

CIDADES PEQUENAS E COOPERAÇÃO INTERFEDERATIVA:
Estratégias dos Consórcios Públicos em relação ao planejamento
e gestão das políticas públicas no Rio Grande do Sul

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE ARQUITETURA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL**

LUANA PAVAN DETONI

**CIDADES PEQUENAS E COOPERAÇÃO INTERFEDERATIVA:
Estratégias dos Consórcios Públicos em relação ao planejamento e gestão das
políticas públicas no Rio Grande do Sul**

Porto Alegre

2024

LUANA PAVAN DETONI

**CIDADES PEQUENAS E COOPERAÇÃO INTERFEDERATIVA:
Estratégias dos Consórcios Públicos em relação ao planejamento e gestão das
políticas públicas no Rio Grande do Sul**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, como requisito parcial à obtenção do título de Doutora em Planejamento Urbano e Regional.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Luciana Inês Gomes Miron
Coorientadora: Prof.^a Dr.^a Heleniza Ávila Campos

Porto Alegre

2024

CIP - Catalogação na Publicação

Detoni, Luana Pavan
CIDADES PEQUENAS E COOPERAÇÃO INTERFEDERATIVA:
Estratégias dos Consórcios Públicos em relação ao
planejamento e gestão das políticas públicas no Rio
Grande do Sul / Luana Pavan Detoni. -- 2024.
364 f.
Orientadora: Luciana Inês Gomes Miron.

Coorientadora: Heleniza Ávila Campos.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio
Grande do Sul, Faculdade de Arquitetura, Programa de
Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Porto
Alegre, BR-RS, 2024.

1. Cidades Pequenas. 2. Cooperação Interfederativa.
3. Consórcios Públicos. 4. Arranjos Territoriais. 5.
Planejamento Urbano e Regional. I. Miron, Luciana Inês
Gomes, orient. II. Campos, Heleniza Ávila, coorient.
III. Título.

LUANA PAVAN DETONI

**CIDADES PEQUENAS E COOPERAÇÃO INTERFEDERATIVA:
Estratégias dos Consórcios Públicos em relação ao planejamento e gestão das
políticas públicas no Rio Grande do Sul**

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação
Graduação em Planejamento Urbano e Regional,
na Linha de Pesquisa Produção do Espaço,
Planejamento e Gestão, da Faculdade de
Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande
do Sul, como requisito parcial à obtenção do título
de Doutora em Planejamento Urbano e Regional.

Data de defesa: 23 de agosto de 2024.

BANCA EXAMINADORA:

Prof.^a Dr.^a Luciana Inês Gomes Miron
Orientadora (PROPUR/UFRGS)

Prof.^a Dr.^a Heleniza Ávila Campos
Coorientadora (PROPUR/UFRGS)

Prof. Dr. Eduardo Rocha
Examinador Externo (PROGRAU/UFPEL)

Prof.^a Dr.^a Geisa Zanini Rorato
Examinadora Externa (Departamento de Urbanismo/UFRGS)

Prof.^a Dr.^a Clarice Maraschin
Examinadora Interna (PROPUR/UFRGS)

Porto Alegre

2024

Dedico esta pesquisa a todas as vidas que compõem um outro urbano nas cidades pequenas e periferias, especialmente à vida da minha avó Dorvalina Orso Pavan (in memoriam) e à vida da arquiteta e urbanista Sarah Silva Domingues (in memoriam), que nos desafiam a seguir com CORAGEM.

AGRADECIMENTOS

Diante da crise sanitária e política que vivenciamos nos últimos anos, gostaria de iniciar agradecendo o Sistema Único de Saúde (SUS), aos profissionais da saúde e aos pesquisadores da ciência brasileira, que, através das suas lutas diárias, garantiram o mínimo de estabilidade necessária à nossa vida em sociedade. Nessas lutas, também se somam as professoras e os professores, aos quais agradeço, pois, mesmo nos momentos mais difíceis, não deixaram de esperar. Com carinho, rememoro um agradecimento especial ao professor Severino Mirandola Junior por ter me ensinado que escrever é possível e necessário.

Agradeço às instituições de ensino que me acolheram como estudante, pesquisadora e docente, sobretudo como indivíduo. Com carinho, agradeço às comunidades da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Pelotas, que reconheço como minha casa de origem e da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, que me abriga atualmente. Desta instituição, agradeço especialmente aos colegas, professores e secretários do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional. Destaco em meus agradecimentos os professores que acolheram minhas questões de pesquisa e impulsionaram prazerosas escritas – Clarice Maraschin, Eber Marzulo, Heleniza Ávila Campos e Paulo Reyes – e aos colegas que fizeram parte desses processos – Bárbara Rodrigues Marinho, Cinthia Bessa, Gabriela de Freitas, Gabriel Silva Fernandes e Lucas Boeira Bittencourt. Também destaco meu agradecimento à professora Geisa Zanini Rorato, pela oportunidade de realizar o estágio docente e pelo feliz encontro ao dialogar sobre o contexto das “nossas” cidades pequenas.

Agradeço à bolsista de iniciação científica Lara Fonseca Flôr, pela contribuição com o levantamento de dados para esta pesquisa, e aos colegas dos grupos de orientação por todos compartilhamentos: Andressa Valentin de Menezes, Andrielle Panosso, Ana Andrieli Todero, Alfredo Luvison, Deyvid Monteiro, Humberto Teixeira Damilano, Josana Wesz, Josiane Scotton, Luise Libera, Nicolas Giacometti e Tamires Lenhart; especialmente às colegas de turma Karla Moroso dos Santos de Azevedo e Sabrina Trejes Marengo pelo apoio em todo processo e à Carolina Rezende Faccin pelo diálogo e leitura atenta. Agradeço às professoras Luciana Inês Gomes Miron e Heleniza Ávila Campos que possibilitaram esses encontros; a elas também agradeço pela orientação, confiança e ensinamentos para além da pesquisa de tese.

