contribuíram para a criação de uma sociedade com baixo nível de monetização, baixo nível educacional, com parte da população vivendo em áreas rurais (40,4%), ocupadas em atividades com baixa produtividade e rendimento. Nesse cenário, em que 56,7% dos municípios são de pequeno porte (até 20 mil habitantes) e dependentes de transferências correntes, além de outros gargalos, torna-se importante buscar alternativas de aperfeiçoamento de políticas públicas e fortalecimento de instituições capazes de mudar a realidade local.

Diferente dos estados do Sudeste e Sul, o Maranhão possui poucas experiências de consorciamento. Atualmente, segundo a CNM (2022), existem 103 municípios vinculados a consórcios públicos no Estado do Maranhão, divididos em 6 consórcios, sendo eles: Consórcio

da Floresta dos Guaras (CONGUARAS); Consórcio Público Intermunicipal das Mesorregiões Norte e Leste Maranhense (CONLESTE MARANHENSE); Consórcio Intermunicipal Multimodal (CIM); Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Regional dos Lagos Maranhenses (CONLAGOS); Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Estado do Maranhão (CIDEM); Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento da Região dos Cocais e Médio Parnaíba Maranhense (CINPRA).

No entanto, com base na pesquisa do IBGE de 2019, apenas 19 municípios maranhenses faziam parte de consórcio público intermunicipal, tal como pode ser visto no mapa abaixo. Todos os municípios consorciados possuem população de até 50 mil habitantes. Destaca-se que a maioria dos municípios consorciados são limítrofes. A diferença entre as duas pesquisas pode ocorrer, além da defasagem temporal de 3 anos, em decorrência do não fornecimento de informações ao IBGE, uma vez que a CNM obtém dados dos consórcios e o IBGE dos próprios municípios.

**MAPA 1 - Municípios consorciados no Maranhão em 2019**



Fonte: MUNIC/2019-IBGE; elaboração própria

No Maranhão a experiência dos consórcios foi marcada a partir de 1997, implementação dos consórcios finalitários que veio com a fundação do Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento (CINPRA) em São Luís. O processo de articulação foi dinâmico, o que ocasionou na criação de outros CINPRAS, em cinco regiões do estado: CINPRA cocais, em Timon; CINPRA Pindaré, em Santa Inês; CINPRA Tocantino, em Imperatriz; CINPRA MEARIM, em Bacabal, e CINPRA SUL, em Balsas. A experiência do CINPRA São Luís ganhou reconhecimento nacional, com prêmios pelo trabalho de articulação e cooperação intermunicipal sobre a Política de Produção Agrícola no Maranhão.

O CINPRA São Luís impactou na vida dos pequenos produtores, além do apoio técnico dado a esses trabalhadores, foram construídas casas familiares rurais, promovendo oportunidade de estudo para crianças e adolescentes, também foram fornecidos programas específicos para melhoria da renda dos pequenos agricultores. O consórcio foi criado para estimular a produção agrícola do Maranhão (LACZYNSKI, 2018)

Contudo, no período de 2004 a 2010, o CINPRA São Luís perdeu força e espaço, marcado, principalmente, por irregularidades das contribuições por parte do município de São Luís, que por possuir o maior orçamento entre os entes consorciados, desestabilizou o arranjo institucional. A manutenção do consórcio realizava-se principalmente através de um fundo comum<sup>23</sup> composto por repasses dos participantes. O valor dos 0,5% do Fundo de Participação dos Municípios - FPM que São Luís deveria repassar ao consórcio é, em termos absolutos, maior que o dos outros membros consorciados. Ademais, outros motivos foram preponderantes para que o consórcio não se sustentasse a longo prazo.

No caso do Consórcio de Produção e Abastecimento de São Luís (MA) – CINPRA, a incapacidade de se institucionalizar como um espaço de estruturação democrática de coprodução de políticas, passa, em princípio, pela inabilidade na formulação de um problema que, de fato, fosse comum e impusesse a necessidade imperiosa de uma estratégia de cooperação. Pela pesquisa que empreendemos, verificamos que o problema do abastecimento, como colocado pelo CINPRA, não foi uma questão capaz de capitanear o interesse público dos municípios, tampouco da própria sociedade, não conseguindo se constituir num problema público, o que, em parte pode explicar a baixa capacidade do consórcio em arremeter a atenção necessária para uma prática consorciada de produção de política pública. Logo, o problema “(in) comum” não foi

---

<sup>23</sup> Pode ser organizado, além de outros tipos de contratos, em função de uma porcentagem do FPM.



suficiente para lograr um pacto consistente em torno da agremiação (BRITO, 2017, p. 2017).

Apesar dos percalços, a experiência do consorciamento de produção e abastecimento trouxe aprendizados ao Maranhão, pois mostrou que é possível acessar um conjunto de informações e práticas culturais, que não seriam possíveis sem esse processo de cooperação, apoiando o desenvolvimento de baixo para cima, incluindo a região como unidade de planejamento e execução de ações.

Entre as experiências de consorciamento recentes que ainda estão atuando no Maranhão destaca-se o Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Regional dos Lagos Maranhenses - CONLAGOS<sup>24</sup>, que surgiu em 2005 fruto da articulação da ONG Juventude Sem Fronteiras e das prefeituras da Região dos Lagos Maranhenses. O CONLAGOS abrange um território de seis regiões de desenvolvimento do estado do Maranhão com 55 municípios, sendo 25 consorciados, no qual apenas 12 municípios contribuem<sup>25</sup> efetivamente com o consórcio

Este é um consórcio multifinalitário, que tem como missão promover articulação territorial e cooperação intergovernamental para a gestão compartilhada de responsabilidades públicas, através de arranjos cooperativos sustentáveis, com fortalecimento das políticas públicas no território dos Lagos Maranhenses. As áreas priorizadas pelo consórcio são: Desenvolvimento Urbano e Territorial; Desenvolvimento Econômico Regional; Desenvolvimento Institucional; Educação; Saúde; Assistência, Inclusão Social e Direitos Humanos; e Segurança Pública.

Conforme informações da Secretaria Executiva do CONLAGOS, uma das primeiras atuações do consórcio foi a elaboração de Planos Diretores Participativos nos municípios consorciados que se encontravam dentro da obrigatoriedade estabelecida pelo Estatuto das Cidades. Também foram realizadas pelo consórcio ações culturais (projeto carnaval, projeto São João); captação de recursos para capacitação de profissionais de saúde da família; Planos Locais de Habitação de Interesse Social – PLHIS; Captação de recursos para implantação de projetos como estruturação de centros de reabilitação em municípios do consórcio; Elaboração de Planos Diretores Participativos estabelecidos pelo Estatuto das Cidades; Criação do Comitê Interfederativo para elaboração dos PPA's Territoriais dos Consórcios Maranhenses; e entre outras ações.

---

<sup>24</sup> Informações obtidas via ofício direcionado a secretaria executiva do consórcio.

<sup>25</sup> Informações obtidas em reunião com o consórcio.

Atualmente o consórcio possui um projeto de Apoio à produção de azeite e óleo de coco babaçu em agroindústrias comunitárias no Maranhão, que tem como objetivo estruturar a cadeia do coco babaçu, através da compra de equipamentos para agroindústrias comunitárias, capacitação das extrativistas e promoção de estratégias de agregação de valor em quinze municípios do CONLAGOS. Assim como o CONLAGOS, o CONLESTE (objeto de estudo da pesquisa) é considerado um consórcio multifinalitário, suas atividades e atuação, serão descritas no Capítulo 5 (Resultados e Discussão).

De modo geral, destaca-se que as experiências de consorciamento no Maranhão são bem incipientes quando comparadas as demais Unidades da Federação. As produções bibliográficas sobre a temática concentram-se principalmente sobre o caso do CINPRA, que produziu resultados no Estado, sendo inclusive reconhecido nacionalmente. Com o intuito de expandir os conhecimentos sobre a temática no Maranhão, os próximos capítulos têm como objetivo estruturar uma metodologia, e por fim, investigar sobre a importância desses arranjos para o Estado, sob a ótica de um consórcio específico.

## 4 METODOLOGIA

A metodologia adotada neste trabalho é quali-quantitativa, com a utilização das técnicas de análise documental, entrevistas semiestruturadas e análise de dados socioeconômicos. A pesquisa se propõe a investigar a relação entre consórcios intermunicipais e desenvolvimento socioeconômico, se debruçando sobre o caso específico do Consórcio Público Intermunicipal das Mesorregiões Norte e Leste Maranhense (CONLESTE), criado em 2005 e ainda em vigor. Uma das finalidades do consórcio é a promoção do desenvolvimento local, atuando como instrumento de articulação, implantação e consolidação de políticas públicas voltadas para o desenvolvimento dos municípios a ele consorciados.

Esse consórcio foi escolhido como estudo de caso dessa pesquisa porque está ativo a tempo suficiente para permitir a análise de seus resultados, ao menos preliminares. Além disso, abarca um número de municípios significativo e apresentou documentos e uma estrutura formal mínima para possibilitar esse estudo.

É sabido que o sucesso dos consórcios intermunicipais não ocorre imediatamente após o estabelecimento da parceria. A constituição desses arranjos enfrenta diversos problemas, dada a complexidade da promoção de ações colaborativas e dadas as dificuldades no processamento institucional de espaços efetivamente participativos e democráticos. Durante a implantação, há obstáculos que devem ser superados, como a falta de sustentação orçamentária dessas iniciativas, além da dificuldade de gestão cotidiana quer seja administrativa ou espacial.

Desse modo, o intuito desse trabalho é compensar as limitações existentes no que se entende sobre o tema e ou/objeto de estudo, propondo um método científico para alcançar o conhecimento de maneira objetiva, explicativa e racional. Nota-se que não há estudos específicos no Maranhão que tratam das contribuições, fraquezas ou potencialidades do CONLESTE, bem como se a alocação do consórcio é eficiente no que tange ao crescimento e desenvolvimento local dos municípios consorciados.

A modalidade de pesquisa quali-quantitativa possibilita uma análise estrutural do fenômeno com métodos quantitativos e uma análise processual mediante métodos qualitativos (SCHNEIDER *et.al*, 2017). A pesquisa qualitativa é um meio para compreender um problema social ou humano como construção repleta de significados subjetivos, que criam condições objetivas de vida. Esse método é essencialmente interpretativo, no qual o pesquisador tem o papel de construir a análise com o uso de temas e categorias que possibilitarão encontrar os

significados por detrás de um fenômeno, criando, então, uma série de novos questionamentos. Nesse sentido, a subjetividade do pesquisador é parte do processo (CRESWEL, 2010).

A pesquisa quantitativa permite testar teorias objetivas examinando a relação entre variáveis. Para Creswel (2010) há uma pesquisa de métodos misto que envolve essas duas abordagens de investigação, sendo mais que uma simples coleta e análise dos dois tipos de dados, uma vez que permite que a força geral do estudo seja maior do que a da pesquisa qualitativa ou quantitativa isolada. Sendo assim, o estudo está estruturado conforme o Quadro sintético abaixo:

**QUADRO 4 - Resumo das etapas metodológicas da pesquisa**

<b>Etapas</b>	<b>Perguntas</b>	<b>Método</b>	<b>Referencial metodológico</b>
<b>Etapa 1 - Análise Qualitativa</b>	Quais são as principais potencialidades e fraquezas do CONLESTE e como ocorre, na prática, o processo de gestão compartilhada entre os municípios membros? Como as relações institucionais do consórcio são sustentadas? O consórcio tem solidez financeira para implementar suas ações? Como é na prática a participação dos atores?	Análise Documental, Entrevistas Semiestruturadas com os municípios consorciados e gestores do consórcio.	Brito (2017); Brito (2018); Dieguez (2011)
<b>Etapa 2 - Análise Quantitativa</b>	Quais as características dos municípios que participam do CONLESTE? Os municípios consorciados possuem melhores características econômicas, fiscais e sociais? Houve evolução nos indicadores?	Análise de dados socioeconômicos; Regressão com dados em painel	Pereira (2014)

Fonte: elaboração própria

#### **4.1 Análise Documental**

A análise documental é uma estratégia de pesquisa qualitativa, trata-se de tratamento sistemático de documentos e da análise de seus significados, por meio de informações não evidentes (BAUER e GASKELL, 2002). Os documentos escolhidos para análise devem seguir premissas de autenticidade, credibilidade, representatividade e significação. O que implica que os textos selecionados devem ser legítimos, característicos de um tema e devem possuir significado relevante para a pergunta que se deseja responder. Trata-se de um documental original que ainda não foi alvo de tratamentos qualitativos (FLICK, 2009).

Dessa forma, a pesquisa do acervo bibliográfico do CONLESTE tem o intuito de identificar, por meio dos principais meios de informação, como funcionam as atividades do consórcio ao longo dos anos. Para tanto pretende-se analisar os documentos do consórcio, como estatuto social do consórcio, atas, protocolo de intenções, alterações estatutárias, acordos, convênios e contratos firmados entre o consórcio e parceiros. Também serão considerados projetos e relatório técnicos, que descrevem as metas, objetivos, ações, resultados dos programas, projetos e ações executados pelo CONLESTE no período, além de informações contábeis, que tratam do aspecto econômico-financeiro da instituição.

#### **4.2 Entrevistas semiestruturadas**

A análise dos documentos base do consórcio parece não ser suficiente para responder integralmente à pergunta da pesquisa. Por isso, a fim de enriquecer essa análise, o trabalho contará com entrevistas semiestruturadas com os sujeitos envolvidos direta e indiretamente na produção de políticas públicas do consórcio, as entrevistas contemplam gestores técnicos do CONLESTE e gestores municipais.

O método utilizado consiste na realização de entrevistas semiestruturadas, que se caracterizam pela utilização de roteiros previamente elaborados, semidiretivos ou semiabertos. Nesse modelo os questionamentos básicos realizados se apoiam em teorias e hipóteses que se relacionam com o tema da pesquisa (MAZINI, 2004).

O fato de ser semiestruturada significa que a entrevista não é uma conversa despreziosa, mas sim, tem um objetivo e é orientada. No entanto, é flexível e moldável ao perfil do entrevistado, aumentando as possibilidades de interação e devendo ser complementada por novas perguntas que não haviam sido previstas, mas que elucidem pontos que o sujeito levantou. A força de uma postura aberta do pesquisador em relação ao entrevistado está na preservação da espontaneidade sem cair na anarquia de ideias (Lersh, 2020, p. 71).

Antes desse processo, a seleção dos entrevistados é uma etapa importante. Deve-se selecionar os atores relevantes para responder à pergunta da pesquisa. Ademais, deve-se considerar a diversidade nas experiências e pontos de vista, de forma a representar a realidade por diversas perspectivas (BAUER e GASKELL, 2002). Optou-se por não revelar o nome dos entrevistados com o intuito de preservar suas identidades.

## QUADRO 5 - Lista de Entrevistados

Quantidade de entrevistas	Entrevistado	Data
2	Gestor CONLESTE A - GCA	Entrevista “informal”: 05/12/2021 Entrevista semiestruturada: 23/09/2022
1	Gestor CONLESTE B - GCB	Entrevista semiestruturada: 10/10/2022
1	Gestor CONLESTE C - GCC	Entrevista semiestruturada: 10/10/2022
1	Gestor CONLESTE D - GCD	Entrevista semiestruturada: 10/10/2022
1	Gestor Municipal A - GMA	Entrevista semiestruturada: 29/10/2022
1	Gestor Municipal B - GMB	Entrevista semiestruturada: 08/12/2022
<b>Total: 07 Entrevistas</b>		

Fonte: elaboração própria

Os roteiros das entrevistas partem de 29, 19 e 20 perguntas-base (Apêndices 1, 2 e 3). Após a coleta dos dados nas entrevistas, há o processo de transcrição e submissão às técnicas de análise de conteúdo sugerida por Bardin (2009), que consiste em etapas de exploração profunda dos materiais, categorização e interpretação. Nesse sentido, optou-se por utilizar as categorias ou janelas temáticas propostas por Brito (2018) e Dieguez (2011), que construíram importantes parâmetros de análise de consórcios públicos, sendo elas: Densidade Institucional, Trocas Cognitivas, Governança Democrática, Sustentabilidade Financeira e Participação e Controle Social.

### 4.3 Análise de Conteúdo

A partir das entrevistas semiestruturadas e da análise documental pretende-se responder a algumas perguntas. A análise de conteúdo propõe a interpretação dos documentos e dos dados coletado em entrevistas:

A análise de conteúdo é uma leitura “profunda”, determinada pelas condições oferecidas pelo sistema linguístico e objetiva a descoberta das relações existentes entre o conteúdo do discurso e os aspectos exteriores. Ademais, a técnica permite a compreensão, a utilização e a aplicação de um determinado conteúdo (DOS SANTOS, 2012, p. 5).

A categorização é essencial à análise de conteúdo, deve-se estruturar blocos de categorias que emergem da teoria e são, então, utilizadas para guiar o pesquisador da análise dos documentos e entrevistas. É importante que as categorias sejam homogêneas, objetivas e produtivas, para pôr fim, gerar interpretações relevantes (BARDIN, 2009).

Com base nas teorias<sup>26</sup> de Brito (2018) e Dieguez (2011), serão considerados parâmetros julgados pertinentes para a análise política e institucional dos consórcios públicos na produção compartilhada de políticas. Os parâmetros são considerados como janelas temáticas através das quais pode-se aprofundar a análise acerca dos consórcios públicos sob determinados aspectos. Serão considerados 5 Parâmetros construídos por Brito (2018), conforme o **QUADRO 6**, no qual alguns pontos também são considerados no quadro metodológico de Dieguez (2011), porém organizados de forma distinta<sup>27</sup>. As dimensões analisadas contribuirão para identificar diversos aspectos.

**QUADRO 6** - Parâmetros de análise dos consórcios públicos

1. Densidade institucional		
1.1 Articulação institucional	1.2 A efetividade institucional	1.3 A autonomia Institucional
2. Trocas cognitivas		
2.1 Identidade / Indução		2.2 Deslocamento
3. Governança democrática		
3.1 Responsabilização		
4. Sustentabilidade financeira		
5. Participação e controle social		
5.1 Mobilização	5.2 Representatividade	5.3 Intersetorialidade:

Fonte: Brito, 2017; Brito, 2018; elaboração própria.

