

**CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO
COMPARTILHADA: O CASO DO CONSÓRCIO PÚBLICO
INTERMUNICIPAL DAS MESORREGIÕES NORTE E LESTE
MARANHENSE (CONLESTE) - 2005 A 2022**

**INTERMUNICIPAL CONSORTIUMS AS A SHARED MANAGEMENT
INSTRUMENT: THE CASE OF THE INTERMUNICIPAL PUBLIC
CONSORTIUM OF THE NORTHERN AND EASTERN MESOREGIONS OF
MARANHÃO (CONLESTE) - 2005 TO 2022**

Jainne Soares Coutinho 

Ricardo Zimbrão Affonso de Paula 

Resumo: O estudo se propõe a investigar em que medida os consórcios podem mudar a realidade local dos municípios, se debruçando sobre o caso específico do Consórcio Público Intermunicipal das Mesorregiões Norte e Leste Maranhense – CONLESTE. Desse modo, tomou-se como objetivos: (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; e, (iv) interpretar a experiência de consorciamento intermunicipal na área de desenvolvimento socioeconômico promovida pelo CONLESTE.

Palavras-chave: Economia; Desenvolvimento socioeconômico; Políticas Públicas; Consórcios intermunicipais; Maranhão; Microrregiões.

Abstract: The study proposes to investigate the extent to which consortia can change the local reality of municipalities, focusing on the specific case of the Intermunicipal Public Consortium of the North and East Maranhense Mesoregions - CONLESTE. Thus, the objectives were: (i) to identify the strengths and weaknesses of this shared management instrument; (ii) perceive continuities and ruptures in its implementation; (iii) verify the consortium's institutional capacity to propose and implement public policies in the municipalities; and, (iv) interpret the intermunicipal consortium experience in the area of socioeconomic development promoted by CONLESTE.

Keywords: Economy; Socioeconomic development; Public policy; intermunicipal consortia; Maranhão; Microregions.

Introdução

A Constituição de 1988 representou um marco fundamental na reestruturação do federalismo brasileiro. O novo regime democrático veio acompanhado 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 foram antagônicos. Por um lado, os municípios tiveram maior autonomia, com maior participação da sociedade no controle e fiscalização da gestão pública; mas, por 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 ganhou força a partir do protagonismo adquirido pelos municípios como sendo os entes subnacionais mais próximos ao território, mais suscetíveis em apreender as realidades e os desafios 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 nos territórios, em particular as microrregiões. 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, 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.

Esse estudo 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.

O marco teórico adotado como referência para as análises foi ancorado nos estudos sobre o problema da ação coletiva e da abordagem neoinstitucionalista de desenvolvimento. A referência ao neoinstitucionalismo 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).

A metodologia utilizada foi quali-quantitativa, em que abordou-se: 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.

Dividiu-se o trabalho em duas seções, saber: na primeira, o objetivo foi contextualizar o CONLESTE em sua gênese, estrutura, e como se articula com o setor público estadual. Também, traçou-se um perfil dos municípios consorciados afim de verificar quais são os objetivos comuns entre eles. Na segunda seção, apresentou-se os resultados da análise qualitativa, obtidos por meio das entrevistas semiestruturadas e categorizados com base num conjunto de temas, nos quais nos auxiliam na análise dos consórcios públicos.

1 – O CONLESTE: Gênese, Estrutura e Dinâmica do Consórcio

1.1 – O funcionamento do 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

intenções¹ do consórcio. Entre 2005 e 2008, atuou como consócio 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 janeiro 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 respectivo consórcio agrupa parte dos municípios das Mesorregiões² Norte e Leste do Maranhão. Dessas, 45,9% dos municípios estão localizados na Mesorregião Norte, enquanto 54,1% estão localizados na Mesorregião Leste. Ao todo, consórcio é formado por 37 municípios (**MAPA 1**) desde a sua constituição, em 2005.

Como observado no **Mapa 1**, 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.