Agradeço aos pesquisadores que me acolheram em seus grupos de pesquisa e estudos, permitindo que eu pudesse ampliar meus horizontes nesse processo de formação e busca pelo conhecimento: Angela Maria Endlich na Mikripoli (Rede de Pesquisadores de Pequenas Cidades); Rogério Leandro Lima da Silveira, Carolina Rezende Faccin e Angélica Schwanz no GEPEUR (Grupo de Pesquisa Estudos Urbanos e Regionais/Unisc); Eduardo Rocha, Lorena Maia Resende, Vanessa Forneck e Taís Beltrame dos Santos no C+C (Grupo Cidade e Contemporaneidade/UFPel); Heleniza Ávila Campos no GP Terra (Território, Região e Rede Urbana/UFRGS); Paulo Reyes, Gabriel Silva Fernandes, Lucas Boeira Bittencourt e Patrícia Souza Cruz no POIESE (Laboratório de Política e Estética Urbanas/UFRGS).

Reitero meus agradecimentos aos professores Eduardo Rocha, Geisa Zanini Rorato e Clarice Maraschin, que além de toda presença neste processo de formação, também colaboraram como banca de qualificação, juntamente com a professora Angela Maria Endlich, e ainda aceitaram o convite para compor a banca de defesa final desta tese. As leituras atentas e as observações apontadas foram essenciais para o delineamento e realização desta pesquisa.

Agradeço pelo apoio incondicional da minha família – mãe, mano, pai, Loiri, meus avós, especialmente à intensidade pesquisadora-extensionista-professora da minha irmã Priscila Pavan Detoni e ao companheirismo do Henrique dos Santos Ferreira. Agradeço aos amigos Bárbara D'Acampora, Débora Souto Allemand, Gustavo Maciel Gonçalves, Isabella Khauam Maricatto, Lucas Boeira Bittencourt, Adriel Giordani Christ e Marina Berton pela hospitalidade em Porto Alegre; e aos amigos e familiares Jacimara Ramos dos Santos, Ana Laura Faria Nunes Pereira, Ana Paula Neto de Faria, Camila Moraes, Dionatâ Garcia, Gabriel Silva Fernandes, Karolina Dias Lopes, Larissa Pereira, Bolivar Zanella Ribeiro, Caetano Pereira Ferreira, Rafael dos Santos Ferreira, Natália Marques Marroni, Cirlete dos Santos Ferreira e Silvio Ferreira pela hospitalidade em Pelotas.

Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) pela bolsa de doutorado nesse período de 2020 a 2024, sobretudo pelos meses de acréscimo devido à pandemia de covid-19.

Por fim, certa de que não é possível fazer uma pesquisa sozinha, reservo os demais agradecimentos aos colaboradores, entrevistados e respondentes dos questionários desta pesquisa.

RESUMO

O Brasil possui 5.568 municípios, dos quais 88% têm população abaixo de 50 mil habitantes. No Rio Grande do Sul, são mais de 90% do total de 497 municípios neste escopo, em que se encontram as cidades pequenas. Embora se registre um aumento das pesquisas sobre esses territórios, proporcionalmente estas ainda não correspondem às demandas dessa pauta, repleta de singularidades e possibilidades de organização regional. Nesse sentido, objetiva-se investigar os processos de cooperação interfederativa no contexto das cidades pequenas, com base nas estratégias dos Consórcios Públicos e na sua relação com o planejamento e gestão das políticas públicas no Rio Grande do Sul. A construção da problemática de pesquisa utiliza como ponto de partida a promulgação da Constituição Federal do Brasil (1988), que elevou os municípios à categoria de entes federados, uma estratégia de descentralização que buscou reforçar a autonomia local. Entretanto, tal autonomia é relativa, evidenciando ainda mais a heterogeneidade do território e as dificuldades das cidades pequenas em lidar com questões inter e supramunicipais. Essas extrapolam os limites político-administrativos e envolvem o compartilhamento de responsabilidades, evidenciando, sobretudo, a necessidade de instrumentos de planejamento e gestão cooperados. Considerando a histórica ênfase nas grandes cidades e suas regiões metropolitanas, restam alternativas interfederativas muito específicas para as cidades pequenas, como os Consórcios Públicos, regulamentados pela Lei Federal nº 11.107/2005. Pressupõe-se que, na ausência de instâncias públicas eficientes de planejamento e gestão regional no Brasil, os Consórcios Públicos experimentam estratégias de ações compartilhadas, principalmente com instrumentos de cooperação intermunicipal. Nesse cenário, elaboram-se as seguintes hipóteses: (i) a rede de atores que fomenta a cooperação interfederativa, realizada por meio dos Consórcios Públicos, pode auxiliar na promoção de políticas públicas, mostrando as demandas mais urgentes e soluções alcançadas regionalmente, especialmente no contexto das cidades pequenas não metropolitanas; e (ii) os Consórcios Públicos representam um potencial de governança interfederativa para pensar a importância do planejamento em prol do fortalecimento da autonomia local dos municípios, bem como uma coesão territorial para integração e desenvolvimento da região. Com base na estratégia de estudo de casos múltiplos, lógica de argumentação indutiva e inferência hipotético-indutiva, o delineamento do processo metodológico da pesquisa organiza-se nas seguintes etapas: (i) compreensão teórica e técnico-legal entre a cooperação interfederativa e as cidades pequenas; (ii) desenvolvimento da pesquisa, a fim de registrar os Consórcios Públicos do Rio Grande do Sul e a relação com os atores-redes dos demais arranjos territoriais; e (iii) análise e discussão dos resultados. Por meio da técnica de triangulação e da avaliação das categorias de análise, apresenta-se uma síntese dos Consórcios Públicos do Rio Grande do Sul sob a forma de tipologia. A pesquisa destacou o papel dos Consórcios Públicos nas cidades pequenas e vice-versa. Considera-se necessário integrá-los por meio do planejamento urbano e regional. Além disso, instrumentos de regulação do Estado aos Consórcios Públicos, como instâncias consultivas, deliberativas, monitoramento e avaliação, são fundamentais.

Palavras-Chave: Cidades Pequenas. Cooperação Interfederativa. Consórcios Públicos. Arranjos Territoriais. Planejamento Urbano e Regional.