No parâmetro **Densidade Institucional** propõe-se avaliar as relações e os papéis atribuídos aos atores envolvidos e da efetividade e autonomia institucional e apreender o quanto a relação com outros atores pode influenciar na agenda das ações do consórcio e em sua sustentação institucional. Para Dieguez (2011) “O fortalecimento institucional está diretamente relacionado à sua estabilidade enquanto arena política decisória”. Dessa forma, destaca-se alguns elementos chave nesse parâmetro: natureza das alianças, pacto político, relações interinstitucionais, grau de cobertura das ações e projetos nos municípios consorciados e ciclos eleitorais.

<sup>26</sup> Os autores produziram propostas metodológicas para a análise política e institucional dos consórcios

<sup>27</sup> Dieguez (2011) apresenta três eixos norteadores no qual as variáveis analisadas contribuem para a compreensão dos parâmetros apontados por Brito (2018).

A partir da avaliação das **trocas cognitivas** será possível compreender como ocorreu a construção do problema público elencado como comum pelo consórcio. Nesse parâmetro algumas perguntas são importantes: qual o papel dos atores envolvidos? Há uma identidade comum entre esses atores?

A **governança democrática** apresenta como subtópico a responsabilização, tem como objetivo avaliar a gestão do consórcio a partir de um sentido de direção democrático que inclua a participação de outros atores e que possua mecanismos institucionais a fim de estimular a cooperação.

Conforme analisa Brito (2018), a **sustentabilidade financeira** permite a análise sobre a solidez dos mecanismos de sustentação financeira do consórcio, é um parâmetro que visa demonstrar a capacidade do consórcio de realizar ações públicas de maneira endógena as fontes de financiamento e receita, a fim de analisar a autonomia econômico-financeira do consórcio ao longo do tempo. Para Dieguez (2011) corresponde a fonte orçamentária que assegura os recursos disponibilizados aos consórcios.

Por fim, a **participação e controle social** objetiva mensurar a capacidade dos consórcios em estabelecer canais institucionalizados de participação. Nesse sentido, o parâmetro analisa se esses arranjos contribuem, de fato, para ampliação de espaços democráticos de domínio público. Ambos os autores analisam como a capacidade que a sociedade poderá dispor para interferir nas decisões do consórcio, nesse aspecto pode-se identificar as instâncias decisórias em que atuam os canais de participação abertos.

Assim, as informações coletadas serão organizadas a partir de categorias fundamentadas no arcabouço teórico dos consórcios públicos. Pretende-se, portanto, identificar as fragilidades e potencialidades das políticas públicas promovidas pelo consórcio, bem como demonstrar como ocorre a sustentação do consórcio de maneira geral.

#### **4.4 Análise Quantitativa**

Para a análise quantitativa, pretende-se identificar, por meio de levantamento de dados socioeconômicos dos municípios do CONLESTE, se as ações do consórcio foram significativas ou não para os municípios consorciados. Para a obtenção dos resultados pretendidos, a pesquisa tem como base metodológica o estudo de Pereira (2014), que traçou um perfil dos municípios



que participam de consórcios intermunicipais, considerando variáveis importantes ao processo de desenvolvimento socioeconômico dos municípios.

O autor concluiu, a partir de três modelos do tipo *probit* com dados em *cross-section*, que os municípios que participam de consórcios públicos intermunicipais caracterizaram-se com menor taxa de desocupação, menor coeficiente populacional, maior capacidade de autofinanciamento, melhores IDH e índices de saneamento. Para o presente estudo, pretende-se utilizar parte dos indicadores utilizados por Pereira (2014), as variáveis foram organizadas em três grupos: Econômico, demográfico e social (**QUADRO 7**)

**QUADRO 7 - Variáveis selecionadas**

Grupo	Variável	Definição	Fonte	Análise temporal
<b>Econômico</b>	PIB per capita	Renda per capita dos municípios maranhenses. PIB do município/população do município	IBGE - Contas Nacionais	2005 a 2019
	Vínculo Formal	Vínculo Ativo em 31/12	RAIS - MTE	2005 a 2019
	Rendimento Médio	Remuneração total da população dividida pelo contingente de trabalhadores de uma região	CAGED - MTE	2005 a 2019
<b>Demográfico</b>	População	População dos municípios	IBGE - Estimativa da população	2005 a 2019
<b>Social</b>	Índice de desenvolvimento dos municípios - FIRJAN	Índice de desenvolvimento socioeconômico dos municípios maranhense em três áreas de atuação: Emprego/renda, Educação e Saúde	FIRJAN	2005 a 2019*

\*Estimativa

Fonte: Pereira (2014); elaboração própria

O modelo utilizado é de regressão com dados em painel para os 217 municípios maranhenses. Wooldridge (2014) ressalta que é eficaz analisar uma política governamental por meio de dados em painel. Esse método não é utilizado somente em pesquisas acadêmicas: órgãos governamentais utilizam para avaliar políticas públicas, empresas também utilizam para determinar covariáveis importantes na avaliação de clientes e outros (SILVA, 2010). Uma das vantagens de usar esse método é que ele possibilita mensurar separadamente os efeitos gerados por conta de diferenças existentes entre cada observação em cada *cross-section*. Além disso, podem detectar efeitos que não são observados em uma série temporal pura.

Dados em Painel ou dados longitudinais são caracterizados por possuírem observações em duas dimensões que em geral são o tempo e o espaço. Este tipo de dados contém informações que possibilitam uma melhor investigação sobre a dinâmica das mudanças nas variáveis, tornando possível considerar o efeito das variáveis não-observadas. Outra vantagem é a melhoria na inferência dos parâmetros estudados, pois eles propiciam mais graus de liberdade e maior variabilidade na amostra em comparação com dados em *cross-section* ou em séries temporais, o que

refina a eficiência dos estimadores econométricos (LOUREITO e COSTA, 2009, P.10)

Assim como afirma Marques (2020), para construir um modelo é necessário avaliar alguns critérios, com base na análise pretendida. Nesse modelo serão considerados efeitos randômicos ao invés de efeitos fixos, pois uma das grandes desvantagens dos efeitos fixos é que não é possível incluir no lado direito da equação, variáveis explicativas que não variam no tempo, ou seja, uma das variáveis determinantes do modelo em questão é igual para todos os anos.

Foram utilizadas variáveis binárias (*dummies*), ou seja, “0” quando o município não participar do CONLESTE e “1” quando o município participar do CONLESTE. “Variáveis que assumem esses valores 0 e 1 são chamadas variáveis binárias (*dummies*) ” (PORTER, 2011). Vale destacar que os dados em painel dos modelos do estudo são desbalanceados, pois há indicadores que não possuem dados para todas as observações. Optou-se por utilizar variáveis de controle no modelo, que pode restringir o erro estatístico do modelo ao ampliar a explicação das oscilações na variável dependente. O teste comumente empregado em efeito randômico é o teste de Hausman.

Será feito o teste de Hausman (1978), segundo o qual é um método opcional que pode garantir robustez à análise econométrica, pois através dele consegue-se comparar qual modelo de dados em painel, o de efeito randômico ou o de fixo, é mais “eficiente” para estimar o que se deseja prever (MARQUES, 2020, p. 116).

A série temporal escolhida partiu de 2005 pois trata-se do ano de surgimento do consórcio e foi até o ano de 2019 devido a disponibilidade dos dados, uma vez que ainda não houve atualizações em variáveis importantes como o PIB per capita. Os resultados das equações foram operacionalizados a partir dos softwares *Eviews 12.0 Enterprise Edition* e *Microsoft Excel 365* versões 2022. A partir da metodologia de dados em painel e dos dados utilizados na pesquisa, tem-se o seguinte modelo a ser estimado:

$$PIBpc_{m_t} = \beta_0 + \beta_4 CON_{m_t} + \beta_1 EF_{m_t} + \beta_2 RM_{m_t} + \beta_3 IF_{m_t} + \beta_6 POP_{m_t} + \alpha_m + e_{it}, t = 2005, 2006 \dots 2019 \quad (1)$$

$$\begin{bmatrix} PIBpc_{m_12005} \\ PICpc_{m_22006} \\ \vdots \\ PIBpc_{m_{217}2019} \end{bmatrix} = \begin{bmatrix} 1 \\ 1 \\ \vdots \\ 1 \end{bmatrix} \alpha_m + \begin{bmatrix} CON_{m_12005} & EF_{m_12005} & RM_{m_12005} & IF_{m_12005} & POP_{m_12005} \\ CON_{m_22006} & EF_{m_22006} & RM_{m_22006} & IF_{m_22006} & POP_{m_22006} \\ \vdots & \vdots & \vdots & \vdots & \vdots \\ CON_{m_{217}2019} & EF_{m_{217}2019} & RM_{m_{217}2019} & IF_{m_{217}2019} & POP_{m_{217}2019} \end{bmatrix} \begin{bmatrix} \beta_1 \\ \beta_2 \\ \vdots \\ \beta_{3K} \end{bmatrix} + \begin{bmatrix} e_{m_12005} \\ e_{m_22006} \\ \vdots \\ e_{m_{217}2019} \end{bmatrix} \quad (2)$$

As equações 1 e 2 expressarão o modelo utilizado para estimar o impacto da variável determinante CONLESTE (CON) no PIB per capita (PIBpc). Dessa forma utilizar-se-á como variáveis explicativas os valores do Emprego Formal (EF), Rendimento Médio (RM), o Índice de Desenvolvimento Municipal da Firjan (IF) e a população (POP). Nesse caso, o PIB per capita (PIBpc) será a variável dependente e o modelo poderá ser explicado da seguinte forma.

No caso da determinação dos demais modelos, ou seja, o emprego formal (EF), o Rendimento Médio (RM) e o número de estabelecimentos formais (EF) que são as variáveis dependentes, as formas das equações são mantidas conforme equação 1 e 2, alterando-se somente a posição da variável dependente com uma das variáveis explicativas.

A variável determinante incluída é a condição do município maranhense participar ou não do CONLESTE, além disso foi considerada como determinante a População do município. A População foi incluída como determinante pois o aumento do contingente populacional não explicaria a variável Consórcio e foi mantida como variável de controle para todos os modelos. Nesse sentido, foram rodados quatro modelos de dados em painel com efeitos randômicos conforme a equação.

## **5 RESULTADOS E DISCUSSÃO**

Este capítulo busca apresentar os resultados da pesquisa. Ele está organizado em três sessões. A primeira refere-se ao tópico 5.1, que tem como objetivo contextualizar como o CONLESTE está inserido no cenário Maranhense, analisando a gênese, estrutura, e como ocorre a atuação no Estado. Além disso, pretende-se traçar um perfil dos municípios consorciados afim de verificar quais são os objetivos comuns entre eles. A segunda parte refere-se ao tópico 5.2, que pretende apresentar os resultados da análise qualitativa, obtidos por meio das entrevistas semiestruturadas e categorizados com base nas janelas temáticas de análise de consórcios públicos. A terceira parte, o item 5.3, se propõe a avaliar o grau de relevância da variável consórcio nos indicadores considerados importantes para o crescimento e desenvolvimento socioeconômico.

### **5.1 O CONLESTE: Gênese, Estrutura e Dinâmica do Consórcio**

#### **5.1.1 Como funciona o CONLESTE**

O Consórcio Público Intermunicipal das Mesorregiões Norte e Leste Maranhense - CONLESTE surgiu em 2005, inicialmente como Agência Intermunicipal de consórcios das microrregiões Munim/Lençóis e Baixo Parnaíba Litoral – AGE CONSÓRCIOS, posteriormente, em 2011, foi constituído sob forma de associação pública com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, por meio do protocolo de intenções<sup>28</sup> do consórcio. Entre 2005 e 2008, atuou como consórcio público privado e em 2011 iniciou o processo de migração para consórcio público de direito público, conforme a Lei Federal 11.107/2005, de 06 de abril de 2005, e ao Decreto nº 6.017/2007, de 17 de janeiro de 2007.

Em 2012, na Assembleia Geral, o AGE consórcios transformou-se em Consórcio Público Intermunicipal das Mesorregiões Norte e Leste Maranhense - CONLESTE. O Gestor do CONLESTE A relata que uma das motivações para a criação do consórcio foi a necessidade de união entre os municípios. “Nós buscamos o histórico do consórcio, conversamos com o primeiro presidente eleito e então vimos a necessidade de articulação política regional, de nos unirmos, pois havia problemas regionais comuns (GCA).”

---

<sup>28</sup> Com base na lei dos consórcios, para que o consórcio seja constituído é necessário a subscrição de um protocolo de intenções. O do CONLESTE foi celebrado no ano de 2011.

O CONLESTE agrupa parte dos municípios das Mesorregiões<sup>29</sup> Norte e Leste do Maranhão. A Região Norte contém os municípios do Leste Ocidental Maranhense, Aglomeração Urbana de São Luís, Rosário, Lençóis Maranhense, Baixada Maranhense, Itapecuru Mirim. A Região Leste contém os municípios do Baixo Parnaíba Maranhense, Chapadinha, Codó, Coelho Neto, Caxias e Chapada do Alto Itapecuru.

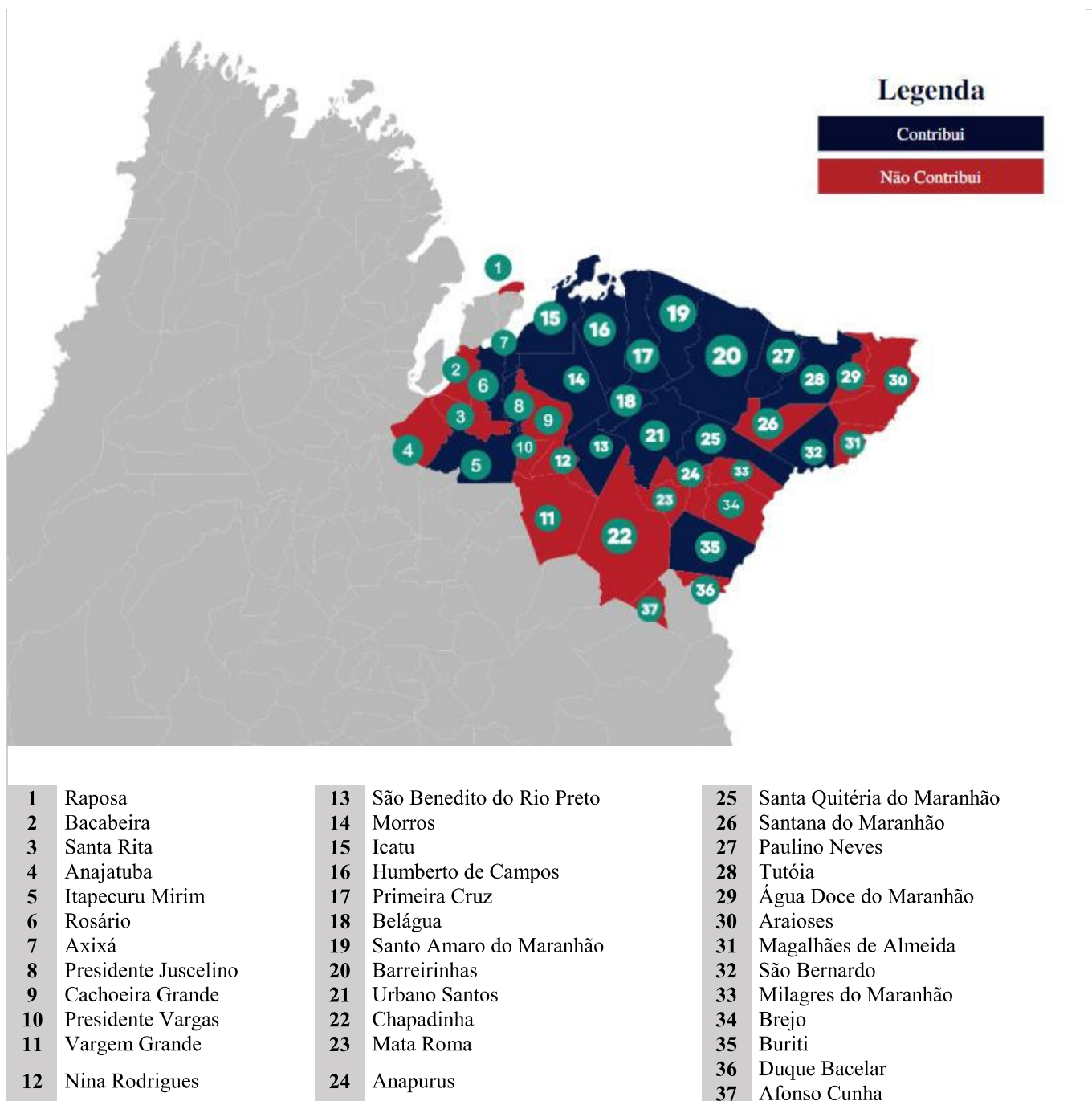
A Mesorregião Norte envolve municípios do litoral ocidental, marcados por manguezais e grande potencial pesqueiro, cidades da planície fluvio-marinha (baixada maranhense), caracterizados pelo surgimento sazonal de Lagos, passando pelos municípios localizados no golfo maranhense e chegando ao litoral oriental, com extensas áreas de planície costeira, deposição arenosa, lagoas interdunares. A Mesorregião Leste é caracterizada de maneira geral, pela transição entre os biomas do cerrado e da caatinga, com municípios ribeirinhos nos vales do Parnaíba e do Itapecuru, marcada ainda por grande diversidade de paisagens, histórico de ocupação e atividades econômicas. Ademais, a Mesorregião envolve o Delta do Parnaíba, áreas de mata dos cocais, grandes chapadas ocupadas pelos monocultivos de soja e pela silvicultura.