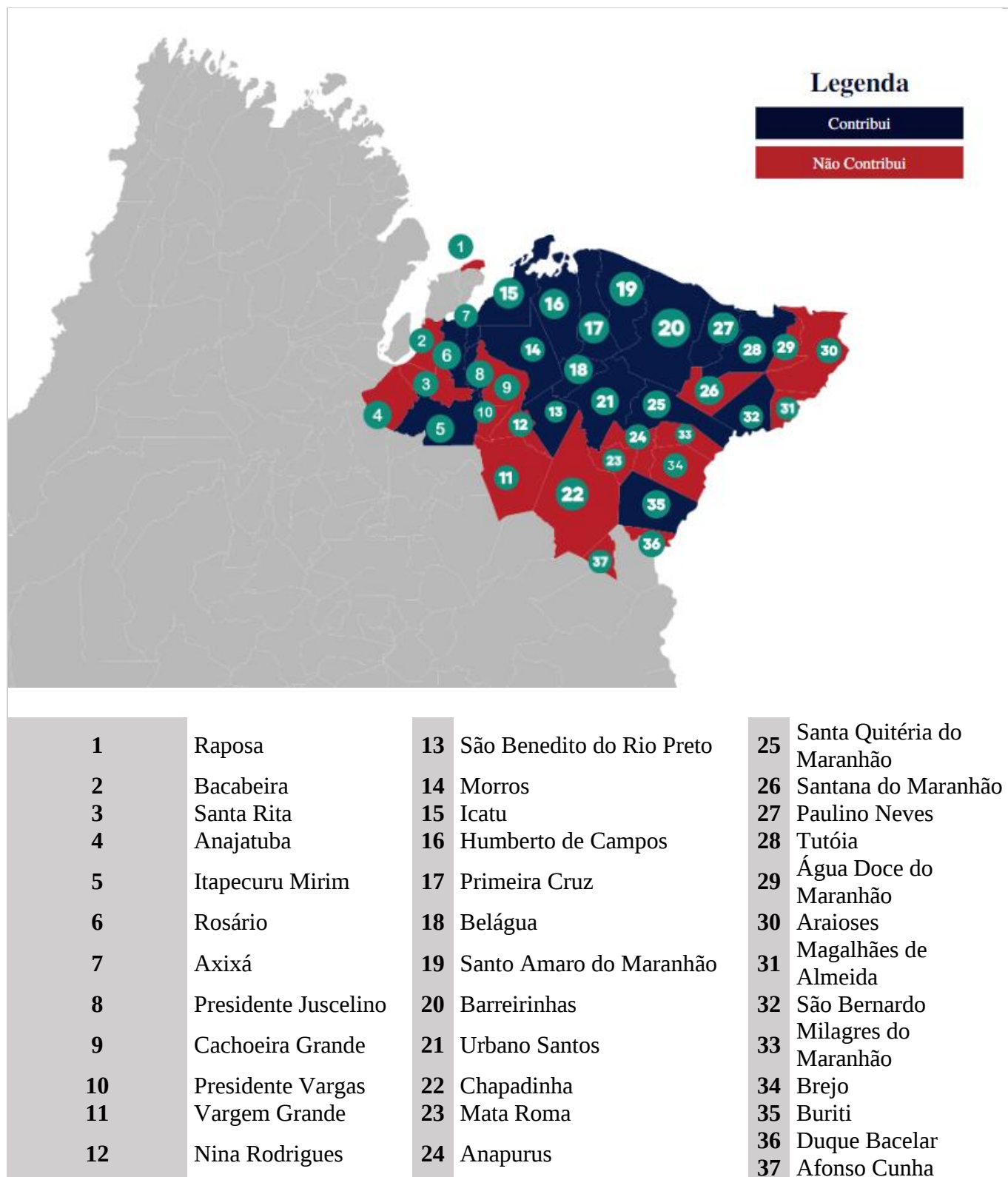
O consórcio possui a seguinte estrutura básica: **I – Assembleia De Prefeitos:** composto por chefes do poder executivo de todos os municípios consorciados, possuindo um Presidente³ e um Vice-presidente; **II – Conselho Fiscal:** é o órgão de fiscalização do consórcio, possuindo três membros efetivos e três membros suplentes, eleitos pela Assembleia de Prefeitos; **III – Diretoria Executiva**⁴; 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.

