

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**

ÉRICO JOSÉ DE SOUZA SANTANA

**CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL DA SERRA GAÚCHA: uma análise na perspectiva do
desenvolvimento sustentável**

Porto Alegre
2024

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**

ÉRICO JOSÉ DE SOUZA SANTANA

**CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL DA SERRA GAÚCHA: uma análise na perspectiva do
desenvolvimento sustentável**

Dissertação apresentada ao programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de mestre.

Orientador: Prof. Dr. Antonio Paulo Cargnin

Porto Alegre
2024

CIP - Catalogação na Publicação

SANTANA, ERICO
CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL DA SERRA GAÚCHA: uma análise na perspectiva do
desenvolvimento sustentável / ERICO SANTANA. -- 2024.
148 f.
Orientador: Antonio Cargnin.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do
Sul, Instituto de Geociências, Programa de Pós-Graduação em
Geografia, Porto Alegre, BR-RS, 2024.

1. Geografia . 2. Desenvolvimento Sustentável . 3. Consórcio
Intermunicipal . 4. Serra Gaúcha . I. Cargnin, Antônio, orient. II. Título.

ÉRICO JOSÉ DE SOUZA SANTANA

**CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA SERRA
GAÚCHA: uma análise na perspectiva do desenvolvimento sustentável**

Dissertação de Mestrado apresentada ao programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial para obtenção do título de mestre.

Dissertação defendida e aprovada em: 23 de fevereiro de 2024.

Banca examinadora:

Prof. Dr. Antonio Paulo Carginin
Orientador
UFRGS

Prof. Dr. Paulo Roberto Rodrigues Soares
UFRGS

Prof^a. Dr^a. Nola Patrícia Gamalho
UNIPAMPA

Prof. Dr. Caê Garcia Carvalho
UFRR

Dedico este trabalho ao meu pai, José (*in memoriam*), que nunca poupou esforços para educar seus filhos, mesmo sendo ele um homem pouco letrado. Viva meu pai!

AGRADECIMENTOS

Agradeço a UFRGS, universidade pública e de qualidade a oportunidade de cursar esta pós-graduação. Todo conhecimento criado e difundido nunca será um trabalho perdido, pelo contrário, a democratização do ensino será a primeira bandeira de luta contra as desigualdades de nossa sociedade. Estendo meus agradecimentos ao professor orientador Dr. Antonio Paulo Cargnin, pela paciência, liberdade e pelos ensinamentos nesta pesquisa. Grato aos professores que compuseram a banca, pela disponibilidade e contribuição neste trabalho. Agradeço também a minha família, especialmente minha mãe Érica, ao meu pai José (*in memoriam*), ao meu irmão Danilo e ao camarada Daniel, grande incentivador desta jornada. Natalia Gusso pelo companheirismo e demais amigos e colegas. O incentivo de vocês possibilitou a conclusão deste trabalho, o qual tenho muito orgulho. Por fim, a todos que contribuíram, direta ou indiretamente, para esta pesquisa, minha eterna gratidão.

JOSÉ

E agora José?

[...] Se você gritasse,

se você gemesse,

se você tocasse

a valsa vienense,

se você dormisse,

se você cansasse,

se você morresse...

Mas você não morre,

você é duro, José!

(Trecho do poema José, de Carlos Drummond de Andrade)

RESUMO

Os consórcios públicos são um importante instrumento de cooperação entre entes da federação (Municípios, Estados, Distrito Federal e a União) e têm como objetivo a resolução de problemas comuns desses entes consorciados em um mesmo território. Trata-se de uma alternativa e um instrumento para o desenvolvimento territorial de municípios que possuem demandas ou problemas comuns, e pouco se articulavam para superá-los. A Lei de Consórcios Públicos (LCP) foi regulamentada em 2005, o que impulsionou a criação de inúmeros consórcios públicos no país. O Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha (CISGA), situado no nordeste do Estado do Rio Grande do Sul, foi criado com o objeto de cultivar e fomentar ações que visam o desenvolvimento sustentável dos municípios consorciados da Serra Gaúcha, reunindo 26 municípios (2023). Este trabalho busca analisar e compreender as ações do CISGA que visam o desenvolvimento sustentável do território em questão, com o recorte temporal a partir de 2011, ano que marcou a fundação do consórcio, até 2023. A inquietação que levou a pensar este trabalho e que se pretende responder com esta pesquisa é: **como o Consórcio de Desenvolvimento da Serra Gaúcha exerce influência e permeia práticas de desenvolvimento sustentável no território em que atua?** Para responder a esta questão, a pesquisa inicia sua estruturação a partir da introdução ao tema, onde se discute as bases estruturantes e norteadoras do trabalho, como objetivos, justificativas e os aspectos metodológicos da pesquisa. No segmento dois são discutidas as bases teóricas da pesquisa, abarcando debate sobre o consorciamento público no Brasil, o conceito de Desenvolvimento Sustentável, desenvolvimento e o conceito geográfico de território, relacionando-o ao de Desenvolvimento Sustentável. No segmento três apresentam-se discussões e análises relacionados caracterização da área de estudo a partir de indicadores socioeconômicos, como as características demográficas dos municípios do CISGA, a composição das receitas correntes e análises comparativas do Produto Interno Bruto (PIB), PIB *per capita* e do Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE). Há também uma observação do Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades (IDSC), com recorte para a área estudada. No quarto segmento são expostas as análises dos projetos desenvolvidos pelo consórcio no território em que atua, a influência de outras organizações regionais e o entendimento de desenvolvimento sustentável para o consórcio. O quinto bloco está descrito as considerações finais e a última parte contempla as referências utilizadas para a construção desta pesquisa. O trabalho se apoia em uma metodologia, quanto a abordagem do problema, qualitativa, quanto a natureza metodológica básica e o objetivo metodológico exploratório, convergindo com os procedimentos técnicos, que se baseia principalmente no levantamento bibliográfico, documental, além de pesquisa de campo. Destaca-se, a partir das conclusões desta pesquisa, o CISGA como uma instância de planejamento de políticas e não como uma instância de execução, bem como a existência de identidade regional prévia à formação do consórcio.

Palavras-chaves: Consórcio Público; Desenvolvimento Sustentável; Serra Gaúcha, Território.

ABSTRACT

Public consortia are an important instrument of cooperation among entities of the federation (Municipalities, States, Federal Territories and the Union) aiming at solving common issues in their area of jurisdiction. It is an alternative and an instrument for the jurisdictional development of municipalities that have common demands or issues, and poor articulation to overcome them. The Public Consortia Legislation (LCP) was regulated in 2005, boosting the creation of numerous public consortia across the country. Located in the northeast of the State of Rio Grande do Sul, the Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha (CISGA) (Intermunicipal Consortium for Serra Gaúcha's Sustainable Development) has been created to promote actions for the sustainable development of the consortium municipalities located in the region. It brings together 26 municipalities (2023). This work performs an analyse seeking an understanding of CISGA's actions aimed at the sustainable development of the territory in question, with the time frame starting from 2011 (year of the consortium foundation), until 2023. The concern and the question that brought to mind the development of this research is: **How does CISGA exercise influence and permeate sustainable development practices within the jurisdictions where it operates?** To answer this question the research begins its structure by presenting the topic, where the structuring basis and the guiding principles of the work are discussed including: the objectives, justifications and the methodological aspects of the research. The theoretical bases of the research are discussed in the segment two, covering the debate on public consortium in Brazil, and introducing concepts such as: Sustainable Development, development, and the geographical concept of territory, relating it to that of Sustainable Development. The segment three of the research presents discussions and analyzes related to the characterization of the study area. These are based on socioeconomic indicators, such as the demographic characteristics of the CISGA municipalities, the composition of current revenues and comparative analyzes of the Gross Domestic Product (GDP), GDP per capita and of the Socioeconomic Development Index (Índice de Desenvolvimento Socioeconômico - IDESE). There is also an observation of the Sustainable Cities Development Index (IDSC), focused on the study area. The fourth segment presents the analysis of the projects developed by the consortium in the jurisdictions where it operates, as well as, the influence of other regional organizations, and the consortium's understanding of sustainable development. The fifth segment describes the final considerations, and the last segment includes the references used to construct this research. The work is based on a methodology in regards to its approach to the problem. It is qualitative, in terms of the basic methodological nature and the exploratory methodological objective. It converges with technical procedures that is mainly based on bibliographical and documentary research, in addition to field research. From the conclusions of this research, CISGA stands out as a policy planning instance and not as an execution instance, as well as the existence of regional identity prior to the formation of the consortium.

Key words: Public consortia; Sustainable development; Serra Gaucha, Jurisdiction.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABETRE	Associação Brasileira das Empresas de Tratamento de Resíduos Sólidos e Efluentes
AGCONP	Associação Gaúcha de Consórcios Públicos
AGERGS	Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul
AGESAN	Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento do Rio Grande do Sul
AMAL	Associação de Municípios do Algarve
AMESNE	Associação dos Municípios da Encosta Superior do Nordeste
ATUASERRA	Associação de Turismo da Serra Nordeste
BNDS	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CEF	Caixa Econômica Federal
CGEE	Centro de Gestão de Estudos Estratégicos
CISAMVI	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Médio Vale do Itajaí
CISGA	Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
CODECA	Companhia de Desenvolvimento de Caxias do Sul
CONDESUS	Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Região dos Campos de Cima da Serra
COREDE	Conselho Regional de Desenvolvimento
CORSAN	Companhia Riograndense de Saneamento
CRVR	Companhia Riograndense de Valorização de Resíduos
DEE	Departamento de Economia e Estatística
ECOFAR	Empresa Farroupilhense de Saneamento e Desenvolvimento Ambiental S.A.
FAMURS	Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul
FEE	Fundação de Economia e Estatística
FEPE CAIXA	Fundo de Apoio à Estruturação de Projetos de Concessão e PPP
FIPE	Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas
GESSAM	Sistema de Gestão de Empresas de Saneamento

GRANPAL	Consórcio da Associação dos Municípios da Região Metropolitana da Grande Porto Alegre
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDESE	Índice de Desenvolvimento Socioeconômico
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IDSC	Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades
IGR	Instância de Governança Regional
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LCP	Lei dos Consórcios Públicos
MAPA	Ministério da Agricultura e Pecuária
MUNIC	Pesquisa de Informações Básicas Municipais
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
OICS	Observatório de Inovação para Cidades Sustentáveis
ONG's	Organizações não governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
PGIRS	Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos
PIB	Produto Interno Bruto
PMI	Procedimento de Manifestação de Interesse
PNRS	Política Nacional de Resíduos Sólidos
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POA	Produto de Origem Animal
PPA	Plano Plurianual
PPP	Parceria Público Privada
PRF	Polícia Rodoviária Federal
SELUR	Sindicato das Empresas de Limpeza Urbana
SICISGA	Serviço de Inspeção do CISGA
SICONF	Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro
SIM	Serviço de Inspeção Municipal
SISPI-POA	Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal
SNIS	Sistema Nacional de Informações de Saneamento
SUASA	Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária

SUS	Sistema Único de Saúde
TIC	Tecnologia da Informação e Comunicação
UVS	Unidade de Valorização Sustentável
VABs	Valor Adicionado Bruto

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Consorciamentos Horizontais e Verticais	36
Figura 2: Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (OSD)	50
Figura 3: Programa de Educação Ambiental Manter-Melhorar-Ampliar	61
Figura 4: Programa de Educação Ambiental Desperte-se eu, você, todos juntos	61
Figura 5: Organograma do IDESE	72
Figura 6: Representação de pontuação do IDSC-BR	80
Figura 7: Serviço de Inspeção Municipal (SIM) – Divulgação CISGA – 2022	88
Figura 8: Serviço de Inspeção Municipal (SIM) – Informações e orientações – 2022	91
Figura 9: Taxonomia de políticas para resíduos sólidos	100
Figura 10: Taxonomia de políticas para resíduos sólidos	102
Figura 11: Entidades parceiras da ATUASERRA	117

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Percentual de municípios que participam de consórcio público no Brasil 2011/2015/2019/2021	41
Gráfico 2: Percentual de Municípios com consórcio público, segundo as Grandes Regiões – 2011/2015/2019/2021	42

LISTA DE MAPAS

Mapa 1: Mapa de localização dos municípios integrantes do CISGA - 2023	19
Mapa 2: Ano de adesão dos municípios integrantes do CISGA - 2011-2023	58
Mapa 3: Crescimento populacional dos municípios consorciados ao CISGA 2010-2022.....	69
Mapa 4: Transferências correntes totais dos municípios consorciados ao CISGA – 2022.....	72
Mapa 5: Composição do COREDE Serra – 2015	119

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Consórcios Públicos de resíduos sólidos por região e municípios – 2021	60
Tabela 2: Porte dos Municípios que integram consórcios públicos no Brasil – 2021	63
Tabela 3: Porte dos Municípios que integram o CISGA – 2023.....	63
Tabela 4: Municípios consorciados ao CISGA e população urbana e rural – 2010.....	64
Tabela 5: Crescimento populacional dos municípios consorciados ao CISGA 2010-2022	65
Tabela 6: Receitas e transferências correntes totais dos municípios consorciados ao CISGA - 2022.....	70
Tabela 7: IDESE dos municípios do CISGA – 2020	75
Tabela 8: PIB e PIB <i>per capita</i> dos municípios do CISGA - 2020.....	77
Tabela 9: IDSC dos municípios do CISGA – 2023	81

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	18
1.1 ASPECTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA	23
2. ABORDAGEM TEÓRICA E A ORGANIZAÇÃO DOS CONSÓRCIOS NO BRASIL	27
2.1 OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS E SUA ESTRUTURAÇÃO NO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL BRASILEIRO	27
2.2 O TERCEIRO ENTE FEDERATIVO: DO PRÉ A PÓS CONSTITUIÇÃO DE 1988	30
2.3 O CONSORCIAMENTO PÚBLICO NO BRASIL	34
2.4. DESENVOLVIMENTO, DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E GEOGRAFIA	43
3 ANÁLISE DA ÁREA DE ESTUDO: O Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha (CISGA).....	56
3.1 COMPOSIÇÃO DO CISGA E SUA ATUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS.....	56
3.2 CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS DOS MUNICÍPIOS DO CISGA	62
3.3 RECEITAS E TRANSFERÊNCIAS CORRENTES DOS MUNICÍPIOS DO CISGA	69
3.4 ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO (IDESE), PRODUTO INTERNO BRUTO (PIB) E PRODUTO INTERNO BRUTO <i>PER CAPITA</i>	73
3.5 IDSC - ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DAS CIDADES – BRASIL	79
4. AS AÇÕES E PROJETOS DO CISGA E A CONSONÂNCIA COM O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO TERRITÓRIO DE ATUAÇÃO DO CONSÓRCIO	83
4.1 COMPOSIÇÃO DO CONSÓRCIO	83
4.2 PRINCIPAIS AÇÕES E PROJETOS DE ATUAÇÃO DO CISGA.....	87
4.2.1 SERVIÇO DE INSPEÇÃO MUNICIPAL – SIM E O SISTEMA BRASILEIRO DE INSPEÇÃO DE PRODUTOS DE ORIGEM ANIMAL - SISBI-POA	87
4.2.2 PROGRAMA DE COLETA, TRANSBORDO, TRANSPORTE, TRATAMENTO E DESTINAÇÃO FINAL DOS RESÍDUOS SÓLIDOS	93
4.2.3 PMI – PROCEDIMENTO DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE DE SERVIÇO PÚBLICO DE ÁGUA E SANEAMENTO.....	105
4.2.4 INOVA JUNTOS	108
4.3 RELAÇÕES INTERINSTITUCIONAIS	109
4.4 IDENTIDADE E ARTICULAÇÃO REGIONAL	114
4.5 O ENTENDIMENTO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL PARA O CONSÓRCIO	120
CONSIDERAÇÕES FINAIS	122
REFERÊNCIAS	130
APÊNDICE A – APLICAÇÃO DE QUESTIONÁRIO: CISGA, PREFEITURAS E ASSOCIAÇÕES	138

APÊNDICE B – ÍNTEGRA DE ENTREVISTA CONCEDIDA POR RUDIMAR CABERLON (Diretor Executivo do CISGA em 28/07/2023).....	141
---	-----

1. INTRODUÇÃO

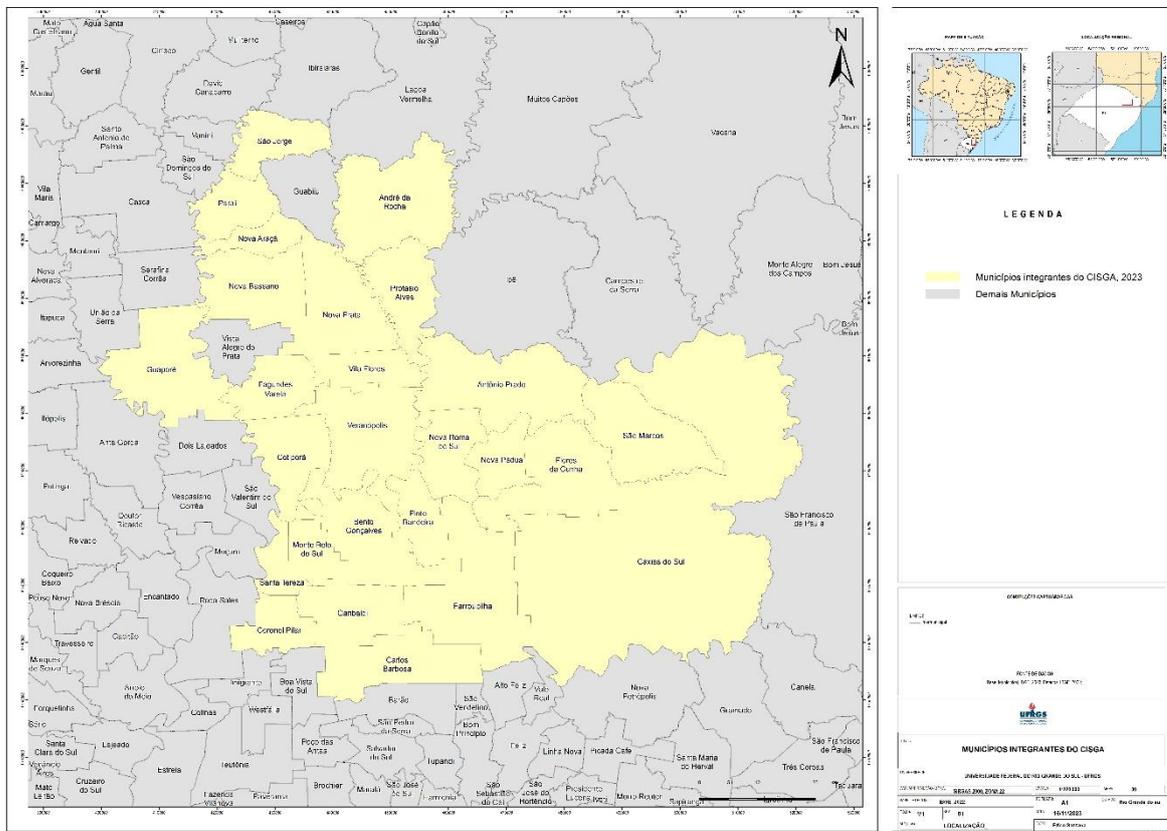
O consorciamento entre entes federativos não é algo relativamente novo no Brasil, já ocorrendo desde o século XIX. Contudo, a partir da Lei dos Consórcios Públicos (LCP) de 2005, houve um aumento significativo dessa modalidade de cooperação no país. O objetivo dos consórcios públicos é a resolução de problemas comuns entre municípios de uma mesma região, aumentando a cooperação técnica e o alcance de políticas públicas à população. É importante frisar que há consorciamentos entre entes federativos distintos, não somente entre os municípios, a partir de proposições específicas e estes podem ser formados para atuarem em áreas como saúde, manejo de resíduos sólidos, desenvolvimento urbano, dentre outros fins.

O consorciamento entre entes federativos distintos é chamado de consórcios verticais e estes são a minoria no Brasil. São formados, por exemplo, por municípios, estado(s) e a União; municípios e estado(s); estado(s) e a União; Distrito federal, municípios e a União. Os consórcios horizontais, por sua vez, são modelos a qual a configuração é composta por entes de mesma hierarquia federativa, como municípios com municípios e estados com estados.

Existem espalhados pelo país um quantitativo significativo de consórcios públicos intermunicipais (consórcios horizontais) que operam em políticas públicas, como supracitado – manejo de resíduos sólidos, meio ambiente, desenvolvimento urbano, saneamento básico, turismo dentre outros –, inclusive, atuando com foco no desenvolvimento sustentável.

Este trabalho se propõe a analisar determinado consorciamento de municípios na região nordeste do estado do Rio Grande do Sul e o quanto essa coalizão tem conseguido implementar ações de desenvolvimento sustentável nesse território. O consórcio em questão corresponde ao CISGA (Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha), formado por 26 municípios (mapa 1): André da Rocha, Antônio Prado, Bento Gonçalves, Carlos Barbosa, Caxias do Sul, Coronel Pilar, Cotiporã, Fagundes Varela, Farroupilha, Flores da Cunha, Garibaldi, Guaporé, Monte Belo do Sul, Nova Araçá, Nova Bassano, Nova Pádua, Nova Prata, Nova Roma do Sul, Paraí, Pinto Bandeira, Protásio Alves, Santa Tereza, São Jorge, São Marcos, Veranópolis e Vila Flores. Convém assinalar que inicialmente, em 2011 quando foi criado, o consórcio tinha na sua composição 10 municípios. A área onde atua o CISGA abriga 913.092 habitantes (IBGE, 2022), o que corresponde a 8,4% da população do estado do Rio Grande do Sul.

Mapa 1: Mapa de localização dos municípios integrantes do CISGA - 2023



Fonte: IBGE, 2022. Elaboração: Érico Santana, 2023.

O conceito de desenvolvimento sustentável surgiu na década de 1980 e discute a relação entre desenvolvimento econômico e uso dos recursos naturais. Algumas correntes do pensamento sinalizam a possibilidade de conciliação entre o “econômico e o ambiental”, defendida, por exemplo, por Montibeller Filho (1993) e Ribeiro e Oliveira (2010). Outras refutam essa possibilidade, apontando a necessidade de haver uma quebra de paradigma para que o desenvolvimento sustentável possa se valer enquanto possibilidade teórico-prática. Dentre os defensores desta última corrente estão Latouche e Porto-Gonçalves (2012). Fato é que este tema está em discussão de forma vívida em encontros internacionais entre países, na mídia, no meio acadêmico, na administração pública, e, ainda que de forma tímida, mas presente, na ciência geográfica.

Para compreender como os consórcios públicos estão inseridos e estruturados no planejamento governamental brasileiro, inclusive compreendendo a expansão dessa estrutura após a LCP, é preciso destacar a organização e distribuição de funções feita entre a

União, os estados e os municípios a partir da Constituição de 1988. As competências e obrigações de ofertas de serviços públicos, antes concentrados quase que integralmente nos estados e no governo federal, passaram a ser compartilhadas com os municípios, descentralizando as políticas públicas no Brasil a partir de 1988. Contudo, a União, que historicamente concentrava os recursos do orçamento geral do país, continuou a monopolizar as receitas e fazer o rateio dos recursos entre os demais entes federativos. Segundo Peres e Santos (2020), em 2016 a União concentrou em torno de 53% da receita disponível do país, frente a 26% dos estados e 21% dos municípios (PERES e SANTOS, 2020, p. 06). Esse aspecto demonstra o quanto são acumuladas as receitas no poder central e o quanto os municípios, estes justamente os que mais levam políticas públicas por estarem mais próximos e terem maior noção das necessidades específicas da população local, perdem autonomia frente ao modelo tributário e fiscal do país.

Em termos econômicos, é importante frisar ainda as desigualdades entre os próprios municípios quanto a capacidade de recolher e captar recursos. No primeiro caso, aponta-se que quase metade dos municípios brasileiros tem alta dependência de repasses de recursos provenientes dos governos estaduais e principalmente da União. Em 2020, por exemplo, 2.698 municípios tiveram 90%, ou mais, da receita corrente proveniente de repasses de outros entes federativos (MALI, 2021). Isso corresponde a 48,5% dos 5568 municípios do Brasil. Outros 29,5% têm de 80% a 90% da receita oriunda de repasses de estados e principalmente da União.

A proporção de municípios do Rio Grande do Sul que compunham 90%, ou mais, de sua receita corrente no ano de 2020 a partir de transferências principalmente da União, correspondia a 112 municípios de um total de 497, ou seja, 22,5% (MALI, 2021), dentre eles, dois que compõem o CISGA estavam incluídos nesse cenário: Cotiporã e Pinto Bandeira (MALI, 2021).

Outro elemento que deve ser abordado por compor importante cenário discrepante entre os municípios brasileiros, corresponde a capacidade técnica para implementação de políticas públicas, que envolve desde profissionais com especializações diversas (médicos, engenheiros, técnicos, professores, arquitetos) à infraestrutura física, materiais e maquinários que auxiliam na promoção dessas políticas. Nesse sentido, muitos consórcios intermunicipais são formados. Essas estruturas, algumas com identidade regional prévia, tentam facilitar, ampliar, propor e captar recursos para dispor de políticas públicas em seus territórios. O

quanto essas políticas serão efetivas dependerá de fatores como a própria existência, ou não, de uma identidade regional prévia, o que é um facilitador para a implementação de ações nos territórios; da composição e captação de recursos, aliado ao capital social presente e que vai repercutir no modo como os consórcios funcionam; do comportamento individual dos municípios e das lideranças municipais, bem como dos arranjos, interações e relações políticas em escala municipal, federal e estadual; da promoção da sociedade civil e o interesses de outros atores, como o mercado, a iniciativa privada e empresas. Esses fatores, ou a combinação deles, podem apresentar maior resolutividade e efetividade, desafios e limitações em termos de implementação das políticas públicas.

O Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha (CISGA) é multifinalitário, ou seja, atua em mais de uma política pública, dentre as quais destacam-se saneamento básico, gestão ambiental, saúde e, principalmente, gestão de recursos sólidos. É justamente o manejo de resíduos sólidos a principal política pública em que o CISGA atua. Destacam-se projetos que visam, principalmente, melhorar a educação ambiental da população dos municípios envolvidos, a implementação de um Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos - PGIRS, desenvolvido para criar uma política comum aos municípios consorciados, processo a qual esta pesquisa se debruça na tentativa de melhor compreensão das ações empreendidas a partir desse plano e sua manifestação prática nos territórios afetados.

Outros elementos relevantes também evidenciam e carecem de melhor entendimento, como o fato de dois municípios fundadores do CISGA, Campestre da Serra e Flores da Cunha, terem se desligado e outros, como Caxias do Sul, maior município em receita e população da região, passar a integrar o consórcio após sua formação inicial. Tratam-se de elementos que possivelmente vão dialogar no sentido de compreender como se estrutura e se organiza o CISGA, se existem outras formas de organização regional/ territorial anteriores ao consórcio (como COREDES - Conselhos Regionais de Desenvolvimento e associações de municípios) e se esses elementos se apresentam como fatores preponderantes para a inserção de novos municípios (como o caso de Caxias do Sul). Além disso, compreender se há ou não diálogo entre o CISGA e outras formas de organização regional, como ocorre e a relação do consórcio com os municípios, quanto a autonomia destes, são outros elementos que possivelmente auxiliarão na compreensão da estruturação e organização do CISGA. Por fim, e não menos importante para a compreensão deste trabalho, pontua-se como ocorre o

controle social e onde a sociedade civil participa, ou não (já que o consórcio é público), das ações do consórcio. Não necessariamente essas questões terão respostas, mas são elementos importantes na discussão empírica desta pesquisa.

A partir dos elementos expostos, a inquietação central que levou a pensar este trabalho e que se pretende responder com esta pesquisa é: **como o Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha exerce influência e permeia práticas de desenvolvimento sustentável no território em que atua?**

Conjectura-se que, por meio da colaboração entre os vinte e seis municípios que compõe o CISGA, ocorra a promoção de políticas públicas que visam melhorar a qualidade de vida dos munícipes. A hipótese, que é uma resposta provisória para o problema de pesquisa e algo a ser testado, estruturante desta pesquisa, supõe e encaminha-se neste sentido, a qual existe um sujeito político estabelecido que articula ações e as permeia a partir do princípio do desenvolvimento sustentável, promovendo e repercutindo em alterações socioespaciais como as mudanças de hábitos ambientais e de consumo, formação de associações e ONG's, repercutindo e se materializando no território, sendo traduzidos, por exemplo, em objetos de infraestrutura e criação de empregos.

Assim, a presente pesquisa tem como **objetivo geral** examinar os projetos e ações desenvolvidos pelo Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha estão de acordo com as práticas de Desenvolvimento Sustentável no território de atuação. Para tanto, a pesquisa elenca as seguintes questões como **objetivos específicos**:

1. Examinar e discutir sobre os Consórcios Públicos Intermunicipais, o conceito de Desenvolvimento Sustentável, desenvolvimento e o conceito geográfico de território;
2. Conhecer a formação e o histórico do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha (CISGA);
3. Identificar as ações desenvolvidas pelo CISGA, sejam próprias ou em parceria com outras instituições, e analisar se os resultados priorizam e estão em consonância com o Desenvolvimento Sustentável no território de atuação do consórcio;

Por fim, o presente trabalho está estruturado pelas seguintes partes: a primeira parte está destinada para a introdução ao tema, onde se discute as bases estruturantes e norteadoras da pesquisa, tais como objetivos, justificativas e metodologia. No item dois é discutido o referencial teórico que abarca o histórico e as características do consorciamento

público no Brasil, a estruturação dos Consórcios Públicos no planejamento governamental brasileiro e o município como o terceiro ente federativo pós Constituição de 1988. Ainda no segundo seguimento, se propõe a analisar o conceito de Desenvolvimento Sustentável, apresentando sua gênese, evolução conceitual e correntes do pensamento. Também neste item é mencionado o conceito de desenvolvimento e discutido o conceito geográfico de território, relacionando-o ao de Desenvolvimento Sustentável. No segmento três apresentam-se discussões e análises relacionadas à caracterização da área de estudo a partir de indicadores socioeconômicos, como as características demográficas dos municípios do CISGA, a composição das receitas correntes, análises comparativas a partir do PIB – Produto Interno Bruto, PIB *per capita* e do IDESE - Índice de Desenvolvimento Socioeconômico, além de arguição do IDSC – Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades. No quarto segmento são expostas as ações e projetos do CISGA e a consonância com o Desenvolvimento Sustentável no território de atuação do consórcio. Para tanto, analisa-se, por exemplo, os principais projetos de atuação do consórcio, a influência de outras organizações regionais e o entendimento de desenvolvimento sustentável para o agremiado. O quinto bloco está descrito as considerações finais e a última parte contempla as referências utilizadas para a construção desta pesquisa.

1.1 ASPECTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA

A pesquisa consiste no elo entre a ciência e a realidade. O objetivo da pesquisa consiste em elucidar um problema a partir de procedimentos que, a depender da abordagem, da natureza e do objetivo proposto, podem variar substancialmente.

Para cumprir com os objetivos propostos, esta pesquisa, no tocante a abordagem do problema, se estrutura de forma qualitativa, tentando compreender a totalidade do fenômeno estudado. É importante destacar que a pesquisa qualitativa, diferentemente da quantitativa, não se ampara na expressão/representação numérica ou em padrões matemáticos. Ela se ampara em uma maior interpretação e contexto do objeto pesquisado. Por isso, a construção deste trabalho visa descrever, compreender e explicar as práticas territoriais do CISGA com relação às ações que visam a interação entre desenvolvimento e sustentabilidade, relacionando escalas distintas como a global e a local. Nesse tipo de pesquisa

busca-se “explicar o porquê das coisas, [...] preocupa-se, portanto, com aspectos da realidade que não podem ser quantificados, centrando-se na compreensão e explicação da dinâmica das relações sociais” (GERHARDT e SILVEIRA, 2009, p. 32).

O trabalho possui natureza metodológica básica, e como tal visa discutir e gerar conhecimentos novos, sem aplicação prática prevista e envolvendo verdades e interesses universais (GERHARDT e SILVEIRA, 2009).

Quanto aos objetivos, três classificações comumente se destacam e são empregadas nos estudos científicos, que envolvem a: pesquisa exploratória, pesquisa descritiva e pesquisa explicativa (GIL, 2007). Na pesquisa exploratória, ao qual se perfila este trabalho, destaca-se e discute-se o problema de pesquisa, construindo hipóteses e envolvendo levantamentos bibliográficos e entrevistas com atores ligados ao problema alvo da pesquisa. Isso converge com os procedimentos técnicos do presente trabalho, que se baseia principalmente no levantamento bibliográfico e, em menor escala, documental, além de pesquisa de campo (entrevistas), segundo classificação de Gerhardt e Silveira (2009).

A pesquisa bibliográfica corresponde a uma proposta de seleção de leitura analítica, destrinchando os materiais de leitura (livros, teses, artigos, cartilhas e afins) sobre o tema proposto e aprofundando o estudo, tendo em vista, principalmente, o entendimento do pensamento dos autores analisados e relacionando-os às questões que esta pesquisa pretende equacionar (GERHARDT e SILVEIRA, 2009).

O levantamento bibliográfico abarca o histórico e as características do consorciamento público no Brasil, o conceito de Desenvolvimento Sustentável, o conceito de desenvolvimento e o conceito geográfico de território, apoiando-se em autores como Batista et. al. (2011), Caldas (2007), Gonçalves (2020), Henrichs e Moyano (2016), Rios (2005), Montibeller Filho (1993), Ribeiro e Oliveira (2010), Porto-Gonçalves (2012), Souza (2014). Importante também destacar a coleta de dados secundários, a qual os principais órgãos consultados foram o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), a CNM (Confederação nacional dos Municípios), o Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha (CISGA), o Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – Tesouro Nacional (SICONF), a Associação dos Municípios da Encosta Superior do Nordeste (AMESNE), a Associação de Turismo da Serra Nordeste (ATUASERRA), Departamento de Economia e Estatística (DEE) do estado do Rio Grande do Sul, a Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE) e a CAIXA ECONÔMICA FEDERAL (CEF).

A análise documental “trilha os mesmos caminhos da pesquisa bibliográfica, não sendo fácil por vezes distingui-las. (...) A pesquisa documental recorre a fontes mais diversificadas e dispersas, sem tratamento analítico, tais como: tabelas estatísticas, jornais, relatórios, documentos oficiais (...)” (FONSECA, 2002, p. 32, *apud* GERHARDT e SILVEIRA, 2009, p. 37). Nesta pesquisa, o levantamento documental consiste na análise das atas de reuniões do CISGA para melhor compreensão das pautas, posicionamentos, das relações de poder e das instituições com as quais o consórcio interage; investigação e observação de editais e convênios publicados pelo CISGA; revisão de relatórios e estudos técnicos que serão analisados em consonância com os objetivos do trabalho e que poderão levar o pesquisador a conhecer e buscar maiores informações envolvendo atores diversos e ações políticas materializadas no território; matéria de jornais locais, regionais ou de circulação nacional sobre desdobramentos espaciais vinculadas aos objetivos de estudo aqui propostos.

Por fim, importante mencionar o uso de entrevistas semiestruturadas com atores locais que, da mesma forma, serão analisadas em consonância com os objetivos do trabalho e poderão levar o pesquisador a alcançar outros detalhamentos e apontamentos sobre o fenômeno estudado. O trabalho de campo permite a coleta de informações com esses distintos atores, observando suas visões a respeito do Consórcio Sustentável da Serra Gaúcha e suas ações no espaço analisado.

As entrevistas nesta pesquisa tentaram alcançar: o representante legal do consórcio, na figura do seu diretor executivo; prefeitos consorciados e de municípios não mais integrantes do CISGA; representantes do segmento da sociedade civil e atores ligados às empresas e associações que diretamente trabalham em projetos implementados pelo consórcio. As entrevistas ao segmento da sociedade civil pretendiam alcançar atores correlatos em todos os municípios ligados ao consorciamento.

O diretor executivo foi entrevistado em julho de 2023, na sede do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha. A transcrição integral da entrevista consta nos apêndices deste trabalho. Consta também na mesma seção a estruturação do questionário aplicado.

Foi encaminhado contato por endereço eletrônico para os 26 prefeitos consorciados, especificamente para o gabinete dos prefeitos e para a assessoria de comunicação municipal de cada urbe. Houve, até o encerramento desta pesquisa, retorno de dez representantes municipais com disponibilidade para atendimento ao pesquisador responsável por este

estudo. Contudo, por questões de compromissos dos representantes do poder executivo local, as entrevistas não foram construídas até o término desta versão. Posteriormente, ao se concretizar as narrativas, elas serão publicadas, agregando novos debates ao tema e ao recorte de estudo.

2. ABORDAGEM TEÓRICA E A ORGANIZAÇÃO DOS CONSÓRCIOS NO BRASIL

Este capítulo organiza-se em quatro sessões, abordando alguns dos conceitos e temas que embasaram todo o processo da pesquisa, refletindo desde a sua concepção até os resultados. Alguns diálogos com outras ciências sociais se fazem presentes, como a História, a Ciência Política e a Economia, com o objetivo de identificar evidências empíricas que reforcem a linha geral desta pesquisa.

Na primeira seção, inicialmente aponta-se onde inserem-se os consórcios públicos e sua estruturação no planejamento governamental brasileiro. A segunda seção foca no terceiro ente federativo do país, o município, principalmente após a Constituição de 1988, onde passou a ter atribuições antes de competência de estados e da União. A terceira seção analisa as formas de organização dos consórcios públicos no Brasil, os atores participantes desse processo e como eles aderem ao modelo de gestão, além de abordar o crescimento dessa modalidade a partir da Lei dos Consórcios Públicos de 2005. Por fim, os conceitos que serão abordados na sequência, estes dispostos na quarta seção, desenvolvimento e desenvolvimento sustentável, são analisados sob a perspectivas de distintos discursos, o que permite uma investigação de caráter global. Também é debatido o território como conceito geográfico que vai pautar as discussões da dissertação, servindo de suporte para, em conjunto com as evidências empíricas, construir as formulações necessárias na relação com o objeto de pesquisa.

2.1 OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS E SUA ESTRUTURAÇÃO NO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL BRASILEIRO

Os Consórcios Públicos Intermunicipais foram normatizados em meados da década de 2000. A sanção da lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005, chamada de Lei dos Consórcios Públicos (LCP), regulamentado pelo Decreto presidencial nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007, definiu os critérios e regras para a formação e contratação pelos entes da Federação – União, Estados, Municípios e o Distrito Federal. Apesar de ter sido normatizado em 2005, o consorciamento, na prática, já existia em diversos estados e atuava em diversas frentes, como na alimentação escolar, saneamento básico, meio ambiente e saúde pública.

A função dos Consórcios Públicos, ainda sem uma discussão aprofundada, mas com fins de contextualização, é auxiliar os governos municipais, principalmente, a prestar serviços públicos, fazendo com que esses cheguem à população em geral. Ou seja, trata-se de uma cooperação entre entes federativos que envolve articulação e divisão de competências entre municípios e/ou também entre estados, União e Distrito Federal.

Contudo, se faz necessário compreender o planejamento governamental brasileiro e como os consórcios públicos estão inseridos e estruturados nesse cenário. Para tanto, uma análise do arranjo e da cooperação do federalismo brasileiro também é necessária.

O modelo federativo brasileiro é avançado, com mecanismos de regulação e integração modernos. Os debates oriundos a partir da Constituinte de 1986, realizado por juristas, partidos políticos, congressistas e com a participação da sociedade civil organizada, ajudaram a moldar e conceber esse modelo avançado e articulado, que auxilia a sanar os conflitos que coexistem no interior de uma federação. Isso se justifica, a partir do pensamento de Batista et. al. (2011), pelo fato que a Federação tem que garantir os direitos que são titulares aos cidadãos que habitam um espaço concreto e que necessitam de serviços que se concretizam nos territórios dos governos locais.

A formação da Federação brasileira ocorreu por concessão de poder, ou seja, o Governo Federal, ou central, divide com os demais entes federados parte de sua governadoria no comando territorial. Esse tipo de organização é chamado de “partição”. Após a Constituição de 1988, a organização e distribuição de funções estatais é feita entre a União, os estados e os municípios, este último discutido mais profundamente no capítulo seguinte. Esse modelo organizacional que se origina por partição se distingue do formado por agregação. Sobre isso e, ao usar a Federação estadunidense como exemplo, Batista et. al (2011) destaca o seguinte:

A Federação Americana surgiu, historicamente, da união de estados soberanos que, abdicando de parcela de sua soberania, formaram nova pessoa jurídica de direito público. A União resultou de um difícil pacto, uma aliança forte em torno de objetivos comuns. Mas no Brasil, a Federação se forma por divisão e não agregação. A união de estados federados não fez parte do processo histórico brasileiro. Esse fato dificulta a cooperação, que é elemento constitutivo da convivência de unidades totalmente autônomas, que abrem mão de parte da sua autonomia, em nome de um projeto coletivo, para se constituir em um Estado Federado. Este processo, o de tornar-se membro da federação, determina que em o fazendo, obrigam-no a abrir mão de parte do seu poder como um ente natural e isolado e, estabelecendo e instituindo como prática (política) o dever da negociação, ou seja, a busca da decisão por consenso (BATISTA ET. AL., 2011, p. 33).

