

**UNIVERSIDADE DO ESTADO DE SANTA CATARINA
CENTRO DE CIÊNCIAS DA ADMINISTRAÇÃO E SOCIOECONÔMICAS- ESAG
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

Curso: MESTRADO ACADÊMICO EM ADMINISTRAÇÃO

**Grupo de Pesquisa: Callipolis – Grupo de Pesquisa de Política Pública e
Desenvolvimento**

**CAPACIDADE ADMINISTRATIVA E IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS EM MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE: DESAFIOS
INSTITUCIONAIS NO ALTO VALE DO ITAJAÍ**

109.448.899-21

**Florianópolis
2026**

1. INTRODUÇÃO

A crescente complexidade da formulação, implementação e avaliação de políticas públicas nos pequenos municípios brasileiros têm evidenciado a necessidade de novas estratégias de cooperação intergovernamental. Nesse contexto, os consórcios públicos surgem como instrumentos promissores para o enfrentamento de desafios estruturais comuns, como a baixa capacidade técnica e financeira, sobretudo em regiões menos estruturadas. No Alto Vale do Itajaí, região composta majoritariamente por municípios de pequeno porte, a atuação consorciada tem ganhado destaque como alternativa para a superação das limitações individuais das administrações locais.

Apesar do avanço normativo proporcionado pela Lei nº 11.107/2005, que disciplina os consórcios públicos no Brasil, ainda são escassos os estudos que analisam, de forma sistematizada, os impactos dessas estruturas no fortalecimento da gestão pública e no desenvolvimento regional. Particularmente, há um vazio analítico quanto à atuação dos consórcios no apoio à elaboração de projetos técnicos, captação de recursos e execução de políticas públicas em áreas como saúde, meio ambiente, infraestrutura e assistência social.

Diante desse cenário, a presente pesquisa, insere-se diretamente na linha Políticas Públicas e Desenvolvimento do programa de pós graduação em Administração uma vez que busca investigar qual o papel dos consórcios públicos intermunicipais na superação das dificuldades de gestão e no desenvolvimento regional dos municípios de pequeno porte da microrregião do Alto Vale do Itajaí-SC. Trata-se de uma análise que perpassa as origens do associativismo municipal e consórcios públicos, sua criação no Alto Vale do Itajaí e seu papel enquanto facilitadores de crescimento e progresso local. Almeja-se ainda explorar as potencialidades e dilemas presentes na elaboração e execução dessas políticas, com olhar focado na problematização e solução de demandas que transcendem as fronteiras dos municípios em sua individualidade.

Parte-se da hipótese de que, quando bem estruturados e sustentados por apoio técnico adequado, os consórcios públicos e demais formas de associativismo municipal podem representar importantes alavancas para a regionalização de políticas públicas, contribuindo significativamente para o fortalecimento institucional das administrações locais e para a superação das limitações inerentes aos municípios de pequeno porte.

A relevância do estudo está na possibilidade de oferecer subsídios empíricos e analíticos para gestores públicos, legisladores e pesquisadores interessados em aprimorar mecanismos de cooperação regional. Ao analisar de forma sistemática a atuação dos consórcios intermunicipais, a pesquisa contribui para a compreensão dos fatores que condicionam seu desempenho, como o arranjo institucional, a articulação política entre os entes consorciados e a capacidade técnica da estrutura consorcial. Tais evidências são fundamentais para embasar decisões mais qualificadas sobre a criação, estruturação e financiamento dessas entidades, bem como para orientar políticas públicas que estimulem a cooperação intermunicipal de maneira estratégica e sustentável. Além disso, ao identificar boas práticas e entraves recorrentes, o estudo poderá apoiar a formulação de instrumentos normativos e operacionais mais eficazes, adaptados à realidade dos municípios de pequeno porte, fortalecendo a autonomia local sem perder de vista a lógica da ação coletiva e da governança territorial.