ABSTRACT

Brazil has 5.568 municipalities, of which 88% have populations below 50.000 inhabitants. In Rio Grande do Sul, more than 90% of the total 497 municipalities fall within this scope, which includes small towns. Although there has been an increase in research on these territories, it still does not proportionally meet the demands of this topic, filled with unique characteristics and possibilities for regional organization. In this regard, this study aims to investigate the processes of inter-federative cooperation in the context of small towns, based on the strategies of Public Consortia and their relationship with the planning and management of public policies in Rio Grande do Sul. The research problem is constructed using the promulgation of the Brazilian Federal Constitution (1988) as a starting point, which elevated municipalities to the category of federated entities, a decentralization strategy intended to reinforce local autonomy. However, this autonomy is relative, highlighting even more the heterogeneity of the territory and the difficulties small towns face in dealing with inter and supra-municipal issues. These issues transcend political-administrative boundaries and involve the sharing of responsibilities, underscoring the need for cooperative planning and management instruments. Considering the historical emphasis on large cities and their metropolitan regions, very specific inter-federative alternatives remain for small towns, such as Public Consortia, regulated by Federal Law n° 11.107/2005. It is assumed that, in the absence of efficient public instances of regional planning and management in Brazil, Public Consortia experience strategies of shared actions, primarily with inter-municipal cooperation instruments. In this scenario, the following hypotheses are formulated: (i) the network of actors promoting inter-federative cooperation through Public Consortia can aid in the promotion of public policies, highlighting the most urgent demands and regionally achieved solutions, especially in the context of small non-metropolitan towns; and (ii) Public Consortia represent a potential for inter-federative governance to emphasize the importance of planning in strengthening the local autonomy of municipalities, as well as territorial cohesion for regional integration and development. Based on a multiple case study strategy, inductive argumentative logic, and hypothetical-inductive inference, the research's methodological process is organized into the following stages: (i) theoretical and technical-legal understanding between inter-federative cooperation and small towns; (ii) research development to record the Public Consortia of Rio Grande do Sul and the relationship with the actor-networks of other territorial arrangements; and (iii) analysis and discussion of the results. Through triangulation techniques and the evaluation of analysis categories, a synthesis of the Public Consortia of Rio Grande do Sul is presented in the form of a typology. The research highlighted the role of Public Consortia in small towns and vice versa. It is considered necessary to integrate them through urban and regional planning. In addition, State regulatory instruments for Public Consortia, such as consultative, deliberative, monitoring and evaluation bodies, are essential.

Keywords: Small towns. Inter-federative Cooperation. Public Consortia. Territorial Arrangements. Urban and Regional Planning.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa da população municipal por patamares demográficos no Brasil.	8
Figura 2 – Diagrama síntese das bases teóricas e categorias de análise.....	26
Figura 3 – Revisão Sistemática de Literatura: Área de conhecimento dos periódicos.	51
Figura 4 – Revisão Sistemática de Literatura: Periódicos.	51
Figura 5 – Revisão Sistemática de Literatura: Ano da publicação e finalidade dos Consórcios analisados.	52
Figura 6 – Revisão Sistemática de Literatura: Localização dos Consórcios analisados.	52
Figura 7 – Indicadores do número de entes municipais, renda e população total por patamares demográficos no Brasil.	68
Figura 8 – Fluxograma de constituição de um Consórcio Público.....	86
Figura 9 – Ano de constituição dos Consórcios Públicos (1970-2022) no Brasil.....	91
Figura 10 – Mapas dos municípios-sede e municípios consorciados no Brasil.....	98
Figura 11 – Percentual de municípios consorciados por macrorregião no Brasil.....	98
Figura 12 – Principais finalidades de atuação dos Consórcios Públicos no Brasil.	99
Figura 13 – Mapa dos municípios consorciados e sede na Região Sul do Brasil. ...	107
Figura 14 – Períodos de constituição dos Consórcios na Região Sul do Brasil.	108
Figura 15 – Classificação dos municípios-sede dos Consórcios na Região Sul do Brasil pela REGIC de 2018.	108
Figura 16 – Finalidades de atuação dos Consórcios na Região Sul do Brasil.	108
Figura 17 – Mapa do processo de ocupação do Território Gaúcho.....	117
Figura 18 – Mapa dos Modais de Transporte do Rio Grande do Sul.	117
Figura 19 – Mapa da Hierarquia Urbana pela REGIC de 2018 dos municípios do Rio Grande do Sul.	118
Figura 20 – Mapa das Emancipações dos municípios do Rio Grande do Sul.....	118
Figura 21 – Mapa do Valor Adicionado Bruto (VAB) pelos setores da indústria, dos serviços e da agropecuária nos municípios do Rio Grande do Sul.	120
Figura 22 – Mapa da estrutura fundiária dos municípios do Rio Grande do Sul.	121
Figura 23 – Mapa do efetivo de bovinos nos municípios do Rio Grande do Sul.	121
Figura 24 – Mapa dos estabelecimentos agropecuários de agricultura familiar nos municípios do Rio Grande do Sul.....	122

Figura 25 – Mapa da Taxa de Urbanização nos municípios do Rio Grande do Sul.	122
Figura 26 – Mapa da população municipal por patamares demográficos no Rio Grande do Sul.	124
Figura 27 – Mapa da taxa de crescimento populacional nos municípios do Rio Grande do Sul.	124
Figura 28 – Mapa do Idese nos municípios do Rio Grande do Sul.	125
Figura 29 – Mapa das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul.	128
Figura 30 – Mapa dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs) e Regiões Funcionais de Planejamento (RFs) do Rio Grande do Sul.	130
Figura 31 – Regiões Metropolitanas e as Aglomerações Urbanas do Rio Grande do Sul.	132
Figura 32 – Mapa dos Comitês de Bacias e Regiões Hidrográficas do Rio Grande do Sul.	134
Figura 33 – Organograma da Secretaria Estadual do Meio Ambiente e Infraestrutura (Sema) e estrutura do Sistema Estadual de Recursos Hídricos do Rio Grande do Sul.	134
Figura 34 – Mapa das Regionais da Secretaria Agricultura, Pecuária, Produção Sustentável e Irrigação do Rio Grande do Sul.	136
Figura 35 – Mapa das Regiões turísticas e categorização dos municípios do Rio Grande do Sul.	138
Figura 36 – Mapa com a divisão das Macrorregiões, Coordenadorias Regionais (CRS) e Regiões de Saúde do Rio Grande do Sul.	140
Figura 37 – Ano de constituição dos Consórcios Intermunicipais no Rio Grande do Sul.	143
Figura 38 – Mapa dos municípios consorciados e sedes no Rio Grande do Sul.	143
Figura 39 – Atuação dos Consórcios Intermunicipais Finalitários no Rio Grande do Sul.	144
Figura 40 – Atuação dos Consórcios Intermunicipais Multifinalitários no Rio Grande do Sul.	144
Figura 41 – Mapa dos Consórcios Públicos da Associação Gaúcha de Consórcios Públicos (AGCONP).	146
Figura 42 – Gráfico dos processos de cooperação interfederativa no Rio Grande do Sul identificados pelos COREDEs.	152