Tratando-se dos municípios do CONLESTE, destaca-se que 45,9% dos municípios estão localizados na Mesorregião Norte, enquanto 54,1% estão localizados na Mesorregião Leste. O consórcio é formado por 37 municípios (**MAPA 2**) desde a sua constituição, em 2005. Como observado no Mapa, nem todos os municípios que estão inseridos no consórcio contribuem mensalmente para a manutenção do consórcio, atualmente 48,6% dos municípios do CONLESTE contribuem efetivamente ao consórcio através dos contratos de rateio.

---

<sup>29</sup> O Estatuto Social do consórcio faz menção a essa regionalização adotada, que corresponde a Regionalização do Brasil de 1990, do IBGE.

MAPA 2 - Municípios consorciados ao CONLESTE – novembro de 2022



Fonte: Elaboração própria; CONLESTE (2022).

O consórcio possui a seguinte estrutura básica: **I – Assembleia De Prefeitos:** composto por chefes do poder executivo de todos os municípios consorciados, possuindo um Presidente<sup>30</sup> e um Vice-presidente, atualmente a presidência é formada pelo prefeito do município Belágua; **II – Conselho Fiscal:** é o órgão de fiscalização do consórcio, possuindo três membros efetivos

<sup>30</sup> O Presidente é eleito em plenária que acontece a cada dois anos, no qual ocorre um processo eleitoral, com edital.

e três membros suplentes, eleitos pela Assembleia de Prefeitos; **III – Diretoria Executiva**<sup>31</sup>; consiste na parte técnica do consórcio, no qual o gerente executivo é escolhido pelo presidente do consórcio; **IV – Câmaras Temáticas**: estas são responsáveis pela atuação dos projetos do consórcio.

#### 5.1.2 Atuação do Consórcio

Segundo o Gestor do CONLESTE B, a atuação do consórcio é subdividida em núcleos. Com base na Reforma do Estatuto Social (2018), os núcleos são: **Núcleo I**: Bacabeira, Rosário e Santa Rita; **Núcleo II**: Axixá, Cachoeira Grande, Icatu Morros e Presidente Juscelino; **Núcleo III**: Barreirinhas, Humberto de Campos, Primeira Cruz e Santo Amaro do Maranhão; **Núcleo IV**: Água doce do Maranhão, Araisos, Paulino Neves e Tutóia; **Núcleo V**: Magalhães de Almeida, Santana do Maranhão e São Bernardo; **Núcleo VI**: Brejo, Milagres do Maranhão e Santa Quitéria do Maranhão; **Núcleo VII**: Anapurus, Chapadinha e Mata Roma; **Núcleo VIII**: Afonso Cunha, Buriti e Duque Barcelar; **Núcleo X**: Anajatuba, Itapecuru Mirim, Nina Rodrigues, Presidente Vargas e Vargem Grande; **Núcleo XI**: Raposa.

Dividimos a atuação do CONLESTE em núcleos, pois através desses núcleos podemos unir aqueles municípios próximos ao território, assim nós conseguimos trabalhar, e então conseguimos fazer uma demanda, com realidades bem parecidas. Por exemplo, todo final do ano nos fazemos uma reunião de planejamento para o ano seguinte, dentro desse planejamento estratégico de todas as câmeras nós fazemos as oficinas. Essas oficinas são temáticas (área de meio ambiente, agricultura, infraestrutura, cultura e turismo) e todo ano optamos por fazê-las em núcleos (GESTOR CONLESTE B).

Por se tratar de um consórcio multifinalitário, existem finalidades específicas que abrangem diversas áreas, sendo elas: I. Desenvolvimento Local/Regional/Territorial; Desenvolvimento Urbano e Rural; Planejamento Estratégico e Gestão Pública; Saúde; Educação, Cultura e Turismo; Assistência Social, Segurança Alimentar; Meio Ambiente e Saneamento Básico; Infraestrutura, Segurança Pública e Trânsito; Esporte, Lazer e Juventude; e Fortalecimento Político e Institucional.

No entanto, conforme apontado na estrutura do consórcio, existem as câmaras temáticas que são as responsáveis pelo planejamento, articulação e execução das ações do consórcio, elas

---

<sup>31</sup> O Cargo de Secretário executivo é comissionado, de confiança da presidência do consórcio.

são divididas em cinco câmaras: Meio Ambiente, Infraestrutura, Agropecuária, Pesca e Aquicultura, Segurança Pública, Cultura e Turismo.

Segundo a Secretaria Executiva do CONLESTE<sup>32</sup>, o consórcio realiza assessoria, consultoria e capacitação nos municípios consorciados, articula convênios, contratos de programas e políticas públicas entre os municípios, bem como a compra de materiais comuns entre os entes, elabora propostas de projetos para as secretarias municipais e busca captar recursos financeiros por meio de parceiros, além de executar políticas públicas e programas sociais, programas de desenvolvimento municipais estratégicos, que possuem ações de acordo com as demandas dos municípios. Apesar das diversas finalidades do consórcio, na prática, as ações atualmente concentram-se principalmente em algumas áreas específicas, tais como Meio Ambiente, Infraestrutura, Agropecuária, Segurança Pública e Fortalecimento Político Institucional.

Na área do **Meio Ambiente** o consórcio realiza ações voltadas para o pequeno produtor, por meio do Kit feira/Comercialização, que são necessários para a estruturação das feiras livres nos municípios aderentes. Segundo dados do IBGE<sup>33</sup>, em 2020, 64,86% dos municípios do CONLESTE possuíam feiras como Infraestrutura de comercialização e exposição de produtos agropecuários. Além disso, o consórcio realiza programas de incentivo à implantação de educação ambiental em Municípios do território do consórcio. Para operacionalizar o programa o consórcio envia o plano de educação aos secretários de meio ambiente e articula com os prefeitos sobre a importância do programa.

Os projetos do consórcio têm se consolidado na área de **Infraestrutura** por meio da aquisição de uma Usina móvel de micro revestimento asfáltico<sup>34</sup> para atendimento das demandas dos membros consorciados. Os Municípios interessados podem aderir à Ata de Registro de Preço, no qual todos os municípios do CONLESTE podem solicitar. A Usina foi financiada com recurso do governo federal em quase sua totalidade (91%).

Temos um controle efetivo dessa usina, quando o município solicita ele faz um requerimento, então nós fazemos uma visita técnica junto com o engenheiro parceiro, fazemos a medição, vemos quantos quilômetros realmente vai ser necessário. Para a compra dos insumos, nos geralmente licitamos, então existe uma ata de registro de

---

<sup>32</sup> Informações obtidas no site institucional do consórcio, por meio de entrevistas e documentos de planejamento disponibilizados pelo consórcio. No site institucional coletou-se: para os anos anteriores a 2017, as informações foram obtidas no site <<http://conlestema.lwsite.com.br/>> e posterior a 2017, em: <<https://www.conlestema.org/>>

<sup>33</sup> MUNIC/2020

<sup>34</sup> Utilizada para pavimentação de rodovias.



preço, onde os municípios podem fazer a compra dos insumos. Fica em aberto para o município realizar a compra dos insumos, porém, em geral, no que fazemos a compra. A vantagem é que o nosso preço é o preço de custo, ou seja, quando nós licitamos pelo consórcio, nós conseguimos ter 40% de ganho de desconto (GESTOR CONLESTE D).

Tal como afirmou o gestor do CONLESTE D, o consórcio já tem licitado parte dos insumos. Para operacionalização da usina, o consórcio utiliza mão de obra local, para gerar emprego e renda para a população. Geralmente os municípios solicitam a usina para a construção de estradas vicinais. Quando se trata da articulação do projeto, o consórcio realiza oficinas nos encontros microrregionais, onde é construído um cronograma de atividades junto aos secretários municipais.

Na **Agropecuária**, o consórcio tenta fortalecer nos municípios membros o Sistema de inspeção municipal (S.I.M). Para isso, realizar o levantamento dos empreendimentos agrícolas, atesta a sanidade dos produtos comercializados, para que seja fornecido o selo de inspeção que aprova a qualidade e o procedimento do produto. Em **Segurança Pública** o consórcio articula-se com órgãos estaduais como o Departamento Estadual de Trânsito – DETRAN, para fornecer serviços aos entes consorciados, tais como municipalização do trânsito, sinalização das vias, posto avançado e outros.

Uma das ações do consórcio que também é importante para os municípios é o **Fortalecimento Político Institucional**. O consórcio realiza esse fortalecimento por meio da criação, atualização e nivelção dos Sistemas Municipais, uma vez que os municípios deixam de receber recursos do governo federal ou estadual quando não se adequam as leis. Além disso, o consórcio realiza assessoria e consultoria em procedimentos técnicos e jurídicos de criação e revisão das políticas municipais de meio ambiente agricultura, de regularização fundiária, de leis da legislação tributária e arrecadação e criação de unidades de conservação ambiental.

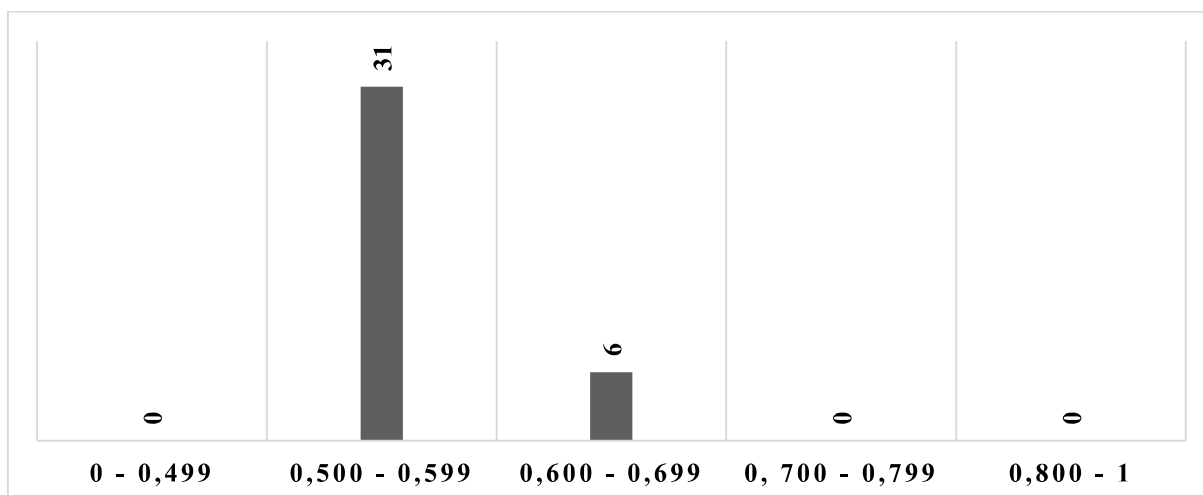
Entre outras atividades, o CONLESTE proporciona assessoria para o resgate e entrega do título de propriedade individual, além da elaboração do mapa de georreferenciamento do município (urbano e rural), contribui para revisão e elaboração dos planos municipais (diretor, saneamento, resíduos sólidos, cultura e turismo, educação, saúde, assistência social), e realiza articulações para o melhor manejo de resíduos sólidos dos entes consorciados.

### 5.1.3 Perfil socioeconômico dos municípios

Pretende-se verificar as principais características dos municípios consorciados, o propósito é mostrar um retrato da realidade do território abrangido pelo consórcio, identificando, principalmente, quais são os problemas comuns enfrentados pelo território. Nota-se que os municípios do CONLESTE possuem características semelhantes, uma vez que são municípios em que o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal– IDHM<sup>35</sup> é considerado baixo e médio (**GRÁFICO 4**), com base no último dado divulgado (2010).

O IDHM varia de 0 a 1 e os parâmetros de análise são: Muito Baixo (0 a 0,499); Baixo (0,500 a 0,599); Médio (0,600 a 0,699); Alto (0,700 a 0,799) e Muito Alto (0,800 a 1). Apenas 6 municípios da região possuem o IDHM médio (Axixá, Rosário, Bacabeira, Raposa, Santa Rita e Chapadinha), impulsionados principalmente pelo IDHM Renda, que é considerado alto em todos esses municípios. Há 8 municípios do CONLESTE que estão entre os 30 municípios de menor IDHM do Maranhão, impulsionados principalmente pelo IDHM Educação, que é considerado Muito Baixo em todos os municípios.

**GRÁFICO 4** - Quantidade de municípios do CONLESTE por faixa do IDHM - 2010



Fonte: ATLAS PNUD; elaboração própria

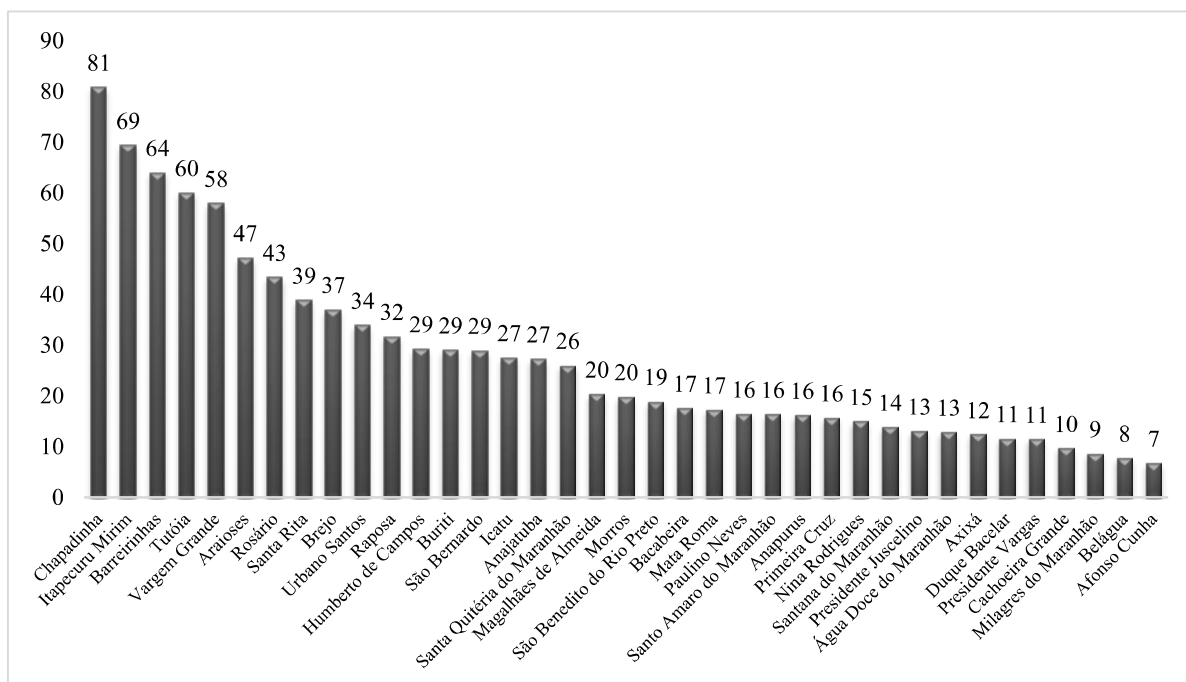
De maneira geral, população do CONLESTE saiu de 765.902,00 habitantes em 2005, para 1.009.119,00, em 2021, representando 14,1% da população maranhense. A maioria dos municípios do CONLESTE (54,1%) podem ser classificados como municípios de Pequeno Porte I<sup>36</sup> (até 20 mil habitantes), 32,4% são considerados de Pequeno Porte II (20.001 a 50 mil

<sup>35</sup> O IDHM permite conhecer o nível do desenvolvimento de uma região, o índice é composto por três indicadores de desenvolvimento humano: vida longa e saudável (longevidade), acesso ao conhecimento (educação) e padrão de vida (renda).

<sup>36</sup> Segundo classificação do SNAS (2015).

habitantes), e apenas 5 municípios (13,5%) são classificados como Médio Porte (50.001 a 100 mil habitantes), sendo eles: Chapadinha, Itapecuru Mirim, Barreirinhas, Tutóia e Vargem Grande (**GRÁFICO 5**).

**GRÁFICO 5** - População dos municípios do CONLESTE - 2021 - mil pessoas



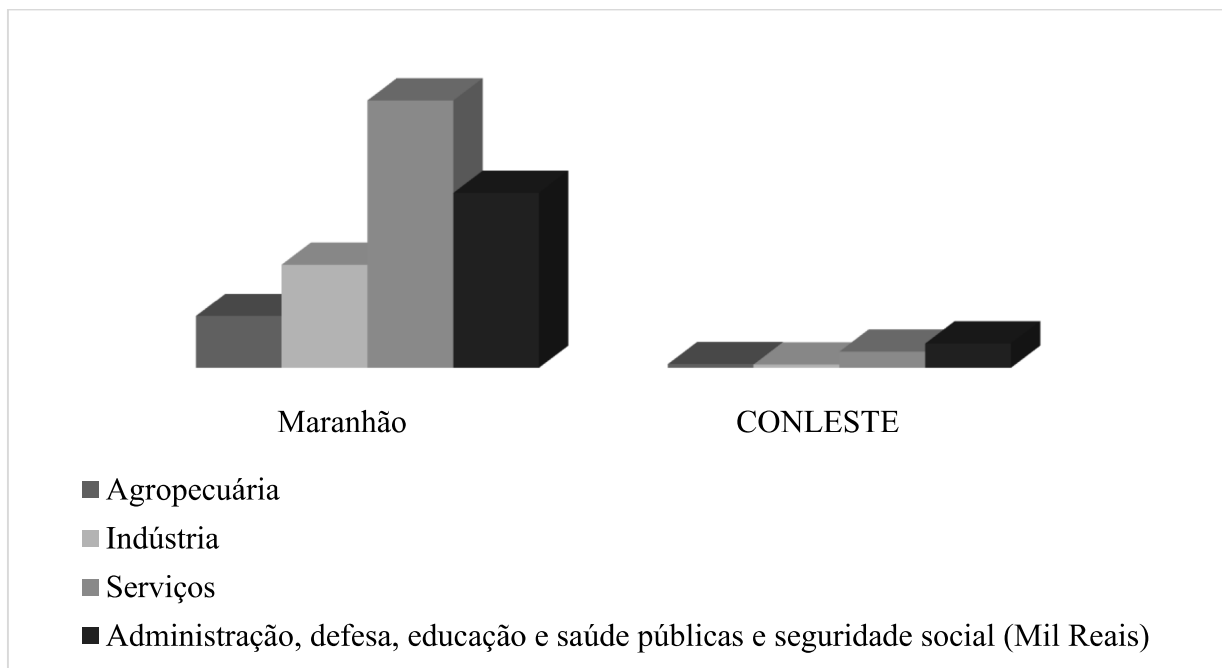
Fonte: IBGE; elaboração própria

A participação desses municípios no PIB maranhense representou de 7,4% do total, em 2019. Sendo que as 4 cidades menores (Afonso Cunha, Belágua, Milagres do Maranhão e Cachoeira Grande) da região, conseqüentemente possuem o menor PIB, representando apenas 2,8% do indicador, enquanto os demais municípios respondem pelos 97,23% restantes.