A originalidade desta pesquisa está justamente em sua abordagem territorializada e aplicada, ao investigar experiências consorciadas no contexto específico da microrregião do Alto Vale do Itajaí, em Santa Catarina — uma região caracterizada por forte tradição municipalista, elevada fragmentação político-administrativa e desafios históricos de desenvolvimento regional integrado.

Ao propor uma análise crítica e contextualizada dos consórcios intermunicipais locais, o estudo contribuirá não apenas para o avanço do conhecimento científico e acadêmico na área de gestão pública e planejamento territorial, mas também para o aprimoramento da governança colaborativa, fortalecendo o papel das redes institucionais como instrumentos de inovação e transformação no setor público.

O interesse pela temática desta pesquisa está diretamente relacionado à minha trajetória acadêmica e profissional, marcada pela atuação na área da gestão pública municipal e pelo interesse constante em compreender os desafios estruturais enfrentados

pelos municípios de pequeno porte na formulação e implementação de políticas públicas. Ao longo da minha formação acadêmica, inicialmente na área da gestão pública e posteriormente no campo do Direito, desenvolvi um interesse crescente pelos mecanismos institucionais que influenciam a capacidade do Estado de responder às demandas da sociedade, especialmente no âmbito local.

A experiência profissional na administração pública municipal, mais recentemente no exercício da função de Secretário de Planejamento, tem proporcionado contato direto com as limitações estruturais que frequentemente caracterizam a gestão pública em municípios de pequeno porte. Entre essas limitações destacam-se a escassez de recursos técnicos especializados, a restrição orçamentária e a dificuldade de estruturar projetos e políticas públicas de maior complexidade administrativa. Nesse contexto, tornou-se evidente a importância de mecanismos de cooperação intermunicipal, como os consórcios públicos e outras formas de associativismo municipal, que surgem como alternativas institucionais capazes de ampliar a capacidade administrativa local e promover soluções coletivas para problemas comuns.

A vivência prática no setor público despertou o interesse em compreender de forma mais sistemática e fundamentada os fatores que condicionam o sucesso ou as limitações desses arranjos cooperativos. Assim, a proposta desta pesquisa surge da convergência entre a experiência empírica na gestão pública e o interesse acadêmico em aprofundar a compreensão sobre a relação entre governança intermunicipal, políticas públicas e desenvolvimento regional. A investigação do papel dos consórcios públicos na microrregião do Alto Vale do Itajaí, nesse sentido, representa uma oportunidade de analisar empiricamente instrumentos institucionais que possuem relevância concreta para a realidade administrativa dos municípios brasileiros.

A busca pelo mestrado acadêmico está, portanto, associada ao propósito de aprofundar a formação teórica e metodológica na área de políticas públicas e desenvolvimento, ampliando a capacidade de análise crítica sobre os processos de gestão pública e sobre os arranjos institucionais que estruturam a ação estatal. A formação pretendida representa não apenas um passo importante na trajetória acadêmica, mas também um instrumento de qualificação profissional voltado ao aprimoramento da atuação na gestão pública.

Entre as expectativas relacionadas ao curso de mestrado está a possibilidade de desenvolver uma pesquisa aplicada que contribua tanto para o avanço do conhecimento científico quanto para o aperfeiçoamento das práticas administrativas no setor público. Ao investigar a experiência de cooperação intermunicipal na microrregião do Alto Vale do Itajaí, pretende-se produzir evidências e reflexões que possam subsidiar gestores públicos, formuladores de políticas e instituições governamentais na construção de estratégias mais eficientes de cooperação regional.

No longo prazo, a formação acadêmica pretendida também está associada ao interesse em continuar contribuindo para o fortalecimento das instituições públicas e para o desenvolvimento regional, seja por meio da atuação na gestão pública, seja pela participação em espaços de formulação e análise de políticas públicas. Assim, o mestrado representa uma etapa fundamental no processo de integração entre prática administrativa, produção de conhecimento e compromisso com o aprimoramento da ação estatal em benefício da sociedade.