Figura 43 – Gráfico das principais áreas de atuação e serviços prestados pelos ...	155
Figura 44 – Gráfico das finalidades de atuação dos Consórcios Públicos gaúchos de acordo com questionário	159
Figura 45 – Mapa dos Consórcios Públicos de Licitação Compartilhada no Rio Grande do Sul: Tipo (1a).....	183
Figura 46 – Mapa do Consórcio Intermunicipal de Saúde do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (CISA-IJUÍ): Tipo (1b).	186
Figura 47 – Mapa dos municípios consorciados e municípios-sede na área da Saúde no Rio Grande do Sul.....	192
Figura 48 – Mapa dos municípios consorciados e municípios-sede dos Consórcios Públicos de Saúde conveniados no Sistema de Gerenciamento de Consultas (Gercon) da Secretaria de Saúde do Rio Grande do Sul.	197
Figura 49 – Mapa dos Consórcios Públicos de Saúde no Rio Grande do Sul: Tipos (2a) e (2b).....	199
Figura 50 – Mapa dos Consórcios Públicos de Saneamento no Rio Grande do Sul: Tipos (3a) e (3b).....	207
Figura 51 – Mapa dos Consórcios Públicos de Saneamento no Rio Grande do Sul: Tipo (3c).	210
Figura 52 – Mapa dos Consórcios Públicos de Turismo no Rio Grande do Sul: Tipos (4a) e (4b).....	223
Figura 53 – Mapa dos Consórcios Públicos com Serviço de Inspeção Municipal no Rio Grande do Sul: Tipo (5a).	234
Figura 54 – Mapa do Consórcio Interestadual de Segurança Alimentar, Atenção à Sanidade Agropecuária e Desenvolvimento Local (CONSAD) na Região Sul do Brasil: Tipo (5b).....	237
Figura 55 – Mapa dos Consórcios Públicos na área de Planejamento Urbano, Habitação, Mobilidade e Defesa Civil no Rio Grande do Sul: Tipo (6).	247

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Delineamento do processo metodológico da pesquisa.....	23
Quadro 2 – Protocolo de busca da Revisão Sistemática de Literatura (RSL).....	51
Quadro 3 – Processo histórico das estratégias legais de cooperação interfederativa no Brasil.....	79-80
Quadro 4 – Macro e microdivisão das finalidades de atuação dos Consórcios Públicos no Brasil.....	99
Quadro 5 – Coordenadorias Regionais e Núcleos de Assistência Técnica e Extensão Rural (Nate) do Instituto Rio Grandense do Arroz (Irga).....	137
Quadro 6 – Síntese dos tipos de Consórcios Públicos identificados no Rio Grande do Sul.....	175
Quadro 7 – Consórcios Públicos com previsão de atuação em Licitação Compartilhada.....	179
Quadro 8 – Levantamento dos Consórcios Públicos de Licitação Compartilhada no Rio Grande do Sul.....	179
Quadro 9 – Editais de Licitação Compartilhada do COPES – Pelotas (2022-2019)...	182
Quadro 10 – Consórcios Públicos com previsão de atuação em Saúde.....	190
Quadro 11 – Levantamento dos Consórcios Públicos de Saúde no Rio Grande do Sul.....	190-191
Quadro 12 – Consórcios Públicos com previsão de atuação em Saneamento.....	204
Quadro 13 – Levantamento dos Consórcios Públicos de Saneamento no Rio Grande do Sul.....	205
Quadro 14 – Consórcios Públicos com previsão de atuação em Turismo.....	217
Quadro 15 – Levantamento dos Consórcios Públicos de Turismo no Rio Grande do Sul.....	217
Quadro 16 – Consórcios Públicos com previsão de atuação com Serviço de Inspeção Municipal.....	232
Quadro 17 – Levantamento dos Consórcios Públicos com Serviço de Inspeção Municipal no Rio Grande do Sul.....	232
Quadro 18 – Consórcios Públicos com previsão de atuação com Defesa Civil, Habitação, Planejamento Urbano e Mobilidade.....	240
Quadro 19 – Levantamento dos Consórcios Públicos de Defesa Civil, Habitação, Planejamento Urbano e Mobilidade no Rio Grande do Sul.....	240

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Porte dos municípios consorciados.	98
Tabela 2 – Atuação finalitária x multifinalitária dos Consórcios Públicos no Brasil. ..	99
Tabela 3 – Média das variáveis por categorização dos municípios.....	138