Notam-se dois fatores interessantes no comentário de Batista. Um primeiro, em referência a dificuldade de cooperação entre os entes federados que surgem por meio de partição, como o caso brasileiro e, um segundo, fazendo referência a abdicação do poder federal para outro(s) ente(s) e a necessidade de diálogo entre as partes. A partir desse ponto, torna-se interessante analisar como ocorre a estruturação e o planejamento governamental brasileiro nesse sistema federativo, essencialmente pós Constituição de 1988, a partir da divisão de competências e o princípio de subsidiariedade.

A subsidiariedade faz referência a atuação hierarquizada dos entes da federação (União, estados e municípios). Ou seja, ela determina “quem realiza o quê”. Em um país de discrepâncias territoriais nos âmbitos sociais, culturais e econômicos, definir a atribuição de cada ente, possibilitando o respeito as diversidades, mas, ao mesmo tempo, mantendo o Estado coeso e respeitando as manifestações locais/regionais, é o que norteia o princípio da subsidiariedade.

Isso é coerente com o que afirma Batista et. al (2011). Ele que sinaliza que o princípio da subsidiariedade:

[...] trata-se de um princípio segundo o qual a União e os estados só devem atuar quando a sua ação seja mais eficaz do que uma ação desenvolvida a nível regional ou local — exceto quando se trate de domínios da sua competência exclusiva.
[...] A ideia de subsidiariedade remete à intervenção do Estado a fim de atender aos indivíduos e à sociedade nas suas necessidades, mas limita essa mesma ação ao necessário sem destruir ou limitar as iniciativas das pessoas, dos grupos e da comunidade (BATISTA, 2011, p. 34).

Ao passo que a concessão de poder do Governo Federal, dividindo com os demais entes federados parte de sua gerência no comando territorial, sendo o processo de subsidiariedade essencial nesse processo, é elementar mencionar de antemão que, contraditoriamente, essa descentralização de funções e competências não se replicou no âmbito tributário e fiscal, a qual o governo central acumula grande parte da arrecadação e executa o rateio das receitas.

É neste contexto que o Consórcio Público emerge como figura estratégica, regido pelos preceitos da Administração Pública e da Gestão Fiscal, integrando a administração indireta de todos os entes da Federação (União, estados e municípios).

2.2 O TERCEIRO ENTE FEDERATIVO: DO PRÉ A PÓS CONSTITUIÇÃO DE 1988

O pacto federativo brasileiro foi remodelado a partir da Constituição de 1988, dando maior protagonismo, ou maiores competências e recursos, aos municípios, ante aos estados e a União. Anterior a Constituição de 1988, os municípios possuíam poucas obrigações no que se refere a prestação de serviços públicos, cabendo aos estados e a União praticamente toda a oferta desses serviços.

A compreensão histórica do Brasil nos revela que no período da ditadura militar, implantada a partir de golpe de Estado pelos militares no ano de 1964, concentrou a administração pública na esfera federal, engessando a autonomia de estados e principalmente dos municípios como unidades autoadministradas, fato amparado pela Constituição de 1967 e articulada ainda nos anos anteriores. Sobre essa articulação que culminou na redução dos poderes municipais, Bezerra (2007) sinaliza a passagem de cinco emendas à constituição de 1946 que foram fundamentais para o controle administrativo e financeiro dos municípios pelo governo federal:

A primeira [...] o governo federal achou conveniente retirar dos municípios o poder de taxar imóveis rurais, e colocou tal responsabilidade em suas próprias mãos.
[...] Três outras emendas representavam o continuado impulso para a centralização.
[...] Estas emendas tratavam ainda de eleições simultâneas, em todos os níveis do governo, de mandatos padronizados de quatro anos para representantes municipais e obrigatoriedade de domicílio de dois anos como uma pré-condição à candidatura, bem como a obrigatoriedade a todos os eleitos de apresentarem declarações de bens no começo e no fim dos seus mandatos.
[...] Mas o golpe mais contundente à autonomia municipal foi a emenda que retirou dos estados o poder, outorgado pela Constituição de 1946, de indicar os prefeitos de suas respectivas capitais. Tais poderes de indicação pelo Executivo dos estados haviam raramente sido exercidos; a maioria dos governadores havia abdicado desta prerrogativa constitucional e permitido a praticamente todos os municípios, incluindo as cidades capitais, elegerem livremente os seus próprios prefeitos. Agora esta jurisdição ficaria sob o controle do governo federal (BEZERRA, 2007, p. 20 e 21).

Em termos práticos, as decisões governamentais e o exercício do poder passaram a ser exercidos de maneira singular, caracterizando a organização do aparelho político-administrativo do Estado brasileiro, naquele período histórico, correspondente a Ditadura Militar, como um modelo centralizado na esfera federal.

A questão que se coloca é como conciliar e adequar as necessidades regionais a partir de uma gestão centralizada? A conciliação de necessidades e interesses a partir desse modelo

se coloca mais desafiadora quando comparada com uma organização político-administrativa descentralizada, principalmente por causa da dimensão e pela complexidade do ordenamento territorial brasileiro.

Nesse sentido, um movimento por maior autonomia de estados e municípios, ou seja, pela descentralização político-administrativa no poder federal, foi se desenrolando no Brasil. Esse movimento se fortaleceu na década final da Ditadura Militar, especialmente a partir das eleições de 1982, que marcou a primeira eleição direta para governadores dos estados desde 1960. Contudo, já se manifestara no final dos anos 1960, especialmente por conta dos Atos Institucionais expedidos pelo regime. Sobre isso, Barbosa sinaliza que:

Sob o ponto de vista político, os Atos Institucionais baixados pelo Regime Militar, especialmente o AI 5 (1968), na prática eliminavam a Federação, pois depositavam inúmeros poderes nas mãos do Governo Central. Essa realidade, da mesma forma que a verificada durante o Estado Novo de Vargas, parece comprovar a tese de que há estreita relação entre Estado democrático de direito e Federação. Assim, quanto mais democrático for o país federativo, maior será a autonomia de Estados e Municípios (BARBOSA, s.d., p.2).

A descentralização político-administrativa ocorrida a partir da Constituição de 1988 possibilitou o fortalecimento das instâncias locais e regionais, adequando melhor as políticas públicas às necessidades da população, especialmente pela dimensão territorial do Brasil. Até então, eram consideradas como entes federados somente os estados e a União. Batista et. al. (2011, p. 27) afirma que “dentre os Estados Federais, o Brasil é o único País em que o Município é reconhecido na Constituição como membro da federação. Dado às atribuições específicas, o município brasileiro é um elemento estratégico no desenvolvimento do País.” Ou seja, a composição dos municípios no federalismo brasileiro denota uma peculiaridade, que foge ao exposto internacionalmente.

Importante destacar e elucidar o que seja o federalismo. Batista et. al. (2011) afirma que

O nome Federação é atribuído a um Estado composto por entidades territoriais autônomas dotadas de governo próprio. A autonomia destes entes federados está prevista na Constituição Federal, que define um conjunto de competências ou prerrogativas que não podem ser abolidas ou alteradas de modo unilateral pelo governo central.

Como alguns exemplos de Estados federais podem ser citados a Alemanha, Argentina, Austrália, Brasil, o Canadá, os Emirados Árabes Unidos, a Índia, a Malásia,

o México, a Nigéria, a Rússia, a Suíça e os Estados Unidos da América (BATISTA et al, 2011, p. 27).

Contudo, há certos limites constitucionais para essa autonomia. A autonomia não significa independência. É importante articular e conciliar os interesses das partes integrantes do território.

No caso do Brasil, a Federação teve origem a partir de um Estado unitário. Isso significa dizer que a fragmentação ocorreu de maneira centrífuga, ou seja, de dentro para fora, da esfera nacional para as demais. Isso se distingue da formação de outros Estados nacionais, como o norte americano, do qual a federação se formou a partir da junção de dois ou mais Estados soberanos que se agregaram em um movimento de fora para dentro. Isso explica, a partir da análise da constituição histórica, o fato da distribuição dos poderes e competências privilegiar a autonomia dos estados-membros no caso norte americano. Na prática há pouca centralização no governo federal neste país.

O federalismo no Brasil foi implantado a partir da Proclamação da República, em 1889. A maior autonomia em relação ao poder central, pelos estados, ocorreu no período da Primeira República (1889 - 1930), marcado pelas oligarquias estaduais. Essa autonomia praticamente se extinguiu com a Era Vargas (1930 - 1945), ao qual a União centralizou o poder, inclusive de forma autoritária. Pós 1945, a importância e autonomia do Congresso Nacional e dos estados volta a ser observada no país. Este último, sem recuperar todo o protagonismo e campo de atuação de que obtivera na Primeira República. Com a Ditadura Militar (1964 - 1985), retorna-se ao panorama de centralização do poder na esfera da União e acentua-se a dependência dos estados perante o Governo Federal, enfraquecendo o federalismo. Com o fim do período ditatorial e a promulgação da Constituição de 1988, estabelece-se no Brasil uma federação trina, composta por União, estados/Distrito Federal¹ e municípios, sendo retomada a descentralização no Governo federal, ampliando-se as competências dos estados e principalmente dos municípios.

¹ Distrito Federal não se divide em municípios. A Constituição de 1988 concedeu-lhe ampla autonomia, colocando-o em pé de igualdade com os demais integrantes da Federação, tendo as mesmas competências reservadas aos Estados e Municípios, exceto quanto à organização e à manutenção do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública, das polícias civil e militar e do corpo de bombeiros, que se situam na esfera de competência da União. Assim, o Governador do Distrito Federal acumula atribuições reservadas aos Prefeitos e aos Governadores dos Estados, e os Deputados Distritais exercem competências tanto de Vereador quanto de Deputado Estadual. O Distrito Federal é, portanto, do ponto de vista de suas atribuições, ao mesmo tempo, Estado e Município. (Barbosa, s.d., p. 2).

As diferenças entre os entes federativos do Brasil estão nas competências distintas que a Constituição Federal lhes atribui. Há competências que são comuns à União, aos Estados e Distrito Federal e aos Municípios, enquanto existem obrigações exclusivas para cada um deles. Sem aprofundar cada uma das classificações, mas para maior especificidade, a Constituição de 1988 define as competências dos entes federados como exclusivas, privativas, concorrentes, remanescentes e comuns. Nesse sentido, é comum a ocorrência de sobreposições de competências, possibilitando a execução de políticas públicas de um ente federado em uma área de seu interesse, mesmo que outro ente, que também possui essa competência, não a realize. É nesse sentido também que pode ocorrer a cooperação entre os entes para executar uma ação pública de seu interesse, mesmo que a outra esfera não a execute. Ou, mesmo que não ocorra uma sobreposição de competências, pode acontecer uma cooperação entre entes da mesma esfera para atender as necessidades públicas dos cidadãos que habitam os territórios dos governos locais. Vale destacar que a Constituição de 1988 se estruturou sob o princípio de organização ascendente de complexidade, ao qual o município está no primeiro nível, ou seja, o menos complexo.

Reforçado ou atribuído pela Constituição de 1988, cabe aos municípios, por exemplo, legislar sobre assuntos de interesse local, além de complementar, quando possível, a legislação estadual e federal. É de sua responsabilidade também, por exemplo, a cobrança do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), a organização da política de Educação Infantil (creche e pré-escola), no Ensino Fundamental I, podendo atuar no Ensino Fundamental II, compartilhando essa competência com os estados, assim como a organização do sistema de coleta e disposição final de resíduos líquidos e sólidos, entre outras políticas públicas.

A questão é que a grande parte dos mais de cinco mil municípios brasileiros não possuem recursos financeiros para realizarem suas obrigações administrativas, dependendo de repasses estaduais ou da União. Segundo Peres e Santos (2020), no ano de 2016 a União concentrou em torno de 53% da receita disponível do país, frente a 26% dos estados e 21% dos municípios (PERES e SANTOS, 2020, p. 06). Ou seja, em termos práticos a cada R\$ 100,00 arrecadados, R\$ 53,00 ficaram concentrados no poder central, frente a R\$ 21,00 nos municípios. Esse aspecto demonstra o quanto os municípios, estes justamente os que mais levam políticas públicas por estarem mais próximos e terem maior noção das necessidades específicas da população local, perdem autonomia frente ao modelo tributário e fiscal do país.

Não só há um impacto na concentração da arrecadação, como também uma repercussão direta nos repasses dos recursos. Quase metade dos municípios brasileiros tem alta dependência de transferências de verbas provenientes dos governos estaduais e principalmente da União. Em 2020, por exemplo, 2.698 municípios tiveram 90%, ou mais, da receita corrente proveniente de repasses de outros entes federativos (MALI, 2021). Isso corresponde a 48,5% dos 5568 municípios do Brasil. Outros 29,5% têm de 80% a 90% da receita oriunda de repasses de estados e principalmente da União.

Ou seja, a composição da receita corrente de 78% dos municípios brasileiros depende de transmissões de recursos, principalmente da União. Esses municípios conseguem arrecadar, no máximo e no melhor dos cenários, 20% de sua receita corrente, sendo 80% ou mais da mesma provenientes de repasses. A possibilidade de consorciamento é, portanto, um ganho quali-quantitativo para a execução de tarefas públicas que os municípios necessitam desempenhar, principalmente após a Constituição de 1988, essencialmente pela dificuldade de arrecadação devido a estrutura de concentração fiscal-financeiro do país.

2.3 O CONSORCIAMENTO PÚBLICO NO BRASIL

Na literatura há várias definições de Consórcios Públicos. A partir de sua regulamentação com a LCP de 2005, vários estudos se dedicaram a analisar a associação de entes federativos com propósito de solidariedade. Diversos ramos do conhecimento também se dedicam a estudar o fenômeno, como a Ciência Política e a Administração Pública. Contudo, há, também, alguns trabalhos no campo da ciência Geográfica, sendo esta última carente de maiores estudos e publicações sobre o tema quando comparados às primeiras. Um dos principais autores no campo da Geografia que estuda os Consórcios Públicos Intermunicipais encontrado na literatura foi Rios (2005; 2014). Entretanto, pode-se destacar também trabalhos desenvolvidos por Vargas (2012) e Moraes (2013).

Há um consenso na literatura que os consórcios públicos intermunicipais são instrumentos voltados ao fortalecimento da formulação e oferta de políticas públicas dos governos locais para os territórios ao quais fazem parte. Trata-se de uma alternativa que fortalece a gestão pública local e, por consequência, a melhora na prestação dos serviços públicos, proporcionando maior eficiência, agilidade, assim como racionalização e otimização

no uso dos recursos públicos. Esses consorciamentos fortalecem e auxiliam os governos locais a solucionarem demandas que dificilmente seriam alcançadas caso os municípios atuassem de forma isolada. Em resumo, o consórcio permite que Municípios ajam em parceria e melhorem sua capacidade técnica, gerencial, financeira e de prestação de serviços. Essa visão é compartilhada por autores como Batista et. al. (2011), Caldas (2007), Henrichs e Moyano (2016), IBGE (2020), Moraes (2013), Rios (2005) e Vargas (2012).

Rios (2005) concentra seus trabalhos sobre experiências de consorciamento público principalmente na perspectiva do capital social-territorial e desenvolvimento. Alinhado a Rios, Vargas (2012) trabalha a perspectiva dos consórcios públicos no planejamento e gestão regionalizada do território, enquanto Moraes (2013) se volta a estudo de caso sobre consórcios intermunicipais voltados ao manejo de resíduos sólidos.

Moraes define os consórcios intermunicipais como “entidades formadas através da união articulada de vários entes federados, que disponibilizam, por meio de contratos, recursos humanos e materiais em busca de atingir objetivos comuns, pois, individualmente não teriam recursos suficientes para atingi-los” (MORAES, 2013, p. 46).

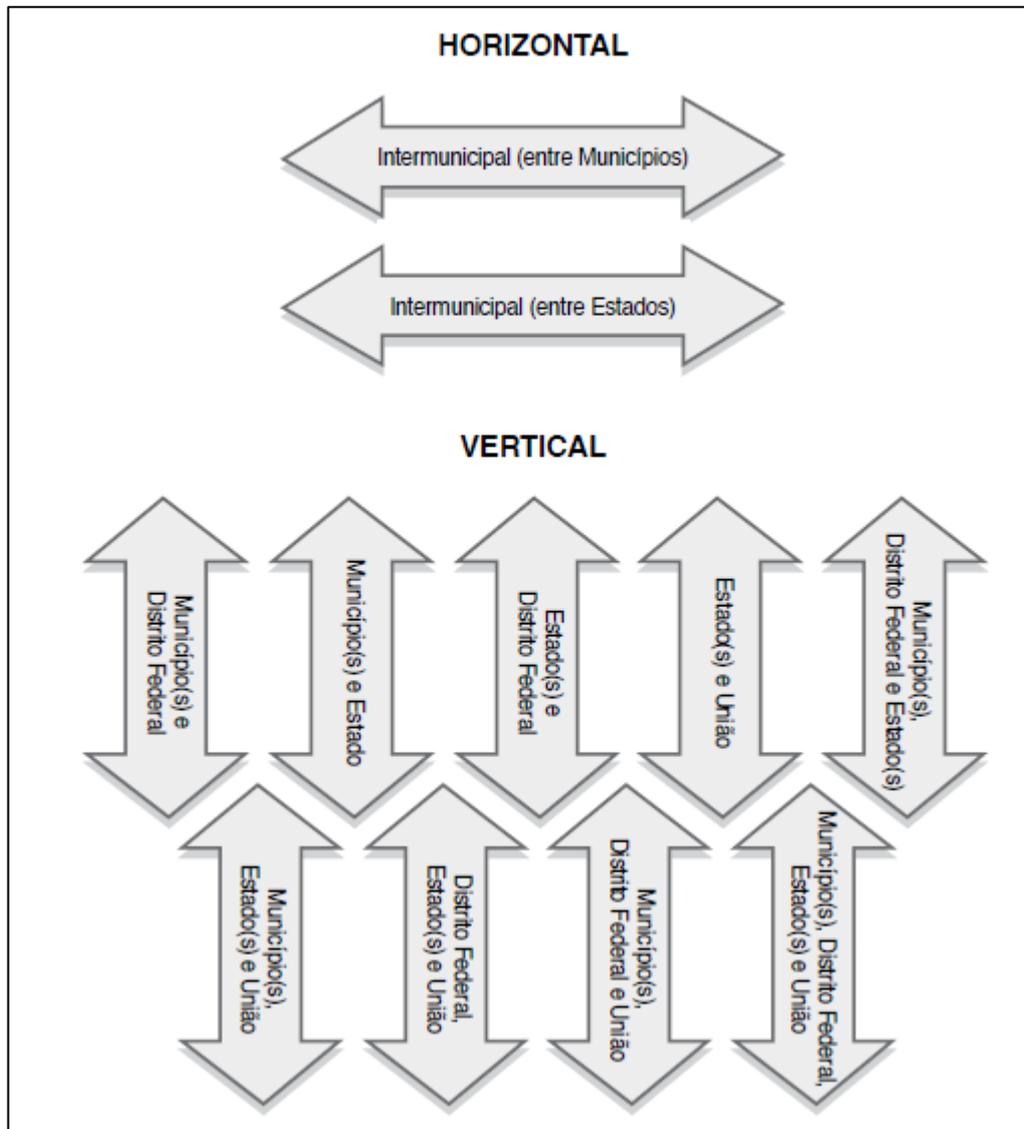
A cooperação descrita por Moraes (2013), está balizada no Decreto Nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007, que regulamenta a LCP de 2005, em seu artigo 2º e parágrafo I, descrevendo os Consórcio Público como:

peessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei no 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos (BRASIL, 2007).

Essa percepção de consórcio, inclusive a que este trabalho se apropria, é compartilhada também por Caldas (2007), onde ele afirma que “consórcio é uma associação originada de algum tipo de interesse comum e voltada para resolver um problema comum dos entes pertencentes ao mesmo nível de governo (município-município)” (CALDAS, 2007, p.54). Em seguida, ele complementa ao afirmar que “consórcios Intermunicipais são organizações resultantes da disposição de cooperação dos atores políticos relevantes de diversos municípios (prefeitos) que decidem cooperar entre si para resolver problemas relativos a um tema ou a um setor específico” (CALDAS, 2007, p. 55). Caldas, contudo, não sinaliza que

ocorrem também a formação de consórcios entre entes federativos distintos, ou de outras esferas, além das municipais (figura 1).

Figura 1: Consorciamentos Horizontais e Verticais.



Fonte: CNM, 2016.

A modalidade de consorciamento entre mesmos entes federativos é classificada como consórcios horizontais (município-município). Os consórcios horizontais também podem acontecer entre os Estados. Ocorrem também os chamados consórcios verticais, quando há a participação de entes federativos distintos. Sobre isso, o IBGE (2020) esclarece que

Os consórcios públicos passam, assim, a ser entendidos tanto como instrumentos de cooperação horizontal como instrumentos de cooperação vertical. Entretanto, a **União somente participará de consórcios públicos** de que também façam parte

todos os Estados em cujos territórios estejam situados os Municípios consorciados (IBGE, 2020, p.44. **Grifo nosso**).

Importante mencionar o destaque à participação da União em um Consórcio Público, em conjunto com municípios, somente ocorrendo quando o(s) estado(s), a qual os municípios estão vinculados, também estiver consorciado.

Rios (2015, p. 18) compartilha de modo convergente com o apresentado anteriormente sobre a função e objetivos dos consórcios públicos:

[...] Esses têm como objetivo estruturante a gestão consorciada para a resolução de problemas comuns de municípios de uma mesma região. De maneira específica, esse tipo de gestão corresponde a uma via alternativa para o desenvolvimento local/regional, principalmente para os pequenos/médios municípios (RIOS, 2015, p. 18).

Há, portanto, unidade ao se referir aos consórcios públicos como entidades colaborativas, que atuam em determinado território com objetivos de resoluções de problemas comuns, especialmente quando se refere aos municípios.

Conforme mencionado no início do capítulo, os Consórcios Públicos Intermunicipais foram normatizados em 2005 a partir da Lei dos Consórcios Públicos (LCP). Todavia, se faz necessário contextualizar que a cooperação intermunicipal não é algo tão recente. Rios (2015) aponta que ela já era prevista na constituição republicana de 1891, na Constituição Federal de 1937, 1947, 1967. Também foi mencionada na Emenda Constitucional 1/69. Nela, por exemplo, era sinalizado no artigo 13, § 3º que “a União, os Estados e os Municípios poderão celebrar convênios para a execução de suas leis, serviços ou decisões, por intermédio de funcionários federais, estaduais e municipais” (BRASIL, 1969). Percebe-se, portanto, que não é um tema recente, mas já previsto, mesmo sem uma regulamentação específica, desde a primeira constituição republicana do Brasil.

A título de exemplo, Caldas (2007), ao analisar a formação de Consórcios Intermunicipais no estado de São Paulo, no período entre 1983 e 1986, indica a formação de 34 Consórcios Intermunicipais, sendo “14 deles envolvendo 106 municípios que desenvolveram atividades ligadas a chamada ‘Batalha da Alimentação’” (CALDAS, 2007, p. 67), ou seja, a alimentação escolar.

No entanto, é a partir da década de 1980 que ocorre um surgimento e crescimento sistemático no número de consórcios públicos no país. O contexto de redemocratização,

apoiado em uma política de descentralização, é o “pano de fundo” que fez desenrolar esse cenário. Nesse sentido, e pós Constituição de 1988, a divisão de responsabilidades na execução de políticas públicas fortaleceu o poder local, ao qual a participação da população e as políticas sociais passaram a ser feitas o mais próximo possível das comunidades, respeitando as diferenças locais e regionais, resguardando as responsabilidades exclusivas de cada ente. Os municípios passaram então a desempenhar e prestar serviços públicos, inclusive se associando para atenderem a demandas comuns.

Rios (2015) aponta que ocorreu, já a partir da constituição de 1988, uma sistematização no que diz respeito a cooperação entre entes federativos, ao sinalizar que:

[...] na constituição de 1988, os municípios e o Distrito Federal passaram a ser reconhecidos como entes federativos autônomos, ocorrendo, assim, uma maior transferência das competências que antes cabiam aos estados e à união para os municípios. Assim, podemos observar que a ideia de consorciamento adquire maior proeminência na escala municipal (Rios, 2015, p. 18).

Batista et. al. (2011), segue o mesmo pensamento ao mencionar o seguinte:

[...] foi em meados da década de 1980, com as primeiras medidas de municipalização de políticas públicas que eles começam a ser utilizados como aliados da descentralização. Em 1988 quando um novo pacto federativo é estabelecido e se fortalece a esfera local, os Consórcios Administrativos vão integrar o conjunto de mudanças estruturais nas instituições públicas do país (BATISTA, 2011, p. 40).

Os Consórcios Administrativos, citados por Batista, eram previstos pela Emenda à Constituição de 1969 e são anteriores aos Consórcios Públicos, estes regulamentados pela Lei Federal 11.107/2005. Os Consórcios Administrativos eram adesões entre entidades estatais do mesmo nível, que asseguravam o acesso e/ou a permanência da população a serviços públicos, superando questões técnicas e de ordem econômica que sozinhos o governo local dificilmente superaria. Contudo, os Consórcio Administrativos eram insuficientes do ponto de vista da administração pública, logo, do planejamento estatal. Isso se deve ao fato de não possuírem uma Pessoa Jurídica de Direito Público, o que impedia, na prática, a execução de serviços públicos, como contratação de pessoal e aquisição de bens. Trazia também a insegurança jurídica pela falta de fundamentação legal, fazendo com que, comumente, alguns partícipes não cumprissem com os termos acordados, se retirando do consorciamento por inadimplência ou questões associadas, sem que tenha havido sanções anteriores a suas saídas.

Batista ao se posicionar sobre o tema reforça que:

Várias experiências de Consórcios tiveram início, embora tendo sido consideradas meros pactos de cooperação, de natureza precária e sem personalidade jurídica, assim como os Convênios. Fóruns regionais, comitês temáticos e Consórcios vão assumindo papéis dos entes federados, complementando e/ou antecipando execução de ações que aguardavam regulamentação de artigos da nova carta constitucional com vistas a refina o pacto federativo (BATISTA, 2011, p. 42).

A criação de personalidades jurídicas de Direito Privado sem fins lucrativos foi uma tentativa de contornar o exposto. Porém, uma contradição estava posta: a criação de uma personalidade jurídica privada para desenvolver atividades públicas. Isso sem mencionar as múltiplas interpretações dadas, pelos mais distintos órgãos públicos, aos Consórcios Administrativos.

A partir da LCP, portanto, os Consórcios Públicos resolveram e/ou delimitaram as lacunas que haviam para a associação de entes federativos. Batista et. al. (2011) aponta como justificativa para a o novo marco legal dos Consórcios

a necessidade de complementar o desenho federativo decorrente da Constituição da República, em especial nos aspectos cooperativos do federalismo, assim como de solucionar a carência de instrumentos de coordenação de políticas públicas de responsabilidade do Governo Federal, ampliando seu alcance e efetividade e, otimizando a aplicação dos recursos públicos.

Observa-se, por fim, a necessidade de completar a lacuna legislativa, oferecendo segurança jurídica e possibilidades de planejamento e atuação de médio e longo prazo, nas ações de cooperação entre os entes federados (BATISTA, 2011, p. 67).

Portanto, a LCP se traduz em um instrumento normativo importante, auxiliando principalmente no fortalecimento gerencial e administrativo dos entes federativos, objetivando maior promoção, articulação e coordenação entre as três esferas de governo, fortalecendo o cooperativismo federativo. Além disso, é indiscutível a possibilidade de superação de desigualdades regionais, alavancando o desenvolvimento econômico.

A LPC, que definiu regras e regulamentou os consorciamentos públicos no Brasil no ano de 2005, tem papel fundamental no processo de crescimento e maior articulação e coordenação entre entes federativos. É especialmente notável que a partir de tal marco regulatório aconteceu o crescimento de consórcios e de municípios que integram esse modelo de administração indireta no país. Rios (2014) revela, a partir da Pesquisa de Informações Básicas Municipais 1999 – 2012 do IBGE, esse vertiginoso crescimento ao apontar que no ano

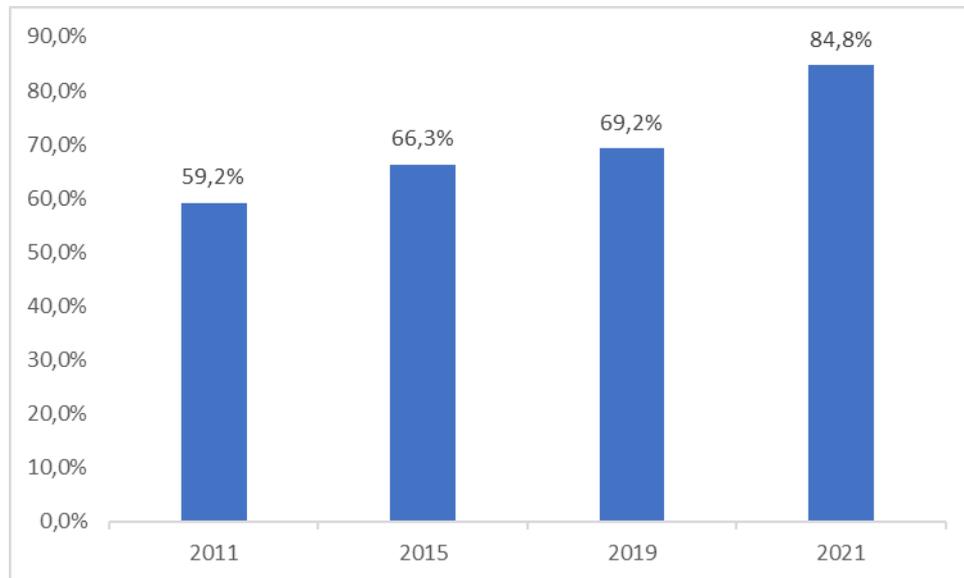
de 2001 havia 4.152 Consórcios Públicos Intermunicipais no Brasil. Em 2005 e 2009 foram 4.537 e 5.864, respectivamente. Por fim, em 2011, eram 6.835 Consórcios Públicos formados, ou seja, um crescimento bruto de 2.683 consórcios no período correspondente entre 2001 e 2011.

Destaca-se, amiúde, que o crescimento percentual no quantitativo de Consórcios Públicos Intermunicipais no Brasil correspondeu a 9,27% entre 2001 e 2005. Nos anos de 2005 e 2009 esse crescimento foi de 29,24% e de 16,55% entre 2009 e 2011. Ou seja, um crescimento percentual de 64,62% no período correspondente entre 2001 e 2011

Dos 6.835 consórcios públicos existentes no Brasil no ano de 2011, 38% estavam na região Sudeste (2.597 consórcios), 30% na região Sul (2.050 consórcios), 23% na região Nordeste (1.573 consórcios), 7% na região Centro-Oeste (478 consórcios) e 2% na região Norte (137 consórcios).

Em relação a participação dos municípios brasileiros em algum tipo de consorciamento público (gráfico 1), o IBGE (2011/2015) aponta que 59,2% desses entes federados participavam de algum consórcio no ano de 2011. Em 2015 esse índice elevou-se para 66,3%. A Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic 2019), publicada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), indica que no ano de 2019, “69,2% dos municípios faziam parte de pelo menos um consórcio público. Em comparação a 2015 (66,3%), observou-se [...] um aumento de municípios com esse instrumento de cooperação” (IBGE, 2020, p. 46). Os dados mais recentes (CNM, 2021) indicam que 84,8% dos municípios brasileiros faziam parte de pelo menos um Consórcio Público no Brasil.

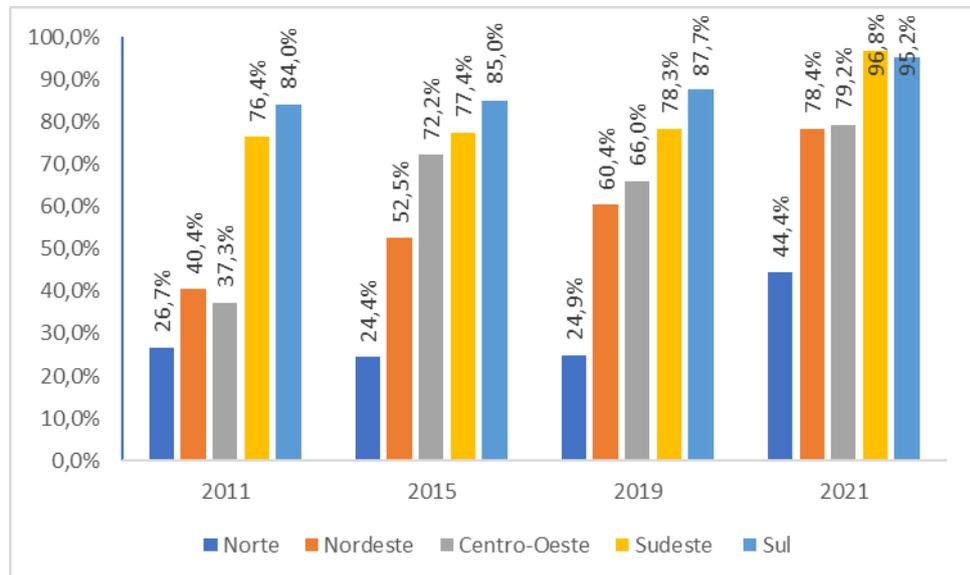
Gráfico 1: Percentual de municípios que participam de consórcio público no Brasil
2011/2015/2019/2021



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2011/2015/2020. CNM. Mapeamento dos Consórcios Públicos Brasileiros 2021. Elaborado pelo autor.

Ao analisar a participação dos municípios em algum tipo de consorciamento público em um recorte por macrorregiões (gráfico 2), com exceção da região Norte no período de 2011 e 2015 e da região Centro-Oeste no período de 2015 e 2019, houve crescimento na formação de Consórcios Públicos em todas as outras macrorregiões do país entre 2011 e 2021. O que chama a atenção no levantamento é o aumento expressivo de municípios participantes de consórcio público no período entre 2019 e 2021, superando pelo menos 12% de crescimento em todas as regiões. De maneira preliminar, pode-se afirmar que a pandemia da COVID-19 pode ter contribuído para esse cenário de crescimento, forçando os entes federativos a manter maior comunicação e articulação no enfrentamento à doença, gerando inclusive (re)ordenamentos e debates nos territórios afetados.

Gráfico 2: Percentual de Municípios com consórcio público, segundo as Grandes Regiões – 2011/2015/2019/2021



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2011/2015/2020. CNM. Mapeamento dos Consórcios Públicos Brasileiros 2021. Elaborado pelo autor.

Assim, é possível afirmar que a segurança jurídica proporcionada pela LCP (2005) contribuiu para o aumento no número de consorciamentos no Brasil, principalmente a partir desse marco. Para além disso, a constituição de Consórcios Públicos pode ser traduzida como uma política eficaz que envolve, dentre outros fatores, a promoção de políticas públicas regionais e a territorialização dessas políticas; a ampliação da captação de recursos, assim como a capacidade contratual dos Consórcios Públicos; o barateamento de custos, possibilitando inclusive o uso de maior corpo técnico em projetos de desenvolvimento territorial, e agilizando a execução de documentos técnicos e de projetos. Essas ações, comumente, resultam no aumento do diálogo entre municípios, assim como o poder deles em negociações, dando um peso maior as políticas regionais a partir das demandas locais antes isoladas e, também importante, não se limitando às fronteiras administrativas municipais.

Por fim, destaca-se as políticas públicas e suas decisões associadas mais próximas às comunidades assistidas, favorecendo, o atendimento das demandas da população, permitindo que estas participem, em tese, do planejamento de forma conjunta, com todos os atores do Consórcio.

2.4. DESENVOLVIMENTO, DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E GEOGRAFIA

É fato que uma definição precisa do conceito de desenvolvimento não é tarefa singela devido às distintas significações que o termo recebeu no tempo histórico e pode receber no contexto atual. Contudo, o termo tornou-se sinônimo de desenvolvimento econômico, pouco dialogando com desenvolvimento social em termos gerais, superação da fome, mazelas sociais e afins. Ou seja, não é comum uma discussão dialética do termo ao passo que ele caminha em sentido único. Além disso, muito associou-se o desenvolvimento com evolucionismo, o que, logicamente, não se configura como termos correlatos (ESTEVA, 2000).

Questiona-se nesse momento se é possível repensar o desenvolvimento não atrelado à questão econômica, permitindo que os indivíduos desfrutem com qualidade suas vidas e consigam atender suas necessidades. Gonçalves (2020) afirma que

[...] o desenvolvimento deve evocar um processo de ampliação das liberdades humanas, pois apreende elementos como a participação democrática na construção política e o acesso à educação e ao sistema de saúde de qualidade, como também as condições de segurança social. Dispor ou não dessas liberdades influencia diretamente o desenvolvimento das expressões humanas nos respectivos aspectos econômicos, sociais e políticos (GONÇALVES, 2020, p. 20).

Entretanto, o modelo de desenvolvimento vigente – capitalista e urbano-industrial – tem, em seu centro, o consumo voraz de recursos em um processo de crescimento ilimitado e contínuo, principalmente pós-Segunda Guerra Mundial (1939-1945). Nesse contexto, um crescente debate internacional começou a questionar esse modelo ilimitado e contínuo de crescimento, debatendo e indagando as consequências, sobretudo, da industrialização, mas também dos territórios, dos Estados Nacionais, das futuras gerações, dos discursos acadêmicos, das empresas etc.

A dinâmica que envolve sociedade e natureza produz percepções distintas sobre o que seja desenvolvimento, em que bases epistemológicas ela deve se sustentar e como ela se materializa no espaço. Sobre a ideia de desenvolvimento, Porto-Gonçalves (2012) sinaliza a expressão com o mesmo sentido de dominação da natureza. Ele aponta que a discussão sobre o ambientalismo “coloca-nos diante da questão de que há limites para a dominação da natureza. Assim, além de um uso técnico, estamos diante de um desafio político e, mesmo, civilizatório” (PORTO-GONÇALVES, 2012, p. 24).

Contudo, é especialmente após o período pós-guerra que a noção de desenvolvimento se moldou e atrelou-se em direção a um viés homogeneizador, cujos elementos ideológicos e o conjunto de técnicas produzidas não se alinham e geram externalidades às questões ambientais e sociais.

Especificamente em 1949, ano da Conferência Científica das Nações Unidas sobre Conservação e utilização dos recursos Naturais -, surgiram os primeiros debates institucionalizados a nível mundial sobre a necessidade de manutenção das bases materiais de reprodução social. *Não obstante, somente após duas décadas as proporções adquiridas pelos impactos ambientais foram correlacionadas às atividades antrópicas* (GONÇALVES, 2020, p. 14. *Grifo nosso*).

Nesse período acentua-se o declínio da Geografia Clássica, que se baseava em um modelo descritivo e baseado na escola francesa e alemã em detrimento à corrente Teorética-Quantitativa, que se baseava em modelos estatísticos e matemáticos, abandonando, em suma, idas a campo, não confrontando os interesses do grande capital (GONÇALVES, 2020).

Esteva (2000) reforça que no ano de 1949 o presidente americano Harry Truman, também influenciado em um contexto de Guerra Fria, proclamou a necessidade de um programa ao qual o progresso tecnológico e avanços científicos tornassem acessíveis para as nações subdesenvolvidas. “Desde então, uma ideologia global e homogeneizante tornou-se a diretriz de novos valores, conduzindo transformações estruturais promotoras de desenraizamentos” (GONÇALVES, 2020, p. 22).

Com a difusão do modelo de desenvolvimento estadunidense, a qual é incompatível com as especificidades dos países do Sul, relegou-se saberes culturais heterogêneos, promoveu-se a degradação ambiental e a desarticulação de formas precedentes de organização da estrutura social a partir da transferência de indústrias multinacionais poluentes e consumidoras de recursos naturais.

No Brasil, culminando com a expansão da corrente Teorético-Quantitativa, difundida e fomentada pela ascensão do Regime Militar nas décadas de 1960 e 1970 e que não se opunha aos interesses do grande capital internacional, o país defendeu a promoção do desenvolvimento associado ao desenvolvimento econômico. Temas como a superação da pobreza, por exemplo, não priorizava matérias como a diversidade ecológica, estando apoiada em um discurso que envolvia o desenvolvimento econômico como forma de superação dessa mazela social.