¹ 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.

² O Estatuto Social do consórcio faz menção a essa regionalização adotada, que corresponde a Regionalização do Brasil de 1990, do IBGE.

³ O Presidente é eleito em plenária que acontece a cada dois anos, no qual ocorre um processo eleitoral, com edital.

⁴ O Cargo de Secretário executivo é comissionado, de confiança da presidência do consórcio.



MAPA 1 – Municípios consorciados ao CONLESTE – novembro de 2022.

FONTE: Elaboração própria.

1.2 – Atuação do Consórcio

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, Araioses, 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 IX:** Anajatuba, Itapecuru Mirim, Nina Rodrigues, Presidente Vargas e Vargem Grande. **Núcleo X:** Raposa.

Essa divisão em núcleos, segundo as entrevistas de campo, ocorre porque pode-se unir aqueles municípios próximos, os quais possuem realidades muito parecidas, de modo a atender as demandas de políticas públicas, bem como traçar estratégias de desenvolvimento socioeconômico conjuntos.

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

Segundo a Secretaria Executiva do CONLESTE⁵, 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

⁵ 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/>>

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 finalidade 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 IBGE⁶, 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 a 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 articular 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 asfáltico⁷ para atendimento das demandas dos membros consorciados. Os Municípios interessados podem aderir a 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%).

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 no Sistema de Inspeção Municipal (S.I.M). Para isso, realizam levantamento dos empreendimentos agrícolas, atestam a sanidade dos produtos comercializados, para que seja fornecido o selo de inspeção que aprova a qualidade e o procedimento do produto.

No que toca à **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.

⁶ IBGE. MUNIC/2019

⁷ Utilizada para pavimentação de rodovias.

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.

1.3 – Perfil socioeconômico dos municípios

O propósito, nesse tópico, é mostrar um retrato da realidade do território abrangido pelo consórcio, identificando, principalmente, quais são os problemas comuns enfrentados. Nota-se que os municípios do CONLESTE possuem características semelhantes, uma vez que são municípios em que o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal– IDHM⁸ é considerado baixo e médio (**GRÁFICO 1**), 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 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.

⁸ 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).

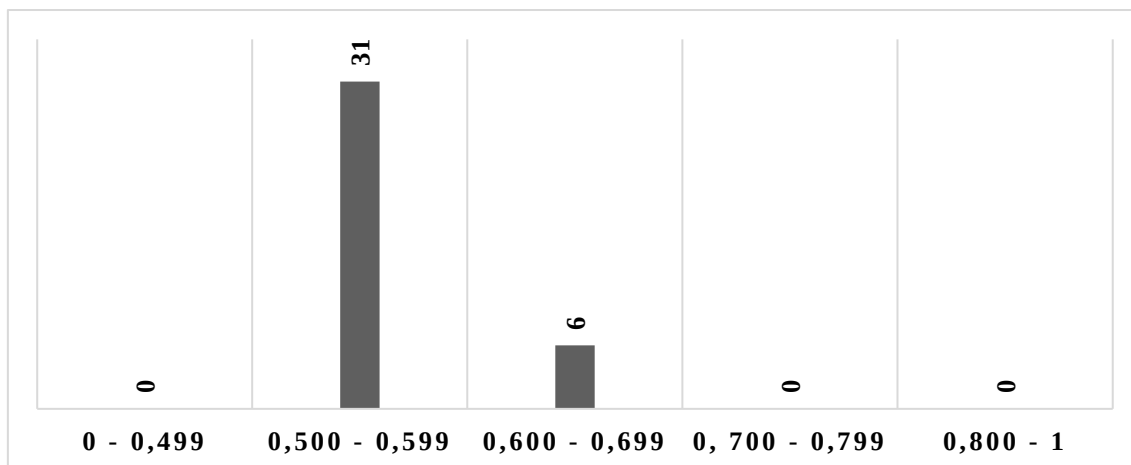


GRÁFICO 1 – Municípios do CONLESTE por faixa do IDHM – 2010

FONTE: PNUD, ATLAS. <http://www.atlasbrasil.org.br/>.