Os setores da atividade econômica que participam com maior intensidade na vida desses municípios são os da Administração Pública com 51,2%, Serviços com 33,9%, Indústria com 6,9% e a Agropecuária com 7,8%, ou seja, as atividades com maior Valor Adicionado Bruto – VAB<sup>37</sup> do CONLESTE são: Administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social (**GRÁFICO 6**).

<sup>37</sup> O Valor Adicionado Bruto (VAB) representa a contribuição que cada setor da economia (agropecuária, indústria e serviços) acresce ao valor final da produção de um determinado território – distrito, município, estado, região ou país – deduzido o valor dos insumos utilizados no processo produtivo em um dado período de tempo.

**GRÁFICO 6** - Participação do Valor adicionado Bruto Setorial do Maranhão e do CONLESTE – 2019



Fonte: IBGE-Contas Nacionais; elaboração própria.

Quando se trata da relação PIB por habitante, o município de Bacabeira se destaca com o maior resultado (R\$ 14.859,59, em 2019), seguido do município de São Bernardo, cujo PIB *per capita* no mesmo ano foi de R\$ 9.958,72 (**TABELA 6**). No entanto, o município que apresentou maior evolução ano a ano no PIB *per capita* foi o município de Santa Quitéria do Maranhão (11,88 % *a.a.*).

Nota-se que apesar da média do PIB *per capita* do CONLESTE ser bem inferior ao do Maranhão, a evolução ano a ano dos municípios do CONLESTE seguiram a mesma tendência do Estado. Porém, observa-se que entre os 5 piores PIB *per capita* do Maranhão (em 2019), 3 são de municípios do CONLESTE. Ademais, o município com o maior índice da região (Bacabeira), classifica-se em 21º no ranking municipal para o indicador.

**TABELA 6 - PIB per capita dos municípios do CONLESTE - 2005 a 2019**

Município	2005	2010	2015	2019	Evolução a.a
Bacabeira	9.159,02	11.126,82	16.995,83	14.859,58	3,28
São Bernardo	2.392,50	4.700,84	8.270,52	9.958,72	9,97
Chapadinha	2.582,70	4.518,04	7.097,73	9.262,97	8,89
Rosário	2.693,42	4.025,19	6.637,96	8.699,48	8,13
Mata Roma	2.372,68	4.041,31	6.329,14	8.651,35	9,01
Raposa	2.341,40	3.316,29	6.024,97	8.147,46	8,67
Itapecuru Mirim	2.856,65	4.605,67	7.257,36	8.113,88	7,21
Barreirinhas	2.150,27	3.577,04	6.431,90	7.714,75	8,89
Anapurus	3.046,93	5.241,48	7.165,32	7.698,06	6,37
Santa Rita	1.917,18	3.213,51	6.685,61	7.432,85	9,45
Santa Quitéria do Maranhão	1.328,21	3.155,36	5.978,99	7.149,89	11,88
Afonso Cunha	1.714,08	2.895,18	5.680,99	7.075,68	9,91
Tutóia	1.648,56	2.942,79	5.606,24	7.040,53	10,16
Brejo	2.351,88	4.037,35	6.239,11	7.016,68	7,56
Morros	1.378,71	2.964,38	5.081,77	6.963,23	11,40
Água Doce do Maranhão	1.630,60	2.842,54	5.289,88	6.892,72	10,09
São Benedito do Rio Preto	1.417,65	2.687,41	4.850,63	6.779,31	11,00
Duque Bacelar	1.474,22	2.862,17	5.057,29	6.695,67	10,62
Buriti	2.091,47	3.370,00	5.480,36	6.693,29	8,06
Paulino Neves	1.527,39	2.769,78	4.724,13	6.535,14	10,18
Axixá	1.536,81	2.785,64	5.196,76	6.488,18	10,08
Presidente Juscelino	1.984,10	3.821,74	6.572,83	6.454,93	8,18
Anajatuba	1.935,86	3.259,09	5.543,51	6.390,90	8,29
Belágua	2.145,46	3.147,31	4.927,79	6.339,69	7,49
Presidente Vargas	1.737,43	3.008,50	4.873,73	6.131,25	8,77
Vargem Grande	2.125,51	3.250,84	4.861,79	6.073,74	7,25
Icatu	1.326,07	2.564,67	4.468,53	5.987,66	10,57
Magalhães de Almeida	1.790,24	2.945,07	4.922,70	5.972,66	8,36
Cachoeira Grande	1.474,78	2.992,14	5.614,46	5.939,45	9,73
Urbano Santos	2.162,59	3.100,67	4.467,30	5.934,05	6,96
Milagres do Maranhão	2.130,47	3.793,45	5.275,58	5.900,17	7,03
Araioses	1.866,64	3.338,50	5.182,77	5.818,86	7,87
Humberto de Campos	1.618,53	2.628,03	4.261,97	5.627,48	8,66
Nina Rodrigues	1.610,39	2.474,34	3.805,02	5.330,22	8,31
Santana do Maranhão	1.265,02	2.480,33	3.984,25	5.004,80	9,60
Santo Amaro do Maranhão	1.364,04	2.291,88	4.278,55	4.987,25	9,03
Primeira Cruz	1.339,25	2.365,98	4.559,92	4.676,32	8,69
<b>Média CONLESTE</b>	<b>2.094,29</b>	<b>3.490,31</b>	<b>5.829,28</b>	<b>6.984,83</b>	<b>8,36</b>
<b>Maranhão</b>	<b>4.113,20</b>	<b>7.043,52</b>	<b>11.366,35</b>	<b>13.757,94</b>	<b>8,38</b>

Fonte: IBGE- Contas Nacionais; elaboração própria

Outro ponto que merece destaque na análise socioeconômica do CONLESTE diz respeito às finanças públicas, estas são necessárias para compreender a capacidade de financiamento das políticas públicas dos municípios. Para que o município possa se consorciar e aderir aos programas do consórcio, é necessário que ele tenha capacidade de financiamento.

Com base nos dados do Tesouro Nacional, em 2021, em média a receita própria dos municípios do CONLESTE representou 2,7% da receita total, inferior à média Maranhense. Observa-se que parte dos municípios com maior IDHM (Bacabeira, Raposa e Rosário) também

apresentaram maiores capacidades tributárias quando comparados aos outros municípios do CONLESTE (TABELA 7). Os municípios de pequeno porte, conseqüentemente possuem menores capacidades tributárias, isso indica que esses municípios possuem maior dependência das transferências correntes, tanto do estado quando da união, sendo eles: Magalhães de Almeida, Afonso Cunha e Santana do Maranhão.

**TABELA 7 - Percentual de Receita Própria dos municípios do CONLESTE**

Município	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Barreirinhas	-	-	5,20	5,85	5,09	5,99	6,37
Bacabeira	20,49	19,59	19,31	16,33	9,98	7,85	6,02
Raposa	4,46	-	-	7,58	3,62	4,87	5,68
Rosário	4,79	5,40	5,51	5,53	5,68	6,09	5,20
Itapecuru Mirim	3,87	-	4,49	4,80	7,54	7,87	5,15
Anajatuba	-	-	-	1,85	2,46	2,90	4,22
Presidente Juscelino	1,03	-	-	2,21	4,87	1,18	3,78
Belágua	-	-	-	0,33	0,47	0,63	3,75
Paulino Neves	-	-	11,13	12,80	11,50	2,36	3,64
Anapurus	-	-	-	1,93	1,81	1,37	3,58
Morros	-	-	1,39	7,98	4,40	2,49	3,42
Buriti	-	-	-	2,16	2,66	3,79	3,37
Chapadinha	-	-	-	4,82	5,93	5,63	3,30
Brejo	-	-	-	3,05	2,80	2,86	3,03
Milagres do Maranhão	-	-	-	3,00	1,72	2,91	2,93
Santo Amaro do Maranhão	1,40	2,21	3,68	2,38	3,85	3,16	2,82
Duque Bacelar	-	0,89	1,37	1,33	1,62	2,58	2,56
Tutóia	-	-	-	3,73	2,42	3,54	2,45
Água Doce do Maranhão	-	-	-	1,46	1,17	1,21	2,30
Humberto de Campos	-	-	-	3,79	3,43	3,14	2,17
Axixá	0,76	0,92	0,46	0,75	2,80	2,53	2,13
São Benedito do Rio Preto	-	-	-	1,68	0,84	4,63	2,06
Mata Roma	-	-	-	1,36	1,27	2,28	2,05
Vargem Grande	-	-	2,26	3,20	2,45	3,59	2,05
Nina Rodrigues	-	-	-	3,15	2,22	3,13	2,01
Presidente Vargas	-	-	-	0,81	0,69	1,19	1,89
Icatu	-	-	-	1,60	0,85	1,37	1,81
Santa Rita	4,21	4,21	0,97	3,34	1,83	0,69	1,79
São Bernardo	1,58	-	-	1,94	1,12	1,19	1,78
Cachoeira Grande	-	-	0,89	2,06	1,34	1,83	1,42
Primeira Cruz	0,86	0,74	-	4,96	0,55	1,83	1,40
Araioses	0,63	-	-	4,57	3,94	-	1,36
Santa Quitéria do Maranhão	-	-	0,98	0,97	0,87	1,85	1,29
Urbano Santos	-	-	-	0,98	1,34	1,50	1,24
Magalhães de Almeida	-	-	1,75	1,12	1,12	0,99	1,13
Afonso Cunha	-	-	-	1,56	1,44	1,45	0,72
Santana do Maranhão	-	-	-	0,01	0,23	1,40	
<b>Média Conleste</b>	<b>3,67</b>	<b>4,24</b>	<b>3,96</b>	<b>3,34</b>	<b>2,84</b>	<b>2,81</b>	<b>2,75</b>
<b>Média Maranhão</b>	<b>3,42</b>	<b>4,25</b>	<b>3,22</b>	<b>3,41</b>	<b>3,25</b>	<b>3,61</b>	<b>3,47</b>

Fonte: SINCONFI; elaboração própria

Dessa forma, entende-se que arrecadação própria não é suficiente para a manutenção da máquina pública desses municípios. Uma análise, sob esse ponto de vista, revela que os municípios consorciados não possuem autonomia fiscal sendo em sua maioria dependentes

transferências intergovernamentais, com baixa capacidade arrecadatória. No geral, observa-se também que os municípios do CONLESTE possuem uma baixa taxa de investimento (Razão entre os investimentos liquidados e a receita corrente líquida da administração pública municipal), 3,86% em 2021, quando comparados a outros municípios Maranhenses (**ANEXO II**).

Em suma, os municípios do CONLESTE são em sua maioria de pequeno porte, em grande medida com baixo índice de desenvolvimento municipal, possuindo dependência orçamentária, além da baixa nível de investimento, indicando, assim, a necessidade de criar alternativas para a captação de recursos para a execução de políticas públicas.

## **5.2 O CONLESTE: o consórcio sob o ponto de vista das categorias de análise**

Com base na metodologia de Brito (2018) e Dieguez (2011) propõem-se fazer análise política e institucional do CONLESTE, tomando como base os documentos do consórcio e as entrevistas semiestruturadas aplicadas. Foi realizado um filtro entre todos os subitens presentes na metodologia proposta pelos autores, selecionando assim, os mais relevantes para a pesquisa. Esta seção cumpre ainda, o objetivo de, a partir desses parâmetros, construir uma interpretação da experiência de consorciamento do CONLESTE, discutir a capacidade institucional desse consórcio em propor e implementar ações públicas estruturadas democraticamente.

### **5.2.1 Densidade institucional**

Esse parâmetro busca analisar o quanto a relação com outros atores influencia na agenda das ações do consórcio, além disso busca entender como funciona sua sustentação institucional. Entre os subitens importantes para a análise, o autor destaca: i) **Articulação institucional**, permite identificar as relações interinstitucionais, entre o consórcio e outros órgãos do poder público, ou setor privado; ii) **Efetividade institucional**, que pretende identificar a participação efetiva do consórcio nos municípios que fazem parte do território de atuação, além o grau de cobertura das ações e a dinâmica de relacionamento; iii) **Autonomia institucional**, que tem como avaliar a capacidade de empreender e dar continuidade às suas ações, e sua estabilidade ao longo dos anos, desvinculando de alterações políticas (BRITO, 2018).

Ou seja, espera-se verificar se os consórcios são resistentes aos ciclos eleitorais ou sensíveis às mudanças de governo, o que pode ser investigado através de análise das atas das assembleias do conselho executivo, realizando, assim, uma reconstituição histórica dos consórcios tendo em vista a frequência com que os prefeitos se reuniam e a importância que davam para o consórcio (DIEGUEZ, 2011, p.305).

De acordo com as entrevistas semiestruturadas, o consórcio é capaz de articular-se institucionalmente com o setor público no âmbito municipal, estadual e federal, variando o nível da articulação. Com os municípios o consórcio já tem um amplo campo de atuação, no entanto a articulação não ocorre com todos os entes consorciados. Quando o consórcio tem um projeto com o município, há encontros mensais com os secretários municipais, o entrave que ocorre nessa esfera é decorrente dos ciclos eleitorais, uma vez que a cada novo mandato o consórcio tem o papel de conversar novamente com cada prefeito eleito. Dessa forma, a atuação municipal varia de acordo com o interesse político. Em relação as outras esferas administrativas, o CONLESTE relata ter convênio com o governo federal, por meio da Usina de Revestimento Asfáltico, e possui parcerias com órgãos do governo estadual (Departamento Estadual de Trânsito - DETRAN, Secretaria de Segurança Pública – SSP). No entanto, o consórcio não mencionou nenhuma parceria com o setor privado.

O consórcio ainda não consegue ser efetivo institucionalmente em todos os municípios do território, assim como afirma o Gestor do CONLESTE A: “Nós priorizamos aqueles que estão em dia com suas atribuições regimentais, tem município que não tem sido coberto na nossa ação por conta da inadimplência ou falta de alguma assinatura documental (GCA)”. No entanto, o Gestor Municipal A, informa que apesar de ser signatário do consórcio, não há interlocução com o CONLESTE dentro do município. Em contraponto, o Gestor Municipal B, também signatário, informa que a comunicação com o CONLESTE é excelente, “Todas as reuniões são planejadas e comunicadas através de convite (GMB)”. Nesse sentido, as entrevistas mostraram a fragilidade do consórcio em se articular com todos os municípios, mesmo aqueles que contribuem mensalmente. Há diversos fatores que podem influenciar essa dificuldade, tais como interesse dos demais atores, impasses na conscientização das equipes das prefeituras, distância entre os municípios e outros.

A fim de verificar a autonomia institucional do consórcio, é importante investigar qual a influência dos ciclos eleitorais no padrão de cooperação política. Dieguez (2011) destaca como ponto importante nesse aspecto o fortalecimento do corpo técnico burocrático responsável pela implementação dos projetos do consórcio e na construção de uma agenda



nova. Com base nas entrevistas, identificou-se que o consórcio não é isento dos ciclos eleitorais, pois a cada nova gestão municipal é necessário que reestabeleça uma conversa com os municípios, assim como afirma o Gestor do CONLESTE A.

Outra coisa que nós conseguimos fazer é que os municípios se interajam, não é fácil você reunir um grupo de prefeitos em uma região, a gente consegue, mas é um trabalho de formiguinha. Primeiro verificamos a necessidade do gestor a cada mudança eleitoral, precisamos reapresentar o consórcio. Temos esse trabalho de rearticulação, fazemos encontros com todos os secretários e trabalhamos por pasta base, isso é um ponto forte, uma vez que nossas câmeras setoriais elas têm atuado em conjunto aos secretários da base (GESTOR CONLESTE A).

Dessa forma, há fragilidades no pacto político estabelecido em torno do consórcio. No entanto, apesar do trabalho que deve ser feito a cada nova gestão municipal, o consórcio têm conseguido sustentar seu escopo de atuação, mesmo não tendo influência na mesma medida em todos os municípios.

### 5.2.2 Trocas cognitivas

A partir desse parâmetro pretende-se identificar se o problema comum elencado pelo consórcio está vinculado com a solução dele mesmo, ou seja, se o consórcio foi criado para atender aos problemas centrais dos municípios signatários. Desse modo, cabe analisar sob a ótica de alguns itens básicos: No item **i) Identidade/Indução**, vale questionar se o problema comum foi formado por uma identidade coletiva entre os municípios; **ii) deslocamento**, que permite identificar se o problema que o consórcio busca sanar é alterado com base nas mudanças socioeconômicas vividas pelos municípios (BRITO, 2018).

Os gestores do consórcio informam que este foi criado de uma identidade comum entre os municípios. Observou-se no item 5.1.3 (Perfil socioeconômico dos municípios), que os consorciados possuem características que podem ser consideradas comuns, mas a criação do consórcio partiu desses problemas identificados? Inicialmente, o consórcio foi formulado em função de compromissos/interesses estabelecidos junto a agências.

Em 2005, quando o CONLESTE foi criado ainda era uma agência de articulação política dos municípios, coincidentemente neste mesmo ano começa o governo federal a trabalhar na lei dos consórcios. Em 2007 veio um decreto 6.017, então são os dois marcos legais dos consórcios. Com isso os prefeitos já tinham no Maranhão essa agência de articulação política, e em 2010 e 2011, que conseguimos transformar essa agência, migrar com o mesmo CNPJ e concretizar o consórcio, aproveitamos a

mesma estrutura, municípios, o mesmo CNPJ, não mudou. Só fizemos uns trâmites legais para transformar em consórcio de direito público (GESTOR CONLESTE A).