1.1 OBJETIVOS

1.1.1 Objetivo geral

Compreender como o associativismo municipal e os consórcios públicos contribuem para a superação das dificuldades na elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas nos municípios de pequeno porte do Alto Vale do Itajaí-SC, analisando sua influência no desenvolvimento regional e propondo estratégias para aprimorar a gestão pública intermunicipal.

1.1.2 Objetivos específicos

- a. Investigar as origens e a evolução do associativismo municipal e dos consórcios públicos, com ênfase na realidade do Alto Vale do Itajaí-SC.

- b. Identificar as principais dificuldades enfrentadas pelos municípios de pequeno porte na gestão de políticas públicas, considerando restrições normativas, financeiras, administrativas e estruturais.
- c. Examinar o impacto das ações intermunicipais na promoção do desenvolvimento regional e na superação das limitações individuais dos municípios.
- d. Avaliar estratégias e boas práticas adotadas nos consórcios públicos para potencializar a efetividade das políticas públicas locais.
- e. Sugerir caminhos e recomendações para o fortalecimento do associativismo municipal como ferramenta de aprimoramento da governança regional e da gestão pública.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA PRELIMINAR

O debate contemporâneo acerca das políticas públicas tem enfatizado a importância da capacidade institucional do Estado e dos arranjos de governança necessários para enfrentar problemas públicos cada vez mais complexos. Nesse contexto, especialmente em países federativos e territorialmente fragmentados como o Brasil, a cooperação intergovernamental tem se consolidado como uma estratégia relevante para ampliar a eficiência da ação estatal e promover o desenvolvimento regional. A literatura da administração pública e das políticas públicas tem destacado que a atuação isolada de entes subnacionais, sobretudo em municípios de pequeno porte, frequentemente se revela insuficiente para enfrentar demandas que exigem escala, especialização técnica e maior disponibilidade de recursos institucionais.

No campo das políticas públicas, autores como Thomas Dye e William Jenkins conceituam políticas públicas como o conjunto de decisões e ações adotadas pelo Estado para enfrentar problemas coletivos, envolvendo processos que vão desde a formulação até a implementação e avaliação das intervenções governamentais. A literatura contemporânea ampliou essa compreensão ao reconhecer que a efetividade das políticas depende não apenas da decisão governamental em si, mas também da capacidade

institucional dos órgãos responsáveis por sua execução, da coordenação entre diferentes níveis de governo e da interação entre múltiplos atores institucionais e sociais.

Nesse sentido, o conceito de capacidade estatal tem sido amplamente discutido na literatura de administração pública e ciência política. De acordo com autores como Peter Evans, a capacidade estatal está relacionada à habilidade das instituições públicas de formular e implementar políticas de maneira eficaz, mobilizando recursos administrativos, técnicos e políticos para alcançar objetivos coletivos. No contexto brasileiro, diversos estudos têm apontado que os municípios de pequeno porte enfrentam limitações estruturais significativas, tais como escassez de quadros técnicos especializados, restrições orçamentárias e fragilidades institucionais, o que compromete sua capacidade de planejar e executar políticas públicas complexas.

Essas limitações tornam-se particularmente relevantes no cenário do federalismo brasileiro. A Constituição Federal de 1988 ampliou significativamente as competências dos municípios, atribuindo-lhes responsabilidades diretas em áreas como saúde, educação, assistência social, planejamento urbano e gestão ambiental. Embora essa descentralização tenha fortalecido a autonomia municipal e ampliado a proximidade entre governo e cidadãos, diversos autores apontam que ela também gerou desafios relacionados à assimetria de capacidades administrativas entre os entes federativos. Assim, municípios menores frequentemente enfrentam dificuldades para cumprir plenamente suas atribuições constitucionais, o que reforça a necessidade de mecanismos de cooperação intergovernamental.