No Brasil, a relação de dependência industrial estabeleceu-se legitimada pela ideologia do desenvolvimento, pois o incremento das forças produtivas – entre os séculos XIX e XX – viabilizou o processo de industrialização no país ao promover-se sob uma aliança entre grupos externo e a elite local. Assim, o pensamento marcado pela ideia do progresso tornou-se um mecanismo promotor da interdependência entre os divergentes interesses de classe no país, da mesma forma que o desenvolvimento foi empregado como estratégia na promoção de uma economia internacionalizada e marcada pela dependência (FURTADO, 1978, *apud* GONÇALVES, 2020, p. 22).

Internacionalmente, Menger, Zaffari Júnior e Batista (2016) vão pontuar que o Brasil

pauta a questão do desenvolvimento como extremamente atrelada às capacidades do Estado, e procura pontuar em fóruns internacionais a importância de os países, especialmente os em desenvolvimento, seguirem de maneira autônoma e soberana o processo de geração de energia e utilização de seus recursos naturais. Desde a conferência de Estocolmo de 1972, encontro que pode ser considerado um marco inicial das convenções globais sobre questões ambientais e desenvolvimento sustentável, até a atualidade, o Brasil segue um posicionamento relativamente contínuo em tais espaços. O país procura pautar a necessidade de diferenciação das responsabilidades ambientais dos países periféricos em desenvolvimento e das grandes potências industriais (MENGER, ZAFFARI JÚNIOR E BATISTA, 2016, p. 178).

Eles complementam ao associar com a questão ambiental que

Desde que a temática ambiental ganhou projeção e se colocou como prioritária na agenda internacional, o Brasil vem assumindo posições de liderança no debate sobre sustentabilidade, e vem cada vez mais se colocando como partidário de medidas para desenvolvimento sustentável (MENGER, ZAFFARI JÚNIOR E BATISTA, 2016, p. 179).

No que se refere especificamente ao Desenvolvimento Sustentável, dentre os trabalhos pesquisados para elencar o arcabouço teórico desta dissertação, há vastos materiais sobre Consórcios Públicos Municipais. Contudo, poucas obras foram observadas sobre desenvolvimento sustentável no campo geográfico, assim como a relação deste tema com os Consórcios Públicos Intermunicipais. Souza (2013) já alertava que “o debate de desenvolvimento sustentável não foi feito na Geografia, com a profundidade que esse tema merece” (SOUZA, 2013, p. 101). Partimos então, em uma primeira análise, a entender do que se trata e as origens epistemológicas do termo.

Com o intuito de aproximar a temática ambiental e o crescimento econômico, surgiu em meados da década de 1980 a concepção de desenvolvimento sustentável. A já conhecida

questão que envolvia o uso desenfreado dos recursos naturais e sua finitude foi um pontapé inicial para essa discussão. Contudo, é importante destacar, que a questão que envolve o crescimento econômico permaneceu, e ainda permanece, como pilar estrutural da atual sociedade urbano-industrial, tentando conciliar esse desenvolvimento com os recursos naturais em uma nova discussão: o desenvolvimento sustentável.

Vargas, Aranda e Radomsky (2016), sobre as discussões que se iniciam internacionalmente sobre o tema, destacam cinco momentos em que “o debate se torna público e se busca institucionalizá-lo” (VARGAS, ARANDA E RADOMSKY, 2016, p. 100). Trata-se do Clube de Roma (1972); da Conferência de Estocolmo (ONU, 1972); do Relatório Brundtland (1987); da Rio 92 (1992); e da Rio + 20 (2002).

O Clube de Roma, reunião ocorrida em 1972, apresentou um importante relatório liderado pelo pesquisador Meadows, do Massachusetts Institute of Technology (MIT). Basicamente, a pesquisa conduzida por Meadows sinalizava a indissolubilidade do desenvolvimento e meio ambiente enquanto questões associadas à população, produção de alimentos, industrialização, contaminação e utilização de recursos naturais não renováveis. O estudo aponta para “um círculo vicioso: um número cada vez maior de indivíduos consome e contaminam de maneira crescente um mundo de recursos limitados” (VARGAS, ARANDA E RADOMSKY, 2016, p. 100), o que resultaria no fim do sistema.

Apesar do Relatório Meadows ter sido um pontapé inicial importante na discussão que envolvia o uso crescente dos recursos naturais na sociedade pós-industrial, críticas foram tecidas principalmente sobre seu financiamento e finalidade.

[...] mesmo que o documento abordasse questões sociais e ambientais, a sua finalidade esteve sempre orientada pelo viés econômico e industrial, tendo em vista que o apoio financeiro para o projeto era oriundo da Fundação Volkswagen. Todavia, as considerações de cunho neomalthusiano, levantadas por empresários e economistas, propuseram, no crescimento zero, a alternativa para o contorno da crise ambiental (GONÇALVES, 2020, p. 23).

A Conferência de Estocolmo (Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente), realizada pela Organização das Nações Unidas – ONU – em 1972 tinha o objetivo de “definir modelos de comportamento coletivo que permitiam às civilizações coexistir” (VARGAS, ARANDA E RADOMSKY, 2016, p. 101). Na prática, os países desenvolvidos e industrializados defenderam o controle do crescimento econômico de base industrial, considerado poluidor e

consumidor de recursos naturais, principalmente os recursos não renováveis. Os demais países – países subdesenvolvidos –, por sua vez, interpretaram a proposta como uma tentativa de impedir sua industrialização, logo seu desenvolvimento, reforçando o pensamento que a preocupação com o meio ambiente não poderia afetar seu crescimento econômico. Nessa conferência foi iniciada a discussão sobre “ecodesenvolvimento”, ampliada e substituída mais adiante pela noção de “desenvolvimento sustentável”.

O Relatório Brundtland, entregue em 1987 à ONU, sinalizava que o desenvolvimento poderia estar comprometido por algumas atividades que deteriorariam o meio ambiente. Três questões importantes podem ser apontadas nesse relatório: a) a associação entre o desenvolvimento e o meio ambiente; b) as questões ligadas ao meio ambiente estão intimamente ligadas a manter o crescimento; c) o uso e consolidação do termo “desenvolvimento sustentável”.

[...] o desenvolvimento sustentável tornou-se uma referência empregada em menção ao conjunto de normas e diretrizes – oficialmente descritas pelo Relatório Brundtland denominado ‘Nosso Futuro Comum’ e divulgado em 1987 – utilizadas para a conciliação entre o desenvolvimento econômico e sustentabilidade ambiental. Esse documento, elaborado a pedido da Organização das nações Unidas (ONU), foi desenvolvido por uma equipe multidisciplinar de profissionais oriundos de diversos países e ainda exerce influência sobre o conjunto de políticas internacionalmente reconhecidas por sua natureza socioeconômica e ambiental (GONÇALVES, 2020, p. 15).

Vargas, Aranda e Radomsky (2016), ao se reportarem ao Relatório Brundtland, salientam que

[...] a definição geral de desenvolvimento sustentável é a noção dominante do Relatório Brundtland, a mais amplamente utilizada e, por outro lado, a mais passível de críticas. [...] Na contramão do fora proposto pelo relatório Meadows, de reduzir a zero o patamar do crescimento econômico, o Relatório Brundtland silencia sobre o tema (VARGAS, ARANDA E RADOMSKY, 2016, p. 102).

Outro autor que faz críticas ao Relatório é Souza (2010), ao sinalizar que o debate sobre desenvolvimento passou a ser monopolizado pelo discurso da sustentabilidade, sendo o primeiro termo, desde o final da década de 1970, empobrecido teoricamente. Além disso, o autor aponta que o Relatório Brundtland, como também aponta os autores dos parágrafos anteriores, popularizou a expressão *desenvolvimento sustentável* e, “diga-se de passagem,

além de ter definido as linhas-mestras de um discurso-padrão sobre o desenvolvimento sustentável” (SOUZA, 2010, p. 145).

Souza (2010) aponta igualmente um discurso contraditório no que envolve o desenvolvimento sustentável em relacionar o crescimento econômico com a proteção ambiental, argumentação presente no Relatório Brundtland. Segundo ele, “Essa ‘fixação no crescimento’ acarreta uma situação de tensão mais ou menos escamoteada e dissimulada entre dois objetivos mais ou menos contraditórios no interior do *mainstream*: o crescimento econômico e a proteção ambiental” (SOUZA, 2010, p. 147).

Por fim, Souza (2010) vai sinalizar como distintos o ecodesenvolvimento² e o desenvolvimento sustentável, sendo o segundo um retrocesso do primeiro termo. Segundo ele a

Atmosfera de criatividade e uma certa ousadia, que impregnou o ecodesenvolvimento, foi tornando-se mais e mais rarefeita a partir da virada para os anos 80. A vertente do ‘desenvolvimento sustentável’, constitui então, um sintoma do empobrecimento da discussão na esteira de um certo ajustamento perspectival a conjuntura ideológica na qual o paradigma neoliberal tornou-se hegemônico e o conformismo político, inclusive dos jovens, passou a dominar a cena” (SOUZA, 2010, p. 147).

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, também chamada de Rio-92 por ter sido sediada na cidade do Rio de Janeiro em 1992, teve importância relevante por ter reunido mais de cem chefes de Estado e ter mais de 170 países representados. A principal ação do encontro foi a Agenda 21, um plano de ações que envolvia diversos atores globais, nacionais e locais em prol de um modelo de planejamento que levasse em consideração ações socioambientais e de desenvolvimento econômico mais eficientes. Cada país seria responsável pelo planejamento e execução da sua Agenda 21.

Sobre a relação entre o meio ambiente e a lógica econômica e da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, Porto-Gonçalves (2012, p. 53) assinala a seguinte crítica

Nada parece fazer sentido a não ser a partir do mercado, da economia. O campo ambiental não escapa dessa ilusão, como demonstra o recente desenvolvimento da economia ecológica, a difusão da noção de desenvolvimento sustentável e,

² Segundo Souza (2010), o ecodesenvolvimento foi marcado por um contexto histórico de contestação dos países do Terceiro Mundo contra a ordem econômica mundial estabelecida à época (meados da década de 1970 e 1980), e pela ascensão do movimento ecológico, revoltas dos movimentos estudantis etc., nos países centrais.

principalmente, a convenção imposta nos anos 1990, sobretudo depois da Rio-92, da mediação econômica da maior parte das políticas setoriais de meio ambiente fomentadas pelos organismos multilaterais (Bando Mundial em destaque). É como se qualquer política ambiental, para ganhar cidadania –, isto é, o direito à existência no debate político –, devesse antes se converter a lógica econômica, como o demonstram as recentes propostas em torno da água, da mercantilização da fotossíntese, tanto no debate sobre o efeito estufa como mais diretamente das florestas, em que tudo passa a ter um preço e não mais um valor no sentido ético-político. Exatamente por isso, impõe-se uma reflexão mais atenta acerca das relações entre economia, ambiente e sociedade (PORTO GONÇALVES, 2012, p. 53).

A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento realizada em 2002 em Johannesburgo na África do Sul e chamada de Rio +10, propunha rever os compromissos firmados na Rio-92, dez anos antes. Contudo, esse evento não apresentou evoluções significativas no debate sobre o tema. Também não houve evolução, nesse encontro, a discussão que envolve o uso e adesão de energias renováveis. Sobre isso, é interessante destacar a fala de Redclift (2002), ao sinalizar que “o desenvolvimento sustentável está conectado, de forma que outros discursos vêm a reboque, tais como energia limpa, combustível biodegradável, economia verde etc., *o que torna mais difícil fazer escolhas e firmar compromissos políticos*” (REDCLIFT, 2002, *apud* VARGAS, ARANDA E RADOMSKY, 2016, p. 106, *grifo nosso*).

Ainda no tocante a discussão que envolve a ONU e suas ações sobre o desenvolvimento sustentável, em novembro de 2015, na Cúpula do órgão em Nova York (Estados Unidos), foi aprovada a Agenda 2030, assinada por 193 países, incluindo o Brasil, que estabeleceu 17 objetivos e 169 metas para o enfrentamento dos principais desafios globais (figura 2) e descritos em seguida.

Figura 2: Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (OSD)



Fonte: ONU, 2023.

Objetivo 1. Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares; **Objetivo 2.** Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável; **Objetivo 3.** Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades; **Objetivo 4.** Assegurar a educação inclusiva e equitativa e de qualidade, e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos; **Objetivo 5.** Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas; **Objetivo 6.** Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos; **Objetivo 7.** Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos; **Objetivo 8.** Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, emprego pleno e produtivo e trabalho decente para todos; **Objetivo 9.** Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação; **Objetivo 10.** Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles; **Objetivo 11.** Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis; **Objetivo 12.** Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis; **Objetivo 13.** Tomar medidas urgentes para combater a mudança climática e seus Impactos; **Objetivo 14.** Conservação e uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável; **Objetivo 15.** Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda de biodiversidade;

Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis; **Objetivo 17.** Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.

Trata-se de mais uma tentativa de concretização de uma agenda para o desenvolvimento sustentável apresentado pela Organização das Nações Unidas aos países membros. O objetivo é envolver diversos atores (governos, sociedade civil e o setor privado) em um conjunto de ações que reduzam a fome e a pobreza nos países, minimizem os efeitos das mudanças climáticas e garantam mais igualdade e qualidade de vida às pessoas (ONU, 2023). Ou seja, a Agenda 2030 é um plano global para que se atinja em 2030 um mundo melhor para todos os povos e nações a partir do cumprimento das 169 metas dispostas em 17 objetivos. Temporalmente, são quinze anos para que essas propostas sejam alcançadas. A ONU abrangeu os ODS em Pessoas, Planeta, Prosperidade, Paz E Parceria (5Ps):

Pessoas - Estamos determinados a acabar com a pobreza e a fome, em todas as suas formas e dimensões, e garantir que todos os seres humanos possam realizar o seu potencial em dignidade e igualdade, em um ambiente saudável.

Planeta - Estamos determinados a proteger o planeta da degradação, sobretudo por meio do consumo e da produção sustentáveis, da gestão sustentável dos seus recursos naturais e tomando medidas urgentes sobre a mudança climática, para que ele possa suportar as necessidades das gerações presentes e futuras.

Prosperidade - Estamos determinados a assegurar que todos os seres humanos possam desfrutar de uma vida próspera e de plena realização pessoal, e que o progresso econômico, social e tecnológico ocorra em harmonia com a natureza.

Paz - Estamos determinados a promover sociedades pacíficas, justas e inclusivas que estão livres do medo e da violência. Não pode haver desenvolvimento sustentável sem paz e não há paz sem desenvolvimento sustentável.

Parceria - Estamos determinados a mobilizar os meios necessários para implementar esta Agenda por meio de uma Parceria Global para o Desenvolvimento Sustentável revitalizada, com base num espírito de solidariedade global reforçada, concentrada em especial nas necessidades dos mais pobres e mais vulneráveis e com a participação de todos os países, todas as partes interessadas e todas as pessoas (Instituto Cidades Sustentáveis, 2023, online).

Apesar do exposto, um relatório (Relatório Luz 2021), apresentado na Câmara dos Deputados em 2021, que demonstra o grau de implementação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) no Brasil da Agenda 2030, aponta que “das 169 metas, 54,4% estão em retrocesso, 16% estagnadas, 12,4% ameaçadas e 7,7% mostram progresso insuficiente” (HAJE, 2021, online). Ou seja, o Brasil não avançou em nenhuma das 169 metas de desenvolvimento sustentável da ONU, segundo apontado pelo relatório. Foi manifestado

que o Brasil caminha no sentido oposto ao dos ODS, com deficiências, como a falta de financiamento para institutos de pesquisa, a redução dos espaços de participação e controle social no governo, aumento da fome e avanço do desmatamento no país (HAJE, 2021). Este trabalho retoma a discussão de alguns ODS analisando-as em escala estadual, como o ODS 6 “Assegurar a disponibilidade e gestão sustentável da água e saneamento para todos” em capítulo adiante, demonstrando que também não houve avanços nessa política no Rio Grande do Sul.

Partindo para a definição de “desenvolvimento sustentável”, ainda não descrita neste trabalho, Montibeller Filho (1993, p. 135), ao escrever sobre o tema afirma que:

É desenvolvimento, porque não se reduz a um simples crescimento quantitativo. Pelo contrário, faz intervir a qualidade das relações humanas com o ambiente natural, e a necessidade de conciliar a evolução dos valores sócio-culturais com a rejeição de todo processo que leva à deculturação. É sustentável, porque deve responder às necessidades da população atual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de responderem às suas (MONTIBELLER FILHO, 1993, p.15).

Uma questão interessante no pensamento de Montibeller Filho é a ideia de rejeição à “deculturação”, ou seja, ao processo que leva a perda da identidade cultural de um indivíduo ou de uma comunidade. Contudo, acredita este autor na possibilidade de conciliação de desenvolvimento econômico com a lógica ambiental, que “a Europa ocidental acreditou poder universalizar-se” (PORTO-GONÇALVES, 2012, p. 24).

Ribeiro e Oliveira (2010, p. 59), complementam o pensamento de Montibeller Filho ao afirmarem que “o desenvolvimento sustentável significa então, antes de mais, a defesa do uso racional da natureza”. Esse pensamento também pode ser observado em Chambers (Chambers et al., 2000), conforme citado por Bellen (2004, p. 72), onde os autores sinalizam que “se o objetivo é viver de uma maneira sustentável, deve-se assegurar que os produtos e processos da natureza sejam utilizados numa velocidade que permita sua regeneração”.

Esses autores compartilham o mesmo posicionamento: a possibilidade de conciliar desenvolvimento e proteção ambiental. Ignacy Sachs, apontado como um pesquisador de relevância no estudo do desenvolvimento sustentável é outro defensor dessa corrente. Vargas, Aranda e Radomsky (2016, p. 104), guiados pelo pensamento de Sachs, vão apontar

que a tentativa de conciliação passa, portanto, a articular o caminho da expansão industrial e da movimentação da economia com [...] a criação de uma consciência do

uso adequado dos recursos em prol do bem-estar humano, que se traduz em preservar agora para as futuras gerações usufruir depois (VARGAS, ARANDA e RADOMSKY, 2016, p. 104).

Essa ideia de conciliação de desenvolvimento com a lógica ambiental é refutada por Serge Latouche. Segundo ele é preciso fundar outra lógica, pois a atual discussão do desenvolvimento sustentável, “na prática, não resulta em nenhuma transformação eficaz”, ao contrário, “sustenta o desenvolvimento com base na expansão industrial e no aumento da força de consumo, via concessão de créditos ao mercado financeiro e obsolescência programada” (VARGAS, ARANDA e RADOMSKY, 2016, p. 105).

Em consonância com Latouche, Porto-Gonçalves compartilha do mesmo posicionamento, tecendo críticas inclusive à questão do desenvolvimento, a qual sinaliza que “os que criticavam a desigualdade do desenvolvimento contribuía para fomentá-lo, na medida em que a superação da desigualdade, da miséria, se faria com mais desenvolvimento” (PORTO-GONÇALVES, 2012, p. 52).

Para esses autores, não há uma quebra de paradigma na questão que envolve o crescimento econômico, apesar de se tentar, e somente tentar quebrar, o paradigma do uso de recursos. Gonçalves ainda reforça no que

De acordo com o dicionário etimológico, ‘sustentável’ – do latim ‘*sustinere*’ – denota ‘aguentar’, ‘apoiar’ e ‘suportar’; seu prefixo, ‘*tenere*’, significa ‘segurar’ e ‘agarrar’. Dessa forma, o desenvolvimento sustentável – etimologicamente – prevê o suporte de algo que não apresenta condições para a reversão de sua dinâmica. Eis a falácia de um projeto empregado, desde sua origem, para sustentar o sistema capitalista, que, por si mesmo, prevê a acumulação dos lucros e conseqüente precarização da diversidade natural e sociocultural (GONÇALVES, 2020, p. 19).

E complementa ao fazer que dessa forma

[...] Dessa forma, o que se conhece por ‘desenvolvimento sustentável’ resulta de políticas que visam a integrar o Sul aos moldes propostos pelo Norte. No entanto, devido às contradições políticas e socioeconômicas desse modelo de desenvolvimento, sua incorporação pelos primeiros se tornou inviável, pois as assimetrias presentes nos avanços técnicos e científicos distribuem-se sobre o espaço desde a Revolução Industrial e culminaram no aumento das desigualdades sociais pelo mundo (GONÇALVES, 2020, p. 21).

Portanto, o crescimento econômico do momento presente é incompatível com a preservação da natureza para esses autores.

Por fim, deve-se levar em consideração a dimensão social, ambiental, econômica e cultural ao relacionar aos princípios do desenvolvimento e sustentabilidade, devendo a Geografia enquanto ciência se aprofundar nessa discussão e perspectiva.

Os vocábulos ‘desenvolvimento’ e ‘sustentabilidade’ adquiriram dimensões polissêmicas, promovendo calorosos debates acerca do produto dessa relação: o objeto ‘desenvolvimento sustentável’. A investigação de tais projeções na Geografia tornou-se conveniente, pois seus fundamentos remontam aos fluxos entre sociedade e natureza, berço epistemológico do conhecimento geográfico (GONÇALVES, 2020, P. 15).

No tocante a discussão referente ao conceito de território por ora usada neste trabalho, Souza (2000, p. 78-79) sinaliza que “o território é um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder. [...] Um instrumento de exercício de poder: quem domina ou influência quem nesse espaço e como?” É importante frisar que o território não deve ser entendido, ou associado, exclusivamente ao Estado nacional. O Estado é um ator, mas não o único que exerce controle sobre ele. Há outros territórios que sobrepõe o território nacional e regional, em diferentes escalas. Portanto, outros atores influenciam esses outros territórios que, como bem salientou Souza (2000, p. 78) “é um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder”. Por isso, não se pode falar de desenvolvimento sem mencionar território, pois vários atores atuam e tem interesses convergentes ou divergentes sobre eles.

Converge-se aqui com Souza que amplia a discussão sobre o território e o menciona

como o espaço concreto em si (com seus atributos naturais e socialmente construídos), que é apropriado, ocupado por um grupo social. A ocupação do território é vista como algo gerador de raízes e identidade: um grupo não pode ser mais compreendido sem o seu território, no sentido de que a identidade socio-cultural das pessoas estaria inarredavelmente ligada aos atributos do espaço concreto (natureza, patrimônio arquitetônico, ‘paisagem’) (SOUZA, 2000, p. 84).

Os territórios podem se constituir e perpetuar em uma escala temporal de séculos, décadas, ou, da mesma forma, de dias. Ter existência periódica ou não e, para além disso, ter vários domínios de poder sobre ele. Por isso, reforça-se que não se pode falar de desenvolvimento, ou desenvolvimento sustentável, sem mencionar território, pois interesses diversos atuam sobre esse espaço. Onde, por exemplo, as ações articuladas de planejamento dos agentes econômicos serão exercidas senão no(s) território(s)?

Também é importante mencionar a presença de atores posicionados em distintas escalas sobrepostos sobre o território, em articulação e hierarquia, que não necessariamente é regra. Os atores em seus territórios se manifestam de acordo com seus interesses, também levando-se em consideração a questão da autonomia e do uso, que geralmente ocorre de modo simultâneo, podendo gerar conflitos ou não, a depender da apropriação e do contraditório (SUBRA, 2016).

Sobre o uso e a autonomia, Souza (2000, p. 105) entende como “a base do desenvolvimento, este encarado como o processo de auto instituição da sociedade rumo a mais liberdade e menos desigualdade.” Isso faz refletir e questionar a respeito do desenvolvimento e do desenvolvimento sustentável e se todos os territórios querem estar inseridos nessa lógica que, de acordo com alguns autores, privilegia o desenvolvimento econômico em detrimento da temática ambiental em si.

Todos parecem ter direito ao desenvolvimento, que se transforma em uma imposição, em vez de opção. [...] A ideia de igualdade parece só poder ser contemplada com o desenvolvimento – todos tem direito à igualdade –, sem que nos indaguemos acerca dos diferentes modos de sermos iguais, como as diferentes culturas e povos que a humanidade inventou ao longo da história atestam (PORTO-GONÇALVES 2012, p. 25).

Portanto, é preciso também levar em consideração a autonomia dos territórios e em qual lógica de desenvolvimento e desenvolvimento sustentável eles desejam se inserir. Por fim, não é difícil visualizar uma prática ligada a essas temáticas que oponha atores enquanto sua implementação ou não, gerando rivalidade ou conflitos manifestados no território.

3 ANÁLISE DA ÁREA DE ESTUDO: O Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha (CISGA)

Neste capítulo, apresentam-se discussões e análises relacionados à caracterização da área de estudo a partir de indicadores socioeconômicos. Em um primeiro momento, são apresentados os municípios que compõem o CISGA, os principais projetos e ações de atuação do consórcio e a quais políticas públicas estão associadas essas atividades. Em uma segunda seção, expõe-se as características demográficas dos municípios que compõem o consórcio a partir de dados do IBGE de 2010 e 2022, especialmente a partir da variação populacional no período analisado. Na terceira seção, observa-se a composição das receitas correntes dos municípios e do CISGA, a qual as transferências, principalmente da União, expõem como o modelo concentra recursos no ente federativo de maior escala. Na quarta seção debate-se sobre indicadores como o IDESE, que calcula a qualidade de vida da população a partir de três blocos: Educação, Renda e Saúde; o PIB que corresponde a soma dos Valor Adicionado Bruto (VABs) setoriais e dos impostos; e o PIB *per capita*, que por sua vez é calculado a partir da divisão do PIB pelo número de habitantes do município, região, estado ou país. Na última seção, são feitas algumas análises comparativas entre os municípios do CISGA a partir do Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades (IDSC), visa auxiliar os municípios brasileiros a monitorar suas ações no que diz respeito aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS).

3.1 COMPOSIÇÃO DO CISGA E SUA ATUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

No Rio Grande do Sul, dos 497 municípios do estado, 440 (88,5%) participam de pelo menos um consórcio público e 57 (11,5%) não participam de nenhum (CNM, 2021). Nos outros dois estados que compõem a Região Sul do país, Paraná e Santa Catarina, 100% dos municípios estão integrados à pelo menos um consórcio público. Isso significa que 95,2% dos municípios desta região estão inseridos em algum tipo de consorciamento.

Vinte e seis, dos 440 municípios que participam de pelo menos um consórcio público no estado do Rio Grande do Sul, compõem o Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha – CISGA. Localizado na Serra Gaúcha, na porção nordeste do

estado do Rio Grande do Sul, esse consórcio público foi criado em 2011 e iniciou suas atividades no ano de 2012 “com a finalidade principal de promover economicidade de forma coletiva, bem como implantar iniciativas na promoção do desenvolvimento sustentável, visando a garantir a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos” (CISGA, 2022, on-line.).

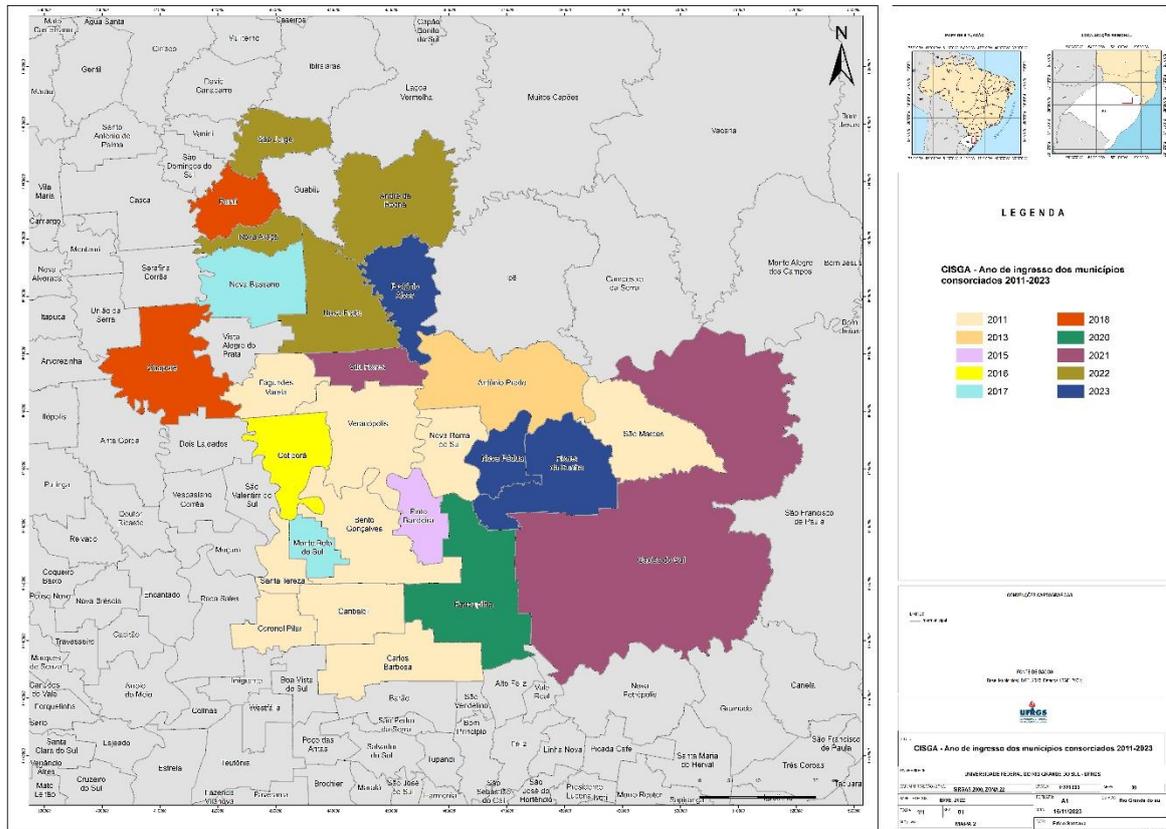
Na sua composição inicial, no ano de 2011, o CISGA era formado por 10 municípios: Bento Gonçalves, Campestre da Serra³, Carlos Barbosa, Coronel Pilar, Fagundes Varela, Flores da Cunha⁴, Garibaldi, Nova Roma do Sul, São Marcos e Veranópolis.

Atualmente, o consórcio é composto por 26 municípios que ingressaram entre os anos de 2011 e 2023 (mapa 2). Em 2011 compuseram o CISGA Bento Gonçalves, Carlos Barbosa, Coronel Pilar, Fagundes Varela, Flores da Cunha, Garibaldi, Nova Roma do Sul, Santa Tereza, São Marcos e Veranópolis. Em 2013 ingressou Antônio Prado. Pinto Bandeira foi integrado em 2015 e Cotiporã no ano de 2016. Monte Belo do Sul e Nova Bassano foram admitidos em 2017. No ano seguinte, 2018, mais dois municípios, Guaporé e Paraí, foram admitidos. Farroupilha foi o único a integrar o consórcio em 2020. Caxias do Sul, segundo maior município do estado do Rio Grande do Sul passou integrar o CISGA em 2021, juntamente com Vila Flores. Em 2022, outros quatro municípios passam a compor o aglomerado, sendo eles André da Rocha, Nova Araçá, Nova Prata e São Jorge. Por fim, em 2023, ingressaram Nova Pádua e Protásio Alves, além do reingresso de Flores da Cunha.

³ Campestre da Serra desligou-se do CISGA no ano de 2015 para integrar outro consórcio público.

⁴ O município de Flores da Cunha participou da ratificação do protocolo de intenções em 2011, tendo a câmara de vereadores do município aprovado sua adesão ao CISGA, passando a integrá-lo naquele ano. Na gestão seguinte, 2013-2016, o município se retirou do consórcio, reintegrando-se novamente em 2023.

Mapa 2: Ano de adesão dos municípios ao CISGA - 2011-2023



Fonte: IBGE, 2022. Elaboração Miguel Caldas e Érico Santana, 2023.

Da composição inicial, os municípios de Campestre da Serra e Flores da Cunha se desligaram do consórcio e outros quinze passaram a integrar o CISGA até o início do segundo semestre de 2023. Detalhe relevante é o fato de Flores da Cunha ser um desses quinze municípios. Ou seja, após se desligar no início da década de 2010, o município reintegrou-se ao consórcio em 2023. No capítulo quatro retoma-se essa discussão com maior afinco e aprofundamento.

É salutar também delimitar uma característica importante do consorciamento entre municípios e que remetem aos seus planejamentos territoriais. Não necessariamente a área territorial de um consórcio precisa ser totalmente contígua. Essa descontinuidade é perceptível na visualização do mapa 2, onde estão dispostos os municípios integrantes do CISGA. Contudo, os interesses que envolvem os participantes devem ser comuns, a qual o planejamento territorial será definido a partir das ações adotadas nos territórios afetados. Essa questão de continuidade territorial remete às redes geográficas, que não necessariamente se trata de áreas adjacentes, mas fluem em função da rapidez dos fluxos, das trocas e baseada

na tecnologia da informação, fornecendo a base material para essa descontinuidade territorial. Essa configuração em redes geográficas, que se manifesta na área de estudo, é definida por Roberto Lobato Correa (2001, p. 107) como “[...] um conjunto de localizações geográficas interconectadas entre si por um certo número de ligações”. São, portanto, lugares de conexões, lugares de poder e de referência, tem o potencial de solidarizar, conectar e, também, de excluir territórios.

Especificamente no caso do CISGA, as trocas baseadas na tecnologia da informação têm a centralidade exercida na sede do consórcio, na cidade de Garibaldi, concentrando toda a operação entre os 26 municípios consorciados e os conectando a partir de agentes públicos, inclusive se revertendo em um centro de tomadas de decisões de alcance regional, com conexões em outras escalas, como a municipal e estadual.

No propósito que envolve a governança solidária entre os municípios consorciados, “o principal objetivo do CISGA é atuar na gestão associada dos serviços públicos nas diversas áreas de atuação da administração pública” (CISGA, 2022, on-line). O consórcio é multifinalitário, ou seja, atua em mais de uma política pública, dentre as quais destaca-se saneamento básico, gestão ambiental, saúde e, principalmente, gestão de recursos sólidos, todas com foco no desenvolvimento sustentável.

O IBGE (2020) considera em seus estudos sobre consórcios intermunicipais doze políticas públicas em que atuam os municípios ao se consorciarem: saúde, manejo de resíduos sólidos, meio ambiente, desenvolvimento urbano, saneamento básico, turismo, assistência e desenvolvimento social, gestão das águas, educação, cultura, transporte e habitação. Segundo o órgão, “verificou-se que os maiores percentuais de municípios com esse instrumento de cooperação foram registrados nas áreas de Saúde, Manejo de resíduos sólidos e Meio ambiente” (IBGE, 2020, p. 47), as duas últimas, justamente áreas a qual se destaca a atuação do CISGA.

A Confederação Nacional dos Municípios - CNM, responsável pelo Observatório Municipalista de Consórcios Públicos, destaca referente ao exposto que o Brasil possui um total de 222 consórcios públicos atuantes com foco na área de Resíduos Sólidos, abrangendo 2.671 municípios (tabela 1). Ou seja, essa política pública se mostra densamente relevante ao passo que aproximadamente 50% dos municípios brasileiros estão consorciados para atender a essa demanda.

Tabela 1: Consórcios Públicos de resíduos sólidos por região e municípios – 2021

Distribuição de Consórcios Públicos de Resíduos Sólidos por região		Número de municípios integrantes de Consórcios Públicos de Resíduos Sólidos por região	
Norte	6	Norte	78
Nordeste	63	Nordeste	819
Centro oeste	24	Centro oeste	245
Sudeste	80	Sudeste	956
Sul	49	Sul	573
Total de Consórcios Públicos	222	Total de Municípios Consorciados	2.671

Fonte: CNM, 2021. Elaborado pelo autor.

Dentre as políticas públicas em que o CISGA atua, o manejo de resíduos sólidos é a principal delas. Destaca-se a implementação do Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos - PGIRS, desenvolvido para criar uma política comum aos municípios consorciados. Segundo o documento:

Os objetivos a serem atingidos com o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – PGIRS são os seguintes: a) Padronizar o sistema de gestão de resíduos sólidos nos municípios consorciados; b) Melhorar a educação ambiental da população dos municípios envolvidos; c) Diminuir a geração de resíduos sólidos; d) Aumentar a proporção de resíduos recicláveis e reaproveitáveis; e) Adotar modelos mais sustentáveis de destinação final de rejeitos (CISGA, 2018, p. 37).

As práticas e ações de padronização do sistema de gestão de resíduos sólidos nos municípios consorciados fica a cargo do poder executivo de cada urbe. O CISGA, neste caso, atua como promotor dessa uniformização ao desenvolver o PGIRS como documento norteador para essas práticas. A promoção da educação ambiental junto a população local, por sua vez, advém de projetos com a finalidade de conscientização que envolve o tema, como o “Programa de Educação Ambiental Manter-Melhorar-Ampliar” e o “Programa de Educação Ambiental Desperte-se eu, você, todos juntos” (figura 3 e 4).

Figura 3: Programa de Educação Ambiental Manter-Melhorar-Ampliar



Fonte: CISGA, 2022.

Esses projetos, segundo o PGIRS, contam com a participação de diversos atores locais (poder público, estudantes, comerciantes, comunidade em geral) e foram desenvolvidos e implementados para atuarem no campo do manejo de resíduos sólidos e na área de educação ambiental. Também são articulados e desenvolvidos por cada município integrante do consórcio junto as suas comunidades.

Figura 4: Programa de Educação Ambiental Desperte-se eu, você, todos juntos



Fonte: CISGA, 2022.

Outros objetivos do PGIRS, como a diminuição da geração de resíduos sólidos, o aumento da proporção de resíduos recicláveis e reaproveitáveis e a adoção de modelos mais

sustentáveis de destinação final de rejeitos encontram-se em fase de debate e implementação.

Além desses projetos e ações contidos no PGIRS, destacam-se outros quatro a qual o CISGA diretamente envolve-se: a) o sistema de inspeção municipal, comum a todos os municípios consorciados; b) projeto de coleta, transporte, transbordo, e destinação final de resíduos sólidos; c) Procedimento de Manifestação de Interesse - PMI da água e saneamento, projeto que vincula a administração própria desse setor a partir da não renovação contratual com a CORSAN - Companhia Riograndense de Saneamento; d) Projeto Inova Juntos, uma cooperação de trocas de experiências em boa gestão e práticas públicas para inovação e sustentabilidade. Esses projetos em execução, ou em fase de implantação, assim como a atuação no processo de compras compartilhadas, serão amplamente abordados e discutidos no capítulo quatro.

Assim, e a partir do exposto neste subcapítulo, é importante reforçar que junto ao crescente consorciamento de municípios na região sul do país, a qual 95,2% deles estão integrados em algum tipo de consórcio, encontra-se o CISGA, composto atualmente por 26 municípios, atuando principalmente no manejo de resíduos sólidos, campo comum a consórcios que reúnem 47,9% dos municípios brasileiros com essa finalidade. Destaca-se, nesse sentido, a implementação de um Plano de Gerenciamento de Resíduos Sólidos - PGIRS, desenvolvido para criar uma política comum aos municípios consorciados e os projetos que desdobraram a partir dele. A efetividade desses programas e sua repercussão espacial será discutida em capítulo adiante.

3.2 CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS DOS MUNICÍPIOS DO CISGA

Do ponto de vista demográfico é importante destacar que a maioria dos municípios que integram o CISGA possuem população inferior a 50 mil habitantes. Esse aspecto é comum ao analisar-se a escala nacional, a qual a realidade é similar. Os municípios de pequeno porte, a partir do critério populacional adotado pela Confederação Nacional dos Municípios, com população inferior a 50 mil habitantes, integram 87% dos consórcios existentes, conforme tabela 2. O CNM (2021) destaca ainda um crescimento dos consórcios em municípios com

menos de 5 mil habitantes até municípios com população inferior a 500 mil pessoas em todo o país no ano de 2021.

Tabela 2: Porte dos Municípios que integram consórcios públicos no Brasil – 2021

Porte dos municípios	Faixa Populacional	Quantidade	%
Pequeno	Abaixo de 50 mil habitantes	4.119	87%
Médio	50.000 a 299.999 habitantes	518	11%
Grande	A partir de 300 mil habitantes	86	2%
Total		4.723	100%

Fonte: CNM. Mapeamento dos Consórcios Públicos Brasileiros 2021. Elaborado pelo autor.

Dos 26 municípios que compõe o CISGA em 2023, a partir da análise demográfica pode-se afirmar que um se enquadra como grande porte (Caxias do Sul), dois como médio porte (Bento Gonçalves e Farroupilha) e 23 como pequeno porte (tabela 3). Esses últimos compõem 88,5% do total de municípios integrantes do consórcio, o que coincide com a realidade nacional (87%). Outra questão coincidente com a escala nacional apontada pelo CNM é que, de fato, metade dos municípios que compõe o CISGA possuem população inferior a 5 mil habitantes, ou seja, esses compõem 50% dos consorciados.