A partir de sua implementação, a agenda comum foi adotada pelo consórcio e o deslocamento das ações ocorre para superar limitações no formato de implementação dos projetos. Dessa forma, não foi possível identificar o problema comum que permita criar um pacto consistente em torno da cooperação.

A diversidade cognitiva na formulação da agenda do consórcio ocorre pela inclusão de atores municipais, no qual o consórcio realiza ações trimestrais com os secretários. Além disso, o consórcio busca interlocução com outros atores, como o CONLAGOS, e com órgãos estaduais. No entanto, um dos principais entraves é a efetiva participação dos membros técnicos, no nível de avaliar e construir as soluções para os problemas municipais.

### 5.2.3 Governança democrática

Esse parâmetro busca identificar quais foram as estratégias adotadas pelo consórcio para a manutenção dos vínculos das relações, identificando o que explica sua continuidade. O subitem selecionado para a análise desse tópico é o de **Responsabilização**, que tem o intuito de identificar a capacidade do consórcio de estabelecer relações sinérgicas com definições claras de papéis e responsabilidades.

O consórcio realiza plenárias, oficinas para ampliar a participação dos municípios no território, geralmente há encontros dos secretários municipais, no entanto, há uma dificuldade dos municípios em entenderem os papéis e responsabilidades. O Gestor do CONLESTE B, relata as tentativas do consórcio de fortalecer esse aspecto.

Os municípios têm muita dificuldade em entender como o consórcio funciona. Como nós trabalhamos no escritório em São Luís, é muito necessário o deslocamento para os municípios, pois somente as ferramentas de ligação e *WhatsApp* não são suficientes. Então as oficinas é um dos objetivos principais é esse para eles entenderem o que e como funciona o CONLESTE (Gestor CONLESTE B).

No entanto o consórcio não consegue cumprir toda a agenda de plenárias e encontros microrregionais, em parte por questões financeiras devido o deslocamento e em grande medida pela dificuldade em reunir secretários municipais e prefeitos. Para sanar essa dificuldade o consórcio tem em maior escala reuniões individuais com os representantes municipais, o que dificulta o processo de Trocas Cognitivas e Governança democrática.

Pelo nosso estatuto, nós temos que ter pelo menos duas plenárias por ano, a gente não tem conseguido cumprir, no máximo uma. As reuniões regionais, os encontros microrregionais, em média 2 vezes por ano, com todos os municípios, mas tem um nível de participação muito baixo, então temos que ir individualmente, conversando com prefeito, com secretário o que foi planejado (Gestor CONLESTE C)

Nesse sentido, há esforços do consórcio em promover a Governança democrática, por meio de oficinas, plenárias, encontros com secretários municipais no âmbito das câmaras temáticas. No entanto, há dificuldades em gerir a agenda e manter os vínculos intermunicipais, que permitam uma cooperação mais difundida entre os membros e definição de papéis.

#### 5.2.4 Sustentabilidade financeira

Esse parâmetro busca avaliar o grau de sustentabilidade financeira do consórcio. Cabe também identificar as fontes de financiamento do consórcio, identificar o grau de autonomia financeira e a capacidade do consórcio de empreender ações com a contribuição dos entes consorciados. Outro ponto importante é analisar o grau de articulação intergovernamental, se o consórcio tem capacidade de obter recursos do governo federal, estadual.

Primeira questão a ser analisada é a sustentabilidade financeira do consórcio, sendo identificadas, se possível, quais são as fontes de recursos disponíveis que alimentam o orçamento total à sua disposição. Pode-se avaliar, através do balanço patrimonial do consórcio e da execução orçamentária, se os recursos financeiros são exclusivamente garantidos pelos municípios associados ou se há contribuições de outras instituições públicas ou entidades não governamentais. Em função das fontes do orçamento, deverá ser avaliado se o consórcio é capaz de se autossustentar ou é extremamente dependente das transferências de recursos (DIEGUEZ, 2011, p.307).

Como informado na seção 2.2.3 (Consórcios públicos intermunicipais: contextualização), os consórcios públicos intermunicipais, possuem diversas formas de financiamento. No CONLESTE, com base nos documentos e entrevistas, as formas de financiamento podem ocorrer via contrato de rateio, no qual é formalizado em cada exercício e o prazo de vigência da respectiva dotação orçamentária, ou seja, anualmente o município se compromete em financiar mensalmente o consórcio. Viu-se que nas experiências de consorciamento brasileiras que há diversos conflitos entre os municípios membros decorrentes da forma de financiamento do consórcio, foi o caso do CINPRA e do CIMPE (já detalhados

nas sessões anteriores). Para a atuação efetiva das ações, o CONLESTE prioriza os municípios que contribuem por meio do contrato de rateio.

O Consórcio também realiza contratos de programa que é firmado individualmente, ou coletivamente por cada município consorciado, mediante a criação de um projeto específico. Segundo o Gestor do CONLESTE A, a fonte principal de financiamento é o contrato de rateio, no qual sustenta o custo administrativo do consórcio. O valor a ser repassado por município é com base no Fundo de Participação dos Municípios – FPM.

O CONLESTE tem uma fonte principal que é o contrato de rateio, no qual todos os municípios contribuem mensalmente, sendo aqueles que assinam toda documentação. Os valores são variáveis de acordo com a população, é uma porcentagem de acordo com o FPM (GESTOR CONLESTE A).

O aspecto financeiro é um fator limitante para a execução das ações do consórcio, pois a cada programa o município precisa dar alguma contrapartida. Apesar dos custos serem mais baixos por se tratar de compras compartilhadas, ainda assim, os municípios não têm como arcar com determinados orçamentos. Vale ressaltar que o contrato de rateio é apenas para manter a estrutura do consórcio. Dessa forma, dependendo do projeto, os municípios precisam arcar com os custos.

Apesar dos impasses o consórcio consegue se sustentar financeiramente, e faz o trabalho de atrair mais municípios que não estão contribuindo mensalmente ao consórcio, para beneficiarem-se das ações. Ademais, o Consórcio demonstrou que consegue captar recursos do governo federal, por meio da aquisição da Usina micro revestimento asfáltico.

#### 5.2.5 Participação e Controle Social

Esse tópico busca averiguar se o CONLESTE tem uma relação de sinergia com a sociedade, permitindo que ela possa atuar no processo decisório do consórcio. Essa categoria é importante pois possibilita que a política de consorciamento seja mais democrática, inclusiva e efetiva na promoção de políticas públicas.

A finalidade é verificar se são construídos vínculos entre o poder público e a comunidade, permitindo que se exerça um controle social no processo decisório que estabelece as regras sobre as políticas públicas sob sua responsabilidade. Ou, por outro lado, se o consórcio é caracterizado por um isolamento entre a esfera pública de poder estatal e a esfera social, dificultando que tal controle seja realizado (DIEGUEZ, 2011, p.310)

Os atores podem ser incluídos através dos conselhos promovidos pelos consórcios, espaços de discussão, ouvidorias do próprio consórcio, entre outros. Apesar dos consórcios intermunicipais serem constituídos apenas por municípios, eles podem promover parcerias com outras instituições e atores sociais, tais como organizações não governamentais, empresariado, ministérios, secretarias municipais, universidades e outras entidades da sociedade civil organizada (ROCHA e FARIA, 2004, p.86). É importante que essa participação seja tanto na elaboração quanto na tomada de decisões.

Dentre os subitens mais relevantes propostos por Brito (2018) para a investigação da Participação e controle social da sociedade civil, destaca-se: **i) Mobilização**, que verifica a capacidade dos consórcios em mobilizar os atores e de incluir novos atores; **ii) Representatividade**, verifica o poder de outros canais de participação sob as ações do consórcio, tais como fóruns, conselhos; **iii) Intersetorialidade**, investiga se o consórcio tem algum tipo de articulação horizontal com outros canais de participação.

Entre as experiências brasileiras de consorciamento já descritas no **QUADRO 3**, observou-se que há lacunas na participação da sociedade civil no processo decisório do consórcio, essa dificuldade está presente em consórcios como o CIPAR e o CISAB-MG, conforme já mencionado.

No CONLESTE a população não é incluída nas decisões de forma direta. Com base no relato do Gestor do CONLESTE A, observa-se que ocorre uma baixa mobilização promovida pelo consórcio, ocorrendo apenas entre os atores das prefeituras municipais, que irão trabalhar nos projetos propostos pelo consórcio.

A participação ocorre nas ações do consorcio que articulamos com os municípios, por exemplo, na câmara de meio ambiente e agricultura, o conselho municipal de meio ambiente precisa funcionar então o CONLESTE faz uma plenária, a consulta com os municípios, uma audiência com gestores, as vezes uma conferência, chama a sociedade e vai participar daquilo, mas se limita a aquele momento. Depois o CONLESTE sai de cena e deixa o município lá na secretaria com o seu público, então a sociedade participa dessa forma. O CONLESTE provoca e deixa lá, o conselho precisa funcionar, e dentro do conselho a sociedade precisa participar (GESTOR CONLESTE A).

O Gestor Municipal A, afirma que no município há participação popular, porém não ocorre no âmbito do consórcio. “Nós temos audiência públicas aqui, convocamos, fazemos a apresentação dos relatórios fiscais, apresentamos alguns dados de algumas secretarias como

assistência, saúde, planejamento e Finanças e a participação da população é pequena, porém não acontece no âmbito do consórcio” (GMA).

Concomitantemente, o Gestor CONLESTE B relata que a mobilização ocorre apenas na esfera municipal. “Quando há um projeto para a região, realizamos uma plenária com todo mundo do município para entender o projeto e aprovar. O tamanho do público depende de cada prefeitura, com sua rede social, eles mobilizam e nós ajudamos, nós não entramos muito nessa área, só auxiliamos (GCB)”.

Ademais, observou-se que há baixa representatividade no consórcio, na medida que apenas o Gestor CONLESTE C, informou que o consórcio possui um assento dentro do comitê da bacia hidrográfica<sup>38</sup>, no qual todos os técnicos estão envolvidos. Porém não foi possível identificar qual o nível de influência do comitê nas ações do consórcio. No que se referente a intersectorialidade, não foi encontrado nenhum tipo de articulação entre os canais de participação popular do CONLESTE. O consórcio dispõe de site e redes sociais que poderiam transformar-se em um canal de participação da população, no entanto a situação do consórcio tratando-se do controle social ainda é um desafio, pois não há nenhuma política que permita que a população conheça o real papel do consórcio para que possa ser incluída no processo.

Tendo em vista os resultados das entrevistas, nota-se uma a ausência da institucionalização da participação da sociedade civil no processo decisório do consórcio. Participação esta, que poderia diminuir a influência político-eleitoral, promover mais transparência e também aumentar a *accountability* e a responsividade, distribuindo os custos dos resultados, além de tornar as ações propostas pelo consórcio mais adaptadas as necessidades locais.

Em suma, é sabido que o controle social ainda é uma preocupação distante dos consórcios públicos no Brasil, em parte devido a escala de prioridade das ações que envolvem o consórcio, uma vez que estão em constante construção e mais preocupados com as questões técnicas, políticas e financeiras.

De modo geral, entre as principais limitações encontradas pelo consórcio, destaca-se distância entre os municípios, equipe técnica reduzida, baixa cultura em associativismo e

---

<sup>38</sup> Fórum de discussão para gerenciar o uso dos recursos hídricos, com a participação de representantes do poder público e sociedade civil.

cooperativismo por parte dos municípios, o que culmina na escolha de não participar efetivamente do consórcio, além de outros entraves presentes na articulação.

### 5.3 O CONLESTE: Análise Quantitativa

Tal como descrito na seção 4.4 que demonstra a metodologia quantitativa do estudo foram realizados 4 modelos com efeitos randômicos<sup>39</sup>, com base nas variáveis dependentes escolhidas: PIB *per capita*, Emprego Formal, Rendimento médio e o índice de Desenvolvimento Municipal dos Municípios – Índice Firjan.

Em termos de coeficiente de determinação ( $R^2$ ), que demonstra o quanto cada modelo é capaz de explicar a variável dependente, observou-se que os resultados foram insatisfatórios para as equações de efeito randômico, pois obtiveram resultados abaixo de 0,7, conforme visto na TABELA 8. O  $R^2$  é baixo pois o modelo em sua totalidade não consegue explicar efetivamente o comportamento total da variável. Isso significa, que há variáveis exógenas ao modelo que possuem maior significância na relação com as variáveis utilizadas, contudo, isso não implica não-efeito das variáveis independentes em relação às variáveis dependentes, porém impossibilita a realização de trabalhos de projeções e relações de impacto estimado através de choques das variáveis utilizadas. No entanto, apesar de baixo não elimina a influência das variáveis em cada modelo, como será observado posteriormente.

**TABELA 8 -  $R^2$  ajustado nos modelos de Efeito Randômico e Significância do CONLESTE para cada variável dependente.**

Variáveis Dependentes	Efeito Randômico ( <i>Adjusted R-squared</i> )
PIB per capita	0.241257
Emprego Formal	0.565348
Rendimento Médio	0.336979
Índice de desenvolvimento dos municípios - FIRJAN	0.313370

Fonte: Elaboração Própria

<sup>39</sup> Foi realizado o teste de Hausmann para todas as variáveis, visando identificar qual o melhor efeito para o modelo de dados em painel - se fixo ou se aleatório. Conforme o teste de Hausmann, somente a variável Rendimento Médio deveria ser modelada com efeitos randômicos/aleatórios. Contudo, os demais modelos para as outras variáveis (PIB *per capita*, Emprego Formal e o índice de Desenvolvimento dos Municípios – Índice Firjan., precisariam ser realizados com efeitos fixos). Ao tentar estimar os modelos com efeitos fixos, encontrou-se um erro de multicolinearidade devido ao uso das variáveis *dummy*, em especial, a principal variável que buscava-se investigar - Se há consórcio ou não. Diante desse problema, não se conseguiu estimar o modelo em dados de painel com efeitos fixos. Por isso, optou-se em estimar com efeitos randômicos para todas as variáveis dependentes e em cada um dos modelos.

A **TABELA 9**, sintetiza os testes da análise quantitativa presentes no **ANEXO I**. A partir dos resultados, se observa relações diferentes entre as variáveis dependente e as variáveis independentes. O modelo I, que posiciona o PIB per capita como variável dependente, apresentou relação negativa quanto ao município ser consorciado ou não. Dessa forma, não corroborou com a hipótese de que o consórcio é capaz de promover o crescimento econômico.

Vale destacar que os municípios do CONLESTE possuem o PIB *per capita* inferior ao do Maranhão, bem como apresentaram evolução ano a ano inferior à do Estado (**TABELA 6**). Essas distorções podem ter levado o modelo a contradizer-se. Abrindo espaço para novas análises no futuro, como próprio crescimento do PIB *per capita*, ou análises mais setoriais e vinculadas aos próprios consórcios e suas referidas atividades. Observou-se também, a partir da análise qualitativa, que a atuação do consórcio, por ser espaçada, difusa e não direcionada, acaba não impactando de forma ampla o PIB dos municípios consorciados, e que variáveis mais correlatas, como o rendimento médio impactaram mais significativamente no PIB *per capita*.

**TABELA 9** - Coeficientes da variável CONLESTE em cada modelo por variável dependente em efeitos randômicos.

Variáveis	Modelo 1 - PIB per capita	Modelo 2 - Emprego Formal	Modelo 3 - Rendimento Médio	Modelo 4 -Índice de desenvolvimento dos municípios - FIRJAN
Consoiciado ao CONLESTE	-1.662.183	134.2250	64.11797	-0.012615
PIB per capita	-	0.50891	0.016660	1.15E-06
Emprego Formal	0.1044320	-	0.002685	-4.93E-07
Rendimento Médio	6.668.363	-0,148405	-	8.42E-05
População	-0.016369	0.314547	-0,001501	4.76E-07
Índice FIRJAN	10137.61	-772.2129	2239.925	-

Fonte: Elaboração Própria

No modelo 2, com a variável Emprego Formal, o coeficiente para os municípios consorciados ao CONLESTE foi positivo, isso significa que municípios que tiveram consórcio apresentaram saldo maior em empregos formais. O modelo identificou um potencial crescimento de empregos formais para municípios consorciados, na ordem de 134 empregos formais. Os municípios consorciados apresentaram uma variação no saldo de empregos formais de 121,5%, enquanto os não consorciados apresentaram uma variação inferior, de 103,5% (ANEXO 2). Apesar da variação ser superior, destaca-se que os municípios não consorciados apresentam a média de empregos formais superior aos municípios do CONLESTE. No entanto, vale ressaltar que 54,1% dos municípios do CONLESTE possuem menos de 20 mil habitantes.

Apesar do impacto positivo no coeficiente, o modelo explicou pouco da variável dependente, com R<sup>2</sup> de 56%, indicando que há outras variáveis que podem ser também



impactantes para o crescimento do vínculo formal, tais como número de estabelecimentos, o tamanho dos estabelecimentos e os próprios setores desses estabelecimentos que não foram consideradas no modelo.

No segundo modelo, que considera o rendimento médio, a variável consorciada, apontou aumento de R\$ 64,11 no rendimento médio da população dos municípios consorciados. Esse rendimento representa um resultado relativamente positivo, considerando que o rendimento médio do Maranhão é de R\$ 1.252,70, representando assim, crescimento de 5,12%, e dos municípios consorciados no período inicial (2005) é de R\$ 493,75 e ao final, em 2019, de R\$ 1.269,86. Destaca-se que, com base no nível de significância (Valor-P), a única variável de relevância e impacto é o rendimento médio.

Entre as ações do consórcio que podem influenciar tanto esse modelo quanto o de Emprego Formal, destaca-se a usina móvel de asfalto para atendimento das demandas dos membros consorciados, pois quando o município solicita o serviço é empregada mão de obra local do município. No entanto, há outros fatores externos ao modelo que influenciam no indicador, tais como escolaridade, nível de emprego e qualificação da mão de obra.