LISTA DE ABREVIATURAS

ABRELPE – Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais

ACOSTADOCE – Associação dos Municípios da Costa Doce

AGCONP – Associação Gaúcha de Consórcios Públicos

AGESAN – Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento

AMAJA – Associação dos Municípios do Alto Jacuí

AMASBI – Associação dos Municípios do Alto da Serra do Botucaraí

AMAT – Associação dos Municípios do Alto Taquari

AMAU – Associação dos Municípios do Alto Uruguai

AMCENTRO – Associação dos Municípios do Centro do Estado

AMCSERRA – Associação dos Municípios da Centro Serra

AMESNE – Associação dos Municípios da Encosta Superior do Nordeste

AMFRO – Associação dos Municípios da Fronteira Oeste

AMLINORTE – Associação dos Municípios do Litoral Norte

AMM – Associação dos Municípios das Missões

AMNG - Associação dos Municípios do Norte Gaúcho

AMOSC – Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina

AMPARA – Associação dos Municípios do Vale do Paranhana

AMPLA – Associação de Municípios do Planalto

AMSERRA – Associação dos Municípios de Turismo da Serra

AMTURVALES – Associação dos Municípios de Turismo da Região dos Vales

AMUCELEIRO – Associação dos Municípios da Região Celeiro do Rio Grande

AMUCSER – Associação dos Municípios dos Campos de Cima da Serra

AMUFRON – Associação dos Municípios da Fronteira Noroeste

AMUNOR – Associação dos Municípios do Nordeste Riograndense

AMUPLAM – Associação dos Municípios Planalto Médio

AMVARC – Associação dos Municípios do Vale do Rio Caí

AMVARP – Associação dos Municípios do Vale do Rio Pardo

AMVARS ou AMVAG - Associação dos Municípios do Vale Germânico

AMVAT – Associação dos Municípios do Vale do Taquari

AMZOP – Associação dos Municípios da Zona da Produção

ANA – Agência Nacional de Águas

ANA – Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico

APL – Arranjos Produtivos Locais

ASMURC – Associação dos Municípios da Região Carbonífera

ASSUDOESTE – Associação dos Municípios da Região Sudoeste do Estado

ATURCSERRA – Associação de Turismo da Região Centro Serra Turismo Rural

AULINOR – Aglomeração Urbana do Litoral Norte

AUSUL – Aglomeração Urbana do Sul

AZONASUL – Associação dos Municípios da Zona Sul

BRDE – Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul

C+C – Cidade e Contemporaneidade

CAFE – Comunidade Acadêmica Federada

CAIXA – Caixa Econômica Federal

Capes – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CCIM – Consórcio Central Intermunicipal

CCJ – Consórcio Público de Desenvolvimento Turístico do Complexo de Cânions Josafaz

CEP – Comitê de Ética em Pesquisa

CEPEDER – Centro de Pesquisa em Desenvolvimento Regional da Unisc

CI CENTRO-SUL – Consórcio Intermunicipal Centro-Sul

CIAIP – Consórcio Intermunicipal, Abrigo Institucional da Paz

CIBAX – Consórcio Intermunicipal para a Conservação da Biodiversidade da Bacia dos Rios Xambrê e Piquiri

CIBFCNBVNB – Consórcio Intermunicipal dos Municípios de Barra Funda, Chapada, Nova Boa Vista e Novo Barreiro

CID CENTRO – Consórcio Público Intermunicipal de Atenção à Sanidade Agropecuária, Desenvolvimento Rural e Urbano Sustentável da Região Central do Estado do Paraná

CIDEJA – Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental da Bacia do Rio Jaguarão

CIDEMA – Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Econômico Social e Meio Ambiente

CIDERCA – Consórcio Intermunicipal de Defesa do Rio Camaquã

CIDIRUR – Consórcio Intermunicipal de Infraestrutura Rodoviária Urbana e Rural

CIEPS – Consórcio Intermunicipal de Esmeralda Pinhal da Serra

CIF – Consórcio Intermunicipal da Fronteira

Ciga – Consórcio de Informática na Gestão Pública Municipal

CIGA CARBONÍFERA – Consórcio Intermunicipal de Gestão Ampliada da Região Carbonífera

CIGRES – Consórcio Intermunicipal de Gestão de Resíduos Sólidos

CIJACUI – Consórcio Intermunicipal do Vale do Jacuí

CILASFRA – Consórcio Público Intermunicipal Lar de Acolhimento São Francisco

CIM AMREC – Consórcio Intermunicipal Multifinalitário da Associação dos Municípios da Região Carbonífera

CIMAU – Consorcio Intermunicipal do Médio Alto Uruguai

CIMCATARINA – Consórcio Intermunicipal Catarinense

CINCATARINA – Consórcio Interfederativo Santa Catarina

CIPAEG8 – Consórcio Público Intermunicipal para Assuntos Estratégicos do G8

CIPLAM – Consórcio Intermunicipal da Região do Planalto Médio

CIRAU – Consórcio Público Intermunicipal da Região do Alto Uruguai

CIRC – Consórcio Público Intermunicipal da Região Centro do Rio Grande do Sul

CIRENOR – Consórcio Intermunicipal da Região Nordeste do Rio Grande do Sul

CISACA – Consórcio Público Intermunicipal de Serviço Socioassistencial de Alta Complexidade

CISA-IJUÍ – Consórcio Intermunicipal de Saúde do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul

CISAMOSC – Consórcio Intermunicipal de Saúde do Oeste de Santa Catarina

CISAM-SUL – Consórcio Intermunicipal de Saneamento Ambiental

CISAPE – Consórcio Intermunicipal do Sertão do Araripe de Pernambuco

CISCAÍ – Consórcio Intermunicipal do Vale do Rio Caí

CISGA – Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha

CISGS – Consórcio Intermunicipal de Saúde do Grande Sarandi

CISMISSOES – Consórcio Intermunicipal de Saúde das Missões

CISVALE – Consórcio Intermunicipal de Serviços do Vale do Rio Pardo

CITEGEM – Consórcio Intermunicipal de Gestão Multifuncional

CLT – Consolidação das Leis do Trabalho

CNM – Confederação Nacional de Municípios

CNPJ – Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica

CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

CODEPAMPA – Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Pampa Gaúcho

COFRON – Consórcio Público da Fronteira Noroeste

COIS – Consórcio Intermunicipal de Saúde da Microrregião de São Luiz Gonzaga

COMAJA – Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal dos Municípios do Alto Jacuí e Alto da Serra do Botucaraí

COMANDAI – Consórcio Intermunicipal de Resíduos Sólidos Urbanos Comandaí

COMUNORS – Consórcio de Desenvolvimento dos Municípios do Norte do Rio Grande do Sul

CONDESPB – Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável e Inovação do Estado da Paraíba

Condesus – Consórcios Intermunicipais de Desenvolvimento Sustentável

Condesus Caminho das Origens – Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável Caminhos das Origens

Condesus Campos de Cima da Serra – Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Região dos Campos de Cima da Serra

Condesus Quarta Colônia – Consórcio de Desenvolvimento Sustentável da Quarta Colônia

Conesan – Conselho Estadual de Saneamento

CONIGEPU – Consórcio Intermunicipal de Cooperação e Gestão Pública

CONISA – Consórcio Intermunicipal de Saúde

CONREPAR – Consórcio Regional do Paranhana

CONSAD – Consórcio Interestadual de Segurança Alimentar, Atenção à Sanidade Agropecuária e Desenvolvimento Local