Tabela 3: Porte dos Municípios que integram o CISGA – 2023

Porte dos municípios	Faixa Populacional	Quantidade	%
Pequeno	Abaixo de 50 mil habitantes	23	88,5%
Médio	50.000 a 299.999 habitantes	2	7,7%
Grande	A partir de 300 mil habitantes	1	3,8%
Total		26	100%

Fonte: Elaborado pelo autor.

Para além desses aspectos, o território onde atua o CISGA, segundo os dados do IBGE, abrigava 841.200 habitantes em 2010 (IBGE, 2010), o que correspondia a 7,8% da população do estado do Rio Grande do Sul, que à época somava 10.695.532 pessoas (IBGE, 2010). Dos 26 municípios que compõem o consórcio, dezessete deles apresentam a população residente majoritariamente no perímetro urbano (68%), enquanto em oito a maior parte dos habitantes

residem no perímetro rural (32%). Lembrando que o município de Pinto Bandeira não apresenta esses dados por ter sido municipalizado no ano de 2013 (tabela 4).

Contudo, ao analisar os valores totais, do território como um todo, identifica-se que 89,5% da população reside em perímetro urbano. Os oito municípios citados acima, a qual a população majoritariamente mora na zona rural, possuem população inferior a 3.700 munícipes, sendo, em 2010, Nova Roma do Sul entre esse grupo o que apresenta maior quantitativo de habitantes, 3.343 (IBGE, 2010) e André da Rocha o que possui o menor quantitativo de pessoas, 1.216 (IBGE, 2010). Os seis outros são: Coronel Pilar, Monte Belo do Sul, Nova Pádua, Protásio Alves, Santa Tereza e Vila Flores.

Tabela 4: Municípios consorciados ao CISGA e população urbana e rural – 2010

Municípios	Total	Urbana	%	Rural	%
André da Rocha	1.216	496	40,8%	720	59,2%
Antônio Prado	12.833	9.235	72%	3.598	28%
Bento Gonçalves	107.278	99.069	92,3%	8.209	7,7%
Carlos Barbosa	25.192	19.992	79,4%	5.200	20,6%
Caxias do Sul	435.564	419.406	96,3%	16.158	3,7%
Coronel Pilar	1.725	174	10,1%	1.551	89,9%
Cotiporã	3.917	2.048	52,3%	1.869	47,7%
Fagundes Varela	2.579	1.293	50,1%	1.286	49,9%
Farroupilha	63.635	55.053	86,5%	8.582	13,5%
Flores da Cunha	27.135	20.862	76,8%	6.273	23,2%
Garibaldi	30.689	27.211	88,7%	3.478	11,3%
Guaporé	22.814	20.820	91,3%	1.994	8,7%
Monte Belo do Sul	2.670	770	28,8%	1.900	71,2%
Nova Araçá	4.001	2.880	72%	1.121	28%
Nova Bassano	8.840	5.514	62,4%	3.326	37,6%
Nova Pádua	2.445	732	30%	1.713	70%
Nova Prata	22.830	18.659	81,7%	4.171	18,3%
Nova Roma do Sul	3.343	1.585	47,4%	1.758	52,6%
Paraí	6.812	3.816	56%	2.996	44%

Pinto Bandeira ⁵	3.068 ⁶	Sem dados	-	Sem dados	-
Protásio Alves	2.000	427	21,3%	1.573	78,7%
Santa Tereza	1.720	627	36,4%	1.093	63,6%
São Jorge	2.774	1.451	52,3%	1.323	47,7%
São Marcos	20.103	17.598	87,5%	2.505	12,5%
Veranópolis	22.810	19.843	87%	2.967	13%
Vila Flores	3.207	1.348	42%	1.859	58%
TOTAL GERAL	841.200	750.909	89,5%	87.223	10,5%

Fonte: IBGE, 2010. Elaborado pelo autor.

Ao passo que foram divulgados os dados do censo demográfico de 2022, observou-se um crescimento populacional em dezoito dos vinte e seis municípios que compõem o consórcio. Em um panorama geral (tabela 5), o crescimento foi de 8,5%, superior ao crescimento do estado do Rio Grande do Sul, que no mesmo período (2010-2022) teve uma variação positiva de 1,7% no contingente populacional, alcançando 10.880.506 habitantes (IBGE, 2022). A questão que se coloca com esses dados é: o que explica esse aumento populacional 5 vezes maior que a média estadual?

Tabela 5: Crescimento populacional dos municípios consorciados ao CISGA 2010-2022

Municípios	População em 2010	População em 2022	Variação em %	Variação Bruta
André da Rocha	1.216	1.135	-6,7%	-81
Antônio Prado	12.833	12.930	0,8%	97
Bento Gonçalves	107.278	123.151	14,8%	15.873
Carlos Barbosa	25.192	30.418	20,7%	5.226
Caxias do Sul	435.564	463.338	6,4%	27.774
Coronel Pilar	1.725	1.607	-6,8%	-118
Cotiporã	3.917	3.846	-1,8%	-71
Fagundes Varela	2.579	2.566	-0,5%	-13
Farroupilha	63.635	69.885	9,8%	6.250

⁵ Município emancipado em 1 de janeiro de 2013 de Bento Gonçalves.

⁶ População estimada em 2021.

Flores da Cunha	27.135	30.892	13,8%	3.757
Garibaldi	30.689	34.335	11,9%	3.646
Guaporé	22.814	25.268	10,8%	2.454
Monte Belo do Sul	2.670	2.557	-4,2%	-113
Nova Araçá	4.001	4.954	23,8%	953
Nova Bassano	8.840	9.649	9,2%	809
Nova Pádua	2.445	2.343	-4,2%	-102
Nova Prata	22.830	25.642	12,3%	2.812
Nova Roma do Sul	3.343	3.466	3,7%	123
Paraí	6.812	7.194	5,6%	382
Pinto Bandeira	3.068 ⁷	2.723	-11,2%	-345
Protásio Alves	2.000	2.025	1,3%	25
Santa Tereza	1.720	1.505	-12,5%	-215
São Jorge	2.774	2.912	5,0%	138
São Marcos	20.103	21.084	4,9%	981
Veranópolis	22.810	24.021	5,3%	1.211
Vila Flores	3.207	3.646	13,7%	439
TOTAL GERAL	841.200	913.092	8,5%	71.892

Fonte: IBGE, 2010-2022. Elaborado pelo autor.

Antes de tentar responder essa questão é importante salientar que até o momento de composição desta pesquisa o IBGE havia divulgado a primeira fase do censo 2022, constando os resultados iniciais de população e domicílios. Dados como a população urbana e rural ainda não tinham sido amplamente publicados, impossibilitando uma comparação temporal no período 2010-2022.

O crescimento populacional do território do CISGA é próximo ao crescimento da população brasileira, que registrou em doze anos (2010-2022) variação positiva de 6,5%. Mesmo assim, “nesses 12 anos, a taxa de crescimento anual da população brasileira foi de 0,52%, a menor desde 1872, quando a série histórica do Censo foi iniciada” (IBGE, 2023, online). O que destoa desses dois cenários é o ainda mais baixo crescimento populacional do

⁷ Município emancipado em 1 de janeiro de 2013 de Bento Gonçalves. População estimada em 2021.

Rio Grande do Sul. Contudo, esse baixo crescimento populacional é esperado, tendo em vista que o estado é o terceiro com menor crescimento demográfico do país, atrás de Piauí e Bahia. As projeções do IBGE indicam que o volume da população no Rio Grande do Sul começará a diminuir em 2036, frente a 2048 na média nacional (IBGE, 2018, online).

Apesar de não ser um dos objetivos desta pesquisa, mas tentando responder ao exposto sobre o crescimento populacional do território do CISGA ser cinco vezes maior que a média estadual, há ressonância em dois pontos: o aumento, de maneira geral, das cidades com até 500 mil habitantes, essencialmente Caxias do Sul e Bento Gonçalves no caso do território estudado; e não apenas o tamanho demográfico, mas a localização e a relevância de sua função na rede urbana da Serra Gaúcha.

É importante destacar que não há um consenso sobre o conceito de cidades grandes e médias no Brasil. A CNM considera, por exemplo, cidade média aquela que tenha população entre 50 e 300 mil habitantes, enquanto o IPEA sinaliza que cidades entre 100 e 500 mil habitantes são consideradas de porte médio. Fato é, que a análise de cidades com até 500 mil habitantes tem ganhado destaque no crescimento demográfico e econômico no Brasil. Sobre isso, Motta e Mata apontam que

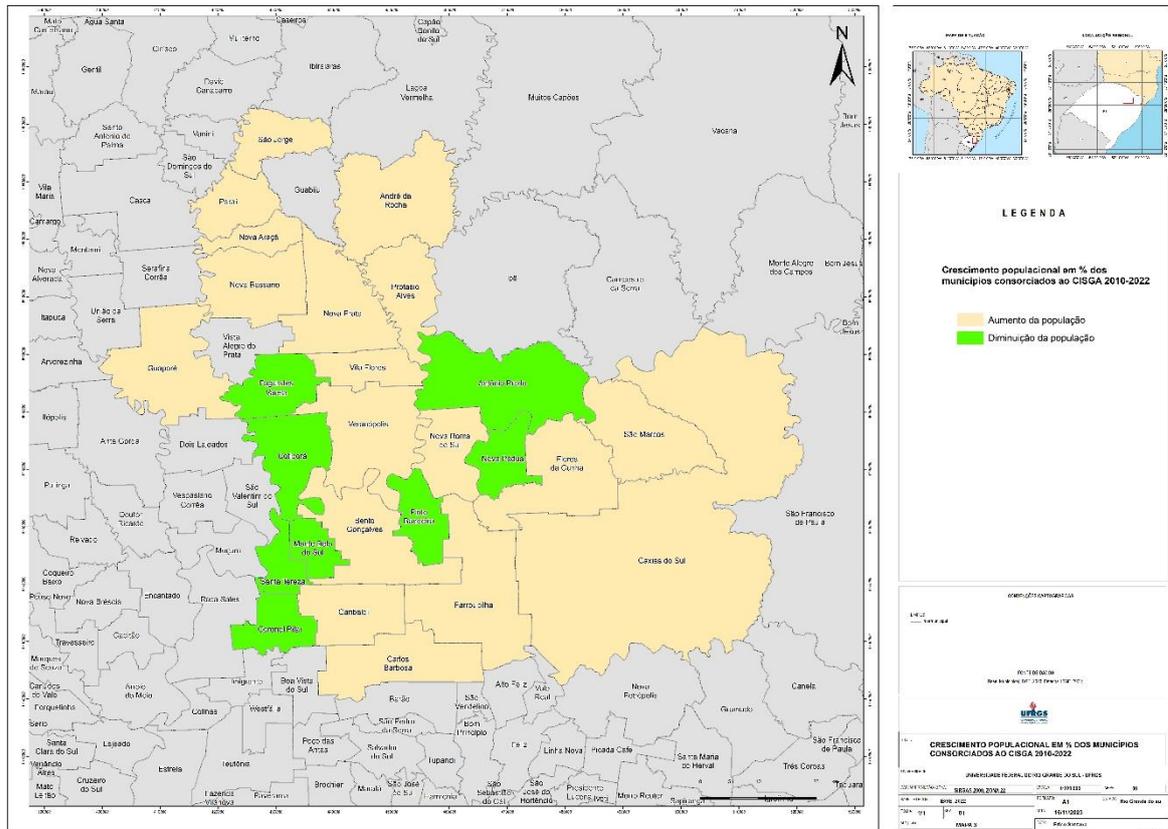
As cidades médias ganham importância na economia nacional. Em vários aspectos, a análise dos dados mostra que as cidades médias têm um maior crescimento do que as outras cidades do Brasil. (...) as cidades médias aumentaram sua participação no produto interno bruto (PIB) nacional. Desde a década de 1970, as cidades médias têm desempenhado um papel importante na dinâmica econômica e espacial do país. Atualmente o seu fortalecimento é evidenciado pelo processo de desconcentração da produção e da população no território nacional. Enquanto as cidades com mais de 500 mil habitantes estão perdendo participação no PIB nacional – queda de 1,64 ponto percentual (p.p.) no período de 2002 até 2005 –, as cidades médias estão ampliando sua participação (aumento de 1,28 p.p. no mesmo período). Do ponto de vista populacional, as cidades com mais de 500 mil habitantes estão crescendo a taxas percentuais abaixo das cidades médias (entre 100 mil e 500 mil habitantes) (Motta e Mata, 2008, p. 35).

Esses aspectos demonstram que Caxias do Sul e Bento Gonçalves se enquadram no exposto. Apesar de municípios como Nova Araçá e Carlos Barbosa apresentarem crescimento populacional percentual mais expressivos, respectivamente 23,8%, 20,7%, o crescimento bruto dos dois primeiros correspondem a 43.647 mil habitantes no período de 2010-2022. Ou seja, Caxias do Sul e Bento Gonçalves impulsionaram aproximadamente 60% do crescimento populacional do território do CISGA entre 2010 e 2022.

Além disso, Caxias do Sul e Bento Gonçalves desempenham função estratégica na rede urbana da Serra Gaúcha. Ambos os municípios concentram o maior parque industrial da região, o que significa maior concentração de serviços, capital social e tráfego de informações. Caxias do Sul, por exemplo, encerrou o ano de 2022 com aumento de 37,8% nas exportações, atingindo US\$ 800 milhões e alcançando mercados como Chile, Argentina, Estados Unidos, México e Uruguai (TOMÉ, 2023). O PIB do município cresceu em 2022 4,1%, com o comércio tendo um acumulado positivo de 11,4%, o setor serviços avançando 3,1%, e, após dois anos de baixa, a indústria teve alta de 2,4% (TOMÉ, 2023).

Entre os municípios que perderam contingente populacional (André da Rocha, Coronel Pilar, Cotiporã, Fagundes Varela, Monte Belo do Sul, Pinto Bandeira e Santa Tereza), todos possuem menos de cinco mil habitantes. O deslocamento populacional para áreas de maior fluxo econômico e relevância socioeconômica, além de fatores demográficos como queda do crescimento vegetativo, este influenciado principalmente pela queda da taxa de natalidade, além da queda da taxa de fecundidade, podem explicar esse processo que tende a aumentar a médio e longo prazo. Os dados que sinalizam o crescimento e a diminuição da população pertencentes aos municípios do CISGA no período entre 2010 e 2022 estão especializados no mapa a seguir.

Mapa 3 – Crescimento populacional dos municípios consorciados ao CISGA – 2010-2022



Fonte: IBGE 2023. Elaboração: Érico Santana.

3.3 RECEITAS E TRANSFERÊNCIAS CORRENTES DOS MUNICÍPIOS DO CISGA

Retomando brevemente a discussão apresentada anteriormente no subcapítulo 2.2, onde a Reforma do Estado brasileiro, ocorrida na década de 1980, transformou o Brasil em uma federação trina, atribuindo maiores obrigações aos municípios, que passaram a integrar o pacto federativo e executar políticas públicas antes a cargo dos estados e da União, frisa-se que a descentralização política não veio acompanhada da descentralização fiscal—financeiro, fortemente concentrada na União. A capacidade financeira dos municípios, portanto, não é proporcional às operações que estes são obrigados a desenvolver com objetivo de ofertar bem-estar social à população e promover o desenvolvimento local. Reforça-se o que sinalizou Peres e Santos (2020) que no ano de 2016 a União concentrou em torno de 53% da receita disponível do país, frente a 26% dos estados e 21% dos municípios (PERES e SANTOS, 2020, p. 06).

Em termos econômicos, é importante frisar ainda as desigualdades entre os próprios municípios quanto à capacidade de recolher e captar recursos. No primeiro caso, aponta-se que quase metade dos municípios brasileiros tem alta dependência de repasses de recursos provenientes dos governos estaduais e principalmente da União.

A proporção de municípios do Rio Grande do Sul que compunham 90%, ou mais, de sua receita corrente no ano de 2020 a partir de transferências principalmente da União, correspondia a 112 municípios de um total de 497, ou seja, 22,5% (MALI, 2021). Esse valor compreende a quase metade da escala nacional, quando a dependência de repasses igual ou superior a 90% para a composição da receita corrente dos municípios brasileiros chegou a 48,5%. Dentre os municípios que compõem o CISGA, em 2020 três estavam incluídos nesse cenário: Cotiporã (90,1%), Pinto Bandeira (91,5%) e São Jorge (92,3%). (SICONFI, 2023).

Em 2020, as transferências recebidas pelos municípios para composição de suas receitas correntes foram mais significativas, principalmente devido o direcionamento de recursos por parte da União devido a influência e o impacto da pandemia de covid-19. Contudo, em 2022, conforme demonstrado na tabela 6, a dependência de repasses configura um cenário igualmente acentuado. Entre os 26 municípios que compõem o consórcio, nove dependem de cessão entre 60% e 70% de outros entes para compor sua receita corrente. Sete municípios dependem de transferência entre 70% e 80%. No mesmo sentido, oito municípios obtêm entre 80% e 90% de sua receita corrente total a partir de tais transferências.

Tabela 6: Receitas e transferências correntes totais dos municípios consorciados ao CISGA - 2022

Municípios	Receitas Correntes Total 2022	Transferências Correntes 2022	Transferência da União e estado em % na composição da receita corrente total
André da Rocha	R\$ 21.218.863,76	R\$ 18.730.905,25	88,3%
Antônio Prado	R\$ 70.749.599,19	R\$ 51.739.422,11	73,1%
Bento Gonçalves	R\$ 610.721.274,40	R\$ 354.815.654,51	58,1%
Carlos Barbosa	R\$ 216.627.932,70	R\$ 141.839.884,88	65,5%
Caxias do Sul	R\$ 2.381.713.641,32	R\$ 1.120.005.391,85	47,0%
Coronel Pilar	R\$ 21.678.060,00	R\$ 17.438.094,20	80,4%
Cotiporã	R\$ 29.454.991,03	R\$ 24.940.758,70	84,7%

Fagundes Varela	R\$ 27.167.673,59	R\$ 21.589.284,62	79,5%
Farroupilha	R\$ 371.712.085,46	R\$ 242.599.034,46	65,3%
Flores da Cunha	R\$ 178.300.769,86	R\$ 120.058.594,40	67,3%
Garibaldi	R\$ 198.061.351,58	R\$ 124.555.200,12	62,9%
Guaporé	R\$ 136.608.988,47	R\$ 90.412.899,53	66,2%
Monte Belo do Sul	R\$ 25.847.367,02	R\$ 20.621.689,27	79,8%
Nova Araçá	R\$ 36.703.649,83	R\$ 27.926.394,25	76,1%
Nova Bassano	R\$ 53.260.765,53	R\$ 35.820.633,41	67,3%
Nova Pádua	R\$ 25.695.880,57	R\$ 19.839.560,81	77,2%
Nova Prata	R\$ 148.793.912,53	R\$ 93.230.540,94	62,7%
Nova Roma do Sul	R\$ 32.989.501,18	R\$ 26.430.950,31	80,1%
Paraí	R\$ 46.976.818,63	R\$ 35.569.731,10	75,7%
Pinto Bandeira	R\$ 23.153.619,15	R\$ 20.492.647,26	88,5%
Protásio Alves	R\$ 22.985.088,51	R\$ 19.668.283,01	85,6%
Santa Tereza	R\$ 18.948.751,52	R\$ 16.628.561,85	87,8%
São Jorge	R\$ 23.426.900,57	R\$ 20.443.636,08	87,3%
São Marcos	R\$ 109.606.581,26	R\$ 72.478.410,98	66,1%
Veranópolis	R\$ 142.603.410,99	R\$ 94.226.875,51	66,1%
Vila Flores	R\$ 35.766.633,93	R\$ 26.615.403,02	74,4%

Fonte: SICONF, 2023. Elaborado pelo autor.

Apenas Caxias do Sul possui arrecadação própria maior que os repasses recebidos por outros entes. Em 2022, isso representou 53% da receita corrente, o que denota um município com realidade, ao que se refere a arrecadação, distinta da maioria dos demais que compõem o consórcio. Em valores brutos, trata-se de uma quantia superior a um bilhão de reais. Ao comparar com outro município, Bento Gonçalves, que também possui elevado recolhimento próprio (aproximadamente 42% da composição total), este arrecada o equivalente a 31,7% do montante de Caxias do Sul.

Outros quatro municípios com elevada arrecadação que requer destaque correspondem a: Farroupilha, Garibaldi, Flores da Cunha e Carlos Barbosa. Estes tiveram crescimento populacional, no período de 2010-2022, respectivamente, de 9,8%, 11,9%, 13,8%

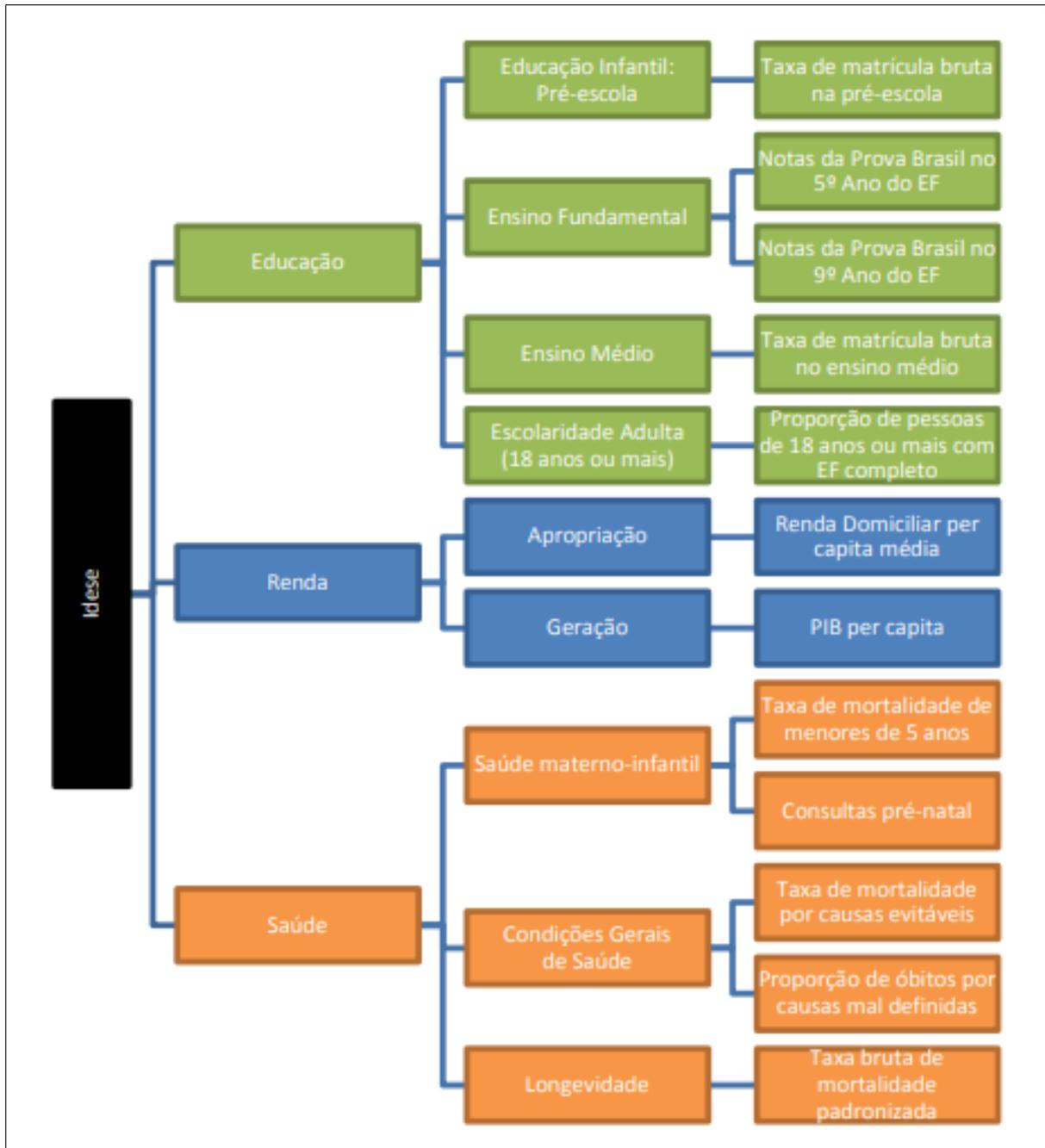
3.4 ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO (IDESE), PRODUTO INTERNO BRUTO (PIB) E PRODUTO INTERNO BRUTO *PER CAPITA*

O Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE) corresponde a um indicador que conta com doze parâmetros divididos em três blocos: Educação, Renda e Saúde. Esse índice é inspirado no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), considerando as especificidades dos municípios gaúchos na sua formulação.

A base de dados presente em setores de planejamento do estado do Rio Grande do Sul permite a escolha de variáveis empiricamente mais precisas e teoricamente mais sólidas do que o IDH-PNUD, melhorando a qualidade do índice. “Os dados existentes permitem a divulgação anual do índice em nível municipal, o que não é feito pela versão municipal do IDH, o IDHM”. (KANG, et al, s.d., p. 2)

A principal fragilidade que envolve o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é a periodicidade de seus dados, emitidos a cada dez anos. Por essa questão, usa-se neste trabalho dados do IDESE para analisar os municípios que compõem o território do CISGA. O índice IDESE, inspirado pelo IDH, é composto por três blocos: Educação, Renda e Saúde. O bloco da educação é subdividido em quatro variáveis e posteriormente em cinco sub-blocos. O bloco da renda é subdividido em duas variáveis e dois sub-blocos. Por fim, o bloco da educação é subdividido em três variáveis e em cinco sub-blocos (figura 5).

Figura 5: Organograma do IDESE



Fonte: KANG, et al, s.d.

O índice final, tal como no IDH, varia de 0 a 1, sendo que quanto mais próximo a 1, melhor o indicador do município. Quanto mais distante de 1 há a ocorrência de deficiências nos blocos. Os indicadores do IDESE (2020) dos municípios que compõem o CISGA estão descritos na tabela 7, a seguir. Nela, consta o resultado final do índice e também por blocos (educação, renda e saúde). Além disso, apresenta-se o *ranking* dos municípios em relação ao estado, composto por 497 unidades federativas municipais.

Tabela 7: IDESE dos municípios do CISGA - 2020

MUNICÍPIOS	IDESE	BLOCO EDUCAÇÃO	BLOCO RENDA	BLOCO SAÚDE	RANKING: IDESE
Carlos Barbosa	0.896	0.816	0.951	0.921	1
Veranópolis	0.860	0.829	0.839	0.911	5
Paráí	0.838	0.811	0.787	0.917	16
Fagundes Varela	0.833	0.754	0.816	0.930	21
Garibaldi	0.830	0.739	0.860	0.889	28
Nova Bassano	0.827	0.777	0.795	0.910	31
Flores da Cunha	0.825	0.769	0.817	0.889	34
Nova Roma do Sul	0.824	0.727	0.819	0.925	37
Nova Araçá	0.824	0.810	0.774	0.887	39
Farroupilha	0.823	0.826	0.758	0.886	40
Bento Gonçalves	0.823	0.766	0.797	0.906	43
São Marcos	0.823	0.835	0.752	0.882	44
Antônio Prado	0.821	0.789	0.794	0.880	49
Cotiporã	0.813	0.792	0.742	0.906	61
Caxias do Sul	0.811	0.774	0.788	0.871	69
Protásio Alves	0.810	0.788	0.741	0.902	70
São Jorge	0.807	0.795	0.721	0.906	82
Vila Flores	0.802	0.737	0.767	0.902	102
Nova Prata	0.799	0.766	0.759	0.871	109
Nova Pádua	0.789	0.805	0.666	0.895	137
Guaporé	0.783	0.758	0.712	0.879	158
André da Rocha	0.777	0.640	0.813	0.878	182
Coronel Pilar	0.765	0.729	0.659	0.906	230
Monte Belo do Sul	0.763	0.771	0.615	0.904	238
Santa Tereza	0.759	0.716	0.678	0.882	252
Pinto Bandeira	0.712	0.674	0.550	0.911	401

Fonte: DEE, 2020.

O destaque nesse seguimento corresponde ao município de Carlos Barbosa, puxado principalmente pelo bloco renda e saúde. Esse município possui também o maior IDESE do Rio

Grande do Sul, dentre todos os 497 municípios. Destaca-se também Veranópolis, com o quinto maior índice do estado, este puxado principalmente pelo bloco saúde e renda.

Na outra ponta, Pinto Bandeira, mesmo alcançando um elevando índice no bloco saúde, possui o menor IDESE entre os municípios do CISGA, sendo o único a obter valor inferior a 0.600 no bloco renda (0.550). Dentre os 497 municípios do estado, ele configura na 400ª posição. Outro destaque a se pontuar corresponde a Caxias do Sul, estando em 15º no *ranking* dos municípios consorciados e em 69º no estado, com um índice geral de 0.811, abaixo de Bento Gonçalves e Farroupilha, mas acima de Protásio Alves, André da Rocha e Guaporé.

No que se refere ao PIB e ao PIB *per capita*, o primeiro corresponde a soma dos Valor Adicionado Bruto (VABs) setoriais e dos impostos, sendo uma medida econômica, a principal delas, usada para calcular o tamanho total de uma economia. A título de elucidação, o Valor Adicionado Bruto (VAB) corresponde as somas dos valores produzidos no setor primário (agropecuária e extrativismo), secundário (indústria e construção civil) e terciário (comércio e serviço) em uma determinado município, região, estado ou país.

No Rio Grande do Sul, “os setores da Indústria e dos Serviços participaram respectivamente com 22,5% e 68,8% do VAB em 2019. O setor Agropecuário possui somente 8,6%, mas possui uma forte associação com o setor industrial” (IBGE, 2020, online). O estado tem a quarta economia do Brasil pelo tamanho do Produto Interno Bruto – PIB e participa com 6,5% do PIB nacional (IBGE, 2020). O Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul ainda vai destacar que

embora a estrutura setorial do VAB do Rio Grande do Sul confirme a forte participação do Setor de Serviços, que apresentou grande crescimento durante as duas últimas décadas, pode-se dizer que a economia gaúcha é impulsionada por dois setores hegemônicos: a Agropecuária e a Indústria de Transformação (O Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul, 2020, p. 112).

Esses parâmetros, no Rio Grande do Sul, são calculados pelo Departamento de Economia e Estatística (DEE), em convênio com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e divulgado anualmente, tanto dos seus 497 municípios como das contas regionais do estado.

O PIB *per capita*, por sua vez, é calculado a partir da divisão do PIB pelo número de habitantes do município, região, estado ou país. Ele mede quanto do PIB caberia a cada indivíduo de um país (ou município, região, estado etc.) se todos recebessem partes iguais em

um período corresponde a um ano. O PIB *per capita* é um índice calculado em forma de média, ou seja, não significa que toda a população receba o valor resultante do cálculo final. Logicamente, há distorções devido as assimetrias fruto das diferenças de classes, sociais e, conseqüentemente, de rendimentos. Contudo, é um parâmetro interessante que auxilia a calcular a riqueza expressa em determinado núcleo, mesmo com suas assimetrias, seja em um município ou em país.

Os indicadores do PIB e PIB *per capita* (2020) dos municípios que compõem o CISGA estão descritos na tabela 8, a seguir.

Tabela 8: PIB e PIB *per capita* dos municípios do CISGA - 2020

Municípios	PIB de 2020 (em R\$)	Participação no PIB do RS de 2020	Ranking de 2020 (do PIB no RS)	PIB <i>per capita</i> (em R\$) - 2020
Caxias do Sul	25.965.161.310	5,51%	2	50.178,98
Bento Gonçalves	6.450.900.600	1,37%	13	52.961,75
Farroupilha	3.607.729.923	0,77%	22	49.379,70
Carlos Barbosa	3.078.517.379	0,65%	32	101.799,46
Garibaldi	2.302.654.875	0,49%	38	64.973,33
Flores da Cunha	1.948.953.361	0,41%	45	62.741,96
Veranópolis	1.633.450.462	0,35%	55	61.562,98
Nova Prata	1.323.123.237	0,28%	68	47.856,02
São Marcos	968.734.037	0,21%	90	44.728,69
Guaporé	960.169.808	0,20%	91	36.975,12
Antônio Prado	670.901.342	0,14%	114	51.429,77
Nova Bassano	622.403.225	0,13%	120	62.209,22
Paráí	313.957.023	0,07%	177	40.631,17
Nova Araçá	263.689.994	0,06%	204	54.639,45
Vila Flores	212.817.774	0,05%	240	62.667,19
Nova Roma do Sul	200.991.302	0,04%	251	54.073,53
Cotiporã	165.954.254	0,04%	277	50.156,30
Fagundes Varela	137.478.414	0,03%	313	50.156,30
São Jorge	91.678.320	0,02%	399	32.556,22

André da Rocha	88.611.305	0,02%	401	65.980,12
Nova Pádua	78.854.921	0,02%	420	30.826,79
Monte Belo do Sul	74.341.260	0,02%	428	29.383,90
Protásio Alves	68.234.552	0,01%	445	35.208,75
Pinto Bandeira	64.220.040	0,01%	451	21.152,85
Santa Tereza	43.107.304	0,01%	492	24.975,26
Coronel Pilar	39.997.195	0,01%	494	24.781,41

Fonte: DEE, 2020.

Destaca-se com o PIB mais elevado da região em 2020, e o 2º do estado, o município de Caxias do Sul, seguidos por Bento Gonçalves, Farroupilha, Carlos Barbosa e Garibaldi, estes os mais industrializados da região em análise. Em participação percentual no PIB (2020), Caxias do Sul tem uma participação de 5,51%. A nível de comparação, Porto Alegre, capital do estado, conta com participação de 16,15% no mesmo ano, Canoas 4,06% e Gravataí 2,57%, que correspondem a municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre, aparecem como terceira e quarta colocada no *ranking*, respectivamente.

Os municípios do CISGA que possuem menor destaque no PIB estadual, próximo ou abaixo da posição 400º e com participação percentual igual ou inferior a 0,02%, correspondem a São Jorge (399º), André da Rocha (401º), Nova Pádua (420º), Monte Belo do Sul (428º), Protásio Alves (445º), Pinto Bandeira (451º), Santa Tereza (492º) e Coronel Pilar (494º). Correspondem aos municípios, juntamente com Fagundes Varela, que têm as menores populações do bloco, inferior a três mil habitantes, o que também ajuda a explicar o fato de terem os menores PIB do território do consórcio. Nessa perspectiva, e com exceção de Fagundes Varela, das onze posições mais baixas do IDESE, oito delas são compostas por algum desses municípios. Dentre os oito, sete apresentam menor indicador no bloco renda do IDESE.

No tocante ao PIB *per capita*, o índice no Rio Grande do Sul aumentou em 88% entre 2010 e 2019, ou seja, em um período de dez anos, passando de R\$ 22.556,00 para R\$ 42.406,09 (Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul, 2021). Esse crescimento supera o brasileiro, que passou de R\$ 19.876,68 para R\$ 35.161,70 neste mesmo período. Segundo o estudo, “os municípios do Rio Grande do Sul que apresentaram os maiores PIB *per capita* em 2019 são predominantemente pouco populosos e apresentam significativa participação da indústria em sua economia” (Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul, 2021, p. 117).

Carlos Barbosa também se destaca nesse cenário por possuir o maior PIB *per capita* entre os municípios destacados. Trata-se de um município com população de 30.418 habitantes (IBGE, 2022) e participação relevante do setor industrial na composição do seu PIB. É também, a única experiência a ultrapassar cem mil reais entre os municípios analisados, precisamente R\$ 101.799,46 em 2020. Essa questão também ajuda a explicar o crescimento populacional do município nos censos do IBGE de 2010 e 2022, com variação positiva de 20,7%, a segunda da região em estudo, atrás de Nova Araçá (23,8%). Corresponde também a um percentual de diferença em relação a Garibaldi e André da Rocha, 2° e 3° colocados no *ranking*, de 36,2% e 35,2%, respectivamente.

Entre os municípios expostos, seis possuem o PIB *per capita* em 2020 entre R\$ 60.000,00 e R\$ 69.999,00 (André da Rocha, Garibaldi, Flores da Cunha, Vila Flores, Nova Bassano e Veranópolis). Outros sete possuem o indicador entre R\$ 50.000,00 e R\$ 59.999,00 (Nova Araçá, Nova Roma do Sul, Bento Gonçalves, Antônio Prado, Caxias do Sul, Cotiporã e Fagundes Varela). Entre a faixa que corresponde R\$ 40.000,00 e R\$ 49.999,00 estão quatro urbes (Farroupilha, Nova Prata, São Marcos e Paraí). A penúltima classe comporta o intervalo entre R\$ 30.000,00 e R\$ 39.999,00, compreendendo quatro municípios (Guaporé, Protásio Alves, São Jorge e Nova Pádua). Por fim, outros quatro municípios (Monte Belo do Sul, Santa Tereza, Coronel Pilar e Pinto Bandeira) estão na faixa do PIB *per capita* entre R\$ 20.000,00 e R\$ 29.999,00.

3.5 IDSC - ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DAS CIDADES – BRASIL

O IDSC corresponde a um índice que visa auxiliar os municípios brasileiros a monitorar suas ações no que diz respeito aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). Segundo o IDSC Brasil

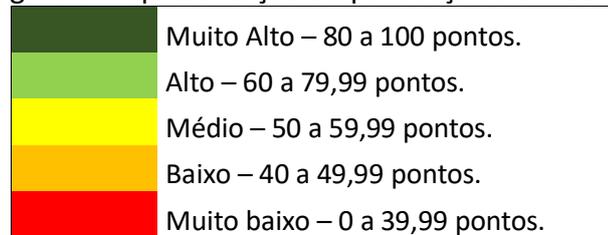
A intenção é orientar a ação política de prefeitos e prefeitas, definir referências e metas com base em indicadores e facilitar o monitoramento dos ODS em nível local. Há um índice para cada objetivo e outro para o conjunto dos 17 ODS, de modo que seja possível avaliar os progressos e desafios dos municípios brasileiros para o cumprimento da Agenda 2030, de modo geral, e para cada objetivo que ela estabelece, em particular (IDSC, online).

Nota-se que a ferramenta é voltada principalmente para o uso e acompanhamento dos municípios para medirem seu desempenho segundo os objetivos da ONU. Contudo, as análises vão além dessa escala, sendo possível comparar dados em recortes maiores, como regiões metropolitanas e estados. Também é possível comparar dados de municípios de acordo a características demográficas e sociais, além de outros parâmetros que extrapolam questões territoriais (IDSC, online).

A ferramenta também possui o objetivo de “guiar as prioridades dos governos locais de acordo com os desafios identificados a partir da análise de dados” (IDSC, online) a partir de dados atualizados e disponíveis publicamente por instituições governamentais e oficiais do Brasil. “Ao todo, o índice é composto por 100 indicadores, referentes às várias áreas de atuação da administração pública” (IDSC, 2023, online).

O IDSC varia de 1 a 100. Quanto mais próximo a 100, melhores são os resultados obtidos para atingir as metas dos ODS. “O sistema de classificação por cores (verde, amarelo, laranja e vermelho) indica, portanto, em que medida um município está longe de atingir o objetivo. Quanto mais próximo do vermelho, mais distante de alcançar o ODS” (IDSC, online), como demonstrado em representação a seguir:

Figura 6: Representação de pontuação do IDSC-BR



Fonte: IDSC, 2023. Elaboração própria.

A mesma metodologia foi aplicada para os 5570 municípios brasileiros para gerar classificações e comparações de desempenhos entre eles. Na tabela 9, é demonstrado a posição dos municípios do CISGA em relação a este índice, tendo como base os 5570 entes municipais do país.

Tabela 9: IDSC dos municípios do CISGA – 2023

Municípios	Pontuação Geral de 100	Classificação Geral de 5570	Nível de Desenvolvimento Sustentável
Cotiporã	58,87	102	Médio
Santa Tereza	54,24	637	Médio
Bento Gonçalves	54,20	646	Médio
São Marcos	52,90	863	Médio
Monte Belo do Sul	52,71	902	Média
Flores da Cunha	52,69	905	Médio
Veranópolis	52,63	920	Médio
Caxias do Sul	52,44	952	Médio
Garibaldi	52,10	1028	Médio
Nova Pádua	51,89	1076	Média
Carlos Barbosa	51,69	1116	Médio
Fagundes Varela	51,44	1186	Médio
São Jorge	51,42	1190	Médio
Farroupilha	51,01	1397	Médio
Nova Roma do Sul	50,41	1486	Médio
Pinto Bandeira	50,06	1579	Médio
Protásio Alves	49,68	1686	Baixo
André da Rocha	49,63	1697	Baixo
Nova Prata	49,36	1774	Baixo
Coronel Pilar	48,76	1991	Baixo
Guaporé	48,53	2071	Baixo
Vila Flores	47,90	2273	Baixo
Nova Araçá	47,86	2296	Baixo
Paráí	47,66	2371	Baixo
Nova Bassano	47,38	2471	Baixo
Antônio Prado	46,86	2665	Baixo

Fonte: IDSC, 2023. Elaboração própria.