Com o último modelo testado, tentou-se compilar as principais variáveis de desenvolvimento econômico, uma vez que o índice da Firjan reúne indicadores de Emprego, Renda, Educação e Saúde. O índice varia de 0 (mínimo) a 1 ponto (máximo) para classificar os municípios brasileiros em quatro categorias: baixo, regular, moderado e alto desenvolvimento. Ou seja, quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento municipal. O modelo 4 identificou que a variável determinante CONLESTE não apresenta ter relação com a variável FIRJAN, estando esse indicador mais associado a outras variáveis, embora, com os indicadores de PIB *per capita* e Rendimento Médio, consiga-se obter relação direta com o índice.

Dessa forma, com base nos modelos testados, conclui-se que a articulação intermunicipal é importante para os municípios em diversos aspectos já mencionados na análise qualitativa, porém ainda não é capaz de gerar desenvolvimento aos municípios por limitações no formato de articulação e nas fragilidades de formulação de políticas públicas por parte dos governos municipais. No entanto, os dados não eximem a importância do Consórcio para o Maranhão, uma vez que este contribui em outros pontos importantes, tal como o fortalecimento institucional, além do que, observou-se também relação positiva ao Emprego Formal e o Rendimento Médio.

Para aprimorar o modelo, torna-se necessária a inclusão de outras variáveis para que se tenha um coeficiente de determinação ( $R^2$ ) maior, porém há limitações referentes a disposição de dados com séries temporais com o recorte municipal. Também caberia realizar um estudo focando apenas nas ações diretas do consórcio para enriquecer as análises sobre o impacto do consórcio na região. Vale destacar também, que a ausência de CENSO em 2020 – atrasado até 2022, dificulta obter informações extras que poderiam ser impactadas pelo consórcio, por exemplo mudanças na infraestrutura dos municípios e nas composições domiciliares. Observa-se também que o modelo é uma forma complementar de avaliar as políticas públicas, cabendo análises mais aprofundadas, inclusive pesquisas de campo que podem trazer informações que ficam aquém das bases de dados.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O papel de gerir, administrar e encontrar soluções para problemas municipais nem sempre é fácil. Muitos gestores públicos, principalmente os prefeitos das cidades menores, com capacidades fiscais limitadas, precisam se articular e encontrar alternativas para alavancarem o desenvolvimento dos municípios.

Nesse contexto, o Estado deve assumir um papel ativo, posicionando-se como indutor de um processo de desenvolvimento que não se restrinja ao crescimento econômico, implementando políticas públicas que sejam capazes de lidar com as desigualdades estruturais brasileiras para garantir um desenvolvimento real, justo e inclusivo. Em especial, promover políticas de desenvolvimento regional que se desdobrem em ações de equidade inter-regional, é fundamental a partir da percepção dos desequilíbrios encontrados no nível de desenvolvimento das regiões e da renda *per capita*.

Alguns conceitos relacionados às políticas públicas focam apenas no papel dos governos, deixando de fora possibilidades de cooperação que podem ocorrer entre governos e outras instituições e grupos sociais. A cooperação interlocal não exige soluções imediatas, no entanto, os municípios ganham em economias de escala (PEREIRA e MOREIRA, 2016). Assim, os municípios menores se utilizam do arranjo cooperativo para acessar benefícios financeiros, ganhar escala e traçar estratégias comuns.

Parte-se também do pressuposto que o desenvolvimento está associado ao tecido institucional, organizacional e ao grau de cooperação institucional de um determinado território. Dessa forma, acredita-se que para atingir o desenvolvimento devem existir organizações locais que possuem esforços e promovam ações para fortalecer instituições e a comunidade (SÁ e DE SOUZA, 2011,). No âmbito do desenvolvimento socioeconômico, é interessante analisar a implementação de Consórcios Públicos Intermunicipais como estratégia de promoção do desenvolvimento local integral, que fomente as potencialidades econômicas dos territórios, ao mesmo tempo que considere a ampliação das capacidades dos indivíduos, de modo a garantir plena liberdade de direitos e de consciência nas escolhas da população, principalmente àqueles grupos com maior vulnerabilidade social.

Através da observação dos consórcios públicos intermunicipais nacionais e sob a ótica Maranhense, verifica-se que não existe um modelo pronto e acabado, todos buscam gerar sistemas de governança a partir da cooperação horizontal, a fim de aumentar a eficiência na

execução de serviços públicos e incrementar as suas capacidades fiscais, otimizando os recursos públicos. No entanto, para que o a articulação seja efetiva há um processo longo de superação de obstáculos que vão desde a interlocução com a esfera municipal até a inclusão de convênios, contratos e captação de recursos com outros atores governamentais.

Analisando um consórcio específico do Maranhão, o CONLESTE, observou-se que esse modelo de cooperação enfrenta alguns entraves já vivenciados por outros consórcios públicos. Nota-se que a tradição histórica do associativismo favorece a formação e o funcionamento desses modelos de cooperação, o que não é visto no âmbito do consórcio estudado.

A metodologia empregada (quali-quantitativa) na pesquisa, ajudou a identificar de forma ampla as principais potencialidades e fragilidades do consórcio, com a utilização das técnicas de análise documental, entrevistas semiestruturadas e análise de dados socioeconômicos. Em suma, os municípios do CONLESTE são em sua maioria de pequeno porte, em grande medida com baixo índice de desenvolvimento municipal, possuindo dependência orçamentária, além da baixa nível de investimento.

Observou-se, por meio das entrevistas semiestruturadas, que o consórcio é capaz de articular-se institucionalmente com o setor público, desde o âmbito municipal até o federal, porém não se articula com o setor privado. No entanto, o consórcio ainda não consegue ser efetivo institucionalmente em todos os municípios consorciados, as entrevistas mostraram a fragilidade do consórcio em se comunicar com todos os gestores municipais, uma vez que sua atuação não tem influência na mesma medida em todos os municípios. Há diversos fatores que podem influenciar essa dificuldade, tais como interesse dos demais atores, impasses na conscientização das equipes das prefeituras, a efetiva participação dos membros técnicos, no nível de avaliar e construir as soluções para os problemas municipais, distância entre os municípios e outros. Ademais, não foi possível identificar o problema comum que permita criar um pacto consistente em torno da cooperação.

Apesar dos impasses, o consórcio consegue se sustentar financeiramente, e faz o trabalho de atrair mais municípios que não estão contribuindo mensalmente por meio do contrato de Rateio, para beneficiarem-se das ações. Além disso, o consórcio demonstrou que consegue captar recursos do governo federal, por meio da aquisição da Usina micro revestimento asfáltico. No entanto, não consegue cumprir a agenda de plenárias e encontros microrregionais com todos os municípios, em parte por questões financeiras devido o deslocamento e em grande medida pela dificuldade em reunir secretários municipais e prefeitos.

Para sanar essa dificuldade o consórcio tem em maior escala reuniões individuais com os representantes municipais, o que dificulta o processo de Trocas Cognitivas e Governança democrática.

Uma das maiores fragilidades dos consórcios, é a efetiva participação da sociedade no processo decisório. No CONLESTE a população não é incluída nas decisões de forma direta, observa-se que ocorre uma baixa mobilização promovida pelo consórcio, ocorrendo apenas entre os atores das prefeituras municipais, que irão trabalhar nos projetos propostos pelo consórcio. No que se referente a intersetorialidade, não foi encontrado nenhum tipo de articulação entre os canais de participação popular do CONLESTE. Nota-se uma ausência da institucionalização da participação da sociedade civil no processo decisório do consórcio. Participação esta, que poderia diminuir a influência político-eleitoral, promover mais transparência e também aumentar a accountability e a responsividade.

Para verificar a influência do consórcio ao longo dos anos nos indicadores municipais, utilizou-se regressão de dados em painel com efeitos randômicos, base nas variáveis dependentes escolhidas: PIB per capita, Emprego Formal, Rendimento médio e o índice de Desenvolvimento Municipal dos Municípios – Índice Firjan. Observou-se, que a atuação do consórcio, por ser espaçada e difusa acaba não impactando de forma ampla o PIB dos municípios consorciados, e que variáveis mais correlatas, como o rendimento médio impactaram mais significativamente no PIB *per capita*. Tanto a variável Rendimento Médio, quanto para a variável Emprego Formal, apresentou coeficiente positivo para os municípios consorciados ao CONLESTE, isso significa que municípios que tiveram consórcio apresentaram saldo maior em empregos formais, e aumento no rendimento médio da população dos municípios consorciados. A variável determinante CONLESTE não apresenta ter relação com a variável FIRJAN.

Após elaborar o trabalho, verificou-se que há possibilidade de ajustar a base de dados para rodar os modelos com efeitos fixos<sup>40</sup>, mas que exigiria a adoção de métodos diferentes e que poderiam resultar em fuga da análise do objeto principal que é a *dummy* se há consórcios

---

<sup>40</sup> Algumas das possibilidades de corrigir o problema seriam: i) Eliminando uma categoria Dummy - Escolher uma categoria como a categoria de referência e retirar do modelo, evitando a multicolinearidade perfeita; ii) Eliminando uma variável, removendo uma das variáveis fictícias do modelo, normalmente aquela que está altamente correlacionada com as outras variáveis - o que não foi o caso conforme a Matriz de correlação; iii), usando uma codificação de efeitos, que codifica cada categoria como a diferença entre seu valor e a média de todas as outras categorias; iv) Recodificando a variável para uma variável contínua, se possível; v) Usando técnicas de regularização, usando Ridge Regression ou Lasso and Elastic net para reduzir o coeficiente da variável correlacionada a zero, evitando assim a armadilha das dummy.

ou não há consórcio no município. É importante observar que a solução escolhida depende dos dados específicos e da questão de pesquisa, que nesse caso não seria possível pois acredita-se que perderia o sentido. Destaca-se ainda que haveria necessidade consultar literatura adicional dentro dos métodos quantitativos que não era o cerne deste trabalho.

Dessa forma, com base nos modelos testados, conclui-se que a articulação intermunicipal é importante para os municípios em diversos aspectos já mencionados na análise qualitativa, porém não é capaz de gerar desenvolvimento aos municípios por diversas limitações no formato de articulação e nas fragilidades de formulação de políticas públicas por parte dos governos municipais. No entanto, os dados não eximem a importância do Consórcio para o Maranhão, uma vez que este contribui em outros pontos importantes, tal como o fortalecimento institucional, além de possuir ações consolidadas nas áreas de infraestrutura, meio ambiente e outras. A experiência analisada se propõe a fortalecer as instituições locais, porém esbarra nas dificuldades que esse modelo de gestão proporciona.

Para enriquecer a análise torna-se necessária a realização de mais estudos a partir de outros olhares de agentes envolvidos, que não foram considerados nesse estudo, dentre eles a população. Vale analisar os demais consórcios maranhenses e propor soluções para superar os obstáculos presentes nesse tipo de articulação. Também caberia realizar um estudo focando apenas nas ações diretas do consórcio para enriquecer as análises sobre o impacto do consórcio na região.

## REFERÊNCIAL BIBLIOGRÁFICO

ABRUCIO, Fernando L.; LACZYNSKI, Patrícia. Desigualdade e cooperação federativa: um novo olhar para a discussão dos consórcios. IN: **Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro**. CHERUBINE, Marcela; TREVAS, Vicente (organizadores) – São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

ADORNI, Luan Hideyuki Obata. O pacto federativo brasileiro e o impacto sobre o desenvolvimento municipal a partir de uma amostra de municípios mineiros. **Monografia**. Minas Gerais. 2019.

ALMEIDA, C. M. **Os Atalhos da Mudança na Saúde do Brasil/Serviços em Nível Local: 9 Estudos de Caso** – Uma Análise Comparativa. Rio de Janeiro: Organização Pan-Americana de Saúde/Organização Mundial de Saúde. 1989.

ANGNES, Juliane Sachser et al.. Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF): descrevendo as principais ações voltadas ao desenvolvimento regional a partir da perspectiva do poder público municipal. **Rev. Adm. Pública** — Rio de Janeiro, set. /out. 2013.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2009.

BAUER, Martin W; GASKELL, George. Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático. **Voices**. Rio de Janeiro, 2002.

BALDISSERA, Darlan Sampietro. Consórcios Públicos Intermunicipais no Brasil: Panorama após os 10 anos da Lei 11.107/2005. **Monografia**. Rio de Janeiro. 2015.

BELLINGIERI, Júlio César. Teorias do Desenvolvimento Regional e Local: uma revisão bibliográfica. **Revista de Desenvolvimento Econômico – RDE**, Bahia, v.2, n.37, p. 6-34, ago., 2017.

BRANDÃO, Selma Maria Silva de Oliveira; MORAIS, Marli Alcântara Ferreira. A questão regional em debate: breve resgate histórico da gênese e transformação da chamada “questão regional brasileira. **IV Jornada Internacional de Políticas Públicas**. 2009.

BRASIL. Presidência da República. **Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF 2000. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 15.08.2022.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Lei nº 11.107, de 6 de janeiro de 2005**. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Brasília, DF, 06 abr. 2005. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm)>. Acesso em: 15.08.2022.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. **Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007**. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Brasília, DF 2007. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm)>. Acesso em: 15.12.2022.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Crescimento e desenvolvimento econômico. **Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas**. Junho de 2008.

BRITO, Alexsandro Sousa. CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS E PRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: o Consórcio Intermunicipal de Produção e Abastecimento de São Luís - MA (CINPRA – MA) e proposta para análise de implementação de consórcios públicos. **Tese de Doutorado**. Rio de Janeiro.2017.

\_\_\_\_\_. Uma proposta metodológica para análise política e institucional de consórcios públicos como espaços de gestão compartilhada de políticas. **Rev. Serv. Público**, Brasília. jul/set 2018.

COMMONS, J. R. Institutional economics. **The American Economic Review**, 1931. <<https://socialsciences.mcmaster.ca/econ/ugcm/3113/commons/institucional.txt>> Acesso em: 10.08.2022

COSTA, *et.al.* Análise do consórcio de produção e abastecimento (CINPRA) do Maranhão à luz dos teóricos das redes organizacionais. **Holos**, Ano 27, Vol 3, 2011.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. - 3. ed. - Porto Alegre: Artmed, 2010.

CRUZ, Maria do Carmo. Consórcios Intermunicipais: uma alternativa de integração nacional ascendente. São Paulo: **Polis – Programa Gestão Pública e Cidadania/FGV-EAESP/Fundação Ford**, 2001.

CRUZ, M. C. M. T. et al. Consórcios Intermunicipais de Desenvolvimento: mudando para sobreviver. **Texto apresentado no II Congresso CONSAD de Gestão Pública em Brasília/DF**, de 6 a 8 maio de 2009.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS (CNM). **Consórcios Públicos Intermunicipais: Uma Alternativa à Gestão Pública**. Brasília: CNM, 2016.

\_\_\_\_\_. **Observatório dos Consórcios**, 2021. Disponível em: <<https://consorcios.cnm.org.br/>>. Acesso em: 15 set. 2021

\_\_\_\_\_. **Estudo técnico**, 2021. Disponível em: <[https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Mapeamento-dos-consorcios-publicos-brasileiros-2021\\_07.10.2021.pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Mapeamento-dos-consorcios-publicos-brasileiros-2021_07.10.2021.pdf)>. Acesso em: 12 set. 2022

\_\_\_\_\_. **Financiamento dos consórcios públicos: o que observar para alcançar eficiência do gasto público**, 2022. Disponível em: <<https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/07%20-%20Cons%C3%B3rcios%20P%C3%ABlicos.pdf>>. Acesso em: 12 set. 2022

DALLABRIDA, Valdir Roque; ZIMERMANN, Viro José. Descentralização na gestão pública e estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento: o papel dos consórcios intermunicipais. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, São Paulo, v. 5, n. 3, p. 3-28, set./dez., 2009.

DE SÁ, Vinícius Claudino; DE SOUZA, Renato Santos. O desenvolvimento na perspectiva institucional: Algumas reflexões sobre o processo de legitimação junto à sociedade. **I Circuito de debates acadêmicos**. 2011.



DIEGUEZ, Rodrigo Chaloub. Consórcios Intermunicipais em foco: debate conceitual e construção de quadro metodológico para análise política e institucional. **Cadernos Do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 9, p. 291-319, jul.-dez. 2011.

DINIZ, C. C. A questão regional e as políticas governamentais no Brasil **texto pra discussão n.159, CEDEPLAR –BH**, 2001.

DUARTE, Vilmar Nogueira. Desenvolvimento equilibrado versus desenvolvimento desequilibrado: uma breve revisão das principais teorias. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador, v. 17, n. 31, p. 194-205, jan./jun. 2015  
<<https://revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/view/3617>> Acesso em: 21.08.2022

DO SANTOS, Fernanda Marsaro dos. ANÁLISE DE CONTEÚDO: A VISÃO DE LAURENCE BARDIN. **Revista Eletrônica de Educação**, v. 6, n. 1, mai. 2012.

GALVÃO, Antonio Carlos F. Dialética nacional-regional como base de um projeto de desenvolvimento do país: apontamentos a partir das ideias de Wilson Cano. In: **Wilson Cano: a questão regional e urbana no brasil**. 2021.

GARSON, Sol. **Regiões Metropolitanas - por que não cooperam?** Rio de Janeiro: **Letra Capital Editora**, 2009.

GRUPO DE TRABALHO PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE (GTDN). Uma política de desenvolvimento para o Nordeste, Recife, **SUDENE**. 1967.

HELMSING, A. H. J. Flexible Specialization, Industrial Clusters and Districts And "Second" and "Third Generation" Local and Regional Policies. **Working Paper**, Haia (Holanda), n. 305, p. 1-57, Novembro 1999. Disponível em: <[repub.eur.nl/pub/19050/wp305.pdf](http://repub.eur.nl/pub/19050/wp305.pdf)>. Acesso em: 2021 nov. 10.

ESTÊVÃO, João. Desenvolvimento Económico e Mudança Institucional: O Papel do Estado. **COMUNICAÇÃO. Conferência Internacional Economic Policies in the New Millenium / Políticas Económicas no Novo Milénio**. 2004.