A 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 ⁹ (até 20 mil habitantes), 32,4% são considerados de Pequeno Porte II (20.001 a 50 mil 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 2**).

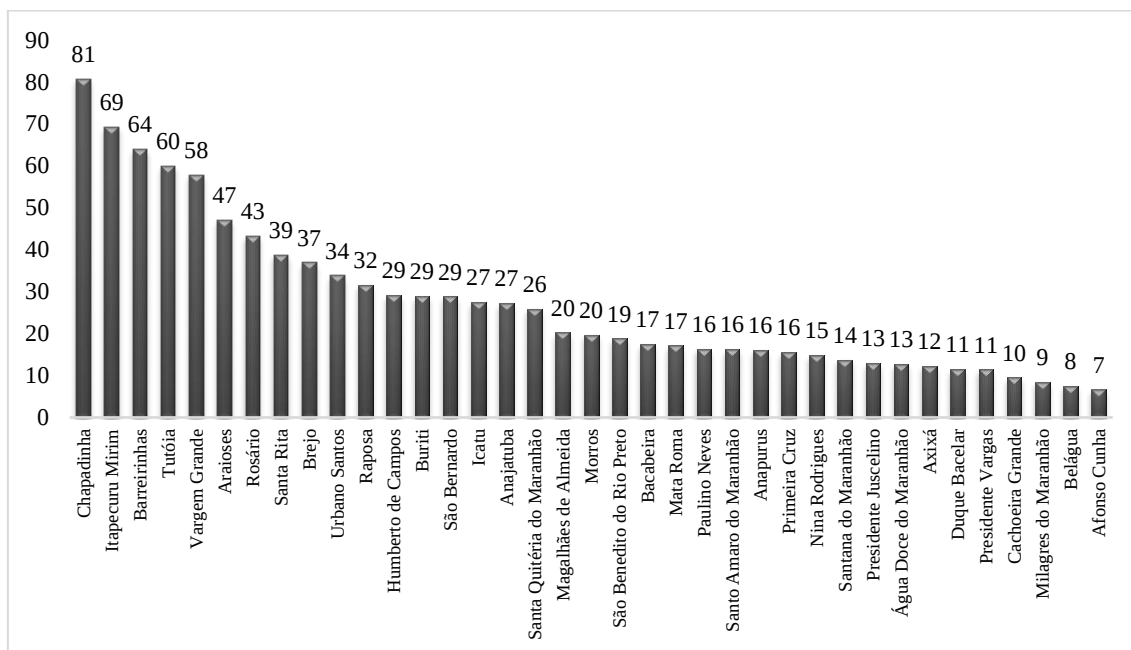


GRÁFICO 2 – População dos municípios do CONLESTE – 2021 – mil pessoas

FONTE: IBGE. www.ibge@idades.gov.br.

⁹ Segundo classificação do SNAS (2015).

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, consequentemente 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 do CONLESTE são: Administração, defesa, educação e saúde públicas e seguridade social (**GRÁFICO 3**).