A partir de uma análise geral do índice, afirma-se que somente 45 municípios tem o IDSC alto, destes, 37 no estado de São Paulo. Reforça-se que as cidades estão classificadas pela pontuação final. Essa pontuação mede o progresso total das cidades para a realização de

todos os 17 ODS. Uma pontuação 100 indica a realização ótima dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

No Rio Grande do Sul, não constam municípios com índice alto. O mais bem posicionado no estado é Cotiporã, 102º da lista e sendo classificado com o nível de desenvolvimento sustentável médio. Ele se destaca positivamente, com classificação muito alta nos ODS 10 (reduzir as desigualdades), 11 (cidades e comunidades sustentáveis), 12 (produção e consumo sustentáveis) e 14 (proteger a vida marinha).

No território de atuação do CISGA, além de Cotiporã, outros quinze municípios possuem o IDSC médio, totalizando dezesseis entes municipais, ou, 61,5%. Os outros dez municípios possuem o IDSC baixo, o que corresponde a 38,5%.

O município com a classificação menos acentuada no CISGA foi Antônio Prado, alcançando a posição 2665º da lista nacional e com o nível de desenvolvimento sustentável baixo. Ele se destaca negativamente, com classificação muito baixa, nos ODS 2 (erradicar a fome), 6 (água potável e saneamento), 9 (indústria, inovação e infraestrutura), 15 (proteger a vida terrestre), 16 (paz, justiça e instituições eficazes) e 17 (parcerias para a implementação dos objetivos).

4. AS AÇÕES E PROJETOS DO CISGA E A CONSONÂNCIA COM O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL NO TERRITÓRIO DE ATUAÇÃO DO CONSÓRCIO

Neste capítulo, investiga-se os projetos do CISGA no seu território de atuação e a consonância dos mesmos com o desenvolvimento sustentável. Para tanto, analisa-se os principais projetos de atuação do consórcio (Sistema de Inspeção Municipal; programa de coleta, transbordo, transporte, tratamento e destinação final dos resíduos sólidos para todos os 26 municípios membros do consórcio; o PMI da água e do esgoto; projeto Inova Juntos) e o que se materializou no território a partir de tais programas.

Também é discutido sobre as formações regionais anteriores ao consórcio (COREDES, associações etc.) e qual a influência dessas organizações sobre o CISGA, especialmente no que se refere a identidade e articulação regional.

Outras discussões que são tecidas neste capítulo correspondem a relação do consórcio com outros atores institucionais (governo estadual, governo federal, entre outros) e dificuldades de cooperação entre esses membros; bem como debate-se sobre a saída de municípios do consórcio, o não ingresso de outros e como ocorre a participação da sociedade civil nesse arranjo.

4.1 COMPOSIÇÃO DO CONSÓRCIO

Constituído em 2011 e começando a operar em 2012 após assinatura do protocolo de intenções, do estatuto e demais atos legais, o CISGA iniciou suas atividades naquele ano contando com uma equipe de cinco pessoas: assessor jurídico (20 horas), contador (20 horas), supervisor administrativo (40 horas), auxiliar administrativa (40 horas), além do diretor executivo. Com exceção do último, os demais foram admitidos via concurso público regidos pela CLT (Consolidação das Leis do Trabalho), como orienta o inciso 2º do artigo 6º da Lei Federal Nº 11.107 (Lei dos Consórcios Públicos – LCP, 2005):

O consórcio público, com personalidade jurídica de direito público ou privado, observará as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, à celebração de contratos, à prestação de contas e à admissão de pessoal, que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943 (BRASIL, 2005, online).

Em 2023, com a admissão de cinco municípios, totalizando 26 no total, o CISGA apresentava uma composição de nove funcionários: três auxiliares administrativos, um contador, um assessor jurídico, uma supervisora administrativa (esses via CLT); dois assessores executivos, e o diretor executivo (cargos de comissão). Para o cargo de diretor executivo há exigência de qualificações prévias, como formação em curso de nível superior e experiência na área de administração pública. Também é preciso a aprovação do candidato pela maioria absoluta da assembleia do consórcio, a qual cada prefeito possui direito de voto, sendo possível também a indicação de três postulantes para a votação dos pares. Fato importante a ser mencionado é a manutenção do atual diretor executivo, Rudimar Caberlon, que ocupa o cargo desde 2014, sendo assegurado por sucessivos presidentes, que possuem mandatos de dois anos. Ou seja, no período entre 2014 e 2023 ocorreram seis mandatos de presidentes do CISGA e duas eleições municipais. O Estatuto do CISGA, na seção VI “da diretoria executiva” e artigo 20, indica que

A Diretoria Executiva é órgão de execução, subordinado ao Comitê de Administração, constituído pelos Diretor Executivo, Assessores Executivos, Supervisor Administrativo, Auxiliares Administrativos, Contador, Assessor Jurídico e Auxiliar de Serviços Gerais, todos integrantes do quadro de pessoal do CISGA (CISGA, 2011, p. 4).

No segundo semestre de 2023 estava previsto a nomeação de mais um auxiliar administrativo a partir de concurso público aberto no corrente ano para atendimento de demandas de compras compartilhadas e projetos que o consórcio possui. Sobre a estrutura administrativa do CISGA, Caberlon (2023) sinaliza que

Nós funcionamos como uma estrutura administrativa. A equipe técnica do CISGA é formada pelos técnicos dos municípios. Por exemplo, quando vamos discutir o pregão de medicamentos, nós reunimos os farmacêuticos dos municípios associados, porque são eles que conhecem a realidade, eles que tem a vivência prática, essa troca de informação do consórcio, com a experiência deles, a expertise deles, e com o suporte técnico administrativo nosso, se consegue fazer um bom trabalho. Caso contrário, o CISGA teria que ter em várias áreas técnicos concursados no quadro, que também seria importante, mas o fato dos técnicos estarem lá na ponta prestando serviço, atendendo, ‘botando o pé no barro, na poeira’ dá uma qualidade de visão importante, porque ao mesmo tempo que a gente alinha um município que tem uma

estrutura enxuta, tem município com estrutura já maior, então essa troca de experiência é importante entre eles e entre a gente (Informação verbal).⁸

Fica evidenciado, a partir da sinalização acima, a natureza do consórcio de estrutura administrativa e não técnica. Ou seja, a função do CISGA não é prestar serviços diretamente a população do(s) território(s), mas apoiar os municípios, que são os responsáveis por ofertar serviços públicos diretamente à população, para que eles realizem essas atividades diversas de forma enxuta e eficiente.

Organizacionalmente, o CISGA é constituído por seis órgãos: I) Assembleia Geral; II) Câmaras Setoriais; III) Comitê de Administração; IV) Conselho Fiscal; V) Controladoria; e VI) Diretoria Executiva.

A Assembleia Geral corresponde a instância deliberativa suprema do CISGA, formada pelos prefeitos municipais. As Câmaras Setoriais (administração/fazenda, agricultura, educação, meio ambiente, saúde, segurança pública e turismo) são órgãos de planejamento, subordinados à Diretoria Executiva, constituídos por seu coordenador, vice coordenador (a) e secretário (a), todos prefeitos consorciados. O Comitê de Administração é órgão de administração, constituído pelo presidente, vice-presidente e secretário; sendo escolhidos dentre os membros da Assembleia Geral. O Conselho Fiscal e a Controladoria trabalham conjuntamente, tendo como objetivos a fiscalização e o controle de forma autônoma. O primeiro é constituído por membros dos entes consorciados que não componham o Comitê de Administração e o segundo por integrantes do quadro do CISGA. Por fim, A Diretoria Executiva é órgão de execução, subordinado ao Comitê de Administração (CISGA, 2011).

No tocante a sustentabilidade financeira do consórcio, pois parte-se do princípio de haver equilíbrio nesse sentido, cada membro consorciado tem uma cota mensal a ser transferida, esta calculada a partir de uma cesta de índices, estabelecido em contrato, com duração de doze meses, sendo renovado posteriormente por mesmo período. O valor de contribuição não é o mesmo para todos os membros, variando a partir de dados como a população de cada município, o PIB local e, também, por uma cota fixa. Nesse sentido, o rateio mantém a estrutura funcionado, sem depender de outras fontes. Além disso, é captado como recurso um valor de cota de ingresso, após o município postulante a adesão ter sua aprovação

⁸ Entrevista concedida por Rudimar Caberlon. Entrevista I. [jul. 2023]. Entrevistador: Érico José de Souza Santana. Garibaldi, 2023. 1 arquivo .mp3 (60 min.). A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice B desta dissertação.

concedida pela câmara municipal local e pela assembleia do CISGA. O valor corresponde a R\$ 12 mil reais, neste caso, independentemente do tamanho do município, da população e da receita da urbe a se consociar.

Pode ocorrer, como de fato este cenário estabeleceu-se anteriormente em 2017, 2018 e 2020, após deduzidos os custeios com pessoal e materiais administrativos (documentos, materiais de divulgação e de uso interno etc.), sobras de valores em seguida ao término do ano fiscal. Nesse caso, foi realizado compras de equipamentos para a gerência dos municípios. Ou seja, a partir do fundo captado pelo consórcio e posterior saldo, em 2017 foram adquiridas câmeras de vigilância eletrônica pelo CISGA e repassadas para os municípios implantarem sistema de monitoramento. No ano de 2018, o saldo fiscal do ano foi transferido para a Polícia Civil. Esta pesquisa não identificou se houve intermédio do governo estadual, nem o valor repassado à época. No ano de 2020, período pandêmico, os valores foram destinados para aquisição de testes rápidos para detecção do vírus SARS-CoV-2, responsável pela COVID-19. Apesar de ser um consórcio de estrutura administrativa, nestes casos observa-se, mesmo que de forma pontual, momentos em que o CISGA equipou os municípios consorciados com aparelhagem física, o que provavelmente se converte em desdobramentos espaciais em curto e médio prazo, gerando um maior controle do território, no caso do monitoramento por vídeo em tempo real, associado a injeção de recursos na polícia judiciária.

Ainda sobre a composição e estruturação do CISGA, ocorrem quatro assembleias ordinárias por ano (assembleias trimestrais), em janeiro, março, julho e novembro. Nesses espaços acontecem discussões das ações do consórcio, desde as ações concretas ao planejamento de curto, médio e longo prazo, dando suporte para que os municípios consigam atender suas obrigações constitucionais.

Por fim, o consórcio aponta uma taxonomia de quatro blocos de municípios a partir do contexto que envolve população, receitas correntes e polarização de serviços em escala regional: a) Caxias do Sul e Bento Gonçalves, correspondente aos dois maiores municípios do bloco; b) Farroupilha; c) Guaporé, São Marcos, Veranópolis, Garibaldi, Carlos Barbosa, Nova Prata, Flores da Cunha (este retornou para o consórcio em 2023); d) por fim, o quarto bloco correspondente principalmente aos municípios com menos de 13 mil habitantes, André da Rocha, Antônio Prado, Coronel Pilar, Cotiporã, Fagundes Varela, Monte Belo do Sul, Nova Araçá, Nova Bassano, Nova Pádua, Nova Roma do Sul, Paraí, Pinto Bandeira, Protásio Alves, Santa Tereza, São Jorge e Vila Flores. Apesar de contextos distintos, como absorver o município

de menor população no Rio Grande do Sul, caso de André da Rocha, e o segundo maior, Caxias do Sul, o CISGA afirma haver relações de equilíbrio entre os pares, o que será debatido em momento posterior neste trabalho.

4.2 PRINCIPAIS AÇÕES E PROJETOS DE ATUAÇÃO DO CISGA

As ações do consórcio são divididas em dois grupos. O primeiro, que abarca todo o efetivo técnico do órgão, correspondente as compras compartilhadas, detalhadas em parágrafo abaixo. O segundo perfaz aos projetos a qual participa diretamente o CISGA, a destacar quatro: a) o Serviço de Inspeção Municipal – SIM; b) o programa de coleta, transbordo, transporte, tratamento e destinação final dos resíduos sólidos para todos os 26 municípios membros do consórcio; c) o PMI (Procedimento de Manifestação de Interesse) de serviço de água e saneamento; d) o Projeto Inova Juntos.

As compras compartilhadas têm como objetivo produzir economicidade aos municípios. Entende-se que maiores volumes de compras correspondem a uma maior economia gerada. Esse cenário justifica o fato de os servidores estarem diretamente envolvidos nesse segmento, inclusive, pela ampliação do quadro no ano de 2023, o que está diretamente ligado ao acréscimo de novos membros ao consórcio, necessário para atender a esta linha de trabalho. O objetivo, assinalado pelo consórcio, é ampliar também o leque de licitação que o CISGA realiza, produzindo, assim, mais economicidade. Diante do exposto, é possível compreender como municípios de pequeno porte populacional, a exemplo de André da Rocha (1.135 habitantes, IBGE, 2022), ao estarem consorciados com Caxias do Sul, podem diretamente ser beneficiados no que envolve as compras compartilhadas, tendo o consórcio como nó desta rede.

4.2.1 SERVIÇO DE INSPEÇÃO MUNICIPAL – SIM E O SISTEMA BRASILEIRO DE INSPEÇÃO DE PRODUTOS DE ORIGEM ANIMAL - SISBI-POA

O primeiro projeto a ser destacado nesta pesquisa, refere-se ao Serviço de Inspeção Municipal – SIM (figura 7). O selo, atribuído após certificação, garante para o mercado

consumidor que o produto foi elaborado e processado com as qualidades sanitárias que exigem os órgãos reguladores, estimulando, por exemplo, o desenvolvimento econômico dos produtores, debate que será retomado adiante.

Pode-se afirmar, portanto, que o SIM é um órgão responsável por garantir a segurança alimentar, objetivando assegurar a qualidade higiênico sanitária dos produtos alimentícios fruto de estabelecimentos abatem animais, produzam matéria-prima, manipulem, beneficiem, preparem, embalem, transformem, envasem, acondicionem, depositem e industrialize produtos de origem animal e ainda aqueles produtores de alimentos vegetais minimamente processados.

Figura 7: Serviço de Inspeção Municipal (SIM) – Divulgação CISGA – 2022

Fonte: CISGA, 2023

No que envolve a discussão sobre desenvolvimento econômico dos produtores, o SIM representa uma oportunidade de elevação de renda e, conseqüentemente, melhoria na qualidade de vida dos atores envolvidos. Debatido na seção 2.4 “Desenvolvimento, Desenvolvimento Sustentável e Geografia” deste trabalho, o termo desenvolvimento tornou-

se sinônimo de desenvolvimento econômico, difundindo-se principalmente na segunda metade do século XIX. Luiz Carlos Bresser-Pereira (2006) vai sinalizar sobre desenvolvimento econômico como “um processo histórico de acumulação de capital e aumento de produtividade pelo qual passa a economia de um país levando ao crescimento sustentado da renda por habitante e à melhoria dos padrões de vida da população dos países” (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 203). Apesar do SIM garantir a segurança alimentar, objetivando assegurar a qualidade higiênico sanitária de produtos alimentícios de origem animal e, conseqüentemente, gerar uma dinâmica econômica aos produtores, esta certificação não garante necessariamente um crescimento sustentado em harmonia com os recursos naturais.

Contudo, fica evidente que a partir de progressos tecnológicos e avanços científicos tornou-se acessível para produtores do sul global, nesse caso de uma porção do estado do Rio Grande do Sul, melhorar sua forma de produzir e alcançar mercados para além da escala local. A discussão que é posta aqui, neste momento, faz referência a tentativa de frear o acesso a tais recursos tecnológicos pelo sul global subdesenvolvido, proposta feita outrora, como na Conferência de Estocolmo, a partir da detecção e associação dos impactos ambientais causados pela ação antrópica.

Vale mencionar, que a difusão do modelo de desenvolvimento de países desenvolvidos, especialmente a estadunidense, é incompatível com as especificidades dos países do Sul. No caso do SIM, parte significativa dos empreendimentos correspondem principalmente a pequenos estabelecimentos, muitos deles reproduzem a gerações o mesmo modo de produzir, o que difere de um modelo homogêneo baseado em multinacionais, comum a países desenvolvidos.

Impor metas similares para os países em diferentes graus de crescimento é uma crítica feita por Menger, Zaffari Júnior e Batista (2016, p. 165). Eles vão sinalizar

que os países desenvolvidos já passaram por um longo período de desenvolvimento (provavelmente mais danoso ao meio ambiente do que o desenvolvimento dos países atualmente, devido as evoluções tecnológicas), que culminou em situação de domínio tecnológico e capital abundante e disponível nas suas economias (MENGER, ZAFFARI JÚNIOR E BATISTA, 2016, p. 165).

Eles complementam que

Dificultar o desenvolvimento dos países que ainda não completaram esse processo seria impossibilitar que eles consigam lidar de maneira mais eficiente com as questões climáticas e que seus menores níveis de poluição sejam logrados às custas dos baixos padrões de vida impostos às suas populações (MENGER, ZAFFARI JÚNIOR E BATISTA, 2016, p. 165).

A discussão que envolvia pautar em mesmas condições países desenvolvidos e países em desenvolvimento, ou mesmo frear o desenvolvimento dos países subdesenvolvidos, como proposto pela Conferência de Estocolmo, penalizaria especialmente aqueles do sul global. O que precisa ser cuidadosamente analisado é que apesar dos ganhos sociais e econômicos que propostas como o SIM venham a acarretar, é igualmente necessário se atentar a outras questões como a poluição do ar, e fontes de energias renováveis é uma solução viável, resíduos industriais sólidos e mesmo o lixo doméstico.

Entre alguns pontos relevantes a serem considerados à adoção do SIM, estão a comercialização dos produtos no mercado formal e institucional, aumentando assim o campo de atuação dos produtores registrados; o uso de selo de qualidade nas embalagens, o que aumenta a credibilidade dos produtos frente aos clientes; e o fornecimento de auxílio técnico por profissionais capacitados para os produtores, o que pode levar ao aumento da produtividade (figura 8). O município, portanto, é quem faz as normas e regulamentos para a fabricação de Produtos de Origem Animal (POA) e essas mercadorias, com selo SIM, só podem ser comercializados dentro dos limites municipais. Outro ponto a destacar, trata-se do impacto na autonomia dos produtores locais, reduzindo a dependência de grandes cadeias do agronegócio do estado do Rio Grande do Sul.

Figura 8: Serviço de Inspeção Municipal (SIM) – Informações e orientações – 2022

O QUE É O SERVIÇO DE INSPEÇÃO MUNICIPAL (SIM)?

É o órgão oficial que fiscaliza os produtos de Origem Animal (carne, leite, ovos, mel, pescados e seus derivados) produzidos para o comércio local.

QUAL O RISCO DO CONSUMO DE ALIMENTOS NÃO INSPECIONADOS?

Os alimentos podem ser fontes de transmissão de inúmeras doenças (tuberculose, brucelose, cisticercose, intoxicação alimentar, etc...), sendo de suma importância que as pessoas conheçam a procedência, de que forma são processados e que garantias de inocuidade e qualidade os alimentos que estão consumindo oferecem.

QUAL O PAPEL DO MÉDICO VETERINÁRIO NO SIM?

Estes profissionais atuam diretamente nos estabelecimentos que abatem, processam, manipulam e beneficiam produtos de origem animal (POA) e estão registrados no Serviço de Inspeção Municipal de cada município.

O QUE SÃO ESTABELECIMENTOS CLANDESTINOS?

São aqueles estabelecimentos não registrados nos Serviços de Inspeção Oficiais (Municipal, Estadual e ou Federal), que abatem animais para consumo ou realizam industrialização de produtos de origem animal.

TUBERCULOSE

BRUCELOSE

CISTICERCOSE

INTOXICAÇÃO ALIMENTAR

SIM E A SAÚDE PÚBLICA

O Serviço de Inspeção Municipal zela pela saúde pública, verificando as condições higiênico-sanitárias em todos os processos de fabricação, garantindo que a população consuma alimentos seguros e inócuos.

Os órgãos de fiscalização devem garantir que o produto chegue à mesa do consumidor com qualidade, inocuidade e procedência, interferindo quando há possibilidade de risco à saúde pública, sempre buscando a regularização das atividades vinculadas aos produtos de origem animal.

CISGA
Consórcio Inter municipal de Desenvolvimento Sustentável do Serra Gaúcha

Fonte, CISGA, 2023

O fortalecimento de agroindústrias familiares comum na região, como de processamento de derivados do leite e da carne, também é impulsionado a partir da aquisição de outro selo: SISBI-POA. Atualmente, o CISGA é credenciado pelo MAPA – Ministério da Agricultura e Pecuária para fornecer esse selo para estabelecimentos dos municípios integrantes do consórcio. Tal certificação objetiva também uma padronização nos procedimentos de inspeção de produtos de origem animal para garantir a segurança alimentar e a inocuidade. Segundo o MAPA

Os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e os **Consórcios Públicos Municipais** podem solicitar a equivalência dos seus Serviços de Inspeção. Para obtê-la, é necessário comprovar que têm condições de avaliar a qualidade e a inocuidade dos produtos de origem animal com a mesma eficiência do Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA, online, 2023. **Grifo nosso**).

Ou seja, para adesão ao SISBI-POA é essencial que os processos e procedimentos de inspeção e fiscalização estejam adequados às normas e requisitos estabelecidos pelo Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA) e implementados pelo MAPA. Quando

um serviço de inspeção, como o SIM (Serviço de Inspeção Municipal), adere ao SISBI-POA, os produtos fiscalizados por essa esfera passam a ter o direito a serem comercializados em âmbito nacional, resultando em abertura de mercado para os produtores rurais. Essa abertura comercial é o fator determinante que mobilizou a articulação do CISGA para aquisição do selo junto aos municípios, extrapolando a escala municipal e regional para a escala estadual e nacional, ressignificando a produção do espaço a partir dessa articulação.

Exemplificando, há credenciado pelo SISB-POA atividades frigoríficas, caso de São Marcos, queijarias em Bento Gonçalves e Antônio Prado, fábrica de mel também em Antônio Prado, processamento de embutidos em Bento Gonçalves, pescado em Guaporé, dentre outras atividades em outros municípios. Portanto, compreende-se que há o fortalecimento da economia regional a partir desse serviço, tendo em consideração a credibilidade junto aos consumidores a partir do uso do selo, isento de perigos e evitando a apreensão de mercadorias, aplicação de multas e interdição do estabelecimento pelas autoridades competentes. Em combinado, esses elementos favorecem o aumento da produção, maior alcance comercial dos produtos regionais no mercado formal, dinamizando a região e sua produção espacial. Segundo relatado em entrevista com a direção executiva do consórcio, houve municípios, sem a citação nominal de quais, que por ter na figura do CISGA essa configuração já implantada e em funcionamento do sistema de inspeção, enxergaram a possibilidade de ingresso no consórcio para atendimento específica desta demanda local, relativizando tempo e esforços que demandaria em maior escala realizando de forma individual para alcance de tal pleito. Portanto, de forma primária, o ingresso de alguns municípios atendia a este propósito, sem que houvesse clara compreensão, por exemplo, de outras atividades desempenhadas pelo consórcio. Na esteira do exposto, entende-se que a motivação que leva cada município a ingressar no consórcio atende a critérios próprios, não necessariamente nas mesmas ordens de prioridades, mas a aquisição dos selos como o SIM e o SISBI-POA em algum grau influenciou a esta adesão.

A título de complementação, o Serviço de Inspeção Municipal, obrigatoriamente, deve contar com técnicos responsáveis pela fiscalização e emissão dos selos, essencialmente médicos veterinários concursados, em seus quadros. Não ocorre, como determinado pela legislação legal, o compartilhamento de técnicos entre os municípios, inclusive pelo fato do médico veterinário, nesses casos, exercer também o papel de polícia vinculado ao município

de atuação, o que denota inspeções regulares. Portanto, pontua-se que não há técnicos do consórcio no processo, estes são vinculados aos municípios.

Coube ao CISGA, ao solicitar administrativamente a equivalência dos seus Serviços de Inspeção junto ao MAPA para aquisição do SISBI-POA, articular todo o processo que, em cadeia, absorveu os membros consorciados, dando origem ao Serviço de Inspeção do CISGA – SICISGA. Sobre isso o consórcio vai assinalar que

O Serviço de Inspeção do CISGA – SICISGA foi criado no ano de 2015 com o objetivo de promover a união dos médicos veterinários dos SIMs dos municípios integrantes do CISGA.

[...] Em 2020 o CISGA se inscreveu para participar do Projeto CONSIM, projeto piloto lançado pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) responsável por promover através de capacitações, consultorias e auditorias a possibilidade dos consórcios aderirem ao Serviço Brasileiro de Inspeção (SISBI) e com isso realizar a comercialização dos produtos de origem animal em território nacional. Em novembro de 2021 o CISGA foi reconhecido como equivalente ao SISBI e obteve a prerrogativa de indicação em todos os escopos: Abate, Carnes e derivados, Leite e derivados, Pescado e derivados, Mel e derivados e Ovos e derivados, através da Portaria nº 459, de 23 de novembro de 2021 (CISGA, 2023, online).

Destaca-se também as articulações promovidas pelo consórcio no sentido de trocas de experiências e capacitações coletivas, ações que deram origem ao SICISGA e que auxiliam no fortalecimento regional das ações que envolvem os serviços de saúde pública a partir da fiscalização e emissão de selos que atestam a qualidade dos produtos de origem animal produzidos e processados na região, beneficiando produtores, consumidores e o território em si. Igualmente importante, reforça-se novamente que é preciso analisar cuidadosamente que apesar dos ganhos sociais e econômicos que o SIM venha a acarretar, é igualmente necessário se atentar a outras questões como a poluição do ar, e fontes de energias renováveis é uma solução viável, resíduos industriais sólidos e mesmo o lixo doméstico.

4.2.2 PROGRAMA DE COLETA, TRANSBORDO, TRANSPORTE, TRATAMENTO E DESTINAÇÃO FINAL DOS RESÍDUOS SÓLIDOS

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS, elenca dezessete objetivos a serem alcançados para transformar o mundo. Dentro eles, o objetivo seis, onze, doze e treze falam, respectivamente, em “água limpa e saneamento”, “cidades e comunidades

sustentáveis”, “consumo e produção responsáveis” e “combate as alterações climáticas”. São objetivos que, direta ou indiretamente, dialogam com os resíduos sólidos que a sociedade produz e descarta. Recolher e direcionar os resíduos sólidos urbanos para tratamento e destinação adequados é uma competência direta dos municípios, tema, inclusive, previsto na Lei nº 12.305/2010 que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos no Brasil, determinando, dentre outros pontos, a desativação dos lixões a céu aberto e que a disposição final de todos os rejeitos do país seja realizada de forma ambientalmente adequada. Vale acrescentar que a Política Nacional de Resíduos Sólidos – PNRS, foi atualizada através do novo marco do saneamento (Lei 14.026 /2020) que, dentre outros pontos, postergou o prazo de ajustamento da disposição final adequada dos rejeitos até 2024 para os municípios que até a data da promulgação da lei tenham elaborado o plano de gestão de resíduos sólidos e que disponham de mecanismos de cobrança que garantam sua sustentabilidade econômico-financeira. O correto cumprimento dessa política, prevista em lei, dialoga com os ODS citadas, melhorando a qualidade de vida da população e contribuindo para um meio ambiente saudável.

Apesar do exposto, Batalha (2015) demonstra que “59% dos municípios brasileiros ainda dispõem seus resíduos em vazadouros a céu aberto ou aterros controlados (lixões com cobertura precária)” (BATALHA, 2015, online). Em 2019, 40,1% do total do lixo produzido no país foi descartado de maneira irregular, o que totaliza, em números absolutos, 29 milhões de toneladas de lixo (MOTTER, 2019). Pelo menos quatro fatores são importantes para acabar com os lixões e melhorar a qualidade no que envolve disposição final dos resíduos sólidos: a) recursos financeiros para os municípios atenderem as normas; b) percepção da população para compreender os benefícios de uma política eficiente sobre o tema; c) prioridade a essa política pelos gestores municipais; d) maior conhecimento técnico para interpretar e aplicar a PNRS.

A despeito do quadro de baixa mobilização do país e da cobrança internacional pela redução das emissões de gases do efeito estufa que, dentre outros fatores, é causada também pela incorreta destinação dos resíduos sólidos,

(...) não se pode cobrar dos países em desenvolvimento as mesmas metas de redução de emissão de gases poluentes daqueles países que desenvolveram seus parques industriais. Isso porque os países desenvolvidos têm mais tecnologia e recursos financeiros para tornar mais sustentável o seu desenvolvimento (MENGER, ZAFFARI JÚNIOR E BATISTA, 2016, p. 171).

Debates internacionais, como o Clube de Roma, a Conferência de Estocolmo, o Relatório Brundtland, a Eco/ Rio-92, a Rio +10, dentre outros, discutem as questões das ações antrópicas sobre o meio ambiente, como a emissão de gases poluentes e deterioração ambiental e soluções como a baseada no desenvolvimento sustentável. Menger, Zaffari Júnior e Batista (2016), sobre o exposto, sinalizam que

O debate sobre o desenvolvimento sustentável passou a ocupar um importante espaço na agenda internacional. Desde a ECO 92 o debate em torno da necessidade de se tomar medidas concretas para mitigar os efeitos da degradação ambiental – principalmente, reduzir a emissão dos gases de efeito estufa (GEE) – vem se tornando mais complexo e urgente (MENGER, ZAFFARI JÚNIOR E BATISTA, 2016, p. 172).

A correta destinação dos resíduos sólidos vem na esteira dessa discussão. Um instrumento importante que auxilia na situação exposta em escala nacional e local é o Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – PGIRS, que possui como finalidade definir as melhores estratégias para o tratamento dos resíduos, levando em consideração a geração *per capita* e os tipos principais de substratos (papel, plástico, metal, vidro e orgânico), a organização das ações de educação ambiental, o monitoramento e as ações de logística, além de demais procedimentos sobre o tema. Em adição a importância do PGIRS, para o acesso aos recursos da União, ou a financiamentos ou incentivos de crédito de entidades federais, é uma condição básica a elaboração do plano também pelos municípios.

É possível e previsto, no PGIRS, a implantação de soluções consorciadas ou compartilhadas com outros Municípios, considerando, nos critérios de economia de escala, a proximidade dos locais estabelecidos e as formas de prevenção dos riscos ambientais; e de programas e ações de educação ambiental que promovam a não geração, a redução, a reutilização e a reciclagem de resíduos sólidos. Ambos os critérios foram aqui mencionados, pois foram ações realizadas pelo CISGA a partir da implantação do PGIRS nos municípios integrantes do consórcio, o que será melhor discutido adiante.

No tocante a questão que envolve a correta destinação do lixo no território aqui estudado, e todos os seus processos associados, o tema foi debatido nas assembleias ordinárias do CISGA, sendo aprovado pelos prefeitos, em 2016, o Plano Intermunicipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos Urbanos. Acredita-se aqui que, na esteira dessa discussão, encontra-se o debate nacional sobre o tema, que estabelece uma ordem para o

descarte do lixo, a ser seguida até a última etapa correspondente aos aterros sanitários e as inúmeras críticas que a sociedade civil, em suas mais distintas esferas, teceu a respeito do não cumprimento da Política Nacional dos Resíduos Sólidos, de 2010, o que resultou em sua postergação pelo Congresso Nacional a partir do novo marco do saneamento básico, este de 2020. O professor Ronan Cleber Contrera, do Departamento de Engenharia Hidráulica e Ambiental da Escola Politécnica da USP, sinaliza que a postergação dos prazos advém da dificuldade de adaptação dos municípios, mas, também, pela falta de comprometimento destes (OLIVEIRA, 2020).

O Plano Intermunicipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos Urbanos, elaborado sob coordenação CISGA, trabalha com algumas diretrizes de educação ambiental, como o Programa de Educação Ambiental Manter-Melhorar-Ampliar e o Programa de Educação Ambiental Desperte-se eu, você, todos juntos, ambos descritos no item “3.1 composição do CISGA e sua atuação em políticas públicas” desta dissertação. Questiona-se aqui, se esses programas, que esclarecem e incentivam a população sobre a importância da separação, reciclagem e coleta pública de resíduos sólidos, corresponde ao único, ou poucos momentos, a qual a sociedade civil, de alguma forma, participa das ações empreendidas pelo consórcio. Este debate será retomado em outros momentos adiante, mas, de antemão, trata-se de um questionamento relevante a ser debatido e elucidado. A importância também se aplica pelo fato da necessidade de participação da população na elaboração e na execução de políticas sobre o assunto, sendo o exercício inicial compreendido pela reciclagem, o que se traduz em uma primeira triagem realizada diretamente pelos munícipes, ação esta praticada por apenas 30% das pessoas no Brasil (MORENO, 2023). Para tanto, e como determina a PNRS, o poder público, e entenda-se principalmente os municípios, tem a obrigação legal de oferecer as condições para colocar tais medidas em prática.

Souza (2010) alertava para a baixa participação popular em discussões sobre temas ambientais, inclusive que envolve o desenvolvimento sustentável. Segundo ele “O grau de abertura para com a participação popular tende, na prática, a ser insatisfatória, dada a ausência de discussões profundas sobre os limites da democracia representativa”. (SOUZA, 2010, p. 148)

Além dos fatores mencionados em parágrafo anterior, o Plano Intermunicipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos Urbanos visa o fortalecimento e melhoria de ações comuns dos municípios, organizando e estruturando esta política a partir de ações

padronizadas e comuns. No plano, discutia-se e previa-se propostas de coleta, transbordo, transporte, tratamento e destinação final dos resíduos sólidos, etapas previstas na PNRS, denominada no PGIRS de rotas tecnológicas, acompanhada de viabilidade de implementação.

Neste sentido e, como mencionado anteriormente, os prefeitos, por intermédio do consórcio, iniciaram discussão para resolver coletivamente a questão sobre os resíduos sólidos, desde ações de padronização à tentativa de disposição final. Segundo relatado pelo diretor executivo Rudimar Caberlon (2023), a prática de lobby envolvendo empresas diversas para implementação de sistemas de gestão de recursos sólidos junto às prefeituras eram recorrentes. Estas, por sua vez, esbarravam na verificação da operação dessas experiências ofertadas em outras localidades, a fim de analisar a eficiência do projeto e tecnologias aplicadas. Esta pesquisa, por sua vez, não teve acesso às propostas realizadas às prefeituras integrantes do consórcio, bem como os atores envolvidos no relato.

Em 2020, o CISGA participou de um chamamento público promovido pela Caixa Econômica Federal, exclusivo para consórcios públicos, voltado para fazer a modelagem de concessão de resíduos sólidos urbanos para todos os municípios do CISGA. O projeto prevê, por meio de uma Parceria Público-Privada, a concessão para coleta, transbordo, transporte, tratamento e destinação final dos resíduos, sendo o consórcio escolhido no processo, vindo a assinar contrato de adesão junto a CEF - Caixa Econômica Federal em agosto de 2023.

A iniciativa promovida pela Caixa Econômica Federal corresponde ao Fundo de Apoio à Estruturação e ao Desenvolvimento de Projetos de Concessão e Parcerias Público-Privadas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios – FEP CAIXA, que tem por “finalidade exclusiva custear serviços técnicos profissionais especializados, com vistas a apoiar a estruturação e o desenvolvimento de projetos de concessão e parcerias público-privadas de interesse dos entes da Federação” (CEF, 2023, online). Ou seja, o ente público conta com o serviço de assessoramento técnico para esclarecer os pontos necessários do projeto de PPP e concessões e subsidiar decisões. A CEF complementa ao afirmar que

Esses pontos abrangem serviços técnicos de engenharia, econômico-financeiro, jurídico, comunicação e socioambiental, contemplando as seguintes etapas: Planejamento, Diagnósticos e Estudos; Estruturação do Contrato; Validação Externa; Licitação da Concessão e Contratação (CEF, 2023, online).

Neste caso, o apoio financeiro do FEP CAIXA custeia os serviços e estudos para estruturação do projeto de PPP ou concessão, “com previsão de contrapartida pelo Ente Público, conforme estabelecido no Edital de Chamamento Público”. (CEF, 2023, online) Portanto, ou o ente participa do projeto junto à iniciativa privada por meio de uma PPP ou, após as análises realizadas, concede a integralidade da gestão a partir de uma concessão que, em média, ultrapassa 30 anos de nução. A CEF ainda sinaliza que

Essa iniciativa faz parte do Programa Federal de apoio aos entes subnacionais coordenado pela Secretaria Especial do Programa de Parcerias e Investimentos da Casa Civil da Presidência da República - SEPPI, nos termos da Lei 13.529/17. Conta com a parceria de organismos multilaterais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Banco Mundial (International Finance Corporation – IFC) e Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD), que trazem a experiência internacional no desenvolvimento da infraestrutura por meio de projetos de Concessão e PPP (CEF, 2023, online).

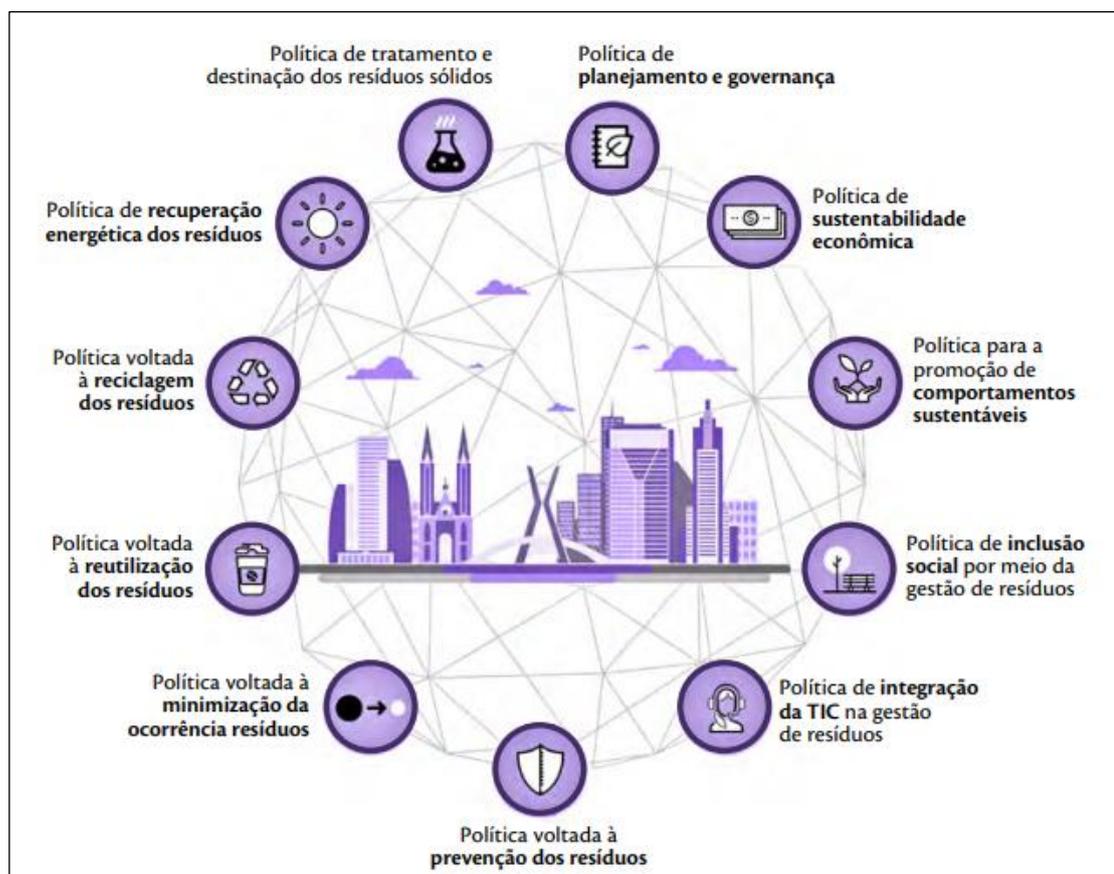
Atualmente, cada município do CISGA, no que diz respeito aos resíduos sólidos, gerencia seu próprio processo de licitação, que envolve coleta, transporte e destinação final. No PGIRS, há um capítulo específico com orientações sobre o processo de licitações e algumas diretrizes gerais, o que objetiva a padronização de elementos e ações que envolvem o tema. É importante destacar que não acontece o compartilhamento de aparelhagem e de técnicos de um município para o outro. Tampouco, o consórcio possui equipamentos, nem técnicos, ao passo que estes estejam dispostos em modo rotativo entre os consorciados, mesmo que algum deles possa ter demanda nesse sentido.