Nesse contexto, emergem os consórcios públicos intermunicipais como importantes instrumentos de coordenação e cooperação institucional. No Brasil, esses arranjos foram fortalecidos juridicamente com a promulgação da Lei nº 11.107/2005, que estabeleceu normas gerais para a contratação de consórcios públicos entre entes federativos. A legislação buscou conferir maior segurança jurídica e institucional às iniciativas de cooperação entre municípios, permitindo a criação de estruturas administrativas compartilhadas voltadas à execução conjunta de serviços públicos e políticas governamentais.

A literatura sobre consórcios públicos tem destacado seu potencial para ampliar a eficiência da gestão pública e promover soluções coletivas para problemas comuns.

Autores como Marta Ferreira Santos Farah ressaltam que os arranjos cooperativos entre governos locais podem favorecer a racionalização de recursos, a ampliação da capacidade técnica e a construção de estratégias de desenvolvimento regional mais integradas. De forma semelhante, estudos no campo da governança pública indicam que mecanismos de cooperação intermunicipal contribuem para superar limitações institucionais isoladas, permitindo que municípios compartilhem conhecimento técnico, infraestrutura administrativa e estratégias de planejamento.

Outro aspecto relevante discutido na literatura diz respeito à relação entre governança territorial e desenvolvimento regional. O conceito de governança, amplamente difundido nas últimas décadas, refere-se aos processos de coordenação entre múltiplos atores institucionais, públicos e privados, envolvidos na formulação e implementação de políticas públicas. Conforme argumenta Luiz Carlos Bresser-Pereira, a modernização da gestão pública passa necessariamente pela construção de novos arranjos institucionais capazes de promover maior cooperação, coordenação e eficiência na ação estatal. Nesse sentido, os consórcios públicos podem ser compreendidos como instrumentos de governança colaborativa, capazes de articular diferentes municípios em torno de objetivos comuns de desenvolvimento.

No campo específico do desenvolvimento regional, autores como Sérgio Boisier e Amartya Sen destacam que o desenvolvimento não deve ser entendido apenas como crescimento econômico, mas como um processo multidimensional que envolve a ampliação das capacidades institucionais, sociais e territoriais. A atuação conjunta de municípios por meio de estruturas cooperativas pode favorecer a construção de estratégias regionais mais integradas, capazes de potencializar recursos locais e enfrentar problemas que ultrapassam as fronteiras administrativas individuais.

Mais recentemente, a literatura brasileira tem avançado na análise empírica dos consórcios públicos como instrumentos de gestão compartilhada. Estudos conduzidos por pesquisadores da área de políticas públicas e administração pública indicam que esses arranjos têm sido particularmente relevantes em setores como saúde, gestão de resíduos sólidos, infraestrutura e planejamento regional. No entanto, também apontam desafios importantes relacionados à sustentabilidade financeira dos consórcios, à coordenação política entre os entes consorciados e à profissionalização das estruturas administrativas dessas organizações.

Apesar do crescimento desse campo de estudos, ainda persistem lacunas importantes na literatura, especialmente no que se refere à análise territorializada da atuação dos consórcios públicos em regiões compostas majoritariamente por municípios de pequeno porte. Muitas pesquisas concentram-se em análises nacionais ou em setores específicos de políticas públicas, deixando em segundo plano investigações aprofundadas sobre os efeitos institucionais e territoriais da cooperação intermunicipal em contextos regionais específicos.

Diante desse cenário, torna-se relevante aprofundar a análise sobre o papel dos consórcios públicos e do associativismo municipal na ampliação da capacidade administrativa local e na promoção do desenvolvimento regional. Ao investigar a experiência da microrregião do Alto Vale do Itajaí, a presente pesquisa busca contribuir para o avanço do conhecimento científico sobre os arranjos cooperativos no federalismo brasileiro, bem como oferecer subsídios empíricos para o aprimoramento das estratégias de governança intermunicipal voltadas ao fortalecimento das políticas públicas e ao desenvolvimento territorial.