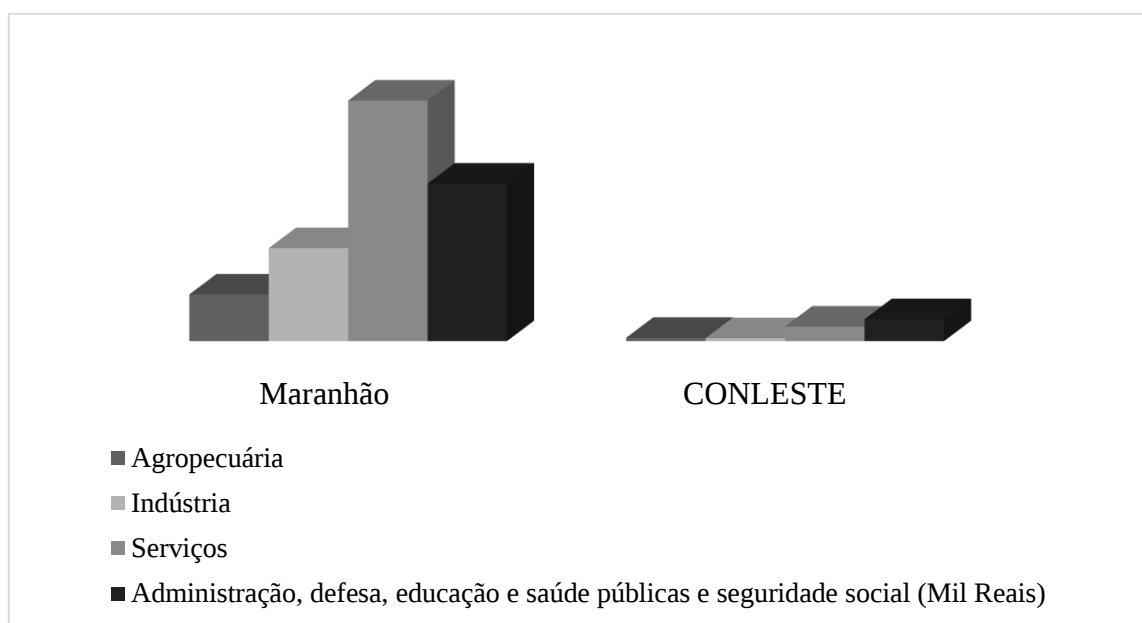


GRÁFICO 3 – Participação do Valor adicionado Bruto Setorial do Maranhão e do CONLESTE – 2019

FONTE: IBGE-Contas Nacionais. www.ibge.sidra.gov.br.

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 1**). 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 que compõem o respectivo consórcio, seguiram a mesma tendência do estado. Porém, observa-se que entre os 5

piores PIB *per capita* do Maranhão (em 2019), 3 são do CONLESTE. Ademais, o município com o maior índice da região (Bacabeira), classifica-se em 21º no ranking municipal para o indicador.

Município	2005	2010	2015	2019	Evolução o a.a
Bacabeira	9.159,02	11.126,8 2	16.995,8 3	14.859,5 8	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

COUTINHO, J. S.; PAULA, R. Z. A. de
CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO COMPARTILHADA: O
CASO DO CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL DAS MESORREGIÕES NORTE E LESTE
MARANHENSE (CONLESTE) - 2005 A 2022.

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
Média CONLESTE	2.094,29	3.490,31	5.829,28	6.984,83	8,36

Maranhão			11.366,3	13.757,9	
	4.113,20	7.043,52	5	4	8,38

TABELA 1 – PIB per capita dos municípios do CONLESTE – 2005 a 2019FONTE: IBGE- Contas Nacionais. www.ibge.sidra.gov.br.

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 (Erro! Fonte de referência não encontrada.2). 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.

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

COUTINHO, J. S.; PAULA, R. Z. A. de
CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO COMPARTILHADA: O CASO DO CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL DAS MESORREGIÕES NORTE E LESTE MARANHENSE (CONLESTE) - 2005 A 2022.

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	
Média Conleste	3,67	4,24	3,96	3,34	2,84	2,81	2,75
Média Maranhão	3,42	4,25	3,22	3,41	3,25	3,61	3,47

TABELA 2 – Percentual de Receita Própria dos municípios do CONLESTE
 FONTE: SINCONFI.

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. 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).

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.

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 do baixo nível de investimento, indicando, assim, a

necessidade de criar alternativas para a captação de recursos para a execução de políticas públicas.

2 – O consórcio sob o ponto de vista das categorias de análise

Com base na metodologia de Brito (2017; 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.

2.1 – Densidade institucional

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

Em resumo, o objetivo é identificar 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 reúnem e a importância que dão para o consórcio (DIEGUEZ, 2011, p.305).