A expectativa do CISGA, a partir de uma rota tecnológica e intermediação da FEP CAIXA, é ter uma concessão que atenderá de forma comum, por 35 anos, os municípios consorciados, solução diferente a praticada atualmente. A implementação de uma rota tecnológica de tratamento dos resíduos sólidos está caminhando “na direção de apoiar uma gestão sustentável, onde é possível se avaliar a melhor forma de tratamento dos resíduos, considerando desde a sua geração até sua destinação final, além dos aspectos econômicos, sociais e ambientais” (CGEE, 2020, online), sendo essa alternativa a ser aplicada pelo consórcio. O município de Porto Alegre, a partir do projeto básico de contratação de estudos e serviços técnicos para a escolha de rota tecnológica de unidades de tratamento de resíduos sólidos, vai definir rota tecnológica como sendo

o conjunto de processos, tecnologias e fluxos dos resíduos sólidos desde a sua geração até a sua disposição final, envolvendo circuitos de coleta de resíduos de forma indiferenciada e diferenciada (não seletiva e seletiva) e contemplando tecnologias de tratamento dos resíduos com ou sem valorização energética (PORTO ALEGRE, 2020, p.11).

Nota-se que em uma rota tecnológica de tratamento dos resíduos sólidos, não se trata somente da coleta do lixo e sua disposição final em um aterro sanitário. Entre esse processo inicial e final, ocorrem discussões, por exemplo, de estratégias de gestão dos resíduos e o nível de impacto ambiental que eles promovem. Por isso, e sem realizar um debate aprofundado de cada item, discute-se as taxonomias de políticas para resíduos sólidos (figura 9), que englobam, por exemplo, política para a promoção de comportamentos sustentáveis, política de inclusão social por meio da gestão de resíduos, políticas em pontos como a políticas voltadas à prevenção dos resíduos, política voltada à prevenção e minimização da ocorrência resíduos e política voltada à reciclagem e reuso dos resíduos. Essas taxonomias são pensadas e debatidas no processo que engloba desde a coleta do lixo à sua disposição final, caracterizando assim uma rota tecnológica.

Figura 9: Taxonomia de políticas para resíduos sólidos



Fonte: CGEE, 2022.

É interessante mencionar pontos e propostas também relevantes e que vêm a reforçar o debate do parágrafo anterior sobre as características que envolvem uma rota tecnológica de resíduos sólidos, como a rastreabilidade e monitoramento de produtos e respectivos resíduos em tempo real, o uso de sensores para otimizar rotas e reduzir coletas desnecessárias, bem como para sinalização do volume de lixeiras públicas e a implementação de programas para conversão da fração orgânica do resíduo urbano em biogás. Ou seja, o uso da Tecnologia da Informação e Comunicação – TIC e de recuperação energética dos resíduos, integrada ao processo da gestão dos resíduos sólidos é mais um fator que vem a somar nesse processo que envolve o assunto (CGEE, 2022).

A busca por uma solução adequada para os resíduos sólidos urbanos, como estipulado pela PNRS (2010), convergiu o consórcio a buscar uma rota tecnológica, como consta no PGIRS, para tratar o assunto em escala regional. O projeto a ser realizado e implantado junto a CEF encontra-se em fase de estudos iniciais, capitaneada por consultoria contratada pelo órgão,

diagnosticando junto ao consórcio as ações já implementadas territorialmente (como as ações de educação ambiental promovidas pelos municípios a partir de campanhas padronizadas), dentre entre elas atividades que visam chamar a atenção para adesão da população à separação dos resíduos para a coleta a partir de ações visuais, como a adesivagem em contêineres, lixeiras públicas e caminhões de coleta, além do incentivo à prática da compostagem (figura 10). Destaca-se também a aplicação e coleta de respostas a partir de questionários aos municípios, realizando o levantamento de dados e informações outras e o encaminhamento de licenças ambientais, além de diagnósticos e estudos econômicos legais. Ou seja, todos os trâmites necessários para iniciar o processo de um novo instrumento a ser implantado no território do CISGA.

Reforça-se, e é elementar essa menção, que os estudos devem ser realizados a rigor, observando as características diversas a qual esta região apresenta, desde características físicas naturais à socioeconômicas e culturais. A escala regional possui importantes variações, que vão das supranacionais às regionalizações de um ente federativo (HAESBAERT, 2010), mas também a escala local apresenta distinções internas (SOUZA, 2013) que podem ir do microlocal (da casa ao bairro), passando pelo mesolocal (tendo a cidade como figura elementar), até o macrolocal (amalgamando, sobretudo, as metrópoles). Portanto, não adianta copiar de outro município ou de outro consórcio as ações e implementadas no tocante aos resíduos sólidos urbanos por conta, principalmente, das especificidades de cada local, região e/ou território.

Nesse processo, a sociedade civil participará principalmente em momentos de audiências públicas a acontecer nos municípios consorciados, onde serão apresentados os projetos para conhecimento geral. É provável a ocorrência de debate nas câmaras de vereadores, inclusive por possível necessidade de adequação tributária, processo esse também realizado por consultoria contratada pela CEF, tendo em vista que se trata de uma das diretrizes do novo marco legal do saneamento o equilíbrio das contas nesse âmbito, o que se traduz em outro espaço de participação da população.

Para além do uso de tecnologias, o processo que envolve coleta, transbordo, transporte, tratamento e destinação final dos resíduos sólidos abarca uma multitude de atores,

Figura 10: Taxonomia de políticas para resíduos sólidos

TUDO QUE VOCÊ PRECISA SABER!

Programa de Educação Ambiental

UM CICLO PARA VOCÊ FAZER PARTE.



➤ O que é a compostagem?

A compostagem é um processo biológico em que os microorganismos transformam a matéria orgânica num material semelhante ao solo, a que se chama composto, e que pode ser utilizado como adubo.

➤ Per que fazer a compostagem?

A compostagem é uma solução fácil para reciclar os resíduos gerados em nossa residência tendo como resultado um produto valioso para ser usado no jardim e horta. Ela também evita que resíduos sejam encaminhados ao aterro, diminuindo os impactos ao meio ambiente.

➤ Onde posso fazer a compostagem?

Pode ser feita em casas e apartamentos.





CISGA
Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha
www.cisga.com.br

 Antônio Prado
  Bento Gonçalves
  Carlos Barbosa

 Carmelópolis
  Coliporá
  Fagundes Varela

 Garibaldi
  Monte Belo do Sul
  Nova Bassano

 Nova Roma do Sul
  Pirito Bandeira
  Santa Tereza

 São Marcos
  Veranópolis



**TRANSFORME VOCÊ TAMBÉM
EU, VOCÊ, TODOS JUNTOS**

TIRE SUAS DÚVIDAS AQUI!

COMO SE FAZ A COMPOSTAGEM?

A COMPOSTAGEM ATRAI INSETOS? CAUSA ODORES?

➤ Que resíduos posso usar para fazer a compostagem ?

- Restos e cascas de frutas, legumes e verduras
- Pó de café, inclusive o coador e ervas de chimarrão
- Restos de pães e biscoitos
- Restos de grãos ou farinhas crus
- Restos de jardinagem e podas
- Aparas de ervas, raízes, grama e capim secos
- Serragem de madeira
- Folhas e saquinhos de chá



A composteira nada mais é do que o local onde irá ocorrer a compostagem, a transformação desse resíduo em composto. A composteira pode assumir diversos formatos e tamanhos - isso depende do volume de matéria prima orgânica que é produzida e também do espaço livre disponível.

➤ EM CASA

Pode ser feita através de um buraco na terra de 60 cm de diâmetro e de 40 cm de profundidade. Colocar os resíduos cobrindo-os com uma camada de terra ou folhas secas. Também pode ser feita através de pilhas de resíduos, amontoando os resíduos na forma de pirâmide, com 2 m de diâmetro na base e até 1m de altura, intercalando as camadas de resíduos de cozinha com uma camada de terra ou folhas secas.

➤ EM APARTAMENTO

Existem composteiras ideais para a instalação em apartamentos, pequenas, práticas, e acessíveis.



O processo de compostagem (3 a 4 meses até o composto ficar pronto) não deve atrair insetos e provocar odores. Se ocorrerem é porque algumas das situações abaixo estão presentes:

SINTOMA	PROBLEMA	SOLUÇÃO
Cheiro de amônia	Excesso de nitrogênio (materiais verdes)	Adicione mais carbono (materiais secos)
Cheiro de ovos estragado	Pilha muito úmida ou compacta	Retire os materiais. Adicione mais material seco
Decomposição lenta	Material muito seco ou pilha muito pequena. Pode ser por causa da falta de nitrogênio (materiais verdes) ou de oxigênio	Adicione água. Faça uma pilha maior. Acrescente materiais ricos em nitrogênio (materiais verdes)
Atrai insetos/animais	Uso de material errado.	Não use carne, peixe ou pedaços de gordura
Vapor	Excesso de nitrogênio (materiais verdes). Ou a pilha está muito grande para ser removida de forma apropriada, deixando o meio muito quente	Adicione mais material rico em carbono (materiais secos). Reduza o tamanho da pilha

➤ Quando eu sei que o composto está pronto para ser usado ?

O composto é solto, escuro e com cheiro de terra. Quando esfregá-lo nas mãos, elas não se sujam.

que incluem usuários e clientes, canais de venda e distribuição, fornecedores de materiais, empresas de manufatura, reforma e reuso de produtos, empresas e pessoas que trabalham na cadeia de valor dos resíduos, entre outros. Inclui-se nesta lista aqueles atores que com contribuição na formulação de políticas, programas, projetos e ações no setor como o governo, ONGs, movimentos comunitários, agências reguladoras, instituições dedicadas ao estabelecimento de padrões (CGEE, 2022, p. 16).

A questão que se coloca é qual a prioridade a ser dada a alguns atores, como os catadores de resíduos sólidos? Quem vai gerir o processo de triagem, reciclagem etc.? A cargo de quem ficará a gestão da operação? Será uma empresa privada ainda a ser definida, por meio de uma concessão estimada em 35 anos? E o processo de priorização dos postos de trabalho decorrente das atividades desenvolvidas, por exemplo, em unidades de triagem? Onde ocorrerá essa dinâmica? A gerência da cobrança da taxa pública de administração de resíduos sólidos obedecerá a quais variáveis? São questões a serem investigadas e debatidas, inclusive nos ambientes que a sociedade civil possa participar.

Essas inquietações foram abordadas porque a rota tecnológica a ser implantada, atribuindo uma nova dinâmica no espaço geográfico, também resultará em uma reorganização e inserção de novos atores nesse processo. A operação dessa rota tecnológica, segundo informações do consórcio, passará por concessão junto a bolsa de valores de São Paulo, a B3. O CISGA, a partir da consultoria contratada pela CEF, criará uma agência reguladora, com objetivo de regular e/ou fiscalizar a atividade. Atualmente, o Rio Grande do Sul possui duas agências reguladoras para as questões de resíduos sólidos: AGERGS - Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul e a GESSAM – Sistema de Gestão de Empresas de Saneamento. Nesse sentido, o consórcio destaca também o modal de administração, adequado à realidade local, e que está em fase de estudos para posterior implantação. Portanto, por se tratar de um processo em fase de estudos para posterior implementação, há a necessidade de acompanhamento para compreender os desdobramentos das ações adotadas e suas repercussões. Contudo, é possível afirmar que se trata de uma ação integrada e regionalizada, englobando os 26 municípios do CISGA. A nova lógica será dada ao espaço geográfico, sua influência na articulação regional e como afetará os territórios é algo ainda a ser testado e investigado.

Vale destacar, segundo o que aponta Sena (2020), em um estudo conduzido pela Associação Brasileira das Empresas de Tratamento de Resíduos Sólidos e Efluentes (ABETRE),

com apoio da Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE) e do Sindicato das Empresas de Limpeza Urbana (SELUR), que

regiões com menos de 100 mil habitantes não têm economia de escala e ficaria muito onerosos para a população. Para áreas a partir de 300 mil pessoas, o investimento *per capita* para a construção de um aterro varia entre R\$ 34,00 e R\$ 64,00 por ano, e o custo de manutenção *per capita* é de R\$ 32,00 a R\$ 58,00 por ano (SENA, 2023, online).

Isso é um cenário favorável ao CISGA, que conta com uma população superior a 900 mil pessoas. Os valores acima mencionados, de instalação *per capita* de construção e manutenção, são viáveis economicamente para implantação e operação, o que corresponde a outra argumentação para acompanhamento e desdobramento das ações referente ao tema.

Por fim, atualmente, aponta-se que entre os 26 municípios consorciados ao CISGA, os dois únicos que possuem aterro sanitário próprio são Caxias do Sul e Farroupilha, operados, respectivamente, pela CODECA – Companhia de Desenvolvimento de Caxias do Sul e pela ECOFAR - Empresa Farroupilhense de Saneamento e Desenvolvimento Ambiental S.A. Os demais 24 municípios realizam licitações para a destinação final dos seus resíduos sólidos e, comumente, estes são direcionados para a Unidade de Valorização Sustentável (UVS) Minas do Leão, situado no município de Minas do Leão, a 80 km de Porto Alegre, ou para a UVS São Leopoldo, na Região Metropolitana de Porto Alegre, ambas operadas pela CRVR - Companhia Riograndense de Valorização de Resíduos. Com a introdução do novo modal, Caxias do Sul e Farroupilha continuarão realizando, a princípio, o serviço de coleta a partir da CODECA e ECOFAR, as exceções nesse sentido, mas passarão a integrar as demais atividades, compreendidas pelo transbordo, transporte, tratamento e destinação final dos resíduos de maneira consorciada pela nova rota tecnológica de resíduos sólidos.

4.2.3 PMI – PROCEDIMENTO DE MANIFESTAÇÃO DE INTERESSE DE SERVIÇO PÚBLICO DE ÁGUA E SANEAMENTO

A partir do processo de privatização da CORSAN – Companhia Riograndense de Saneamento, ocorrido em dezembro de 2022, os vinte e um prefeitos que compunham à época o CISGA, passaram a discutir em assembleias a renovação do contrato de concessão com o órgão. Segundo apontado pelo consórcio, o processo de renovação não atendeu as prerrogativas dos municípios. A concessão dos serviços de saneamento (água potável e coleta de esgoto doméstico) compõe ativos importantes para a CORSAN. Ainda segundo o consórcio, a alegação dos prefeitos foi a falta de critérios compatíveis com os interesses dos municípios para a renovação da concessão até o ano de 2064, renovação essa que compreende período de 30 anos. Notou-se, nesta pesquisa, que esse processo foi malconduzido, sem, até o momento, alcançar conclusões dos “porquês”. Contudo, algumas questões são levantadas para tal questionamento: a) processo acelerado de negociação para concessão da CORSAN em vista da privatização do órgão; b) impasses quanto valores entre municípios e a CORSAN e metas a serem cumpridas; c) falta de critérios ou padrões nas negociações. Todavia, a articulação regional entre os prefeitos, que no caso do CISGA, ao menos trimestralmente se reúnem em assembleias, é aqui apontado como elemento importante que influenciou para a não renovação da maioria dos municípios com a CORSAN.

A partir do exposto anteriormente, a decisão de não renovação da oferta de serviços de água potável e esgoto doméstico ocasionou uma PMI – Procedimento de Manifestação de Interesse. Na prática, os municípios irão eles mesmos, a partir de autarquias, ou por meio de uma nova concessão, ofertar o serviço para a população. Dos 21 municípios à época que compunham o consórcio, apenas Caxias do Sul não optou por este caminho pelo fato de dispor de serviço próprio e Bento Gonçalves, este renovando com a Companhia Riograndense de Saneamento.

Os prefeitos, portanto, optaram por fazer um caminho alternativo via CISGA, respeitando a decisão de Bento Gonçalves e de Caxias do Sul, este já dispondo de serviço próprio. O consórcio apontou que será estabelecida nova concessão, tendo três empresas habilitadas a fazer os estudos de viabilidade técnica e fiscal. A nova concessão começará a operar em 2024. “Dentro da proposta de concessão dos serviços de água e esgoto, que está sendo elaborada, a AGESAN foi escolhida pelo Consórcio para ser a agência que vai fazer a

regulação dos serviços, definir as tarifas e fazer o acompanhamento da qualidade das águas e efluentes” (CISGA, 2023, online). Ou seja, a Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento do Rio Grande do Sul (AGESAN) terá como função regulamentar, controlar e fiscalizar a execução desse serviço público que será transferido para o setor privado por intermédio de uma concessão de, provavelmente, 30 anos.

Sobre o tema, e a partir de análise da escala estadual, mais de 86,3% da população do Rio Grande do Sul residia em domicílios com acesso à água tratada em 2020 (DEE, 2022). Nessa realidade, “dos 497 municípios do Estado, 210 (ou 42,3%) possuíam mais de 95% da população com acesso a esse serviço em 2020. Por outro lado, 114 municípios possuíam menos da metade da população com acesso aos sistemas de abastecimento de água potável” (DEE, 2022, p. 4).

Ao verificar os indicadores referente a coleta de esgoto sanitário em 2020, comparando a escala nacional e estadual, tinham acesso ao serviço no Brasil

55% da população total. No RS, no mesmo ano, a população com acesso a esse serviço (...) representava 33,5% do total da população. Já nas áreas urbanas, os percentuais eram de 63,2% e 38,6% no Brasil e no RS, respectivamente. No Estado, apenas 5,8% dos municípios (29) possuíam mais da metade da população morando em domicílios com acesso à coleta de esgoto, enquanto a grande maioria dos municípios (376 deles, ou 75,7%) não possuía acesso ou não disponibilizou dados sobre a abrangência desse serviço (DEE, 2022, p. 4).

Em Bento Gonçalves, por exemplo, no que se refere a cobertura de tratamento de esgoto na cidade, o total de residências com acesso a esse serviço corresponde a 1% (GZH, 2023). Segundo o jornal

Bento, assim como todos os municípios brasileiros, deve cumprir os objetivos do Marco do Saneamento até 2033. No caso do esgoto, o tratamento deve atingir 90% da população. Machado chama a atenção para outro índice no município: o investimento em saneamento por pessoa é de R\$ 64,74 por ano, quando o Plano Nacional de Saneamento Básico recomenda R\$ 203 por pessoa a cada ano. A cidade da Serra repete inúmeros municípios, uma vez que no Brasil mais de 93 milhões de pessoas não tem acesso ao esgotamento sanitário (GZH, 2023, online).

Vale reforçar que Bento Gonçalves renovou o contrato de concessão com a CORSAN, controlada agora pela AEGEA, que promete expandir tratamento de esgoto na cidade. A expectativa é “que a cidade deve alcançar cobertura de 4,9% nos próximos dois anos e 50,9% até o final de 2027” (GZH, 2023, online).

As políticas de disponibilidade e manejo sustentável da água e saneamento para todos, corresponde ao ODS 6, entre os 17 listadas pela ONU para um mundo mais justo. Tão importante quanto saber o tempo de concessão do serviço à nova empresa junto aos municípios que assim aderiram, como o seu funcionamento na prática, é também verificar as metas de ampliação de tais serviços a abranger a população afetada por eles. Novos equipamentos, como redes de coletas e estações de tratamentos influenciam a dinâmica do espaço geográfico, principalmente no que se refere a saúde pública. Entre as pessoas mais afetadas pelas doenças quanto à faixa etária, por exemplo, “crianças de até 14 anos corresponderam a 33,6% do total das internações, sendo que crianças de zero a quatro anos foram 22,2%. Idosos acima de 60 anos somaram 32,1% do total de pessoas internadas por doenças associadas à falta de saneamento” (DEE, 2022, p. 17). As considerações finais do caderno ODS 6, sobre a situação do Rio Grande do Sul no cumprimento das metas para água e saneamento, apontam que os indicadores demonstraram

que o Rio Grande do Sul apresentou alguns avanços moderados em direção ao cumprimento de parte das metas e estabilidade em outras, evidenciando que, de maneira geral, necessita de políticas e ações mais efetivas de melhoria do acesso aos serviços básicos de saneamento (água potável, coleta e tratamento de esgoto) e eficiência do uso da água.

No Estado, cerca de um terço da população possui acesso a serviços de coleta de esgoto, e um quarto, tratamento de esgoto, o que está muito aquém do desejável para garantir qualidade de vida para a população e preservação dos recursos hídricos. Tal falta de acesso a serviços de saneamento resulta em incidência de várias doenças, como as diarreias, que atingem principalmente as crianças e os idosos. A população sem acesso a saneamento apresenta, também, menores rendimentos e menor escolaridade em comparação à média e às pessoas que residem em domicílios com acesso a esses serviços, evidenciando, dessa forma, a necessidade de inclusão dessa temática na elaboração de políticas públicas sociais (DEE, 2022, p. 25).

Portanto, os avanços moderados são apontados como um cenário preocupante a que se refere ao cumprimento das metas desse ODS para o estado até o ano de 2030. Especificamente a população do CISGA, em torno de 300 mil pessoas serão impactadas pela nova concessão. Pelo fato das políticas públicas de saneamento serem de execução lenta e dispendiosa, é importante acompanhar os ritos a serem concretizados e as prioridades a serem adotadas, inclusive, pelo fato de se tratar de um mercado consumidor, do ponto de vista econômico, relevante.

4.2.4 INOVA JUNTOS

Um último projeto dado ênfase é o Inova Juntos, em parceria com a CNM – Confederação Nacional dos Municípios, municípios portugueses e da América Latina. A adesão a este programa ocorreu a partir de um processo seletivo, a qual vinte consórcios e/ou cidades brasileiras foram escolhidos para compor a iniciativa. Nessa perspectiva, 18 cidades e dois consórcios, o CISAMVI - Consórcio Intermunicipal de Saúde do Médio Vale do Itajaí e o CISGA – Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha foram selecionados. O projeto objetiva a troca de experiências em boa gestão e práticas públicas em prol da sustentabilidade e engloba vinte cotas para o Brasil (18 municípios e dois consórcios já selecionados), 12 municípios portugueses e mais 8 outros municípios da América Latina.

O processo de seleção consistiu na análise de proposta de adesão, onde cada candidatura sinalizou suas práticas e projetos de atuação, além de entrevistas e visitação entre representantes portugueses do projeto ao Brasil e vice-versa, para a posterior assinatura do termo de cooperação de boas práticas de gestão. Alguns projetos destacados pelo CISGA correspondem ao PMI da água e saneamento, ao Selo de Inspeção Municipal - SIM e o SISBI-POA e ao programa de coleta, transbordo, transporte, tratamento e destinação final de resíduos sólidos junto à Caixa Econômica Federal.

Atualmente, no que corresponde ao Inova Juntos, o CISGA tem um termo de cooperação com a Câmara Municipal de Coimbra – Portugal e os municípios brasileiros de Taquaritinga do Norte (PE), Itabirito (MG) e Igarapava (SP). O projeto é executado pela Confederação Nacional dos Municípios (CNM), em parceria com o CES – Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra e com o cofinanciamento da União Europeia. Além disso, também foi firmado termo de cooperação com a Associação de Municípios do Algarve (Amal), com o objetivo de aprimorar as compras compartilhadas, umas das prioridades de atuação do CISGA.

Chama a atenção nessa iniciativa, o aporte financeiro realizado pela União Europeia, demonstrando influência, ou interesse, em captar práticas realizadas em outros territórios, incentivando a integração regional à nível global. Segundo o consórcio, o principal objetivo da articulação consiste em

trabalhar o tema do meio ambiente enquadrado nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) estabelecidos pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em prol da sustentabilidade, com ênfase na temática das mudanças climáticas, identificando, documentando e disseminando projetos e iniciativas bem-sucedidos, tanto diretamente relacionados quanto indiretamente relacionados às mudanças climáticas (CISGA, 2023, online).

O termo de cooperação foi apresentado em 25 de outubro de 2023, em Brasília, na sede da CNM, contando com representantes brasileiros, portugueses, bolivianos, argentinos, uruguaios e colombianos. Por se tratar de um projeto ainda recente, suas ações deverão ser acompanhadas, principalmente no que diz respeito à repercussão dos projetos local e regionalmente e a influência dessa articulação em diferentes realidades, principalmente no território do CISGA e, de fato, analisando as práticas e priorização dos ODS, como sinalizado na proposta.

4.3 RELAÇÕES INTERINSTITUCIONAIS

As relações com outras instituições, públicas ou privadas, correspondem a outro fator de importante análise na perspectiva do CISGA. Essencialmente, neste tópico, há a discussão sobre essa relação com o governo estadual, o governo federal e com municípios circunvizinhos que compõem a área estudada.

No que concerne a relação do CISGA com o governo estadual, foi sinalizado pelo consórcio uma relação amistosa, mas com poucas interações no sentido de convênios e afins. Reforçou-se, também, que não é comum o estado participar de convênios, ao menos no que tange o CISGA.

Entretanto, há ações que podem ser descritas. Uma primeira, no processo que envolveu o sistema de inspeção municipal, ocorreu trocas de informações e experiências que enriqueceu o processo, segundo descrito pelo consórcio. Contudo, a liberação desta pauta ocorreu via Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA) que, ao intervir, concedeu liberação com celeridade maior que o estado. Não está conclusivo, até este momento da pesquisa, se questões de cunho político aceleraram o processo de liberação ou demandas técnicas e burocráticas de análise e decisão, mas trata-se de prerrogativas levantadas a continuar a serem investigadas. Contudo, é possível observar o estado como promotor de políticas públicas nesse

caso, dinamizando o território e influenciando-o a partir de políticas de desenvolvimento local-regional.

Uma segunda ação, esta finalizada, envolve a um processo de sinalização de placas de estações turísticas junto ao governo do estado com recursos da secretaria do turismo, contemplando todo o território do CISGA e outros não integrantes. Isso porque, no processo de sinalização, não é possível fazer a indicação somente dos lugares vinculados ao consórcio, logo, o entorno também foi beneficiado. A terceira ação citada, esta sinalizada como a mais relevante, envolve a pasta da Secretaria da Saúde, ocorrendo trocas de experiências a partir de reuniões periódicas com técnicos e gestores desta pasta. Foi destacado, pelo consórcio, que o Plano Plurianual (PPA)⁹ do estado do Rio Grande do Sul de 2024, válido por quatro anos, prevê um investimento significativo para os consórcios. O que se discute ainda é a aplicação e formas de repasse desses valores para os consórcios, a qual objetiva-se o fortalecimento do sistema público de saúde.

Por fim, aponta-se dificuldades, segundo o consórcio (2023), em dialogar com a aparelhagem do estado em momentos diversos desde a criação do CISGA. Especificamente, com algumas pastas essa interlocução e parceria eram inviáveis devido ao posicionamento político de atores, como secretários estaduais. É importante mencionar, nesse cenário, a presença desses atores posicionados em distintas escalas sobrepostos sobre o mesmo território, em articulações, hierarquias e uso territorial distintos. Eles, nesse caso, se manifestam acordo com interesses próprios, inclusive por terem autonomia para tal (SUBRA, 2016), o que também demonstra relações de poder, nessa escala temporal, divergentes.

É importante destacar, nesse sentido, que no Rio Grande do Sul existe a AGCONP - Associação Gaúcha de Consórcios Públicos, que conta com 17 associados, e se traduz em um instrumento de organização dos consórcios, conferindo maior representatividade, inclusive

⁹ “O modelo orçamentário brasileiro é definido na Constituição Federal de 1988 do Brasil. Compõe-se de três instrumentos: o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual - LOA.

[...] O PPA, com vigência de quatro anos, tem como função estabelecer as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo da administração pública. Cabe à LDO, anualmente, enunciar as políticas públicas e respectivas prioridades para o exercício seguinte. Já a LOA tem como principais objetivos estimar a receita e fixar a programação das despesas para o exercício financeiro. Assim, a LDO ao identificar no PPA as ações que receberão prioridade no exercício seguinte torna-se o elo entre o PPA, que funciona como um plano de médio-prazo do governo, e a LOA, que é o instrumento que viabiliza a execução do plano de trabalho do exercício a que se refere.

De acordo com a Constituição Federal, o exercício da função do planejamento é um dever do Estado, tendo caráter determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

[...] Assim, o planejamento expresso no Plano Plurianual assume a forma de grande moldura legal e institucional para a ação nacional, bem como para a formulação dos planos regionais e setoriais” (GONTIJO, [s.d.], online).

em tratativas e negociações com o governo estadual. Portanto, trata-se também de um instrumento de construção de fortalecimento dos consórcios e de diálogo.

Em relação ao governo federal, este possui uma assessoria exclusiva para articulação com os consórcios públicos, o que permite uma relação interinstitucional direta e funcional nas tratativas, fruto de um processo de amadurecimento e construção contínuos, principalmente após a LCP. O CISGA aponta um processo de diálogo e articulação mais intensos com o governo federal quando comparado ao governo estadual. Para tanto, aponta projetos a qual a participação desta unidade federativa se deu de maneira mais conectiva, a exemplo do SIM e SISBI-POA e do FEP CAIXA para tratativa dos resíduos sólidos urbanos, este autorizado pelo Ministério da Fazenda.

Além disso, a Confederação Nacional de Municípios (CNM) é outro órgão a destacar a promoção do diálogo entre consórcios, incluindo o CISGA, com o governo federal. A apresentação do projeto Inova Juntos pelo CISGA, por exemplo, foi realizada na sede da CNM, em Brasília, no Encontro Nacional de Consórcios Públicos, no mês de outubro de 2023, que contava com representação do governo federal.

Um elemento adicional nessa discussão, envolve a relação do CISGA com os municípios da sua região de abrangência. Relembra-se aqui que o consórcio começou a ser discutido em 2010, em 2011 foi feito o protocolo de intenções e em 2012 começou a operar com dez municípios, incluindo Flores da Cunha e Campestre da Serra. Estes são citados porque se desligaram do consórcio no triênio seguinte. O segundo, conclui esta pesquisa, se retirou do CISGA por questão de identidade regional, o que inclui questões sociais, culturais e políticas, tendo Vacaria, por exemplo, como uma cidade de referência regional e, em uma escala de região, o território dos campos de cima da serra. Outro elemento que soma a essa análise foi a criação do CONASUS - Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Região dos Campos de Cima da Serra, o que representou o deslocamento e adesão de Campestre da Serra.

O desligamento de Flores da Cunha, por sua vez, na primeira metade da década de 2010, se deu por desentendimentos políticos. Em 2023, no terceiro ano de nova gestão municipal (2021-2024), o município retornou ao consórcio, principalmente após análises técnicas e financeiras. Entende-se que as compras compartilhadas é um elemento central para o retorno desse município.

Ainda em uma análise temporal da primeira metade da década de 2010, especificamente no ano de 2013, ingressaram os municípios de Antônio Prado e Santa Tereza. Este último participou do processo de discussão e fundação do CISGA três anos antes, mas, sua adesão não foi aprovada pela Câmara de Vereadores do município, em 2011. Reforça-se que o rito de adesão, obrigatoriamente, deve ser discutido e aprovado, por uma questão legal, pelos vereadores do município pleiteante. Questões políticas internas de Santa Teresa conduziram para este quadro, observando que no ano de 2012 houve eleições nacionais para municípios e para vereadores, o que interferiu também no processo.

A adesão de Caxias do Sul, segundo maior município do estado, no consórcio em 2021 é outra questão a ser analisada e debatida, requerendo atenção. Regionalmente, este município possui a maior área territorial, a maior arrecadação própria, bem como o maior número absoluto em população e PIB – Produto Interno Bruto. Segundo o CISGA (2023), a atual administração municipal possui uma visão de organização e fortalecimento regional, onde a solução individual de demandas é menos eficiente que a solução regionalizada. Contudo, questiona-se aqui quais os ganhos Caxias do Sul obtêm com essa adesão e se, a partir dessa ideia, enxerga-se liderando o bloco de municípios. O CISGA vai responder que não, sinalizando que por mais que este município possa ter condições econômicas de atender demandas próprias, o que levou ao seu ingresso foi uma visão de fortalecimento regional, onde ele terá ganhos individuais a partir de soluções regionalizadas, ao passo do que ocorre com Porto Alegre que também participa de outro consórcio público, o GRANPAL – Consórcio da Associação dos Municípios da Região Metropolitana da Grande Porto Alegre. Ou seja, trata-se de uma questão de organização regional (CISGA, 2023).

Para maior elucidação, citando por exemplo a temática que envolve FEP CAIXA referente aos resíduos sólidos urbanos e o custeio de estudos e projetos para a implantação de uma rota tecnológica a nível regional, o CISGA apontou uma economicidade para Caxias do Sul em torno de R\$ 1.820.000,00 nesse sentido. Ou seja, em um processo que envolve planejamento, diagnósticos e estudos; estruturação do contrato; validação externa; licitação da concessão e contratação, sozinho o município gastaria dois milhões de reais. De maneira consorciada, Caxias do Sul aportou R\$ 180.000,00 (CISGA, 2023). Portanto, não se trata necessariamente de um papel de liderança, mas de gestão e de custeio a partir de ações realizadas de forma consorciada, posicionamento acordante por esta pesquisa.

O jornal GZH destacou em reportagem de 2021 que o município de Caxias do Sul começara, naquele ano, a trabalhar para retomar protagonismo regional a partir da visita da gestão municipal, recém-empossada à época, a outros municípios da Serra para conhecer experiências e tratar de assuntos em comum (GZH, 2021). Segundo o jornal

Quem acompanha as questões regionais tem percebido, nos últimos tempos, um movimento de aproximação de Caxias do Sul com outros municípios da Serra. Seja para conhecer experiências que podem ser implementadas por aqui, tratar de temas de interesse comum ou convidar as cidades para participarem da Festa da Uva, seguidamente, o prefeito Adiló Didomenico tem promovido a política da boa vizinhança. Além disso, duas ações recentes são significativas nesse contexto: Caxias ingressou na Região Metropolitana da Serra, em 2020, e, **neste ano, entra no Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha (Cisga)**. Esse último, depende da aprovação da Câmara de Vereadores. O projeto deve ser encaminhado nos próximos dias. Essa mudança de postura em relação ao que vinha sendo praticado anos atrás é vista com bons olhos já que tira Caxias de uma condição de isolamento e a coloca no caminho para recuperar o protagonismo regional (GZH, 2021, online. **Grifo nosso**).

Apesar do jornal enfatizar uma questão de “retomada de protagonismo”, não apontando quem possivelmente assumira esse lugar, o discurso do gestor municipal sinalizava para uma união regional na busca de soluções comuns e na não existência de municípios com maior importância que outros. Segundo apontado pela gestão, o afastamento passado de Caxias prejudicou a cidade (GZH, 2023).

O resultado esperado com a reaproximação é desenvolvimento regional nas áreas de infraestrutura, ambiental e do turismo. Depois de uma reunião da Associação dos Municípios da Encosta Superior Nordeste (AMESNE), ocorrida no final de semana passado, e considerado marco nesse processo de aproximação, a Festa da Uva de 2022 deve ser a consolidação dessa integração. É o que espera o prefeito Adiló Didomenico.

O convite é para que os municípios participem não apenas como visitantes, mas com estandes nos Pavilhões para mostrar potencialidades, seja no turismo ou na indústria. Para isso, o espaço será disponibilizado sem custo. A cada prefeitura caberá a montagem do box e a disponibilização de atendentes.

— É uma maneira de buscarmos essa retomada em conjunto. Juntos teremos muito mais força do que cada município lutando individualmente, seja no aspecto político ou econômico (GZH, 2021, online).

Chama a atenção a articulação da AMESNE, que é uma associação de municípios da região. Ou seja, a partir do exposto, pode-se afirmar que há articulação regional entre os municípios para além do CISGA, o que será discutido adiante.

Por fim, destaca-se que a articulação interinstitucional interna, em um consórcio com 26 municípios, requer maior esforço na atualidade do que em sua constituição, quando continha menos da metade de participantes. A constituição de acordos, análises e concessos é um fator, inclusive, de organização e agremiação dos prefeitos circunvizinhos. Atualmente, Vista Alegre do Prata é o único enclave que se apresenta na região de abrangência do CISGA.

Contudo, o consórcio destaca sobre o exposto que possui uma estrutura que atende e contempla os interesses dos entes municipais regionalmente dispostos, mas a adesão é um fator de interesse político e administrativo do município, junto a articulação com a câmara de vereadores local, não sendo um objetivo do CISGA convidá-los para a agremiação.

4.4 IDENTIDADE E ARTICULAÇÃO REGIONAL

Finalizando o quarto capítulo desta dissertação, faz-se necessário discutir a existência, ou não, de uma identidade regional anterior a constituição do CISGA e se isso foi fator preponderante a sua formação. Para elucidar este questionamento, de imediato aponta-se a existência de entidades regionais que sim, influenciaram na criação do consórcio. O pilar delas é a AMESNE – Associação dos Municípios da Encosta Superior do Nordeste, composto por 37 membros e fundada em 1966. Trata-se de uma entidade privada e vinculada a FAMURS - Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul, juntamente a outras 27 associações regionais. A título de complementação, a FAMURS defende o fortalecimento do municipalismo a partir de uma revisão do pacto federativo ao defender a descentralização de poder e recursos da União e dos estados, atribuindo mais governança e captação direta de recursos aos municípios. Além desse ponto, o assessoramento e a qualificação dos gestores também fazem parte do trabalho da Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS, 2023).

A AMESNE se articula mensalmente, a partir de reuniões dos prefeitos que integram a associação. A diretoria é ocupada por prefeitos associados e renovada a cada dois anos. A associação visa

a solução dos problemas comuns aos Municípios tendo por fim associar, integrar e representar judicial e extrajudicialmente os Municípios da Região, bem como atuar

nas ações de interesse geral e por objetivo a valorização do Municipalismo, desenvolvendo ações tendentes a:

- Formular diretrizes no movimento Municipalista Regional, tendo por meta a descentralização político-administrativa da união e do Estado em favor dos Municípios;
- Buscar e proporcionar assessoria político-administrativa, para encaminhamento de soluções de problemas regionais e específicos de cada Município integrante;
- Representar seus membros junto a órgãos públicos e privados nas reivindicações sócio-econômicas da região;
- Conveniar com Instituições Públicas e Privadas no sentido de viabilizar estudos técnicos com elaboração de projetos comuns à região;
- Promover intercâmbio e troca de experiências entre os Municípios;
- Promover estudos, sugestões e adoções de normas sobre as legislações básicas Municipais (AMESNE, 2023, online).

Nota-se o forte caráter de articulação regional para o fortalecimento municipalista da AMESNE. Nessa esteira, a aprovação da LCP de 2005 alavancou as discussões sobre a organização regional que envolve os consórcios públicos. O CISGA vem nesse bojo de discussão, onde os prefeitos à época interpretaram como uma maneira organizacional e de gestão interessante, o que resultou no processo de constituição do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha (CISGA, 2023).

Outras duas instituições podem ser citadas a interagir com o CISGA em escala regional no território analisado: ATUASERRA – Associação de Turismo da Serra Nordeste e o COREDE Serra – Conselho Regional de Desenvolvimento da Serra.

A ATUASERRA é uma entidade privada formada por empreendedores e municípios, com sede em Bento Gonçalves e fundada em 1985. Ela objetiva

(...) promover o desenvolvimento do turismo sustentável na Região Uva e Vinho através da articulação dos municípios, integração dos atores sociais e aporte de conhecimentos, buscando a melhoria da qualidade de vida nas comunidades envolvidas.

[...] pretendiam unificar suas ações voltadas à promoção dos atrativos da região dos vinhedos, de forma a fortalecer e resgatar o turismo, presente até a década de 50 e substituído pela atividade industrial, cujo apogeu deu-se na década de 70.

Hoje, a Associação de Turismo da Serra Nordeste coordena as ações de desenvolvimento do turismo regional e mais, a sustentabilidade das comunidades, a manutenção da cultura e do ecossistema em potencial existente na região (ATUASERRA, 2023, online).

A ATUASERRA tem sua principal atuação voltada ao turismo. É um órgão vinculado ao Programa de Regionalização do Turismo que

propõe, como forma de trabalho, a formação de grupos para troca de experiências e a aproximação das diversas pessoas envolvidas com a atividade turística em cada região, transferindo o centro das decisões para os municípios e suas regiões. As Instâncias de Governança Regionais (IGR) foram o modelo adotado para integrar as Instâncias municipais em Fóruns de interesse regional (ATUASERRA, 2023, online).

A partir do exposto, é notória a regionalização como política pública de turismo relacionada ao programa. Ou seja, há um estímulo ao que concerne o planejamento, gestão, promoção e comercialização de forma compartilhada e integrada entre os municípios participantes, resultando em alinhamento de decisões e articulação regional entre os diversos atores envolvidos, inclusive os 33 municípios associados, constituindo ações descentralizadas e em redes.

Apesar de não citar diretamente os ODS em sua página oficial, nem nas ações concretas desenvolvidas pela associação, há convergência, no discurso, com as propostas da ONU sobre o tema, especialmente ao associar políticas de desenvolvimento à sustentabilidade ambiental, alinhado a melhoria da qualidade de vida nas comunidades envolvidas a partir da cadeia do turismo. Apesar de não ser objetivo desta pesquisa analisar os resultados da ATUASERRA quanto ao tema, é notório que políticas públicas dos ODS se fazem presente, pelo menos indiretamente, do seu discurso e justificativa de atuação.