3. Metodologia

3.1 Abordagem teórico-metodológica

A presente pesquisa será desenvolvida sob uma abordagem **qualitativa e exploratória**, com elementos descritivos, buscando compreender em profundidade os fenômenos relacionados à cooperação intermunicipal por meio de consórcios públicos e demais formas de associativismo municipal. Conforme Gil (2010), a pesquisa qualitativa é adequada quando se pretende interpretar o significado dos fenômenos sociais, considerando o contexto em que ocorrem, ao passo que a abordagem exploratória visa proporcionar maior familiaridade com o problema para torná-lo mais explícito.

O estudo também pode ser classificado como estudo de caso múltiplo, centrado na análise de diferentes consórcios públicos atuantes na microrregião do Alto Vale do Itajaí-SC. Yin (2005) destaca que o estudo de caso é particularmente eficaz para a

investigação de fenômenos contemporâneos inseridos em contextos reais, nos quais as fronteiras entre o objeto de estudo e o ambiente não estão claramente delimitadas.

A base teórica será fundamentada nos campos da administração pública, do desenvolvimento regional, da teoria da cooperação intergovernamental e do novo institucionalismo, com suporte em autores como Bresser-Pereira (2001), Farah (2008), Lotta (2012) e Peci (2010), além da legislação aplicável, em especial a Lei nº 11.107/2005, que disciplina os consórcios públicos no Brasil.

3.2 Procedimentos de coleta, análise e interpretação de dados

A coleta de dados será realizada por meio de pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas com gestores públicos municipais, representantes de consórcios, técnicos das prefeituras e outros atores relevantes envolvidos com a temática da cooperação intermunicipal. Os documentos a serem analisados incluirão planos de trabalho, relatórios de atividades, convênios, leis municipais de adesão e prestação de contas, além de dados secundários disponíveis em fontes como o IBGE, os portais de transparência e os sistemas do Governo do Estado de Santa Catarina.

As entrevistas serão gravadas (com autorização dos participantes), transcritas e submetidas à análise de conteúdo, conforme proposta de Bardin (2011), permitindo a identificação de categorias, padrões e recorrências que revelem os significados atribuídos pelos entrevistados às práticas consorciadas e associativas.

A análise será conduzida à luz da literatura teórica e das categorias previamente definidas com base nos objetivos da pesquisa, mantendo abertura para categorias emergentes. Os dados serão organizados em matrizes analíticas que possibilitem comparar diferentes experiências consorciadas da região e identificar fatores de êxito ou fragilidade nos arranjos institucionais analisados.

A triangulação entre fontes documentais, entrevistas e dados secundários visa garantir maior validade e confiabilidade às conclusões do estudo.

4 CRONOGRAMA

5 REFERÊNCIAS

BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo. São Paulo: Edições 70, 2011.

BOISIER, Sergio. Desarrollo regional: modelos reales y modelos mentales. Santiago: CEPAL, 1999.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. São Paulo: Editora 34, 1998.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do Estado patrimonial ao gerencial. In: PINHEIRO, Wilhelm; SACHS (org.). Brasil: um século de transformações. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

BRASIL. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Diário Oficial da União, Brasília, 7 abr. 2005.

DYE, Thomas R. Understanding public policy. 14. ed. Boston: Pearson, 2013.

EVANS, Peter. Embedded autonomy: states and industrial transformation. Princeton: Princeton University Press, 1995.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 119-144, 2001.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Administração pública e políticas públicas. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 673-685, 2008.

GIL, Antonio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

LOTTA, Gabriela Spanghero. Implementação de políticas públicas: teoria e prática. São Paulo: Editora Fiocruz, 2019.

PECI, Alketa; PIERANTI, Octavio Penna; RODRIGUES, Silvia. Governança e administração pública: reflexões sobre o papel do Estado. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 42, n. 1, p. 39-58, 2008.

SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

YIN, Robert K. Estudo de caso: planejamento e métodos. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.