FIGUEIREDO, Antônio Manuel. As políticas e o planeamento do desenvolvimento regional. IN: COSTA, José da Silva; NIJKAMP, Peter (Org.). **Compêndio de Economia Regional: Teoria, Temáticas e Políticas**. v. 1. Coimbra: Principia, 2009.

FLICK, U. Desenho da pesquisa qualitativa. Porto Alegre: **Artmed**, 2009.

FURTADO, Celso. Os desafios da nova geração. **Revista de Economia Política** 24(4): 483-486. Discurso na cerimônia de abertura da III Conferência Internacional Celso Furtado, Rio de Janeiro, URFJ, 2004.

\_\_\_\_\_. Formação econômica do Brasil. Edição comemorativa: 50 anos. Organização de Rosa Freire d'Aguiar Furtado. São Paulo: **Companhia das Letras**, 2009.

HIRSCHAMAN, A. O. The strategy of economic development, **New Haven, Yale U.P.** 1958

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Divisão do Brasil em mesorregiões e microrregiões**. 1990. Disponível em: <[https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv2269\\_3.pdf](https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv2269_3.pdf)>. Acesso em: 26 set. 2021

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2004**. Rio de Janeiro: IBGE, 2004.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC. 2019**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/protecao-social/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?edicao=16788&t=sobre>>. Acesso em: 28 out. 2020

KEINERT, Tania Margarete Mezzomo; ROSA, Tereza Etsuko da Costa. Descentralização e parceria estado-município: o consórcio como instrumento da política estadual de saúde. IN: Informativo Cepam. **Consórcio: uma forma de cooperação intermunicipal**. São Paulo: Unidade de Políticas Públicas – UPP, v.1, n.2, 2001

KLOK, P. J. et al. Intermunicipal Cooperation in the Netherlands: The Costs and the Effectiveness of Polycentric Regional Governance. **Public administration review**, 78(4), 527-536. 2018.

LACZYNSKI, Patrícia. Pensando os arranjos intermunicipais no combate à desigualdade: um estudo de quatro consórcios. **Revista Gestão & Políticas Públicas**. 2018.

LEÃO, Lucas. *et al.* Indicador de desenvolvimento institucional municipal: impactos sobre a economia dos municípios brasileiros. **Estud. Econ.**, São Paulo, vol.50 n.4, p.733-766, out.-dez. 2020.

LERSCH, Bruna dos Santos. O Planejamento Territorial do Plano Mais IDH do Governo do Estado do Maranhão: análise dos instrumentos e da gestão. **Dissertação**. Rio De Janeiro, 2020.

LIMA, Ana Carolina da Cruz; Simões, Rodrigo Ferreira. Teorias do desenvolvimento regional e suas implicações de política econômica no pós-guerra: o caso do Brasil. **Texto para discussão n. 358**. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2009.

LIMA, Ana Paula Gil de. Os consórcios intermunicipais de Saúde e o Sistema único de Saúde. **Cad. Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 2000.

LIMA, Mario Jaime Gomes de. A gestão, execução, coordenação e avaliação do desenvolvimento regional a partir de uma tipologia de políticas públicas: uma aplicação para o Rio Grande Do Sul. **VI Seminário internacional sobre desenvolvimento regional**. Rio Grande do Sul. 2013.

LINHARES, Paulo de Tarso. et al. Cooperação federativa: a formação de consórcios entre entes públicos no Brasil. IN: LINHARES, Paulo de Tarso; MENDES, Constantino Cronemberger; LASSANCE, Antônio (Organizadores). **Federalismo à Brasileira: questões para discussão**. Brasília: Ipea, v. 8. 2012.

\_\_\_\_\_. Transformações na Federação Brasileira: o consórcio intermunicipal no Brasil do início do século XXI. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 12, Jul.-Dez. 2017. Disponível em:

<[https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8102/1/BAPI\\_n12\\_Transforma%C3%A7%C3%B5es\\_federa%C3%A7%C3%A3o.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8102/1/BAPI_n12_Transforma%C3%A7%C3%B5es_federa%C3%A7%C3%A3o.pdf)>. Acesso em: 30 out. 2022.

Loureiro, André Oliveira Ferreira; Costa, Leandro Oliveira. Uma Breve Discussão Sobre Os Modelos Com Dados Em Painel. **Notas Técnicas do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE)**. Nº 37.2009

LUI, L. et.al. Regionalização da saúde e cooperação federativa no Brasil: o papel dos consórcios intermunicipais. **Ciência & Saúde Coletiva**, 2020.

MACHADO, José Angelo; ANDRADE, Marta Leone Costa; Cooperação intergovernamental, consórcios públicos e sistemas de distribuição de custos e benefícios. **Rev. Adm. Pública** — Rio de Janeiro, maio/jun. 2014.

MANZINI, Eduardo José. Entrevista semi-estruturada: análise de objetivos e de roteiros. **Seminário Internacional sobre pesquisa e estudos qualitativos**. 2004.

MARQUES, Emanuely dos Santos. et al. Experiências de utilização de consórcios públicos intermunicipais para promoção do desenvolvimento regional. **Enciclopédia Biosfera**, Centro Científico Conhecer – Jandaia-GO, v.19 n.39. 2022.

MARQUES, João Carlos de Souza. Fundo Constitucional De Financiamento Do Nordeste E Desenvolvimento: Uma análise do impacto das operações de crédito no crescimento econômico do Maranhão de 2002 até 2017. **Dissertação**. 2020.

MYRDAL, Gunnar. Economic theory and underdeveloped regions. **New York: Harper and Row**, 1957.

\_\_\_\_\_. *Contra a Corrente*. Rio de Janeiro, **Editora Campus Ltda**. 1977

NORTH, D.C. Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge: **Cambridge University Press**. 1990.

ORTEGA, Antônio César. et al. **Desenvolvimento Territorial Rural e Consórcios Intermunicipais: políticas de indução de arranjos sócios produtivos em Minas Gerais**. 2015. < (PDF) Desenvolvimento Territorial Rural e Consórcios Intermunicipais: políticas de indução de arranjos sócios produtivos em Minas Gerais (researchgate.net)> Acesso em: 10.08.2022

PEREIRA, Greisson Almeida. Consórcio público intermunicipal: um estudo das características dos municípios participantes. **Dissertação**. Brasília, 2014.

PEREIRA, Greisson Almeida; MOREIRA, Tito Belchior da Silva. Consórcio Público Intermunicipal: características dos municípios participantes. **Revista de Políticas Públicas**, vol. 20, núm. 1, pp. 307-325, 2016. < <https://www.redalyc.org/journal/3211/321146417020/html/> > Acesso em: 15.08.2022

PERROUX, F. Economia do Século XX, Lisboa, **Herder**. 1967.

PINTO, Gustavo Louis Henrique. Celso Furtado, 100 Anos: Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste (1959). **Economia & história: especial Celso Furtado**, julho de 2020.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Arranjos institucionais e capacidades estatais na implementação de programas federais. In: **Encontro da associação brasileira de ciência política**, 9., Anais. Brasília: ABCP, 2014.

PITERMAN, Ana. Formação e implantação dos consórcios intermunicipais em saneamento: um estudo de três experiências no Brasil. **Tese (doutorado)**. 2014.

PORTER, Dawn C.; GUJARATI, Damodar N. **Econometria Básica Quinta Edição**.2011.

PRADO JÚNIOR, Caio. História Econômica do Brasil. 28 ed. São Paulo: **Brasiliense**, 1983

RIBEIRO, José Mendes; COSTA, Nilson do Rosário. Regionalização da assistência à saúde no Brasil: os consórcios municipais no sistema único de saúde (SUS). **Planejamento e Políticas públicas**, nº 22, 2000.

ROCHA, Carlos Vasconcelos; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. 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 Metrôpole**, N.11, pp.73-105,1ºsem. 2004.

SCHNEIDER, Eduarda Maria. et.al. Pesquisas quali-quantitativas: contribuições para a pesquisa em ensino de ciências. **Revista Pesquisa Qualitativa**. São Paulo (SP), v.5, n.9, p. 569-584, dez. 2017.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). **Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – SICONFI**. 2021. Disponível em: <[https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta\\_finbra\\_rgf/finbra\\_rgf\\_list.jsf](https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra_rgf/finbra_rgf_list.jsf)> Acesso em: 10.08.2022

SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SNAS). Diversidade no SUAS: realidade, respostas, perspectivas. – Brasília, DF: **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**, 2015.

SEN, A. **Desenvolvimento como Liberdade**. 1ª. ed. São Paulo: Companhia das Letras, v. I, 2010.

SILVA, Eveliny Barroso da. Modelos Dinâmicos de Resposta Binária para Dados em Painel. **Dissertação**. 2010.

SINZATO, Thiago, et al. Receita Própria e Transferências – Diferenças entre municípios de acordo com porte e renda: O Caso do Estado de São Paulo. **Boletim de esforço fiscal dos municípios paulistas**. 2020.

SECRETARIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SNAS). SUAS 10. Diversidade no SUAS: realidade, respostas, perspectivas. – Brasília, DF: **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**.2015

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006.

STRELEC, Thamara; FONSECA, Francisco. **Alcances e Limites da Lei dos Consórcios Públicos – um balanço da experiência consorciativa no estado de São Paulo**. 2011.

STUCCHI, Maria Luiza Rebouças. Consórcios Intermunicipais de Saúde no Estado de São Paulo. **Revista Administração e Saúde**. 2005.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade**. AATR-BA. 2002.

TSEBELIS, George. **Jogos ocultos: escolha racional no campo da política comparada**. São Paulo, Edusp. 1998.

VIEIRA, Edson Trajano; SANTOS, Moacir José dos. Desenvolvimento econômico regional – uma revisão histórica e teórica. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**. 2012.

WOOLDRIDGE, J. M. **Introdução à Econometria: Uma abordagem Moderna**. 4ª edição. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

ZAPATA; Tania. **Desenvolvimento institucional e construção de parcerias para o desenvolvimento local**. IADH – Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano. 2017.

## APÊNDICE 1 - ROTEIRO 1 (ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS)

### Entrevista com o CONLESTE (Secretário Executivo)

1. Como funciona o CONLESTE?
2. Quais foram as motivações para a criação do consórcio?
3. Como são eleitos o presidente e o secretário executivo do CONLESTE?
4. Quais os papéis cumpridos pelo consórcio ao longo de sua atuação?
5. Atualmente, em qual área tem se concentrado a atuação do consórcio?
6. Ao longo dos anos houve alteração na atuação do consórcio?
7. Como os municípios foram escolhidos?
8. Os projetos e ações desenvolvidos pelo CONLESTE cobrem todos os municípios consorciados?
9. Como é feita a adesão dos municípios aos projetos e ações do consórcio? A implementação é automática em cada município?
10. Como funciona o processo de implementação dos projetos/ações do consórcio?
11. Quais as fontes de financiamentos e receita do CONLESTE?
12. Quais são as fontes de financiamentos e receita dos projetos e ações do CONLESTE?
13. Há encontros entre os prefeitos do consórcio? Há alguma frequência? Como funciona?
14. Há encontros entre os secretários municipais?
15. Há alguma contrapartida dos municípios para participação nos projetos implementados pelo Consórcio?
16. Quais projetos tem abrangência efetiva em todos os municípios consorciados? Quais não tem?
17. Como são elaborados os acordos e convênios decorrentes dos projetos implementados?
18. O peso relativo de cada município no conjunto dos demais bem como a diversidade de cada um influenciaram a efetividade de algumas ações ou projetos estabelecidos pelo consórcio?
19. Quais são as fragilidades do consórcio na implantação e acompanhamento dos projetos e ações?
20. Há projetos, ações ou políticas foram recusadas a partir das decisões tomadas em nível de colegiados (conselho de prefeitos e secretários)?
21. Que aspectos pesam mais nas decisões quanto às ações/projetos a executar?
22. Quais as parcerias estabelecidas com os poderes públicos (estadual e federal)?
23. Quais as parcerias estabelecidas com as entidades da sociedade civil?
24. Quantas e quais ações/projetos tiveram, efetivamente, articulação com o poder estadual?
25. Alguma ação/projeto teve articulação com programas federais? Quais?
26. Que mudanças significativas ocorreram, para o consórcio, a partir a) da mudança da presidência do consórcio?
27. No processo de criação do consórcio, foi destacado alguma identidade comum entre os municípios consorciados?
28. Quais mudanças ao longo do tempo você destacaria como importantes para alavancagem do consórcio?
29. A população é incluída nas decisões sobre projetos e ações? De que forma?

## APÊNDICE 2 – ROTEIRO 2 (ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS)

### Entrevista com o CONLESTE (Coordenadores das Câmaras Setoriais)

**Nome:**

**Cargo:**

1. Como funciona a Coordenadoria/Câmara Setorial no âmbito do CONLESTE? Quando foi criada?
2. Quais foram as motivações para a criação da coordenadoria/câmara setorial?
3. Quais foram os papéis cumpridos pela Coordenadoria/Câmara Setorial ao longo da atuação do consórcio? Quais principais ações?
4. Atualmente, em qual área/atividade tem se concentrado a atuação da Coordenadoria/Câmara Setorial?
5. Ao longo dos anos houve alteração na atuação? Por quais motivos?
6. Quais são os municípios inadimplentes no consórcio? (Essa pergunta se adequa ao setor administrativo financeiro)
7. Os projetos e ações desenvolvidos pelo setor cobrem todos os municípios consorciados?
8. Como é feita a adesão dos municípios aos projetos e ações do setor? A implementação é automática em cada município?
9. Quais projetos tem abrangência efetiva em todos os municípios consorciados? Quais não tem?
10. Como funciona o processo de implementação dos projetos/ações?
11. Há encontros entre os secretários municipais ou prefeitos promovidos pelo setor? Com que frequência?
12. Há alguma contrapartida dos municípios para participação nos projetos implementados pelo Setor?
13. Como são elaborados os acordos e convênios decorrentes dos projetos implementados?
14. Quais são as fragilidades na implantação e acompanhamento dos projetos e ações?
15. Há projetos, ações ou políticas promovidas pelo Setor que foram recusadas a partir das decisões tomadas em nível de colegiados (conselho de prefeitos e secretários)?
16. Há parcerias estabelecidas com os poderes públicos (estadual e federal)?
17. Quais as parcerias estabelecidas com as entidades da sociedade civil?
18. Que mudanças significativas ocorreram nas ações da coordenadoria/câmara, a partir da mudança da presidência do consórcio?
19. A população é incluída nas decisões sobre projetos e ações? De que forma?

## **APÊNDICE 3 - ROTEIRO 3 (ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS)**

### **Entrevista com municípios consorciados (Gestores e prefeitos)**

**Nome:**

**Cargo:**

**Município:**

1. Você sabe o que são consórcios públicos intermunicipais? O seu município participa de algum? Quais?
2. Quando o município entrou no CONLESTE?
3. Como funciona o CONLESTE no município?
4. Como é a comunicação do CONLESTE com o município?
5. As demandas do município convergem com as demandas do CONLESTE?
6. Quais os papéis cumpridos pelo município no consórcio? Atualmente, em qual área o município tem atuado no consórcio? Em quais projetos e ações?
7. Ao longo dos anos houve alteração na atuação?
8. Há alguma contrapartida do município para participação nos projetos implementados pelo Consórcio? Quais?
9. O município tem dificuldades financeiras ao aderir aos projetos do CONLESTE?
10. Como é feita a adesão do município aos projetos e ações do consórcio? A implementação é automática?
11. Você conhece outros municípios que participam do consórcio?
12. Há encontros entre os prefeitos do consórcio? Há alguma frequência? Como funciona?
13. Há encontros entre os secretários municipais? O município já participou ao longo dos anos?
14. Há trocas entre os municípios no âmbito do consórcio? Fóruns de discussão?
15. As ações e projetos tem alguma relevância para o município?
16. O município participa de outro consórcio? Se sim, qual o mais efetivo?
17. Há outras formas de cooperação com outros municípios? É mais efetivo?
18. A população é incluída nos projetos que o município tem com o consórcio?
19. Há alguma dificuldade nesse formato de gestão pública?
20. Quais as principais vantagens desse tipo de cooperação para o município?