Uma das articulações regionais da entidade corresponde aos roteiros turísticos integrados, a qual microrregiões compostas por alguns municípios da Região da Uva e do Vinho promovem atividades turísticas. A Região da Uva e do Vinho está dividida em cinco microrregiões: a) Termas e Longevidade; b) Vales da serra; c) 1ª Colônia da Imigração Italiana; d) Trigais; e) Compras e Cultura.

Um fato a ser descrito sobre a ATUASERRA é a integração de Caxias do Sul à associação em abril de 2023. Em 2019 o município foi retirado da Região Uva e Vinho e ingressou no mapa da Região das Hortênsias, articulação que não prosperou. O secretário de turismo do município à época, Ricardo Daneluz, destacou que um dos objetivos do município ao retornar para a ATUASERRA “é a obrigatoriedade para se conseguir recursos. O Ministério do Turismo só destina emendas parlamentares ou verbas se o município participar de uma Instância de Governança Regional (IGR), neste caso, a associação” (BRUNETTO, 2023, online). Por sua vez, é importante destacar que Caxias do Sul possui infraestrutura de rede de hotéis, aeroporto, shoppings, além de festejos nacionais, como a Festa Nacional da Uva, o que reflete em intercâmbio de diferentes escalas (internacional, nacional, estadual, regional e a local),

dinamizando e articulando essa Instância de Governança Regional, representada pela ATUASERRA. O jornal GZH (2021) vai destacar sobre isso que

A grande aposta do prefeito Adiló Didomenico para Caxias é o turismo como nova matriz econômica impulsionada no pós-pandemia. Nesse sentido, a ideia é aprender com a experiência dos vizinhos. O prefeito e a vice-prefeita, Paula Ioris, visitaram Farroupilha, Flores da Cunha, Nova Petrópolis, Nova Roma do Sul, Monte Belo do Sul, Santa Tereza e São Marcos, onde tiveram demonstrações da importância do segmento, algo que Caxias já experimentou e que a gestão municipal quer retomar. Na agenda, estão Bento Gonçalves, Carlos Barbosa e Garibaldi, entre outras (GZH, 2021, online).

No site oficial da ATUASERRA, há menção da AMESNE, COREDE Serra e do CISGA como entidades parceiras (figura 11), o que sugere articulação entre as entidades, fato que será discutido adiante.

Figura 11: Entidades parceiras da ATUASERRA



Fonte: ATUASERRA, 2023. Grifo nosso.

Os COREDEs - Conselhos Regionais de Desenvolvimento, correspondem a um fórum de discussão para a promoção de ações que visam o desenvolvimento regional. No Rio Grande

do Sul, este instrumento de planejamento foi criado em 1994. A divisão dos Conselhos Regionais é composta por 28 COREDEs. Segundo Cargnin esse instrumento de planejamento foi criado

em uma perspectiva de descentralização política e incentivo à participação da sociedade no planejamento e orçamento público, o processo foi provocado pelo Governo do Estado, aproximando instituições regionais, em especial as universidades comunitárias e associações de municípios (CARGNIN, 2023, p. 99-100).

O Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul (2021) sinaliza que os objetivos principais dos COREDEs são

a promoção do desenvolvimento regional harmônico e sustentável; a melhoria da eficiência na aplicação dos recursos públicos e nas ações dos governos para a melhoria da qualidade de vida da população e a distribuição equitativa da riqueza produzida; o estímulo a permanência do homem na sua região e a preservação e recuperação do meio ambiente (ATLAS SOCIOECONÔMICO DO RIO GRANDE DO SUL, 2021, p.19).

Essa classificação é baseada em

critérios de homogeneidade econômica, ambiental e social e em variáveis relacionadas à identificação das polarizações de emprego, dos deslocamentos por tipo de transporte, da hierarquia urbana, da organização da rede de serviços de saúde e educação superior, entre outros (ATLAS SOCIOECONÔMICO DO RIO GRANDE DO SUL, 2021, p.21).

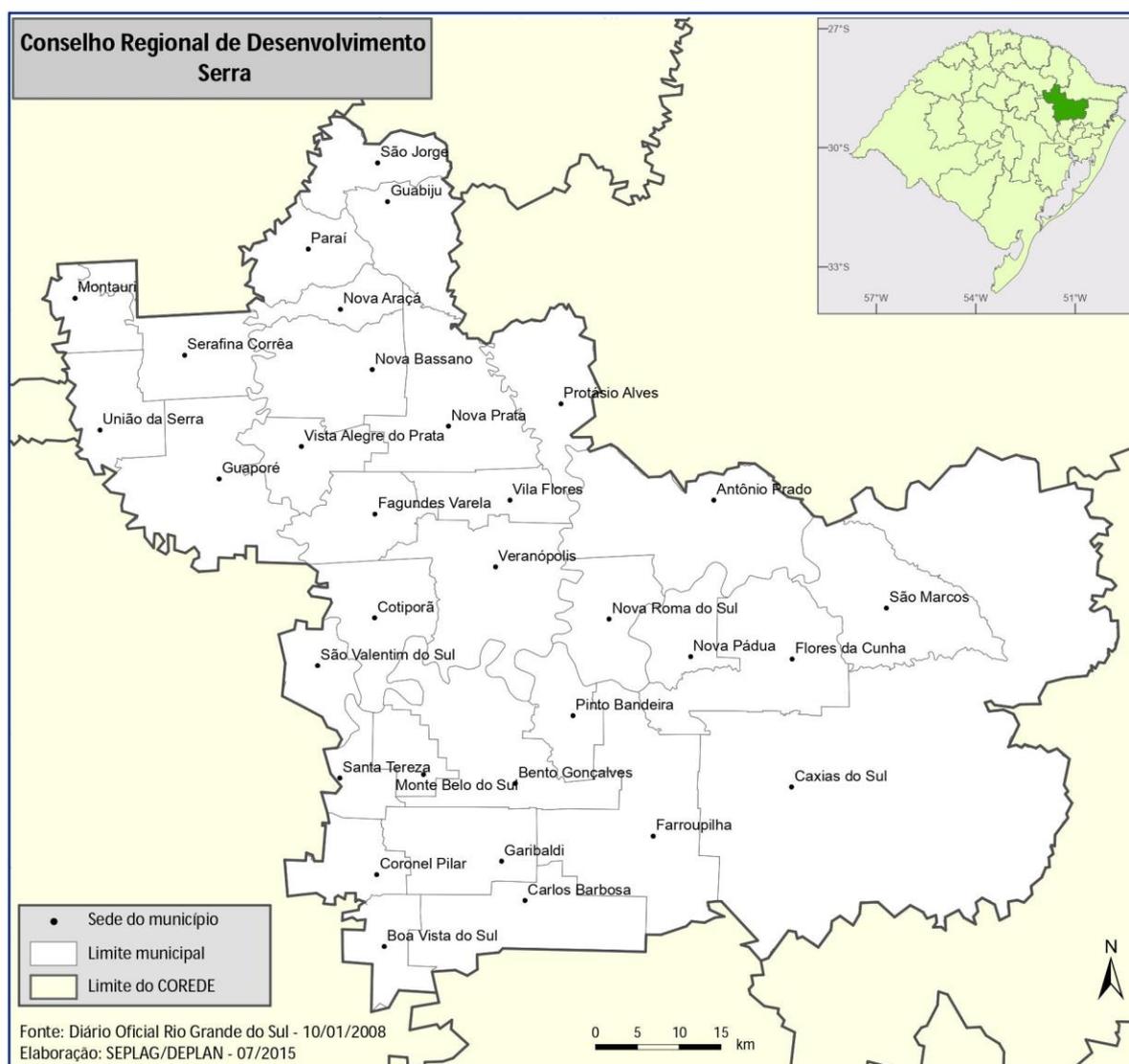
Cargnin (2023) salienta, na esteira do desenvolvimento regional e dos diversos atores que atuam no território, a importância do Estado como um agente de destaque na promoção do desenvolvimento, promovendo a articulação e integração de políticas públicas em uma escala regional e local. Segundo o autor,

ainda ele (**Estado**) quem detém o poder de constituir a 'regra', atuando, tanto como ordenador quanto de promotor da governança e do protagonismo regional. Por outro lado, o ambiente atual é, e deve continuar sendo, democrático e plural, aberto ao engajamento de uma diversidade de atores, com novos conceitos e processos de participação e, principalmente, maior poder decisório (CARGNIN, 2023, p. 99. **Grifo nosso**).

O COREDE Serra corresponde ao núcleo responsável por essas discussões no território de estudo desta pesquisa (mapa 5). Segundo demonstrado pelo CISGA (2023), dentre os atores

regionais aqui citadas, o diálogo menos frequente do consórcio acontece com o COREDE Serra, principalmente quando comparado com a AMESNE, a ATUASERRA. Com as duas últimas, reuniões para troca de experiências acontecem quatro a seis vezes por ano, enquanto com o COREDE Serra duas a três integrações anuais.

Mapa 5: Composição do COREDE Serra – 2015



Fonte: Diário Oficial do Rio Grande do Sul – 10/01/2008. Elaboração SEPLAG/DEPLAN -07/2015.

De maneira sistematizada e organizada, com articulação e atuação regionalizada, essas quatro instituições (COREDE Serra, AMESNE, ATUASERRA e o CISGA) correspondem as entidades atuantes no território de estudo desta pesquisa. Cada uma delas possui seu papel

institucional, mas por se tratar do mesmo território de atuação, que contempla os mesmos municípios, há articulação entre elas em reuniões e fóruns periodicamente. Não é incomum, por exemplo, em assembleias da ASMENE, esta convidar as demais agremiações para discussões de debates de interesses comuns e que venham a impactar o território. Também a título de exemplo, mesmo que timidamente, essas discussões acontecem entre essas instituições no tocante a Região Metropolitana da Serra Gaúcha, a partir de suas particularidades e dinâmicas próprias.

Para reforçar o exposto, o presidente da AMESNE ao discutir a integração de Caxias do Sul no CISGA, deu a seguinte declaração em 2021 para o jornal GZH, evidenciando a articulação entre as organizações regionais

Para o presidente da Amesne, Fabiano Feltrin, a participação de Caxias nas questões regionais é fundamental. **Ele diz que foi dele que partiu o convite ao prefeito Adiló para integrar o CISGA.**

— Quanto maior o consórcio, conseguimos melhores resultados para toda a região. Esse relacionamento que estamos tendo entre os prefeitos, o resultado é para todos. As pessoas que vêm de fora, elas não vêm na cidade A, B ou C, eles vêm para a Serra gaúcha e nós precisamos estar unidos com os mesmos propósitos. Fico muito feliz de estarmos conseguindo isso logo no início das nossas gestões — analisou Feltrin (GZH, 2021, online. **Grifo nosso**).

Essas questões corroboram com o mundo globalizado e as flexibilizações econômicas e políticas, onde o Estado e suas instituições passaram a exercer maior diálogo com outros atores, bem como estes passaram a integrar as instâncias de planejamento estatal (CARGNIN, 2023).

4.5 O ENTENDIMENTO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL PARA O CONSÓRCIO

A que se refere ao entendimento de desenvolvimento sustentável para o consórcio, este sinaliza que o foco do trabalho da instituição está associado a temática do meio ambiente, citando como exemplo o PGIRS e atrelando-o a uma forma de desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, foi também apontado que o projeto da FEPE CAIXA, na perspectiva de uma nova rota tecnológica dos resíduos sólidos e o Projeto Inova Juntos também caminham nesse sentido, de trabalhar o desenvolvimento sustentável associada ao meio ambiente. Como esforço de trabalho futuro e atrelado as compras compartilhadas, foi sinalizado também a

investida para atuar no que envolve a logística reversa de produtos como lâmpadas, material elétrico e afins.

Arelada às questões das mudanças climáticas, o CISGA, a partir de solicitação do governo do estado que exigiu que cada município tivesse uma comissão municipal de mudanças climáticas, solicitou que a dos municípios consorciados fosse via consórcio, segundo este pela existência de grupo que discute regularmente o tema nas assembleias. O estado, por sua vez, entendeu como uma sugestão plausível, mas manteve as comissões por município. Interpreta-se, aqui, que as articulações regionais e o fortalecimento a respeito do tema promovido pela CISGA são importantes e essenciais. Contudo, até que ponto uma estrutura representativa em uma comissão de mudanças climáticas consegue atender as particularidades e responsabilidades dos 26 municípios? São debates que estão diretamente ligados a questão do desenvolvimento sustentável e apontados pelo CISGA.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O fato de os Consórcios públicos apresentarem grande crescimento no país nos últimos anos, especialmente após a LCP de 2005, e do debate referente ao Desenvolvimento Sustentável pautar a agenda internacional, nacional, pública e privada desde os anos 1980, constituíram fatores elementares para o desenvolvimento desta pesquisa, aplicados ao contexto do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha (CISGA).

Na prática, a relevância do consorciamento público de entes federados, principalmente os municípios, envolve questões administrativas e de interesse público, como a redução de custos fixos de certas operações, ganho de escala, fortalecimento da gestão local, melhora na qualidade dos serviços prestados, maior poder de negociação com governos estaduais e federal e a maior capacidade de captação de recursos. Esses elementos citados são compatíveis com as ações e resultados empreendidas pelo CISGA, o que será abordado especificamente adiante.

Mormente, uma incerteza inicial ao ter contato com o objeto de pesquisa refletia sobre o caráter do consórcio, sendo ele um instrumento de planejamento ou um instrumento de execução de questões prévias? De antemão, responde-se que a execução cabe e é exercida pelos municípios. A agremiação, por prestar assistência direta e imediata aos municípios, se alinha a uma função de planejamento, analisando, por exemplo, a viabilidade de projetos em parceria com outros órgãos (caso da FEPE CAIXA dos resíduos sólidos urbano) e em ações de economicidade aos municípios (a exemplo das compras compartilhadas), auxiliando diretamente no planejamento da administração governamental desses entes.

As compras compartilhadas, nesse sentido, são um instrumento interessante, por exemplo, para a implementação da logística reversa para além dos produtos já determinados pela legislação vigente, haja vista o potencial que essa política pode atingir.

Fica evidenciado, a partir da sinalização acima, que o consórcio possui uma natureza de estrutura administrativa e não técnica. Ou seja, a função do CISGA não é prestar serviços diretamente a população do(s) território(s), mas apoiar os municípios que são os responsáveis por ofertar serviços públicos diretamente aos habitantes, auxiliando-os para que eles realizem essas atividades diversas de forma enxuta e eficiente. Portanto, o consórcio funciona como uma estrutura administrativa.

Essa organização reflete a pouca participação popular na estrutura, não tendo representantes desse segmento em sua organização interna. Os órgãos que constituem o consórcio, a se dizer a Assembleia Geral; as Câmaras Setoriais; o Comitê de Administração; o Conselho Fiscal; a Controladoria; e a Diretoria Executiva são ocupados pelos representantes municipais (prefeitos), secretários municipais e por técnicos do CISGA, como consta em seu estatuto. A participação e relação da sociedade civil mais próxima com o consórcio se traduz em reuniões públicas, como audiências, quando estas acontecem para debate de projetos e temas específicos, essencialmente nas câmaras legislativas.

O caráter administrativo do consórcio se evidencia também a partir de sua equipe técnica, composta por profissionais designados a prestarem assistência direta e imediata aos municípios, formada essencialmente por técnicos administrativos, assessor jurídico e contador. Não há no quadro do consórcio técnicos de outra natureza designados a prestarem serviços específicos e diretamente à sociedade.

Esse quadro reflete a principal atividade desempenhada pelo CISGA: as compras compartilhadas. Nesse modal, eleva-se muito o poder de compra do bloco. Importante destacar que se trata de uma região com quase um milhão de habitantes, potencial elevado principalmente após a entrada de Caxias do Sul. A economicidade se traduz em poupança de recursos, podendo ser redirecionado para outros investimentos, gerando benefícios sociais para a população atingida e para a administração dos municípios. Outro impacto é a redução no volume de processos licitatórios, sendo estes conduzidos pelo consórcio. A título de ilustração, essa economicidade “ocorreu no caso da aquisição de testes para covid-19. Em um dos pregões deste ano (2021), o valor dos testes rápidos de antígeno chegou a ser 54,5% menor do que o praticado pelo mercado em função do volume da compra” (GZH, 2021, online. Grifo nosso).

Portanto, essa ação desempenhada pelo CISGA corresponde a umas das prioridades de atuação da agremiação. O menor custo nas compras de insumos, equipamentos e materiais se traduz em uma ação em que as 26 prefeituras que fazem parte do consórcio se beneficiam, tendo o consórcio como nó desta rede.

Uma questão analisada nesta pesquisa é o equilíbrio de relações de forças e poder entre os municípios no consórcio. Apesar de interesses comuns e a busca de resoluções regionalizadas, cada município tem suas próprias prioridades ao ingressar no consórcio. Contudo, não foi observado disputas de poder ou protagonismo de um ator em relação a

outros, principalmente por Caxias do Sul, que corresponde ao município com a segunda maior população do Rio Grande do Sul, a maior arrecadação própria regional e a menor dependência de entes como o estado a União. Doravante, é necessário chamar atenção para a concretização de projetos futuros, como o local de instalação da rota tecnológica de resíduos sólidos e os processos que pautarão essa escolha. Nesse sentido, as relações interinstitucionais devem ser observadas com mais afinco, discussão esta que até o momento final desta pesquisa ainda não ocorria de maneira sistematizada.

Um ponto que denota destaque nas considerações finais deste trabalho por dinamizar a produção espacial, remete aos selos SIM e SISBI-POA. É notório que a região é formada por agroindústrias e a presença de pequenos estabelecimentos de produção e processamento de gêneros de origem animal, correspondem a uma fatia importante da renda da população atingida e dos territórios a quais eles estão inseridos. A partir dos selos, os consumidores passam a ter a segurança da procedência do produto, enquanto produtores podem ter ganho em escala e passar a comercializar para além do limite local e regional, podendo criar novas redes a partir da maior circulação dos materiais.

Apesar do dinamismo espacial a partir da emissão dos selos SIM e SISBI-POA, não foi observado um trabalho conjunto com os princípios dos ODS nas ações desenvolvidas nos locais atendidos, o que resultaria em ganho territorial por conciliar ações de cunho ambiental e socioeconômico. Além disso, não foi observado, no tocante ao desenvolvimento econômico regional, prioridade de compras de pequenos estabelecimentos, empresas, agricultores, ou o fortalecimento de atividades comunitárias (o que pode impulsionar a economia regional e dinamizar os territórios envolvidos) pelas compras compartilhadas do CISGA.

Aponta-se neste trabalho também, elementos importantes no processo que envolve o programa de coleta, transbordo, transporte, tratamento e destinação final dos resíduos sólidos e da PMI da água e do saneamento. No primeiro caso, a ilação principal aqui feita é transformar o que hoje é um **passivo** em um **ativo**. Ou seja, que os gastos que os municípios hoje realizam para a disposição final dos resíduos sólidos sejam convertidos em capital, ou redução sensível de custos, pelo aproveitamento do orgânico e do reciclável a partir de uma rota tecnológica. É concreto também, pela própria tratativa da natureza da operação, capitaneada pela FEPE CAIXA (regime de PPP ou concessão), que a ação será gerida pela iniciativa privada. Essa ação desperta questionamentos ainda não solucionados nesta pesquisa, como a prioridade a ser dada a alguns atores e processos, como os catadores de

resíduos sólidos, a gerência do processo de triagem, reciclagem etc.; a gestão, o tempo e os valores da operação. Os desdobramentos das ações adotadas e suas repercussões, como possíveis acordos de prestação de serviços de municípios não integrantes ao CISGA diretamente com a empresa que ganhará o processo de concessão, e como esse possível cenário influenciará na articulação regional, afetará os territórios e outros atores envolvidos é algo ainda a ser testado e investigado.

Até o término desta pesquisa, a concessão do programa de coleta, transbordo, transporte, tratamento e destinação final dos resíduos sólidos ainda não tinha sido finalizada. Nesse mesmo sentido, outra concessão a ser feita à uma empresa privada, dessa vez para a gestão dos serviços públicos de água e saneamento, a partir da não renovação dos municípios com a CORSAN, consiste em outra questão a continuar a ser investigada. Houve a definição apenas que a AGESAN foi a escolhida pelo Consórcio para ser a agência que fará a regulação dos serviços, definir as tarifas e fazer o acompanhamento da qualidade das águas e efluentes. Como já apontado neste trabalho, tão importante quanto saber o tempo de concessão do serviço à nova empresa junto aos municípios que assim aderiram e como dará o seu funcionamento na prática, é também verificar as metas de ampliação de tais serviços a abranger a população afetada por eles. Lembra-se que as políticas públicas de saneamento são de execução lenta e dispendiosa, sendo importante acompanhar os ritos a serem concretizados e as prioridades a serem adotadas, inclusive esta política de disponibilidade e manejo sustentável da água e saneamento para todos corresponde o ODS 6, entre os 17 listadas pela ONU para um mundo mais justo.

Soma-se ao corpo das considerações finais desta pesquisa as relações tecidas pelo CISGA com outros entes, o qual considera-se a existência de diálogo com as esferas estadual, federal e municipal. Com a primeira, notou-se uma relação mais enxuta, sendo inclusive inelástica em governos anteriores ao atual, especialmente até o final da década de 2010. Com o governo federal ocorre uma relação mais flexível, principalmente devido a intermediação de outras instituições, como a CNM e a assessoria exclusiva do poder central para articulação com os consórcios públicos de todo o país, denotando diálogo e cooperação mais avançados quando em relação com o governo estadual. Quanto aos municípios, em 2023 dois enclaves se apresentavam no território: Vista Alegre do Prata e Guabiju, este último configurando-se desta forma após adesão recente de Protásio Alves, André da Rocha e São Jorge. O fato desses municípios não aderirem ao CISGA estão relacionados a questões políticas internas. A adesão

precisa partir do município e, obrigatoriamente, a câmara legislativa local deve aprovar o rito. Além disso, o consórcio, em assembleia, também aprova ou não a adesão de novo membro. A opção de não aprovação não se consolidou com nenhum postulante até o momento. Flores da Cunha e Nova Pádua, que consistiam como enclaves até 2023 passaram a integrar a agremiação. Reforça-se que Flores da Cunha se desligou anteriormente, na primeira metade da década de 2010, por questões políticas internas. Outro município que se desligou do consórcio no mesmo período foi Campestre da Serra, este passando a integrar um outro consorciamento vinculados a municípios dos Campos de Cima da Serra, a qual ocorre maior identidade regional.

Ainda no bojo das discussões das relações do CISGA com os municípios de sua área de influência, Caxias do Sul ingressou no consórcio para atender a anseios próprios a partir de questões comuns, como os ganhos em escala decorrentes das compras compartilhadas e da rota tecnológica dos resíduos sólidos. Outras questões também estão acopladas a sua participação, como o fortalecimento regional do turismo, tendo como premissa que a visitação acontece à região e as rotas turísticas, incluindo áreas do território de Caxias do Sul, ampliando e fortalecendo as comunidades locais e dinamizando socioeconomicamente o entorno. Exemplos do exposto ocorrem a partir da visitação de roteiros regionais, como ao Vale dos Vinhedos, ao Caminhos de Pedras e aos roteiros de enoturismo, que agregam uma experiência que combina o turismo promovido pelo vinho, com cultura, história e gastronomia em vários municípios circunvizinhos. Agregado a esse aspecto, inclusive, está a exposição e comercialização de produtos regionais, como aqueles certificados pelos selos SIM e SISBI-POA.

Por fim, a experiência de consorciamento tende a ser benéfica também a Caxias do Sul em outros setores, como o da saúde. O município possui materializado a sua estrutura local um hospital de grande porte: o Hospital Geral, que atende pelo Sistema Único de Saúde (SUS) pacientes de 49 municípios. A possibilidade de destinação de recursos ao hospital pode garantir a expansão e manutenção de leitos, contribuindo para os municípios atendidos por esta rede, o que é um ponto de discussão comum, tanto em relação ao CISGA como a outras associações regionais, como a AMESNE.

Em se tratando de associações regionais, há outras configurações que influenciaram a formação do CISGA, como a própria Associação dos Municípios da Encosta Superior do Nordeste (AMESNE), datada de 1966. Ou seja, havia uma identidade regional prévia, no tocante a configuração municipal e temporal, de pelo menos quatro décadas, experiência esta

que agrega, articula e discute questões comuns entre os municípios da região. Diga-se de passagem, nem todo município associado a AMESNE está consorciado ao CISGA, mas, o diálogo existe com regularidade. A mesma situação se aplica a ATUASERRA, associação composta por municípios e empreendedores que atua no setor de turismo e tem como marco de criação o ano de 1985, ou seja, duas décadas anterior a formação do CISGA. A dinâmica que envolve essas organizações também se aplica ao COREDE Serra. Portanto, conclui-se que há a existência de identidade e articulação regional prévia a formação do consórcio, presente inclusive nos discursos institucionais dos órgãos supracitados. Esse escopo pode ser traduzido como um elemento que alinha os municípios a se articularem e atender as demandas regionalizadas e comuns.

No tocante ao que se materializou no território a partir das ações do CISGA, este trabalho aponta uma estrutura enxuta neste sentido. O consórcio vai sinalizar que não é esta a sua função institucional. Quando criada a agremiação, ela tinha como finalidade apoiar os municípios em suas funções administrativas e a partir do debate de projetos a serem implementados pelas urbes aderentes, estas levariam à população os instrumentos materiais necessários para o desenvolvimento socioeconômico a nível local e regional. Contudo, de forma direta, a principal contribuição destacada aqui a se materializar no território está ligada a área de segurança pública a partir de uma estrutura de cercamento eletrônico, disposta em rede, custeada e implementada principalmente a partir de saldo positivo do CISGA ao término do ano fiscal de 2017. O resultado desta ação é uma centralidade de dados e informações na área de segurança pública, compartilhada entre a Polícia Civil e a Polícia Rodoviária Federal (PRF), cabendo aos municípios a administração desse sistema¹⁰.

O que se materializará, em curto prazo, é um novo sistema de concessão de água e saneamento, que pode vir acompanhado de novas infraestruturas nesse segmento, além de uma rota tecnológica de resíduos sólidos. Ambos tiveram intermédio do consórcio no processo de discussão e planejamento, mas, reforça-se, que o CISGA não é o responsável direto por suas operações.

¹⁰ Não é a finalidade do CISGA trabalhar diretamente na execução de políticas públicas à população de abrangência do consórcio, fato reforçado por sua direção executiva. Isso também se aplica a aquisição de maquinários e aparelhagem como, por exemplo, de máquinas pesadas (caminhões, patrôas etc.), integralizá-los ao consórcio e trabalhar diretamente na área de infraestrutura, correndo o risco de substituir um processo ou serviço que é de responsabilidade do poder executivo.

Por fim, no que se refere ao entendimento de desenvolvimento sustentável para o consórcio, este sinaliza que o foco do trabalho da instituição está associado a temática do meio ambiente, citando como exemplo o PGIRS e outros projetos atrelados a ele como uma forma de desenvolvimento sustentável. Entende-se nesta pesquisa que o tema não deve ser trabalhado apenas na perspectiva do meio ambiente, mas também atrelado a outros motes, como o desenvolvimento social, na geração de renda e na preservação dos costumes culturais dos territórios que compõem o recorte do consórcio.

Um ponto a se chamar a atenção foi a pouca menção de políticas voltadas ao desenvolvimento sustentável e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) nos documentos e projetos técnicos a qual o CISGA faz parte, ou mesmo dos termos em si, em entrevista realizada junto ao consórcio, afinal, trata-se de um consórcio de desenvolvimento sustentável. Apenas quando induzido, os termos foram falados e explorados. Isso não reflete as notícias vinculadas ao site do consórcio que destaca os termos e os associa aos projetos implementados e futuros.

O Inova Juntos, por exemplo, é um projeto de cooperação que envolve municípios brasileiros, portugueses e latino-americanos que “visa a contribuir com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e para a Nova Agenda Urbana (NAU). Os Municípios têm um papel fundamental na implementação dos ODS e nos desafios globais” (CISGA, 2023, online). Quanto discutido junto ao consórcio sobre o tema, empregou-se termos como “troca de experiência em boa gestão” e “práticas públicas”, mas nenhuma menção referente aos ODS. São questões relevantes porque os discursos estão comumente atrelados as ações praticadas e, como sinalizado anteriormente, trata-se de um consórcio de desenvolvimento sustentável. A existência do consórcio é anterior a criação e difusão dos ODS, que data de 2015 a partir da Agenda 2030. Contudo, toda a questão que envolve o desenvolvimento sustentável é fruto de discussão pelos mais distintos atores e escalas a pelo menos três décadas. O engajamento no que se refere a aplicação dos ODS não pode ser restrito as divulgações corporativas. Na prática, diretamente nos territórios, as ações precisam também ser materializadas.

No que se refere a população do território conhecer o termo desenvolvimento sustentável e/ou os ODS, seria essencial tal conhecimento pela sociedade para que as políticas públicas implementadas, atual ou futuras, consigam ter maior êxito. Isso porque a compreensão popular é essencial para o sucesso das políticas públicas propostas que

necessitam diretamente da ação dos moradores locais, a exemplo da separação dos resíduos orgânicos. Ou seja, a população constitui um importante elemento para o êxito de propostas objetivadas pelo poder público e, obrigatoriamente, isso passa por uma campanha de conscientização e educação popular.

Por fim, e concluindo esta pesquisa, pode-se afirmar que pelo número de municípios que aderiram ao CISGA, esta é uma experiência de sucesso? A resposta dessa questão não é tão simples porque não se trata apenas do quantitativo de municípios associados. É necessário uma série de outros levantamentos e algumas respostas serão colhidas em médio e longo prazo, a mencionar projetos como a PMI da água e esgoto e a rota tecnológica de resíduos sólidos, estes ainda não implementados. Contudo, assevera-se que o consórcio em questão é um instrumento que agrega soluções e eleva o poder dos municípios, incluindo a valorização da escala local/regional e de seus distintos territórios, como os ligados a produção de gêneros de origem animal, do vinho e do turismo existentes na região. O suporte ofertado aos municípios pelo consórcio objetiva diretamente a melhoria da qualidade de vida da população, potencializando as oportunidades locais e regionais.

A partir da atuação do CISGA e das ações públicas desenvolvidas por este ator, tentou-se compreender as ações e projetos do CISGA estão em consonância com o Desenvolvimento Sustentável no território de atuação do consórcio, o que pode auxiliar em futuras tomadas de decisões através dos resultados e debates traçados por este presente trabalho, bem como amparar e subsidiar demais estudos sobre o tema.

REFERÊNCIAS

ANTONELLO, Lizie. Caxias do Sul trabalha para retomar protagonismo regional. **GZH**, Porto Alegre, 30 jan. 2021. Pioneiro geral. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/pioneiro/geral/noticia/2021/08/caxias-do-sul-trabalha-para-retomar-protagonismo-regional-cksz4io77005s013bqzcog13p.html>. Acesso em: 10 out. 2023.

AMESNE. **Sobre a AMESNE**. Disponível em: <http://www.amesne.com.br/institucional/sobre-a-amesne>. Acesso em: 29 out. 2023.

ATUASERRA. **A ATUASERRA**. Disponível em: <https://www.atuaserra.com/atuaserra>. Acesso em: 29 out. 2023.

ATUASERRA. **Governança regional uva e vinho**. Disponível em: <https://www.atuaserra.com/governanca>. Acesso em: 29 out. 2023.

BARBOSA, Antônio José. **O federalismo brasileiro**. [s./ .: s.d.]. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/jovensenador/home/arquivos/textos-consultoria/o-federalismo-brasileiro>. Acesso em 26 abr. 2022.

BATALHA, Elisa. Mesmo com sua extinção determinada por lei, lixões persistem como problema ambiental. **Revista Radis**, Rio de Janeiro, 149, fev. 2015. Disponível em: <https://radis.ensp.fiocruz.br/todas-edicoes/radis-149/>. Acesso em: 11 ago. 2023.

BATISTA, Sinoel. *et. al.* **O papel dos prefeitos e das prefeitas na criação e na gestão dos consórcios públicos**. 1º edição. Brasília: DF: Caixa Econômica Federal, 2011. (Guia de Consórcios públicos. Caderno; v. 1)

BELLEN, Hans Michael Van. Desenvolvimento sustentável: uma descrição das principais ferramentas de avaliação. **Ambiente & sociedade**, vol. VII, nº 1 (p. 67-88), jan./jun.2004.

BEZERRA, Agamenon. O município e sua autonomia na República Militar. **Revista Nomos** - Edição comemorativa dos 30 anos do Mestrado em Direito/UFC, p. (13-33), 2007/1. Disponível em: https://repositorio.ufc.br/bitstream/riufc/12298/1/2007_art_abezerra.pdf. Acesso em 03 mar. 2022.

BRASIL. Decreto n. 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Regulamenta a Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 17 jan., 2007.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 1, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 out., 1969.

BRASIL. Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 7 abril., 2005.

BRESSER-PEREIRA, Luiz C. O conceito de desenvolvimento do ICEB discutido. **Dados**, Vol. 47, nº 1, p. 49-84. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/dados/v47n1/a02v47n1.pdf>. Acesso em: 29 nov. 2023.

BRUNETTO, Paula. Caxias do Sul volta a integrar a Atuaserra e pertencer oficialmente a Região Uva e Vinho. **GZH**, Porto Alegre, 14 abr. 2023. Pioneiro geral. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/pioneiro/geral/noticia/2023/04/caxias-do-sul-volta-a-integrar-a-atuaserra-e-pertencer-oficialmente-a-regiao-uva-e-vinho-clggxnyd3001v015xny4e3iuc.html>. Acesso em: 30 out. 2023.

CABERLON, Rudimar. Entrevista concedida a Érico José de Souza Santana. Garibaldi, 28 jul. 2023. [A entrevista encontra-se transcrita no Apêndice "B" desta dissertação]

CABRAL, Umberlândia. De 2010 a 2022, população brasileira cresce 6,5% e chega a 203,1 milhões. **Agência de notícias IBGE**, 2023. Disponível em <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/37237-de-2010-a-2022-populacao-brasileira-cresce-6-5-e-chega-a-203-1-milhoes>.

CALDAS, Eduardo de Lima. **Formação de agendas governamentais locais: o caso dos consórcios intermunicipais**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

CARGNIN, Antônio Paulo. **Políticas de Desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul: Vestígios, Marcas e Repercussões Territoriais**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2014. 240 p.

CARGNIN, Antônio. O papel dos Coredes no Planejamento Participativo: uma política de Estado e sua evolução ao longo dos governos. In: ROCHA, Allan Lemos; et al. (org.) **Desigualdades regionais e planejamento federativo no Rio Grande do Sul: Da experiência acumulada às novas perspectivas**. 1. ed. Uruguaiana: Conceito, 2013. p.98-103.

CEF. **Parcerias Público-Privadas – FEP CAIXA**. Disponível em <https://www.caixa.gov.br/poder-publico/modernizacao-gestao/parcerias-publico-privadas/Paginas/default.aspx>. Acesso em 07 set. 2023.

CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS- CGEE. **Políticas e soluções para cidades sustentáveis: saneamento/resíduos sólidos**. Resumo Executivo. Brasília, DF: CGEE, 2022. 42 p. Disponível em: <https://oics.cgee.org.br/documents/91645/99779/000061+%3D+CGEE+Resumo+Executivo++Cidades+Sustent%C3%A1veis++04+-+Res%C3%ADduos+S%C3%B3lidos-2+%28MIOLo%29.pdf/57007496-b6ab-5acd-ed1c-121ae1c4b0aa?t=1657676797618>. Acesso em: 07 set. 2023.

CISGA. **CISGA firma Termo de cooperação na área ambiental.** Disponível em: <https://www.cisga.com.br/noticias/cisga-firma-termo-de-cooperacao-na-area-ambiental>. Acesso em: 29 out. 2023.

CISGA. **Estatuto do CISGA.** São Marcos - RS, 14 out. 2011. Disponível em <https://xadmin.s3.us-east-2.amazonaws.com/260/PhotoAssets/201306/images/original/c44b1f58b049c413ac3a782975e21492.pdf>. Acesso em 13 mar. 2023.

CISGA. **Plano de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos – CISGA.** Garibaldi, Rio Grande do Sul, janeiro de 2018. Disponível em <https://xadmin.s3.us-east-2.amazonaws.com/260/PhotoAssets/201424/images/original/a20f97e4bf33c76d21d6398568ead312-compactado.pdf>. Acesso em 07 de ago. de 2022.

CISGA. **Prefeitos do CISGA recebem informações sobre projetos envolvendo serviços de água, esgoto e destinação de resíduos sólidos urbanos.** Disponível em: <https://www.cisga.com.br/noticias/prefeitos-do-cisga-recebem-informacoes-sobre-projetos-envolvendo-servicos-de-agua-esgoto-e-destinacao-de-residuos-solidos-urbanos>. Acesso em: 14 out. 2023.

CISGA. **Serviço de Inspeção do CISGA – SICISGA.** Disponível em: <https://www.cisga.com.br/pagina/sicisga>. Acesso em: 09 out. 2023.

CISGA. **Sobre o CISGA.** Disponível em <https://www.cisga.com.br/pagina/sobre-o-cisga>. Acesso em 03 de mar. de 2022.

CNM. **Consórcios Públicos Intermunicipais: Uma Alternativa à Gestão Pública.** Brasília: CNM – Confederação Nacional dos Municípios, 2016.

CNM . **Mapeamento dos Consórcios Públicos Brasileiros 2021.** Brasília: CNM – Confederação Nacional dos Municípios, 2021. Disponível em https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Mapeamento-dos-consorcios-publicos-brasileiros-2021_07.10.2021.pdf. Acesso em 13 de ago. de 2022.

CNM. **Observatório Municipalista de Consórcios Públicos.** Disponível em <https://consorcios.cnm.org.br/>. Acesso em 15 de ago. de 2022.

CORRÊA, Roberto Lobato. **Dimensões de análise das redes geográficas. Trajetórias Geográficas.** 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001, capítulo 4, p.107-118.

ESTEVA, G. Desenvolvimento. *In*: SACHS, W. **Dicionário do desenvolvimento: guia para o conhecimento como poder.** Petrópolis: Vozes, 2000. P. 59-83.

FAMURS. **Sobre a FAMURS.** Disponível em: <https://famurs.com.br/pagina/101>. Acesso em: 29 out. 2023.

FILHO, Gilberto Montibeller. Ecodesenvolvimento e desenvolvimento sustentável: conceitos e princípios. **Textos de economia**, v. 4, n.1, (p. 131-142), 1993.

FREITAS, T. D.; DEPONTI, C.; SILVEIRA, R. L. L. (Org.). **Políticas públicas e desenvolvimento regional: atores e estratégias em regiões do Brasil**. 1. ed. São Carlos - SP: Pedro e João, 2020. v. 1. 362p .

GERHARDT, Tatiana Engel; SILVEIRA, Denise Tolfo (Org.). **Método de pesquisa**. 1º edição. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GONÇALVES, Katryne Briniele de Oliveira. **Desenvolvimento Sustentável e Geografia Brasileira**. 1. Ed. – Curitiba: Editora Appris, 2020.

GONTIJO, Vander. Câmara dos deputados. **Orçamento da União - instrumentos de planejamento e orçamento**. Brasília, [s.d.]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/planejamento>. Acesso em: 14 set. 2023.

HAESBAERT, Rogério. **Regional-Global: dilemas da região e da regionalização na Geografia contemporânea**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

HAJE, Lara. Câmara dos Deputados. **Relatório aponta que o Brasil não avançou em nenhuma das 169 metas de desenvolvimento sustentável da ONU**. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/784354-relatorio-aponta-que-o-brasil-nao-avancou-em-nenhuma-das-169-metas-de-desenvolvimento-sustentavel-da-onu/>. Acesso em: 03 nov. 2023.

HENRICHES, Joanni Aparecida; MOYANO Leandro Rico. **Consórcios públicos intermunicipais: uma alternativa a gestão pública**. Brasília: CNM – Confederação Nacional dos Municípios, 2016.

IBGE. **IBGE cidades e estados do Brasil**. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em 26 de mar. de 2022.

IBGE. **Pesquisas de informações Básicas Municipais: perfil dos municípios brasileiros 2015**. IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro: IBGE, 2016. 61 p.

IBGE . **Pesquisas de informações Básicas Municipais: perfil dos municípios brasileiros 2019**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

IBGE. **SCR - Sistema de Contas Regionais**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9054-contas-regionais-do-brasil.html?edicao=35487&t=resultados>. Acesso em 24 out. 2023.