De acordo com as entrevistas semiestruturadas, chegou-se à conclusão de que o consórcio é capaz de articular-se institucionalmente com o setor público nos âmbitos

municipal, estadual e federal, variando o nível da articulação, conforme a demanda e seus custos.

Entre os municípios, o consórcio já tem um amplo campo de atuação, no entanto a articulação não ocorre com todos os entes consorciados. O principal problema apontado, segundo as entrevistas com gestores, são os ciclos eleitorais, uma vez que a cada novo mandato o consórcio tem o papel de conversar novamente com cada prefeito eleito e seus respectivos secretariados. 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.

Como o ciclo eleitoral constitui principal entrave para articulação entre o CONLESTE e seus respectivos municípios, cabe então, investigar qual a influência dos ciclos eleitorais na autonomia do respectivo consórcio. 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.

Desse modo, foi observado que, a despeito da fragilidade de cada ciclo eleitoral que impacta na sustentação do consórcio, ele tem conseguido sustentar seu escopo de atuação, mesmo não tendo influência na mesma medida em todos os municípios.

2.2 – Trocas cognitivas

O objetivo desse parâmetro, é 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: **i) Identidade/Indução**, vale questionar se o problema comum foi formatado por uma identidade coletiva entre os municípios; e, **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 informaram que este é uma criação de uma identidade comum entre os municípios. Observou-se no item 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?

De fato, a partir de sua implementação, é possível observar uma agenda comum adotada pelo consórcio e o deslocamento das ações ocorre para superar limitações no formato de implementação dos projetos. Contudo, não obstante as adversidades socioeconômicas que envolvem todos aqueles municípios, não foi possível identificar o problema comum que permita criar um pacto consistente em torno da cooperação.

Em teoria, 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. No entanto, um dos principais entraves observados, foi a efetiva participação dos membros técnicos, no nível de avaliar e construir as soluções para os problemas municipais.

2.3 – Governança democrática

O objetivo desse parâmetro, é observar quais foram as estratégias adotadas pelo consórcio para a manutenção dos vínculos das relações, identificando o que explica sua continuidade. A variável chave para a análise desse tópico é o de **Responsabilização**, na qual pode-se avaliar a capacidade do consórcio de estabelecer relações sinérgicas com definições claras de papéis e responsabilidades.

Tomando como base as entrevistas, estruturadas, observou-se que o consórcio não consegue cumprir toda a agenda de trabalho (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. 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 entender os papéis e responsabilidades.

Pelo estatuto, o consórcio tem que ter pelo menos duas plenárias por ano. O que se consegue, observando as entrevistas estruturadas, é que conseguem cumprir, no

máximo uma. Quanto às reuniões regionais, os encontros microrregionais, em média duas vezes por ano, com todos os municípios. Em resumo, a pesquisa de campo concluiu que o nível de participação das lideranças municipais é muito baixo. O planejamento e as ações acabam sendo no varejo, individualmente, o que vai na contramão do que realmente significa um consórcio.

A Governança democrática, é realizada 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.

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.

A análise da sustentabilidade financeira, se dá pela verificação do balanço patrimonial do consórcio e da execução orçamentária; isto é, pode-se identificar se os recursos financeiros são exclusivamente garantidos pelos municípios associados ou se há contribuições de outras instituições públicas ou entidades não governamentais. A partir das fontes do orçamento¹⁰, é possível identificar se o consórcio é capaz de se autossustentar ou é extremamente dependente das transferências de recursos (DIEGUEZ, 2011, p.307).

No CONLESTE, com base nos documentos e entrevistas, as formas de financiamento podem ocorrer via contrato de rateio, no qual é formalizado em cada

¹⁰ Os consórcios públicos, de maneira geral, 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) contrato¹⁰, 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.

exercício e o prazo de vigência da respectiva dotação orçamentária, ou seja, anualmente o município se compromete em financiar mensalmente o consórcio. Na literatura que trata da experiência brasileira¹¹, há diversos conflitos entre os municípios membros decorrentes da forma de financiamento do consórcio. 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 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, como a aquisição da Usina micro revestimento asfáltico.

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.