Consema – Conselho Estadual do Meio Ambiente

CONSIM – Consórcio de Saúde Intermunicipal e Desenvolvimento Regional

ConSIM – Projeto Ampliação de Mercados de Produtos de Origem Animal

CONSISA – Consórcio Intermunicipal de Serviços do Vale do Taquari

Consórcio da Campanha – Consórcio Público de Gerenciamento Regional de Resíduos Sólidos Urbanos da Região da Campanha

COPES – Consórcio Público do Extremo Sul

COREDE – Conselho Regional de Desenvolvimento

CORSAN – Companhia Riograndense de Saneamento

CPAMLINORTE – Consórcio Público da Associação dos Municípios do Litoral Norte

CPSINOS – Consórcio Público da Associação dos Municípios do Vale do Rio dos Sinos

CRESU – Consórcio Intermunicipal de Resíduos Sólidos Urbanos

CRH – Conselho de Recursos Hídricos do Rio Grande do Sul

CRM – Companhia Riograndense de Mineração

CRS – Coordenadorias Regionais

DATASUS – Informática do Sistema Único de Saúde do Brasil

DEE – Departamento de Economia e Estatística

DNIT – Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes

EC – Emenda Constitucional

EDAs – Escritórios de Defesa Agropecuária

ERE – Ensino Remoto Emergencial

FACCAT – Faculdades Integradas de Taquara

Famurs – Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul

FAPERGS – Fundação de Amparo à pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul

FAUrb – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UFPel

FECAM – Federação de Consórcios, Associações de Municípios e Municípios de Santa Catarina

Fema – Conselho Gestor do Fundo Estadual do Meio Ambiente

Fepam – Fundação Estadual de Proteção Ambiental

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FJP – Fundação João Pinheiro

FNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

FNP – Frente Nacional dos Prefeitos

FPE – Fundo de Participação dos Estados

FPICs – Funções Públicas de Interesse Comum

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

FUNASA – Superintendência Estadual no Rio Grande do Sul

GEPEUR – Grupo de Pesquisa Estudos Urbanos e Regionais

Gercon – Sistema de Gerenciamento de Consultas

GP Terra – Território, Região e Rede Urbana

GRANPAL – Consórcio Público da Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre e Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre

IAUPE – Instituto de Apoio à Universidade de Pernambuco

IBERE – Consórcio Intermunicipal de Gerenciamento Ambiental

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICM – Imposto incidente sobre a Circulação de Mercadoria

ICMS – Imposto sobre o Circulação de Mercadorias e Serviços

IDAs – Inspetorias de Defesa Agropecuária

Idese – Índice de Desenvolvimento Socioeconômico

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira

IPARDES – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social

Ipea – Instituto de Pesquisas Aplicadas

Irga – Instituto Rio Grandense do Arroz

LabUrb – Laboratório de Urbanismo da UFPel

LO – Licença de Operação

LOA – Lei Orçamentária Anual

MAPA – Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MCMV – Minha Casa Minha Vida
Metroplan – Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional
Mikirpoli – Rede de Pesquisadores sobre Cidades Pequenas
MUNIC – Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE
Nates – Núcleos de Assistência Técnica e Extensão Rural
NOAS – Norma Operacional da Assistência à Saúde
OCPF – Observatório dos Consórcios Públicos e do Federalismo
OMS – Organização Mundial da Saúde
PAC – Programa de Aceleração do Crescimento
PANAMBICONDOR – Consórcio Intermunicipal de Resíduos Sólidos Urbanos de Panambi/Condor
PDUI – Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado
PEC – Proposta de Emenda à Constituição
PERS – Plano Estadual de Resíduos Sólidos do Rio Grande do Sul
PIB – Produto Interno Bruto
PLHIS – Plano Local de Habitação de Interesse Social
PM – Prefeitura Municipal
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
POIESE – Laboratório de Política e Estética Urbanas
PPA – Plano Plurianual
PPGDR – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Unisc
PPGTU – Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana da Pontifícia da PUCRS
PROPUR – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da UFRGS
PRÓ-SINOS – Consórcio Público de Saneamento Básico da Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos
PUCPR – Universidade Católica do Paraná
RAIS – Relação Anual de Informações Sociais
RAS – Redes de Atenção à Saúde
ReCiMe – Rede de Pesquisadores sobre Cidades Médias
REGIC – Regiões de Influência das Cidades
Regime – Regiões Imediatas
Regint – Regiões Intermediárias
REURB – Regularização Fundiária
RF – Região Funcional de Planejamento

RMPA – Região Metropolitana de Porto Alegre
RMSG – Região Metropolitana da Serra Gaúcha
RNCP – Rede Nacional de Consórcios Públicos
Rota do Yucumã – Consórcio Rota do Yucumã
RSL – Revisão Sistemática de Literatura
SAMU – Serviço de Atendimento Móvel de Urgência
Seapi – Secretaria Estadual da Agricultura, Pecuária, Produção Sustentável e Irrigação
Sebrae – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
Sema – Secretaria Estadual do Meio Ambiente
SES – Secretaria Estadual de Saúde
SETUR – Secretaria da Saúde, Secretaria de Turismo
Siconfi – Secretaria do Tesouro Nacional
SICONV – Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse
SIG – Sistemas de Informação Geográfica
SIM – Serviço de Inspeção Municipal
Sinapeq – Simpósio Nacional sobre Cidades Pequenas
SINIR – Relatório de Soluções Compartilhadas de Gestão de Resíduos Sólidos do Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos
SISBI-POA – Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal
SNIS – Sistema Nacional de Informação sobre Saneamento Básico
SPGG – Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão
STN – Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda
SUAS – Sistema Único de Assistência Social
SUASA – Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária
SUS – Sistema Único de Saúde
TCE – Tribunal de Contas do Estado
TCLE – Termos de Consentimento Livre e Esclarecido
TSE – Tribunal Superior Eleitoral
UCS – Universidade de Caxias do Sul
UEPB – Universidade Estadual da Paraíba
UF – Unidade da Federação
UFPel – Universidade Federal de Pelotas
UFRGS – Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UFMS – Universidade Federal de Santa Maria
UNIOESTE – Universidade Estadual do Oeste do Paraná

Unisc – Universidade em Santa Cruz do Sul

UTFPR – Planejamento e Desenvolvimento Universidade Tecnológica Federal do Paraná