IDSC. Índice de Desenvolvimento Sustentável das Cidades. **Classificação para os municípios brasileiros**. Disponível em: <https://idsc.cidadessustentaveis.org.br/rankings/>. Acesso em: 05 nov. 2023.

INSTITUTO CIDADES SUSTENTÁVEIS. **Os ODS como agenda global**. Disponível em: <https://www.cidadessustentaveis.org.br/institucional/pagina/agenda2030>. Acesso em: 06 nov. 2023.

KANG, Thomas H. Kang. et al. FEE - Fundação de Economia e Estatística. **O novo Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (Novo Idese): aspectos metodológicos**. Rio Grande do Sul. Disponível em: <https://arquivofee.rs.gov.br/wp-content/uploads/2014/05/20140805novo-idese-artigo-metodologia-28anpec-sul29-2.pdf> Acesso em : 21 out. 2023.

MALI, Tiago. Quase metade das cidades brasileiras dependem 90% ou mais de repasses. **Poder 360**, 18 out. 2021. Disponível em <https://www.poder360.com.br/economia/quase-metade-das-cidades-brasileiras-dependem-90-ou-mais-de-repasses/>. Acesso em: 14 mai. 2023.

MAPA. **Conheça o Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal (SISBI-POA), que faz parte do SUASA**. Disponível em: https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/defesa-agropecuaria/copy_of_suasa/sisbi-1. Acesso em: 04 de ago. 2023.

MENGER, Katiele Rezer; ZAFFARI JÚNIOR, Marcos Antônio; BATISTA, Thaís Jesinski. Desenvolvimento: benéfico ou destruidor? **RIPE: Relações internacionais para educadores: desconstruindo os mitos do século XXI**. Porto Alegre: UFRGS/ FCE/ PPGEEl, v.1, 2016. P. 163-187.

MORAES, José Laécio de. **Consórcios intermunicipais: alternativa para o manejo Integrado dos resíduos sólidos na região centro-sul do Ceará**. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Rio Claro, 2013.

MORENO, Sayonara. Descarte incorreto: 70% das pessoas não separam o lixo O descarte inadequado de lixo impacta a economia e o meio ambiente. **Rádio Agência**, Brasília, 05 abr. 2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/geral/audio/2023-04/descarte-incorreto-70-das-pessoas-nao-separam-o-lixo>. Acesso em: 08 out. 2023.

MOTTA, Diana; MATA, Daniel da. **Crescimento das cidades médias**. IPEA, regional e urbano, 1, dez. 2008. Disponível em https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/boletim_regional/081207_bol-etimregional1_cap6.pdf . Acesso em: 01 ago. 2023.

MOTTER, Andressa. Mais de 3 mil cidades brasileiras mantêm lixões a céu aberto. **Folha de São Paulo, São Paulo**, 30 set. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/seminariosfolha/2020/09/mais-de-3-mil-cidades-brasileiras-mantem-lixoes-a-ceu-aberto.shtml#:~:text=Ao%20menos%203.000%20dos%205.570,Limpeza%20P%C3%ABblica%20e%20Res%C3%ADduos%20Especiais>). Acesso em: 15 out. 2023.

OLIVEIRA, Kaynã. Fim dos lixões é adiado por falta de comprometimento dos municípios. **Jornal da USP**, São Paulo, 14 ago. 2020. Disponível em: <https://jornal.usp.br/atualidades/fim-dos-lixoes-e-adiado-por-falta-de-compromisso-dos-municipios/>. Acesso em: 08 out. 2023.

ONU. **Sobre o nosso trabalho para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 06 nov. 2023.

PERES, Ursula Dias; SANTOS, Fabio Pereira dos. Gasto público e desigualdade social: o orçamento do governo federal brasileiro entre 1995 e 2016. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 35, n. 103, p. e3510307, 2020.

PORTELLA, Leonardo. Entenda o que fez a indústria de Caxias do Sul crescer no último ano e quais os desafios do setor para 2022. **GauchaZH**, Porto Alegre, 14 fev. 2023. Pioneiro economia. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/pioneiro/economia/noticia/2022/04/entenda-o-que-fez-a-industria-de-caxias-do-sul-crescer-no-ultimo-ano-e-quais-os-desafios-do-setor-para-2022-cl1wlvrr00087016534t3rn49.html>. Acesso em 12 jun. 2023.

PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. O desafio ambiental. In: SADER, Emir (org.). **Os porquês da desordem mundial: mestres explicam a globalização**. 3. ed. Rio de Janeiro: Record, 2012. p. 24-27.

PREFEITURA DE PORTO ALEGRE. **Contratação de estudos e serviços técnicos para a escolha de rota tecnológica e projetos de engenharia de unidades de tratamento de resíduos sólidos, no município de Porto Alegre – RS**. Projeto básico. Porto Alegre, RS. 2020. 37 p. Disponível em: https://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/smf/usu_doc/cp_19-2020_projeto_basico.pdf. Acesso em: 08 set. 2023.

Projeção da População 2018: número de habitantes do país deve parar de crescer em 2047. **Agência IBGE notícias**, 2018. [https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/21837-projecao-da-populacao-2018-numero-de-habitantes-do-pais-deve-parar-de-crescer-em-2047#:~:text=Esse%20n%C3%BAmero%20crescer%C3%A1%20at%C3%A9%20alcan%C3%A7ar,\(228%2C4%20milh%C3%B5es\)](https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/21837-projecao-da-populacao-2018-numero-de-habitantes-do-pais-deve-parar-de-crescer-em-2047#:~:text=Esse%20n%C3%BAmero%20crescer%C3%A1%20at%C3%A9%20alcan%C3%A7ar,(228%2C4%20milh%C3%B5es)). Acesso em 12 mai. 2023.

RIBEIRO, Guilherme; OLIVEIRA, Leandro Dias de. Espaço geográfico e território, sociedade urbana-industrial e desenvolvimento sustentável: um ensaio teórico-metodológico em geografia. **GeoUERJ**, Rio de Janeiro, v.1, n.º.21, p. (55-70), jun., 2010. Disponível em <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/view/1447/1223>. Acesso em 23 dez. 2020.

RIOS, Ricardo Bahia. **Consortiamento intermunicipal no Brasil: experiências de cooperação e desenvolvimento no território do Vale do Jiquiriçá**. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2005.

RIOS, Ricardo Bahia . A dimensão político territorial dos consórcios públicos intermunicipais: uma análise da espacialidade no contexto brasileiro. In: I Congresso brasileiro de Geografia Política, Geopolítica, e Gestão do Território, 2014. Rio de Janeiro. **Anais**. Porto Alegre, Editora1; Rio de Janeiro: REBRAGEO, 2014, p. 1329-1341.

RIO GRANDE DO SUL. **Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul**. 6. Ed. – Porto Alegre: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. Departamento de Planejamento Governamental, 2021. 203 p. Disponível em: <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/inicial>. Acesso em: 01 nov. 2023.

RIO GRANDE DO SUL. DEE - Departamento de Economia e Estatística. **Caderno ODS – ODS 6, Água potável e saneamento**. Porto Alegre, RS. 2022. 27 p. Disponível em: <https://www.estado.rs.gov.br/upload/arquivos//caderno-ods-6-a-situacao-do-rio-grande-do-sul-no-cumprimento-das-metas-do-ods-6-dez-2022-4.pdf>. Acesso em: 06 out. 2023.

Rio Grande do Sul. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. DEE. Departamento de Economia e Estatística. **PIB Municipal**. Disponível em: <https://dee.rs.gov.br/pib-municipal>. Acesso: em 21 set. 2023.

Rio Grande do Sul. Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. DEE. Departamento de Economia e Estatística. **Tabela IDESE**. Disponível em: <https://visualiza.dee.rs.gov.br/idese/>. Acesso em: 21 set. 2023.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica, razão e emoção**. 3ª ed. São Paulo: EDUSP (Editora da USP), 2003.

SENA. Jailson. Cerca 60% das cidades brasileiras ainda utilizam lixões. **Correio Brasiliense**, Brasília, 08 out. 2020. Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/brasil/2020/10/4880887-cerca-60--das-cidades-brasileiras-ainda-utilizam-lixoes.html#google_vignette. Acesso em: 08 out. 2023.

SICONF. **Sistema de informações contábeis e fiscais do setor público brasileiro – Tesouro Nacional**. Disponível em https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/declaracao/declaracao_list.jsf. Acesso em 14 fev. 2023.

SILVEIRA, Rogério L. L.; Karnopp, Erica (Org.). **Atores, ativos e instituições: o desenvolvimento regional em perspectiva**. 1. ed. São Carlos: Pedro e João Editores, 2022. v. 1. 298p .

SILVEIRA, Rogério. L. L.; DEPONTI, C. (Org.). **Desenvolvimento regional: processos, políticas e transformações territoriais**. 1. ed. São Carlos: Editora Pedro e João, 2020. v. 1. 350p .

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Os conceitos fundamentais da pesquisa socioespacial**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013b.

SOUZA, Marcelo Lopes de. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Paulo Cesar da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato (Org.).

Geografia: conceitos e temas. 16ª edição. Rio de Janeiro: editora Bertrand Brasil, 2014. p. 77-116.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade - uma introdução crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos-Bertrand Brasil.** 6ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010. 558 p.

SOUZA, Maria Adélia Aparecida de. Meio ambiente e desenvolvimento sustentável. As metáforas do capitalismo. **Revista Cronos**, v. 10, n. 2, 17 jan. 2013.

SUBRA, Philippe. **Géopolitique locale: territoires, acteurs, conflits.** Paris: Editora Armand Colin, 2016.

TOMÉ, Bruno. Comércio fecha 2022 com crescimento de 11,4%, o maior da economia de Caxias do Sul. **GauchaZH**, Porto Alegre, 14 fev. 2023. Pioneiro economia. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/pioneiro/economia/noticia/2023/02/comercio-fecha-2022-com-crescimento-de-114-o-maior-da-economia-de-caxias-do-sul-cle4n6smx002u016oj4xu56fj.html>. Acesso em 12 jun. 2023.

TOMÉ, Bruno. População de Bento Gonçalves pede soluções para o saneamento no município. **GZH**, Porto Alegre, 08 ago. 2023. Pioneiro Geral. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/pioneiro/geral/noticia/2023/08/populacao-de-bento-goncalves-pede-solucoes-para-o-saneamento-no-municipio-cll2sjhka002a015t4x4z3pjp.html#:~:text=Bento%2C%20assim%20como%20todos%20os,dev e%20atingir%2090%25%20da%20popula%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 10 out. 2023.

VARGAS, Felipe; ARANDA, Yara Paulina Cerpa; RADOMSKY, Guilherme Francisco W. Desenvolvimento Sustentável: introdução histórica e perspectivas teóricas. In: NIEDERLE, Paulo André; RADOMSKY, Guilherme Francisco W. (orgs.). **Introdução às teorias do desenvolvimento.** 1º ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016. p. 99-107.

VARGAS, Guilherme Pereira de. **Os consórcios públicos no planejamento e gestão regionalizada do território brasileiro: as experiências mineiras do COM10 e CODAP.** Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2012.

WORLD ECONOMIC FORUM - WEF. **Future of reusable consumption models** - platform for shaping the future of consumption. Genova: Insight Report, 2021. Disponível em: https://www3.weforum.org/docs/WEF_IR_Future_of_Reusable_Consumption_2021.pdf. Acesso em: 14 set. 2023.

APÊNDICE A – APLICAÇÃO DE QUESTIONÁRIO: CISGA, PREFEITURAS E ASSOCIAÇÕES

Discente: Érico José de Souza Santana

Orientador: Antônio Paulo Cargnin

Nº do questionário: _____

DADOS GERAIS	Nome: Idade: Gênero: Escolaridade: Naturalidade: Município residente: Função/ cargo:
---------------------	--

QUESTIONÁRIO	<ol style="list-style-type: none"> 1. Quais os principais projetos em que atua o CISGA? Dentre eles, qual o de maior relevância ou impacto? 2. Qual a composição administrativa do consórcio (técnicos – quem, quantos, quais)? Quais posições ocupam? A estrutura de gestão de governança é fixa? Como funciona a rotatividade entre presidentes? 3. Como funciona o aporte que cada município realiza para o CISGA? 4. Como acontece essa relação entre o consórcio e os municípios? Qual e o quanto de autonomia os municípios têm (ou não) em relação a estas áreas de atuação do CISGA? 5. Como é a relação institucional com o governo estadual e federal? Há acesso a recursos ou captação de recursos via CISGA? 6. O que se materializou no território (obras, equipamentos, prestação de serviços, hábitos)?
---------------------	--

7. Por que Campestre da Serra e Flores da Cunha se desligaram do consórcio em meados de 2010? No mesmo sentido, Vista Alegre do Prata e Guabiju não se consorciaram ao CISGA e são municípios enclaves na configuração territorial. Por quais motivos eles não foram signatários?

8. Por que Caxias do Sul entrou tardiamente? Por ser o maior município da região em população e PIB, qual sua importância e relação com o CISGA e os demais municípios?

9. Em municípios menores, como ocorre a questão dos resíduos sólidos? O consorciamento desses municípios ocorreu para atuarem nessa frente? Há estrutura e corpo técnico ou o uso é compartilhado com o CISGA?

10. Qual a relação do consórcio com a iniciativa privada? Há parcerias/projetos com setores privados (empresas, o mercado e afins)?

11. Sobre o PGIRS: confirmar o destino do montante de resíduos sólidos que os municípios produzem. Se há coleta seletiva e se envolve associações de catadores. Campanhas de conscientização em escolas são realizadas? Com qual periodicidade? Que destinos esses resíduos têm? Quem administra? Verificar a questão dos orgânicos e recicláveis.

12. Você considera o consórcio como um instrumento positivo ou negativo de planejamento público? Por quê?

13. Há interesses específicos de municípios e/ou de lideranças municipais? Como se manifesta isso?

14. Após a implementação do consórcio houve alguma alteração na dinâmica territorial dos municípios?
15. Como é feita a interação e abordagem com os territórios afetados a partir das ações empreendidas pelo consórcio?
16. Como você classifica a cooperação e o diálogo com outros entes federativos externos ao consórcio a partir da implementação do CISGA?
17. Quais são os benefícios regionais decorrentes do CISGA?
18. Havia condicionantes pré-existentes em termos territoriais e o quanto isso influenciou para a formação do consórcio?
19. Quais as dificuldades de cooperação (de forma geral)?
20. O CISGA interage com outros arranjos regionais (COREDES, Associações de Municípios, Comitês de Bacias etc.)?
21. O que é (para os atores do próprio CISGA) o entendimento de Desenvolvimento Sustentável/ consórcio sustentável?
22. Quais políticas públicas específicas ao tocante do Desenvolvimento Sustentável o consórcio desenvolveu ou desenvolve no momento?
23. Onde e como a sociedade civil participa? Ou pouco participa?
24. Como as políticas públicas implementadas pelo consórcio interferem e/ou atuam no cotidiano da população?

**APÊNDICE B – ÍNTEGRA DE ENTREVISTA CONCEDIDA POR RUDIMAR CABERLON (Diretor
Executivo do CISGA em 28/07/2023)**

PESQUISADOR (Érico Santana) – Como é a composição administrativa do consórcio?

DIRETOR DO CONSÓRCIO (Rudimar Caberlon) – “O CISGA foi constituído em 2011 e começou a operar em 2012. Há concurso público conforme CLT que é o que determina a lei federal. O concurso engloba cargos para assessor jurídico, contador, supervisor administrativo e auxiliar administrativo. Esses são os cargos que o CISGA possui atualmente. Foram nomeados à época o assessor jurídico 20 horas, contador 20 horas, supervisor administrativo 40 horas e uma auxiliar administrativa 40 horas. Alguns foram nomeados e saíram. Atualmente foram nomeados mais 3 assessores administrativos pelo crescimento do consórcio e mais três cargos de comissão: o diretor executivo e dois assessores executivos, nomeados para atender a demanda de trabalho. O cargo de diretor executivo tem que ser aprovado em assembleia do consórcio, exigindo qualificações como curso em nível superior e experiência na área de administração pública. Estou nesse cargo desde 2014. Na época, o presidente abriu em assembleia para indicações e a partir da análise curricular dos candidatos foi votado. De 2014, até o momento, os presidentes vêm mantendo o diretor no cargo. Atualmente trata-se de uma estrutura administrativa composta por nove pessoas mais o diretor, sendo possível a nomeação de mais um membro, o que deve acontecer devido a demanda de compras compartilhadas e os projetos que o consórcio possui.

Nós funcionamos como uma estrutura administrativa, o CISGA tem uma equipe técnica formada pelos técnicos dos municípios. Por exemplo, quando vamos discutir o pregão de medicamentos, nós reunimos os farmacêuticos dos municípios associados, porque são eles que conhecem a realidade, eles que tem a vivência prática. Essa troca de informação com a experiência deles, a expertise deles e com o suporte técnico administrativo nosso, conseguimos fazer um bom trabalho. Porque senão, teria que ter em várias áreas técnicos concursados no quadro do CISGA, que também seria importante, mas o fato de estar lá na ponta prestando serviço, atendendo, ‘botando o pé no barro, na poeira’, dá uma qualidade de visão importante porque ao mesmo tempo que a gente alinha um município que tem uma estrutura enxuta, tem município com estrutura já maior, então essa troca de experiência é importante entre eles e entre a gente.

Há quatro blocos de municípios: Caxias do Sul e Bento Gonçalves que são os dois maiores, depois um bloco que é farroupilha e um terceiro que engloba Guaporé, São Marcos, Veranópolis, Garibaldi, Carlos Barbosa, Flores da Cunha e, por fim, o quarto bloco que são os municípios que possuem menos de 10 mil habitantes. Hoje, também, temos o menor município do estado que é André da Rocha e o segundo maior que é Caxias do Sul, então tem que saber equilibrar isso também. Não é porque Caxias é grande que pode mandar, tem que ter um equilíbrio.”

PESQUISADOR (Érico Santana) – Como funciona o aporte financeiro que cada município realiza para o CISGA?

DIRETOR DO CONSÓRCIO (Rudimar Caberlon) – “O CISGA quando foi criado foi pensado na sustentabilidade financeira dele. A cota de ingresso no consórcio é de R\$ 12 mil reais,

independentemente do tamanho, população e receita do município. Depois é feita uma composição, uma cesta de índice que define a cota mensal de rateio. Isso é estabelecido em contrato, que dura 12 meses e após é renovado por mesmo período que envolve população municipal, PIB e uma cota fixa, um valor fixo para todo mundo para manter a estrutura funcionado, sem depender de outras fontes e para dar retorno aos municípios em equipamentos que eles possam gerir. Em duas oportunidades, em 2017, a partir do fundo captado pelo consórcio foram adquiridas câmeras de vigilância eletrônica que foram repassadas para os municípios. Em 2018 foi repassado um recurso para a polícia civil e em 2020, na pandemia, foi adquirido testes rápidos a partir dessa economia feita que é repassada pelos municípios e que se procura racionalizar. Há também os custeios com confecção de folder, documentos, materiais de divulgação e de uso interno.

São também quatro assembleias ordinárias por ano, janeiro, março, julho e novembro. É nessas quatro assembleias que se mostra o que aconteceu, o que deu certo, o que não foi concretizado, não é o consórcio que vai resolver todas as questões que envolve as obrigações constitucionais dos municípios.”

PESQUISADOR (Érico Santana) – Quais os principais projetos em que atua o CISGA? Dentre eles, qual o de maior relevância ou impacto?

DIRETOR DO CONSÓRCIO (Rudimar Caberlon) – “O CISGA atua em dois braços: um são as compras compartilhadas onde se produz economicidade e é fundamental manter isso. Com a ampliação da equipe o objetivo é ampliar também o leque de licitação que o CISGA realiza. O outro braço são os projetos, onde é possível destacar quatro.

Um primeiro projeto diz respeito ao nosso sistema de inspeção municipal e o fortalecimento de agroindústrias familiares. Hoje somos um consórcio credenciado pelo MAPA – Ministério da Agricultura para fornecer o Selo SISB para o estabelecimento da agricultura familiar. Ou seja, eles podem comercializar seus produtos para todo o Brasil. Temos um frigorífico em São Marcos, credenciado pelo SISB, temos queijarias em Bento Gonçalves, Antônio Prado, fábrica de mel em Antônio Prado, embutido em Bento, pescado em Guaporé. A emissão dos selos é de responsabilidade dos médicos veterinários dos municípios. Porque eles são as pontas do dia a dia. A gente os reúne de forma ordinário, há cursos, reuniões periódicas onde é feita essa interação. No site do CISGA, na aba CICSISGA, há maiores informações como o histórico e a normatização que serve de base para todos. No caso, o selo SISB e a inspeção municipal, não há o compartilhamento de técnicos entre municípios. Ou seja, um município que não tenha o profissional não há cedência por outro. Até porque o médico veterinário nesses casos exerce também o papel de polícia vinculado ao município de atuação, sendo obrigatoriamente concursado. Além disso, o sistema de inspeção municipal para existir há obrigatoriedade de médico veterinário no município, sendo uma exigência do MAPA devido, entre outros fatores, as inspeções regulares. Isso não impede, no entanto, a troca de experiência e capacitação coletiva, a qual o CISGA auxilia na articulação. Há município que ingressou no CISGA por causa do sistema de inspeção municipal. Depois que ele foi descobrir que existia a compra compartilhada etc. e isso é importante para fortalecer a economia regional e as agroindústrias que na região é muito forte.

Outro projeto é na área do meio ambiente. O sonho de consumo de todo município, quando um cidadão vai ali e coloca o lixo na porta da sua casa, este acha que acabou sua participação no processo. Mas pelo contrário, ele continua sendo responsável por aquilo ali,

achando que se desresponsabiliza. Quando recebe a cobrança da taxa do lixo se assustando, não tendo noção do que é o investimento depois desse ato. Então os prefeitos quiseram interferir nesse cenário. Há uma série de propostas sobre o tema de gestão do lixo, ou resíduos sólidos, que os prefeitos recebem, mas quando questionam onde pode ser visualizado o funcionamento dessa tecnologia no Brasil há ressalvas e silêncio. Nessa perspectiva, os prefeitos, em 2016, depois de debates, aprovaram o plano intermunicipal de gestão integrada de resíduos sólidos urbanos que trabalhava com algumas diretrizes de educação ambiental, fortalecimento a melhoria de ações comuns dos municípios. Nesse plano trabalhava também algumas rotas tecnológicas e a viabilidade de se implementar isso ou não. Em 2020, participamos de um processo de seleção da caixa econômica, exclusivo para consórcios, para fazer a modelagem de concessão de resíduos sólidos urbanos e achávamos que não íamos ser chamados. Mas fomos chamados para assinar esse contrato. A reunião vai acontecer em 8 de agosto para se tratar o processo em que vamos fazer a concessão para coleta, transbordo, transporte, tratamento e destinação final para todos os municípios do CISGA. Atualmente, cada município no que diz respeito aos recursos sólidos, tem sua própria licitação, o seu processo. No PGIRS tem um capítulo próprio com orientações para fazer as licitações, algumas diretrizes gerais para ajudar. Mas com a concessão agora a gente vai ter por 35 anos uma solução diferente. Uma parte do PGIRS que é a parte de educação ambiental está funcionando. Depois temos uma campanha de educação ambiental que é padrão para todos os municípios, como adesivos que são colados em contêiner como forma de chamar atenção da população para a seleção e correto descarte do lixo orgânico e reciclável, que é um trabalho de organização. O consórcio buscou uma rota tecnológica para tratar o assunto e com o processo com a Caixa, já realizado com outros três consórcios no Brasil, será intensificado isso. A caixa contratou uma consultoria para fazer o levantamento junto aos técnicos do consórcio, que depende também de licenciamento ambiental junto a FEPAM e outros trâmites burocráticos. Isso vai permitir pensar boas alternativas às despesas que já existem hoje nos municípios e seriam aproveitadas pela consultoria para definir a melhor forma..., mas é um processo que tem que ser encaminhado e estruturado. O que nós queremos com essa concessão? Não é ter um outro aterro sanitário. É ter uma outra rota tecnológica. Sabemos que toda e nova rota tecnológica é um novo processo. Foi feito um estudo com a UFRGS abrangendo 32 municípios, incluindo outros fora do CISGA, e já foi encaminhada a FEPAM para a licença prévia. Foi sinalizado que estavam cientes a secretaria de Meio ambiente do Rio Grande do Sul e o Ministério Público, para acompanharem todo o processo de estudo onde a construção de soluções para a temática envolve também outros órgãos do estado. Demais etapas depende do que for realizado junto à Caixa. Todo o processo de consultoria que a empresa contratada pela Caixa está fazendo envolve a resposta de questionário pelos municípios, dados e informações que a consultoria está levantando, como fazer diagnósticos e estudos econômicos legais. Vai haver momentos de audiências públicas nos municípios onde eles irão apresentar os projetos e é provável que ocorra o debate em câmara de vereadores, porque uma das diretrizes do novo marco legal do saneamento é o equilíbrio das contas nesse âmbito. Então, a consultoria está fazendo levantamentos caso seja necessária alguma adequação tributária, por exemplo. Não será uma ação isolada de alguns municípios, serão 26 que farão tudo de forma integrada, regionalizada, fortalecendo uma visão de região. Sendo que Caxias e Farroupilha possui a CODEC, que faz a parte de RCU, e a ECOFAR. Então a parte da coleta, a RCU e a ECOFAR vão continuar fazendo. Caxias e Farroupilha entram na parte de transbordo, transporte e tratamento de resíduo final. Atualmente, os dois únicos municípios que possuem aterro próprio é Caxias e Farroupilha (CODEC e ECOFAR), os demais fazem a

licitação para a destinação final e via de regra ou é Minas do Leão ou vai para São Leopoldo. São esses dois lugares que recebem aqui da região. É essa lógica que o consórcio quer quebrar, congregando todos os associados. É por isso que esse processo vai passar por concessão. É na bolsa de valores de São Paulo, a B3. Então veja só, são 26 municípios. Fazer a coleta em 26 municípios, tem que ter uma boa gerencia sobre isso. Nesse processo de estruturação com essa consultoria nós vamos ter uma agência reguladora, que é outra exigência do novo marco legal. Hoje no Rio Grande do Sul nós temos a AGERGS e a GESSAM, poderá ter outras, mas nós teremos que ter uma agência reguladora para poder fazer a regulação e nesse processo vai também se pensar como será feita a gerência de administração. Como já houve outras concessões de consórcio, vamos lá conhecer como eles estão fazendo e vamos adequar a nossa realidade.

O terceiro projeto é a PMI da água e esgoto a partir do processo de privatização da CORSAN, que foi malconduzido com os prefeitos da região que entenderam que o processo não estava favorável. Apenas Caxias do Sul não renovou porque tem serviço próprio, Bento renovou e os demais disseram que não iriam renovar. Foi lançada uma PMI. Quando a CORSAN procurou os municípios para renovar até 2064, a concessão era a garantia que a CORSAN teria de privatizar, pois quem ganhasse teria um contrato até 2064. Só que o que os prefeitos em assembleia discutiram e a falta de critérios ou padrão para o órgão do estado conversar com os municípios gerou mal-estar. Então, os prefeitos optaram por fazer um caminho alternativo no CISGA, respeitando a decisão de Bento Gonçalves e de Caxias que já tinham serviço próprio. O CISGA, portanto, está com esse processo da PMI, onde três empresas foram habilitadas a fazer o estudo de viabilidade técnica e fiscal, uma inclusive entregou seu relatório, onde foi feita uma primeira análise pelo consórcio em uma primeira etapa. Dia 07/08 será feita uma segunda etapa de análise, para depois fazer um processo de concessão desses municípios todos.

Um último projeto é o Inova Juntos, em parceria da CNM e com Portugal a partir de um processo de seleção a qual vinte consórcios ou cidades brasileiras seriam selecionados. Foram 18 cidades e dois consórcios, o CISGA e outro consórcio da região de Blumenau. O projeto trata-se de troca de experiência em boa gestão e práticas públicas. São vinte cotas para o Brasil, 12 municípios portugueses e serão selecionados mais 8 da América Latina. Então foi um processo longo de seleção, discussão e entrevista. Depois da seleção teve um momento em que os portugueses vieram até o Brasil. Um segundo em que os brasileiros foram para lá e foi assinado um termo de cooperação de boas práticas de gestão. Hoje o CISGA tem um termo de cooperação com Lisboa, Coimbra, Algarves e dois municípios brasileiros.”

PESQUISADOR (Érico Santana) – O que se materializa no território?

DIRETOR DO CONSÓRCIO (Rudimar Caberlon) – “O CISGA auxiliou a materializar uma estrutura em rede de cercamento eletrônico na área de segurança, foi o primeiro consórcio a fechar convênio com o Ministério da Justiça e a Polícia Rodoviária Federal e o governo do estado nesse sentido. Temos uma centralidade de dados e informações na área de segurança pública e temos agora esses dois projetos na área do meio ambiente que é a questão do PIGIRS que permitiu criar uma base e vai tendo essa visão de região. E agora vai ter essa questão da água e do esgoto que serão duas coisas estruturantes. O consórcio nunca trabalhou com a aquisição de máquinas pesadas, não é o foco do CISGA. Já pareceram algumas demandas, como emenda parlamentar para comprar um carro, caminhão, patrula, mas não tem sentido

o consórcio fazer um processo para um município, tem que ter uma necessidade. Ou o município foi lá e buscou um financiamento para comprar um equipamento. Então isso regionalmente acabou como uma coisa que não teve muito eco. A gente já tentou trabalhar com a questão do asfalto regional, mas as empresas alegaram que a logística delas inviabilizaria participar de um processo em que se elas vão para São Marcos, vão montar uma base em São Marcos e não ter uma base em vários municípios simultaneamente em estrutura fixa. Porque a lógica do consórcio também é isso, é atender o maior número possível. Não é substituir uma questão do município, se não perde o foco. Tu licitar um caminhão é um custo, tu solicitar 20 caminhões é outro custo Então a lógica é licitar os vinte e não um, senão tu tá substituindo um processo que é do município. Trabalhar com a iniciativa privada é um processo de conhecimento, de convencimento de mostrar que funciona. A iniciativa privada tem uma lógica do lucro.”

PESQUISADOR (Érico Santana) – Qual a relação com o Governo do Estado e o Governo Federal?

DIRETOR DO CONSÓRCIO (Rudimar Caberlon) – “É uma relação amena, mas com poucas interações no sentido de convênios e afins, mas existe algo. No processo de sistema de inspeção houve trocas de informações e experiência que enriqueceu o processo. Contudo, houve o travamento do andar de liberação e o ministério - MAPA - veio e atropelou o estado. Mas na saúde estamos fazendo um trabalho bem interessante, com reuniões periódicas com a secretaria e toda a equipe dela. Concluímos agora um processo de implantação de placas de estações turísticas junto ao governo do estado com recursos da secretaria do turismo. Então sempre que tem possibilidade estamos abertos a fortalecer e entendemos que tem que fortalecer as ações. Mas o destaque é para a área de saúde. No PPA de 2024 está previsto um investimento significativo para os consórcios. Está lá o recurso, agora vamos resolver como será feito esse repasse para os consórcios para fortalecer o sistema público de saúde e eliminar alguns gargalos que existem. Contudo, não é comum o estado participar de convênios. Houve dificuldades, em outros momentos, de dialogar com a aparelhagem do estado, principalmente pelo posicionamento político de alguns secretários estaduais.

Com o governo federal o CISGA teve dois convênios assinados no dia 31/12/22. Além disso, em outubro terá um congresso de encontro nacional de consórcios no qual terá a participação do governo federal também. Ele tem uma assessoria exclusiva para os consórcios. É um processo de construção, de amadurecimento. Esse próprio processo da Caixa, quem autorizou foi o Ministério da Fazenda. Há estados mais organizados e mais articulados nessa pauta e estão em um processo de construção de fortalecimento. Nós temos hoje no Rio Grande do Sul uma associação gaúcha de consórcios públicos. São 17 associados, tem mais de 40, mas o estado trata com esses 17. Trata com a associação gaúcha direta porque é uma forma de trabalhar organizado.”

PESQUISADOR (Érico Santana) – Por que Campestre da Serra e Flores da Cunha se desligaram do consórcio em meados de 2010? Por quais motivos eles não foram signatários?

DIRETOR DO CONSÓRCIO (Rudimar Caberlon) – “O CISGA começou a ser discutido em 2010, em 2011 foi feito o protocolo de intenções e em 2012 começou a operar com dez municípios, incluindo Flores e Campestre. Em 2013 ingressou Antônio Prado e Santa Tereza. Santa Tereza

participou do processo de fundação, mas a câmara não aprovou na época em 2011 por não entendimento e não compreensão. Campestre saiu porque foi criado um consórcio na região de Vacaria e a identidade política, social, cultural de Campestre é muito maior com Vacaria do que com a Serra Gaúcha. Flores da Cunha houve também uns desentendimentos na época, eu não estava aqui. Por várias oportunidades se tentou o retorno deles, mas eles não tinham essa compreensão e agora a nova administração, no terceiro ano de gestão, vendo os projetos todos e depois de fazer uma série de análises técnicas legais e financeiras entendeu que era importante voltar para o consórcio. Por isso Flores voltou para o consórcio. Foram vários estudos, várias comparações, várias análises, avaliações de pontos negativos e positivos para o reingresso ou não.”

PESQUISADOR (Érico Santana) – Por que Caxias do Sul entrou tardiamente? Por ser o maior município da região em população e PIB, qual sua importância e relação com o CISGA e os demais municípios?

DIRETOR DO CONSÓRCIO (Rudimar Caberlon) – “Caxias possui a maior área territorial, arrecadação própria, população e PIB. A atual administração tem uma visão de organização e fortalecimento regional, não tem solução individual. Esse foi um dos temas que levou Caxias a ingressar no CISGA. Esse tema dos resíduos sólidos urbanos, por exemplo, se Caxias fosse fazer esse trabalho sozinho, de estruturação, de concessão, enfim, nós fizemos toda essa estruturação junto ao BNDS, o valor que Caxias teria que investir seria algo em torno de 2 milhões de reais. No consórcio foi 180 mil. Permitiu uma economicidade gigantesca e uma solução regional. Por mais que Caxias possa ter uma solução sozinha, o que levou ao ingresso deles foi essa visão de fortalecimento regional, onde ela própria sai ganhando. É o mesmo caso de Porto Alegre que participa da GRANPAL, é uma questão de organização regional.”

PESQUISADOR (Érico Santana) – Havia condicionantes pré-existentes e identitários em termos territoriais e o quanto isso influenciou para a formação do consórcio? O CISGA interage com outros arranjos regionais?

DIRETOR DO CONSÓRCIO (Rudimar Caberlon) – “Tem a AMESNE são mais de 30 municípios, que é o braço político da região dos prefeitos. É uma entidade privada. Mas hoje tem no estado 27 associações de municípios vinculadas a FAMURS e os consórcios vem nesse bojo de discussão da aprovação da lei federal de 2005. Os prefeitos da época entenderam que era uma forma de organização e de gestão interessante, então foi esse o processo que levou a construir os consórcios públicos. Todos os municípios integrantes do CISGA possuem uma identidade de pertencimento a região da serra gaúcha. Todos eles têm essa relação, essa visão de regionalização de integralização. Todo município novo que entra ele tem um processo de adaptação, entra em uma estrutura que está funcionando. Ele também tem que se ajustar no processo. Há uma articulação com o COREDE da Serra, tem a AtuaSerra que também é um órgão vinculado ao turismo. A sede é Bento Gonçalves. É uma entidade privada formada por empreendedores e municípios. Todas essas instituições estão discutindo a questão da Região Metropolitana da Serra Gaúcha, mas ainda é uma discussão morna porque envolve 12/13 municípios. A visão de região a partir da região metropolitana quando instituída a lei específica não foi clara e tem um papel e um poder de regulação da região muito forte nos municípios participantes. Então é uma discussão tímida, mas que acontece. Mas com a atuação na região organizada, sistemática, é o Corede, a Amesne, a AtuaSerra, cada um com seus papéis. Essa

integração acontece a partir de reuniões para troca de experiências, sendo com a AMESE e AtuaSerra periódico e o COREDE com certa periodicidade. Qualquer nova ação sempre um acaba conversando com o outro porque são os mesmos municípios. Ao invés de fazer três reuniões, se faz uma só.”

PESQUISADOR (Érico Santana) – Onde e como a sociedade civil participa? Ou pouco participa?

DIRETOR DO CONSÓRCIO (Rudimar Caberlon) – “Há dois exemplos de participação. Um primeiro quando a aprovação do plano de gestão que passou por audiência pública nos 15 municípios que na época compunham o consórcio. Outro no sistema de inspeção municipal, quando a gente faz um curso que envolve as APPS. A gente faz um curso, uma parte é feito com os médicos veterinários e outra com os empreendedores. Isso para eles entenderem que tem que ter aqueles requisitos. Esses são os dois exemplos maiores que nós temos em relação com a sociedade civil. De fato, a nossa função enquanto consórcio é atender aos municípios. Nós não temos que aparecer nas páginas de jornal, fazer divulgação. Tem que ter o site informando, evidentemente, mas o nosso foco é atender aos municípios. Mas nesses temas relevantes, nesses dois, por exemplo, houve audiências públicas e a participação da sociedade civil. Mas nossa função e relação é com os municípios.”

PESQUISADOR (Érico Santana) – Vista Alegre do Prata e Guabiju não se consorciaram ao CISGA e são municípios enclaves na configuração territorial. Por quais motivos eles não foram signatários? Quais as dificuldades de cooperação?

DIRETOR DO CONSÓRCIO (Rudimar Caberlon) – “Quando assumi o cargo, em 2014, eram 12 municípios. Era uma realidade. Atualmente são 26, dá uns ‘trancasso’. Precisa de maior tempo para sentar, conversar, analisar, construir mais acordos, consensos e isso demora mais e exige um pouco mais de articulação. A nível de comparação, em uma prefeitura com 10/12 secretarias seria algo semelhante. Pelo sucesso, o número de municípios cresceu exponencialmente. Com os projetos sendo desenvolvidos, conforme forem tomando corpo, poderá ser interessante para os demais participarem. Tem que ser também do interesse do município. A gente tem uma estrutura que atende, contempla, mas aí depende dos interesses dos municípios. Por exemplo, está fora Guabiju e Monte Alegre. Então, da região tem somente dois municípios que estão fora e é no tempo deles. Não é objetivo do CISGA convidar e agregar prefeitos. Há as reuniões, tem informações e tem que ter à vontade e disposição política e administrativa do município para participar. O processo do turismo que desenvolvemos agora, o entorno dos municípios que não compõe o CISGA também foi beneficiado porque não tem como colocar uma placa de Cotiporã sem indicar Anta Gorda, então vários foram contemplados. E, também, quando desenvolvemos uma ação regional é para os municípios consorciados, mas, tenho certeza, que os resíduos sólidos urbanos quando houver a concessão esses municípios do entorno que hoje não participam vão ter interesse em participar. Talvez não do consórcio, mas vão poder fazer uma concessão direta com aquela empresa que ganhou e tem que respeitar. A agregação foi num processo de convencimento, de articulação de organização dos prefeitos se interagindo, um ajudando o outro. Ah! Mas isso aqui eu faço pelo CISGA, não me incomoda mais. Ah, mas o que é o CISGA...”

PESQUISADOR (Érico Santana) – Qual o entendimento de desenvolvimento sustentável para o consórcio?

DIRETOR DO CONSÓRCIO (Rudimar Caberlon) – “Nós focamos o nosso trabalho no desenvolvimento sustentável, na temática meio ambiente. Começamos pelo PGIRS que é uma forma de desenvolvimento sustentável. Estamos trabalhando agora com o projeto da Caixa de resíduos sólidos e com dois termos de cooperação com Lisboa e Coimbra, um de cidades verdes e outro de mudanças climáticas, então o nosso foco é esse. Mas ele é muito incipiente porque a nossa estrutura também tem que ter prioridades, mas estamos trabalhando isso. O governo do estado exigiu também que cada município tivesse uma comissão municipal de mudanças climáticas e nós solicitamos que fosse via CISGA, via consórcio, porque temos nosso grupo que discute regularmente. O estado entendeu que é uma boa sugestão, mas tem que manter o município com a sua comissão. Vamos fazer as articulações regionais e o trabalho de fortalecimento. Claro que todo processo de licitação que envolve logística reversa, enfim, quando é possível, material elétrico, lâmpadas e vamos procurar agir dessa forma. A nossa função não é ficar dando entrevista e afins, nós funcionamos e existimos por causa dos municípios. A nossa relação é com os prefeitos, com os secretários e com os técnicos dos municípios. Se precisar ir a uma reunião da câmara dos vereadores, se precisar ir a uma reunião do conselho municipal nós vamos, sem problema nenhum, como já participamos, mas não é nossa função. Nós existimos para atender aos municípios.”