Isto é, o objetivo 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

¹¹ Consultar os seguintes estudos: ALMEIDA (1989). LIMA (2000). RIBEIRO E COSTA (2000). KEINERT E ROSA (2001). ROCHA E FARIA (2004). STUCHI (2005). ANGNES et al. (2013). MACHADO E ANDRADE, 2014. PITERMAN (2014). PEREIRA E MOREIRA (2016). BRITO (2017). MARQUES et al. (2022).

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, destacam-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, examinados pela literatura (ver nota 13, pg., 17), observou-se que há lacunas na participação da sociedade civil no processo decisório dos consórcios observados.

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

O fato é que o consórcio dispõe de site e redes sociais que poderiam transformar-se em um canal de participação da população, no entanto sua situação 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 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 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 cooperativismo por parte dos municípios, o que culmina na escolha de não participar efetivamente do consórcio, além de outros entraves presentes na articulação.

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 (DE SÁ & 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.

Analizando um consórcio específico do Maranhão, o CONLESTE, observou-se que esse modelo de cooperação enfrenta alguns entraves já vivenciados por outros consórcios públicos brasileiros. 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.

Na pesquisa, identificou-se 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 ao 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 aumentar a *accountability* e a responsividade.

Fontes e Referências

Fontes

COUTINHO, J. S.; PAULA, R. Z. A. de
CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO COMPARTILHADA: O CASO DO CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL DAS MESORREGIÕES NORTE E LESTE MARANHENSE (CONLESTE) - 2005 A 2022.

BRASIL. 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. 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. Acesso em: 15.12.2022.

CONLESTE: <http://conlestema.lwsite.com.br/>

_____: <https://www.conlestema.org/>

IBGE. @cidades. www.ibge@cidades.gov.br.

_____. **Contas Nacionais.** www.ibge.sidra.gov.br.

_____. **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.

PNUD. Atlas Brasil. <http://www.atlasbrasil.org.br/>

SECRETARIA DO TESOUREIRO 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.js. 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.

Referências

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, J. S. et. al. **Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF): descrevendo as principais ações voltadas ao desenvolvimento regional a partir da perspectiva do poder**

público municipal. In: **Revista de Administração Pública** — Rio de Janeiro, set. /out. 2013.

BRITO, A. S. 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: UFRRJ, 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.

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

DE SÁ, V. C; DE SOUZA, R. S. O desenvolvimento na perspectiva institucional: Algumas reflexões sobre o processo de legitimação junto à sociedade. **I Circuito de debates acadêmicos**. 2011.

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

KEINERT, T. M. M. & ROSA, T. E. C. 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.

LIMA, A P. G. Os consórcios intermunicipais de Saúde e o Sistema único de Saúde. In: **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, 2000.

MACHADO, J. A. & ANDRADE, M. L. C. Cooperação intergovernamental, consórcios públicos e sistemas de distribuição de custos e benefícios. In: **Revista de Administração Pública** — Rio de Janeiro, maio/jun. 2014.

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

PEREIRA, G. A; MOREIRA, T. B. S. 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.

PITERMAN, A. Formação e implantação dos consórcios intermunicipais em saneamento: um estudo de três experiências no Brasil. **Tese de doutorado**. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), 2014.

COUTINHO, J. S.; PAULA, R. Z. A. de
CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO COMPARTILHADA: O CASO DO CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL DAS MESORREGIÕES NORTE E LESTE MARANHENSE (CONLESTE) - 2005 A 2022.

RIBEIRO, J. M. & COSTA, N. R. Regionalização da assistência à saúde no Brasil: os consórcios municipais no sistema único de saúde (SUS). In: **Revista Planejamento e Políticas públicas**, nº 22, 2000.

ROCHA, C. V.; FARIA, C. A. P. Cooperação intermunicipal, reterritorialização da gestão pública e provisão de bens e serviços sociais no Brasil contemporâneo: a experiência dos Consórcios de Saúde de Minas Gerais. **Cadernos Metrópole**, N.11, pp.73-105, 1º sem. 2004.

SINZATO, T., 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.

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

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