VAB – Valor Adicionado Bruto

ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	1
1.1 MOTIVAÇÃO PARA A PESQUISA	1
1.2 CONTEXTUALIZAÇÃO E JUSTIFICATIVA DA PESQUISA.....	6
1.3 PROBLEMA E HIPÓTESES DE PESQUISA.....	12
1.4 QUESTÕES DA PESQUISA.....	17
1.5 OBJETIVOS DA PESQUISA	17
1.6 DELINEAMENTO DO PROCESSO METODOLÓGICO DA PESQUISA	18
2. CIDADES PEQUENAS E COOPERAÇÃO INTERFEDERATIVA: BASES TEÓRICAS E CATEGORIAS DE ANÁLISE DA PESQUISA	24
2.1 O ESPAÇO GEOGRÁFICO DAS CIDADES PEQUENAS.....	27
2.1.1 Território e o poder do menor.....	28
2.1.2 Região como um quadro de referência	32
2.1.3 Rede urbana e tipologias de cidades	35
2.2 CONCEITOS, EXPERIÊNCIAS E PERSPECTIVAS DA COOPERAÇÃO INTERFEDERATIVA	40
2.2.1 Cooperação e competição no modelo federalista	40
2.2.2 Experiências internacionais de cooperação intergovernamental	43
2.2.3 Consórcios Públicos Intermunicipais no Brasil.....	48
2.3 ATORES-REDES E PROCESSOS DE TERRITORIALIZAÇÃO NO PLANEJAMENTO E GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	58
2.3.1 Organização do espaço: “território-zona” e “território-rede”	60
2.3.2 Autonomia local e coesão territorial	62
2.3.3 Governança interfederativa e “comum urbano”	66
3 CONSÓRCIOS E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: UM QUADRO DE CARACTERIZAÇÃO TÉCNICO-LEGAL	74
3.1 ESTRATÉGIAS DE COOPERAÇÃO INTERFEDERATIVA	74
3.2 CONSTITUIÇÃO, OPERACIONALIZAÇÃO E FINANCIAMENTO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS	84
3.3 UM PANORAMA DO CONSORCIAMENTO INTERFEDERATIVO	91
3.3.1 Fontes de informações sobre os Consórcios Públicos.....	92
3.3.2 Mapeamento dos Consórcios Públicos no Brasil	95
3.3.3 Levantamento dos Consórcios Públicos na Região Sul	101
4 CONSORCIAMENTOS NO RIO GRANDE DO SUL: ATORES-REDES E EFEITOS NO TERRITÓRIO	112
4.1 CARACTERIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL.....	114

4.2 ATORES-REDES E ARRANJOS TERRITORIAIS EXISTENTES NO RIO GRANDE DO SUL	126
4.2.1 Associações de Municípios do Rio Grande do Sul.....	127
4.2.2 Conselhos Regionais de Desenvolvimento e Regiões Funcionais de Planejamento do Rio Grande do Sul.....	129
4.2.3 Regiões Metropolitanas e as Aglomerações Urbanas do Rio Grande do Sul	131
4.2.4 Comitê de Bacias e Regiões Hidrográficas do Rio Grande do Sul.....	133
4.2.5 Regionais da Agropecuária, Coordenadorias e Núcleos de Assistência do Instituto Rio Grandense do Arroz	135
4.2.6 Regiões Turísticas gaúchas e categorização dos municípios	137
4.2.7 Macrorregiões, Coordenadorias e Regiões de Saúde do Rio Grande do Sul	139
4.2.8 Consórcios Públicos Intermunicipais.....	141
4.2.9 Associação Gaúcha de Consórcios Públicos	145
4.3 APREENSÃO DOS ATORES-REDES E AS POSSIBILIDADES DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.....	147
4.3.1 Influências e efeitos dos processos de cooperação interfederativa	149
4.3.2 Articulação e avaliação dos Consórcios Públicos	154
4.3.3 Instituição e funcionamento dos Consórcios Públicos.....	158
4.3.4. Relação com as cidades pequenas.....	162
4.3.5. Implicação no planejamento regional	165
4.3.6 Apreensões internas e externas aos Consórcios Públicos.....	168
5 TIPOLOGIA DE CONSÓRCIOS NO RIO GRANDE DO SUL: O PAPEL NAS E DAS CIDADES PEQUENAS	171
5.1 CONSORCIAMENTOS PARA LICITAÇÃO COMPARTILHADA: A IMPORTÂNCIA DA “BARGANHA”	176
5.2 CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS DE SAÚDE: CIDADES PEQUENAS COMO “MOLAS PROPULSORAS”.....	188
5.3 CONSÓRCIOS DE SANEAMENTO: GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS, CONCESSÃO DE ÁGUA/ESGOTO E REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS	202
5.4 CONSÓRCIOS TURÍSTICOS: MOTIVAÇÃO DE ORIGEM OU UMA JUSTIFICATIVA GENÉRICA.....	215
5.5 CONSÓRCIOS COM SERVIÇO DE INSPEÇÃO MUNICIPAL: AUTONOMIA DAS CIDADES PEQUENAS E COESÃO TERRITORIAL	227
5.6 CONSÓRCIOS NA ÁREA DE PLANEJAMENTO URBANO, HABITAÇÃO, MOBILIDADE E DEFESA CIVIL: UMA UTOPIA PARA AS CIDADES PEQUENAS	239
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	250

REFERÊNCIAS.....	262
APÊNDICE A – ROTEIRO ENTREVISTA ENTIDADES E ÓRGÃOS (RS)	286
APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO ENTIDADES E ÓRGÃO PÚBLICOS (RS)	287
APÊNDICE C – QUESTIONÁRIO CONSÓRCIOS PÚBLICOS (RS)	288
APÊNDICE D – TCLE ROTEIRO ENTREVISTA ENTIDADES E ÓRGÃOS (RS)..	290
APÊNDICE E – TCLE QUESTIONÁRIO ENTIDADES E ÓRGÃO PÚBLICOS (RS)	292
APÊNDICE F – TCLE QUESTIONÁRIO CONSÓRCIOS PÚBLICOS (RS).....	294
APÊNDICE G – LEVANTAMENTO CONSÓRCIOS PÚBLICOS (RS)	296
APÊNDICE H – RESPOSTAS DAS ENTREVISTAS COM ENTIDADES E ÓRGÃO PÚBLICOS (RS)	301
APÊNDICE I – RESPOSTAS QUESTIONÁRIOS ENTIDADES E ÓRGÃOS PÚBLICOS (RS)	309
APÊNDICE J – RESPOSTAS QUESTIONÁRIOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS (RS)	314