## ANEXO I – TESTES (ANÁLISES QUANTITATIVAS)

### 1. Modelo 1: PIB per capita

Dependent Variable: PIB PER CAPITA  
 Method: Panel EGLS (Cross-section random effects)  
 Date: 12/05/22 Time: 11:09  
 Sample: 2005 2019  
 Periods included: 15  
 Cross-sections included: 217  
 Total panel (unbalanced) observations: 2864  
 Swamy and Arora estimator of component variances

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-3802.276	928.6128	-4.094576	0.0000
POPULACAO	-0.016369	0.009382	-1.744657	0.0812
CONSORCIADO	-1662.183	1098.421	-1.513248	0.1303
VINCULO FORMAL	0.104320	0.026139	3.990957	0.0001
RENDIMENTO MEDIO	6.668363	0.314411	21.20908	0.0000
INDICE FIRJAN	10137.61	1822.001	5.564000	0.0000

Effects Specification		S.D.	Rho
Cross-section random		5917.575	0.5960
Idiosyncratic random		4871.827	0.4040

Weighted Statistics			
Root MSE	4875.765	R-squared	0.242582
Mean dependent var	1444.142	Adjusted R-squared	0.241257
S.D. dependent var	5601.220	S.E. of regression	4880.880
Sum squared resid	6.81E+10	F-statistic	183.0689
Durbin-Watson stat	0.658385	Prob(F-statistic)	0.000000

Unweighted Statistics			
R-squared	0.194035	Mean dependent var	6645.745
Sum squared resid	1.78E+11	Durbin-Watson stat	0.252438

Correlated Random Effects - Hausman Test  
 Equation: Untitled  
 Test cross-section random effects

Test Summary	Chi-Sq. Statistic	Chi-Sq. d.f.	Prob.
Cross-section random	25.619941	4	0.0000

Cross-section random effects test comparisons:

Variable	Fixed	Random	Var(Diff.)	Prob.
POPULACAO	0.034230	-0.016369	0.000825	0.0782
VINCULO FORMAL	0.080614	0.104320	0.000299	0.1705
RENDIMENTO MEDIO	6.597589	6.668363	0.008791	0.4503
INDICE FIRJAN	8570.3596	10137.6132	174655.355	0.0002

Cross-section random effects test equation:

Dependent Variable: PIB PER CAPITA  
 Method: Panel Least Squares  
 Date: 12/05/22 Time: 11:20  
 Sample: 2005 2019  
 Periods included: 15  
 Cross-sections included: 217  
 Total panel (unbalanced) observations: 2864  
 WARNING: estimated coefficient covariance matrix is of reduced rank

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-4689.829	1148.120	-4.084790	0.0000
POPULACAO	0.034230	0.030220	1.132700	0.2574
CONSORCIADO	NA	NA	NA	NA
VINCULO FORMAL	0.080614	0.031342	2.572066	0.0102
RENDIMENTO MEDIO	6.597589	0.328093	20.10888	0.0000
INDICE FIRJAN	8570.360	1869.316	4.584757	0.0000

Effects Specification			
Root MSE	4680.087	R-squared	0.715283
Mean dependent var	6645.745	Adjusted R-squared	0.691584
S.D. dependent var	8772.499	S.E. of regression	4871.827
Akaike info criterion	19.89435	Sum squared resid	6.27E+10
Schwarz criterion	20.35425	Log likelihood	-28267.71
Hannan-Quinn criter.	20.06017	F-statistic	30.18142
Durbin-Watson stat	0.710476	Prob(F-statistic)	0.000000

## 2. Modelo 2: Empleo Formal

Dependent Variable: VINCULO FORMAL  
 Method: Panel EGLS (Cross-section random effects)  
 Date: 12/05/22 Time: 11:03  
 Sample: 2005 2019  
 Periods included: 15  
 Cross-sections included: 217  
 Total panel (unbalanced) observations: 2864  
 Swamy and Arora estimator of component variances

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-6549.403	654.0949	-10.01292	0.0000
RENDIMIENTO MEDIO	-0.148405	0.211789	-0.700721	0.4835
INDICE FIRJAN	-772.2129	1149.297	-0.671900	0.5017
PIB PER CAPITA	0.050891	0.011789	4.316902	0.0000
POPULACAO	0.314557	0.004740	66.36576	0.0000
CONSORCIADO	134.2250	995.4379	0.134840	0.8927

Effects Specification		S.D.	Rho
Cross-section random		5441.168	0.7645
Idiosyncratic random		3019.740	0.2355

Weighted Statistics			
Root MSE	3341.193	R-squared	0.566107
Mean dependent var	470.9608	Adjusted R-squared	0.565348
S.D. dependent var	5071.096	S.E. of regression	3344.699
Sum squared resid	3.20E+10	F-statistic	745.7750
Durbin-Watson stat	0.232146	Prob(F-statistic)	0.000000

Unweighted Statistics			
R-squared	0.895599	Mean dependent var	3293.936
Sum squared resid	1.53E+11	Durbin-Watson stat	0.048410

Correlated Random Effects - Hausman Test  
 Equation: Untitled  
 Test cross-section random effects

Test Summary	Chi-Sq. Statistic	Chi-Sq. d.f.	Prob.
Cross-section random	668.902161	4	0.0000

Cross-section random effects test comparisons:

Variable	Fixed	Random	Var(Diff.)	Prob.
RENDIMIENTO MEDIO	-1.214690	-0.148405	0.002272	0.0000
INDICE FIRJAN	-1275.304	-772.212897	31698.6166	0.0047
PIB PER CAPITA	0.030972	0.050891	0.000006	0.0000
POPULACAO	0.647588	0.314557	0.000170	0.0000

Cross-section random effects test equation:

Dependent Variable: VINCULO FORMAL  
 Method: Panel Least Squares  
 Date: 12/05/22 Time: 11:21  
 Sample: 2005 2019  
 Periods included: 15  
 Cross-sections included: 217  
 Total panel (unbalanced) observations: 2864  
 WARNING: estimated coefficient covariance matrix is of reduced rank

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-16640.34	636.2955	-26.15191	0.0000
RENDIMIENTO MEDIO	-1.214690	0.217086	-5.595433	0.0000
INDICE FIRJAN	-1275.305	1163.006	-1.096559	0.2729
PIB PER CAPITA	0.030972	0.012042	2.572066	0.0102
POPULACAO	0.647588	0.013870	46.69125	0.0000
CONSORCIADO	NA	NA	NA	NA

Effects Specification			
Root MSE	2900.893	R-squared	0.983589
Mean dependent var	3293.936	Adjusted R-squared	0.982223
S.D. dependent var	22648.59	S.E. of regression	3019.740
Akaike info criterion	18.93775	Sum squared resid	2.41E+10
Schwarz criterion	19.39765	Log likelihood	-26897.86
Hannan-Quinn criter.	19.10357	F-statistic	720.0380
Durbin-Watson stat	0.358633	Prob(F-statistic)	0.000000

### 3. Modelo 3: Índice Firjan

Dependent Variable: INDICE FIRJAN  
 Method: Panel EGLS (Cross-section random effects)  
 Date: 12/05/22 Time: 11:08  
 Sample: 2005 2019  
 Periods included: 15  
 Cross-sections included: 217  
 Total panel (unbalanced) observations: 2864  
 Swamy and Arora estimator of component variances

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	0.408540	0.004518	90.41770	0.0000
PIB PER CAPITA	1.15E-06	1.85E-07	6.182229	0.0000
POPULACAO	4.76E-07	8.27E-08	5.753280	0.0000
CONSORCIADO	-0.012615	0.008135	-1.550786	0.1211
VINCULO FORMAL	-4.93E-07	2.57E-07	-1.921998	0.0547
RENDIMENTO MEDIO	8.42E-05	3.07E-06	27.40158	0.0000

Effects Specification		S.D.	Rho
Cross-section random		0.042629	0.4161
Idiosyncratic random		0.050494	0.5839

Weighted Statistics			
Root MSE	0.050750	R-squared	0.314570
Mean dependent var	0.153923	Adjusted R-squared	0.313370
S.D. dependent var	0.062260	S.E. of regression	0.050803
Sum squared resid	7.376320	F-statistic	262.3285
Durbin-Watson stat	0.757319	Prob(F-statistic)	0.000000

Unweighted Statistics			
R-squared	0.303462	Mean dependent var	0.501598
Sum squared resid	13.12448	Durbin-Watson stat	0.425634

Correlated Random Effects - Hausman Test  
 Equation: Untitled  
 Test cross-section random effects

Test Summary	Chi-Sq. Statistic	Chi-Sq. d.f.	Prob.
Cross-section random	39.207560	4	0.0000

Cross-section random effects test comparisons:

Variable	Fixed	Random	Var(Diff.)	Prob.
PIB PER CAPITA	0.000001	0.000001	0.000000	0.0034
POPULACAO	0.000001	0.000000	0.000000	0.0583
VINCULO FORMAL	-0.000000	-0.000000	0.000000	0.4945
RENDIMENTO MEDIO	0.000085	0.000084	0.000000	0.4647

Cross-section random effects test equation:

Dependent Variable: INDICE FIRJAN  
 Method: Panel Least Squares  
 Date: 12/05/22 Time: 11:23  
 Sample: 2005 2019  
 Periods included: 15  
 Cross-sections included: 217  
 Total panel (unbalanced) observations: 2864  
 WARNING: estimated coefficient covariance matrix is of reduced rank

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	0.389394	0.009226	42.20413	0.0000
PIB PER CAPITA	9.21E-07	2.01E-07	4.584757	0.0000
POPULACAO	1.05E-06	3.13E-07	3.348796	0.0008
CONSORCIADO	NA	NA	NA	NA
VINCULO FORMAL	-3.57E-07	3.25E-07	-1.096559	0.2729
RENDIMENTO MEDIO	8.50E-05	3.26E-06	26.10640	0.0000

Effects Specification			
Cross-section fixed (dummy variables)			
Root MSE	0.048507	R-squared	0.642365
Mean dependent var	0.501598	Adjusted R-squared	0.612595
S.D. dependent var	0.081126	S.E. of regression	0.050494
Akaike info criterion	-3.059897	Sum squared resid	6.738728
Schwarz criterion	-2.599996	Log likelihood	4602.772
Hannan-Quinn criter.	-2.894081	F-statistic	21.57822
Durbin-Watson stat	0.830701	Prob(F-statistic)	0.000000

#### 4. Modelo 4: Rendimento Médio

Dependent Variable: RENDIMENTO MEDIO  
 Method: Panel EGLS (Cross-section random effects)  
 Date: 12/05/22 Time: 11:07  
 Sample: 2005 2019  
 Periods included: 15  
 Cross-sections included: 217  
 Total panel (unbalanced) observations: 2864  
 Swamy and Arora estimator of component variances

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-343.3956	41.41424	-8.291728	0.0000
INDICE FIRJAN	2239.925	83.75464	26.74389	0.0000
PIB PER CAPITA	0.016660	0.000836	19.91951	0.0000
POPULACAO	-0.001501	0.000347	-4.331279	0.0000
CONSORCIADO	64.11797	25.90388	2.475227	0.0134
VINCULO FORMAL	0.002685	0.001161	2.312587	0.0208

Effects Specification		S.D.	Rho
Cross-section random		121.2770	0.1689
Idiosyncratic random		268.9876	0.8311

Weighted Statistics			
Root MSE	287.0678	R-squared	0.338137
Mean dependent var	442.1947	Adjusted R-squared	0.336979
S.D. dependent var	355.2808	S.E. of regression	287.3690
Sum squared resid	2.36E+08	F-statistic	292.0224
Durbin-Watson stat	0.950455	Prob(F-statistic)	0.000000

Unweighted Statistics			
R-squared	0.211443	Mean dependent var	854.8060
Sum squared resid	3.18E+08	Durbin-Watson stat	0.704405

Correlated Random Effects - Hausman Test  
 Equation: Untitled  
 Test cross-section random effects

Test Summary	Chi-Sq. Statistic	Chi-Sq. d.f.	Prob.
Cross-section random	405.440280	4	0.0000

Cross-section random effects test comparisons:

Variable	Fixed	Random	Var(Diff.)	Prob.
INDICE FIRJAN	2411.9748	2239.924881	1521.102826	0.0000
PIB PER CAPITA	0.020112	0.016660	0.000000	0.0000
POPULACAO	0.017168	-0.001501	0.000003	0.0000
VINCULO FORMAL	-0.009638	0.002685	0.000002	0.0000

Cross-section random effects test equation:

Dependent Variable: RENDIMENTO MEDIO  
 Method: Panel Least Squares  
 Date: 12/05/22 Time: 11:22  
 Sample: 2005 2019  
 Periods included: 15  
 Cross-sections included: 217  
 Total panel (unbalanced) observations: 2864

WARNING: estimated coefficient covariance matrix is of reduced rank

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	-1024.453	60.38791	-16.96454	0.0000
INDICE FIRJAN	2411.975	92.39017	26.10640	0.0000
PIB PER CAPITA	0.020112	0.001000	20.10888	0.0000
POPULACAO	0.017168	0.001635	10.49917	0.0000
CONSORCIADO	NA	NA	NA	NA
VINCULO FORMAL	-0.009638	0.001722	-5.595433	0.0000

Effects Specification

Cross-section fixed (dummy variables)

Root MSE	258.4010	R-squared	0.526474
Mean dependent var	854.8060	Adjusted R-squared	0.487058
S.D. dependent var	375.5764	S.E. of regression	268.9876
Akaike info criterion	14.10123	Sum squared resid	1.91E+08
Schwarz criterion	14.56113	Log likelihood	-19971.96
Hannan-Quinn criter.	14.26705	F-statistic	13.35697
Durbin-Watson stat	1.206112	Prob(F-statistic)	0.000000

## 5. Matriz de Correlação

	PIB PER CAPITA	Índice Firjan	Consortiado	População	Vínculo Formal	Rendimento Médio
PIB PER CAPITA	1					
Índice Firjan	0,355032156	1				
Consortiado	-0,090685707	-0,090636019	1			
População	0,139922134	0,338527414	-0,036708823	1		
Vínculo Formal	0,155410382	0,290352403	-0,039451773	0,955887757	1	
Rendimento Médio	0,383326554	0,398961518	-0,00893979	0,034695626	0,049534726	1

## ANEXO II – TABELAS DE APOIO

**TABELA 10 - Emprego Formal dos municípios do CONLESTE e Demais Municípios do Maranhão - 2005 a 2021**

Municípios CONLESTE	2005	2010	2015	2021	Crescimento
Barreirinhas	1297	2393	3171	5237	303,8%
Itapecuru Mirim	3368	4574	4725	4952	47,0%
Chapadinha	4210	4213	4483	4750	12,8%
Tutóia	3428	2490	4744	3328	-2,9%
Rosário	2570	2132	2754	3236	25,9%
Urbano Santos	267	2167	1318	2767	936,3%
Vargem Grande	992	1641	2299	2494	151,4%
Araioses	685	272	1872	1990	190,5%
Raposa	417	1255	1729	1941	365,5%
Santa Quitéria Do Maranhão	256	415	294	1686	558,6%
Brejo	880	584	1581	1604	82,3%
Humberto De Campos	201	1362	1430	1458	625,4%
Santa Rita	612	834	1476	1428	133,3%
Paulino Neves	57	291	724	1416	2384,2%
Bacabeira	519	1965	2106	1409	171,5%
São Benedito Do Rio Preto	241	351	487	1280	431,1%
Morros	219	515	1114	1174	436,1%
Buriti	513	842	933	1168	127,7%
São Bernardo	775	1128	1316	1106	42,7%
Magalhães De Almeida	354	766	813	1061	199,7%
Santo Amaro Do Maranhão	141	313	537	1054	647,5%
Mata Roma	542	911	843	922	70,1%
Axixá	222	264	488	889	300,5%
Anapurus	461	841	366	888	92,6%
Icatu	325	1065	828	852	162,2%
Anajatuba	383	511	873	766	100,0%
Belágua	114	238	378	639	460,5%
Água Doce Do Maranhão	19	44	79	620	3163,2%
Nina Rodrigues	188	320	301	578	207,4%
Presidente Vargas	70	449	548	569	712,9%
Duque Bacelar	227	526	474	541	138,3%
Presidente Juscelino	315	409	461	498	58,1%
Santana Do Maranhão	144	199	72	449	211,8%
Milagres Do Maranhão	64	240	322	364	468,8%
Afonso Cunha	18	11	254	363	1916,7%
Cachoeira Grande	159	175	275	328	106,3%
Primeira Cruz	82	62	157	317	286,6%
Municípios CONLESTE	25.335,00	36.768,00	46.625,00	56.122,00	121,5%
Demais Municípios	374.819,00	38.778,00	692.039,00	762.867,00	103,5%

Fonte: RAIS/MTE

**TABELA 11 - Razão entre os investimentos liquidados e a receita corrente líquida da administração pública municipal**

Município	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Santana do Maranhão	-	-	-	0,83	1,04	12,41	21,82
Santo Amaro do Maranhão	7,43	1,34	4,54	3,92	2,97	10,06	9,63
Nina Rodrigues	-	-	-	4,29	4,94	6,68	8,91
Cachoeira Grande	-	-	10,00	13,78	5,10	10,76	8,72
Axixá	10,73	5,80	-	8,26	6,04	25,21	8,17
Duque Bacelar	-	3,29	5,87	5,73	2,68	6,84	7,64
Belágua	-	-	-	2,31	8,60	5,03	7,31
Afonso Cunha	-	-	-	3,78	6,73	17,36	6,70
Vargem Grande	-	-	3,63	6,61	5,55	1,68	5,67
Santa Quitéria do Maranhão	-	-	4,16	2,70	1,27	3,64	5,62
Urbano Santos	-	-	-	5,36	0,72	5,79	5,32
Humberto de Campos	-	-	-	4,93	0,78	2,30	5,30
Brejo	-	-	-	1,73	1,99	10,31	4,91
Anajatuba	-	-	-	5,79	3,47	13,75	4,79
Buriti	-	-	-	4,05	2,62	4,89	4,17
Barreirinhas	-	-	5,08	4,70	3,74	9,77	4,10
Santa Rita	5,35	4,35	0,60	3,59	2,51	3,59	3,89
São Bernardo	12,31	-	-	5,80	14,96	8,51	3,88
Itapecuru Mirim	4,43	-	2,01	2,62	3,01	5,59	3,79
Chapadinha	-	-	-	2,38	3,12	5,62	3,51
Morros	-	-	0,47	1,88	2,07	1,18	3,51
Presidente Vargas	-	-	-	3,17	1,59	1,59	3,46
São Benedito do Rio Preto	-	-	-	8,37	9,08	3,51	3,44
Mata Roma	-	-	-	9,40	1,47	3,76	3,41
Raposa	2,61	-	-	4,83	4,24	6,24	2,57
Paulino Neves	-	-	0,17	2,07	1,49	1,41	2,57
Anapurus	-	-	-	10,71	11,41	11,68	2,35
Rosário	4,95	3,55	2,57	1,57	1,03	4,56	2,09
Magalhães de Almeida	-	-	4,60	1,58	2,84	2,39	1,95
Primeira Cruz	25,43	25,85	-	3,14	2,30	5,47	1,47
Tutóia	-	-	-	0,54	2,97	20,90	1,45
Água Doce do Maranhão	-	-	-	2,44	4,88	3,42	1,06
Milagres do Maranhão	-	-	-	4,66	3,46	4,98	1,05
Araioses	0,64	-	-	1,53	1,14	-	0,73
Presidente Juscelino	15,29	-	-	6,25	3,45	7,99	0,61
Icatu	-	-	-	2,11	1,55	7,22	0,58
Bacabeira	5,96	6,96	6,76	0,99	0,47	1,27	0,52
<b>CONLESTE Maranhão</b>	<b>7,18</b>	<b>6,38</b>	<b>3,64</b>	<b>3,95</b>	<b>3,52</b>	<b>6,77</b>	<b>3,86</b>
	<b>5,31</b>	<b>4,99</b>	<b>3,73</b>	<b>4,45</b>	<b>4,43</b>	<b>8,72</b>	<b>4,84</b>

Fonte: SINCONFI; elaboração própria