1 INTRODUÇÃO

Este capítulo apresenta o projeto de pesquisa da tese. A começar pela sua motivação, que explicita como se deu o encontro entre as temáticas que serão abordadas – cidades pequenas e cooperação interfederativa –, assim como os processos de estudo que fomentaram a realização desta pesquisa. Em seguida, aponta-se a lacuna de conhecimento acerca do tema e a justificativa deste estudo, através de uma contextualização geral sobre as cidades pequenas e as relações de cooperação interfederativa. A construção do problema de pesquisa resulta na identificação de hipóteses, a partir das quais são definidas as questões de pesquisa e seus respectivos objetivos. Por fim, delinea-se o processo metodológico para realização da pesquisa.

1.1 MOTIVAÇÃO PARA A PESQUISA

Como saber, de fato, se não estamos sendo atraídos por quimeras? Em um instante, entrevemos virtualidades que aspiram a uma maior realidade, mas como ter certeza de que elas valem a pena? Quem nunca acreditou “ter uma ideia” que finalmente se revelou sem interesse? Como saber se fizemos a escolha certa, se não passamos horas, dias, anos nos dedicando a um projeto finalmente vão? (Lapoujade, 2017, p. 71).

As questões lançadas pelo filósofo francês David Lapoujade, na obra *As existências mínimas*, tensiona reflexões essenciais para esta pesquisa, que busca articular um contexto não hegemônico de cidade com a utopia das práticas de cooperação. Nesse sentido, questiona-se: as cidades pequenas, devido à indefinição de sua aparência híbrida entre ser ou não cidade, corresponderiam a quimeras mitológicas? Se sim, seriam feras não domesticadas ou bestas pretensiosas? E os arranjos de cooperação interfederativa também poderiam representar quimeras, no sentido de uma imaginação ou de um sonho que tende a não se realizar?

Diante de tantas incertezas, acompanha-se Lapoujade (2017, p. 71): “É preciso correr o risco toda vez”. Seguir, em meio ao não saber, através de pistas motivadas por dúvidas constantes. A presente pesquisa, portanto, não pretende refutar a noção de quimera, mas, sobretudo, estar à espreita dessa possível condição que assombra suas temáticas.

O conjunto de experiências, descritos a seguir reverbera em pistas que, nas entrelinhas, se confundem com a própria trajetória da pesquisadora. Ao passo que conduzem a criação do projeto de pesquisa, elas também fundamentam o desejo pelo processo de doutoramento. Repleto de subjetividade, este tópico terá partes escritas em primeira pessoa, a começar pela sensibilização com o contexto de origem da pesquisadora, somado à realização dos trabalhos de formação acadêmica e de atuação profissional, e às práticas de pesquisa, ensino e extensão enquanto docente. Apesar de serem apresentadas em ordem cronológica, ressalta-se que, na realidade, as pistas não foram compreendidas de modo linear.

As noções de região e de rede urbana que pautam a compreensão das cidades pequenas, mesmo que de forma incipiente, sempre estiveram presentes no meu cotidiano. Gosto de me apresentar como itatibense, fazendo jus a minha cidade de origem. Essa informação, no entanto, sempre requer complemento: de Itatiba do Sul/RS, uma cidade pequena, localizada entre Chapecó/SC e Erechim/RS, ao norte do estado do Rio Grande do Sul e fronteira com o Oeste Catarinense. Quando me apresento por meio de um documento, as relações interfederativas ficam ainda mais latentes, pois sou natural de Concórdia/SC. A necessidade de deslocamento para acessar, inicialmente, os serviços de saúde conduziu-me a Concórdia; depois, em busca de serviços de educação, me desloquei para Erechim e Chapecó. Posteriormente, a mesma necessidade levou-me a Pelotas/RS, cidade onde residi por mais tempo, e a Porto Alegre/RS, minha residência atual.

Na Universidade Federal de Pelotas (UFPel), realizei graduação e mestrado em Arquitetura e Urbanismo e, como se buscasse uma aproximação com o meu contexto de origem, dediquei meus estudos à temática das cidades pequenas. No trabalho final de graduação *Vida urbana numa cidade pequena*¹, desenvolvi propostas de projeto e desenho urbano para Itatiba do Sul. Na dissertação de mestrado *Cartografia das Cidades Pequenas: território de um devir menor na contemporaneidade*², pesquisei algumas cidades pequenas pertencentes à

¹ Realizado na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UFPel (2014), com orientação da Prof.^a Dr.^a Ana Paula Neto de Faria. Ver mais em: Detoni; Faria, 2014.

² Realizada no Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFPel (2016-2018), com orientação do Prof. Dr. Eduardo Rocha. Ver mais em: Detoni, 2018.

microrregião de Pelotas: Arroio do Padre, Cristal, Cerrito, Morro Redondo, Pedro Osório e Turuçu.

Os trabalhos de formação ocuparam-se, essencialmente, de compreender o papel dos arquitetos e urbanistas no contexto das cidades pequenas, ante a generalização e a ausência desses territórios nos estudos acadêmicos da área em questão. Na dissertação, foi possível observar a potência do “devir urbano”³ nas cidades experienciadas. De acordo com Gilles Deleuze e Félix Guattari (2014), o “devir”, sempre minoritário, refere-se à potência de criação, fruto dos processos de captura e mais-valia.

Os resultados da pesquisa de mestrado revelaram certa insuficiência em compreender os territórios de modo isolado, com base somente na escala intraurbana. Emergiu, nesse processo, o impulso inicial para as reflexões do projeto de pesquisa para o doutoramento: “Será que o devir poderia ser pautado na cooperação?”⁴.

Além do encadeamento pela pesquisa de mestrado, tal reflexão sobre o “devir” e a cooperação remeteu às experiências em outras pesquisas, como a realizada nas cidades da fronteira entre o Brasil e o Uruguai. A partir do projeto de pesquisa *Travessias na linha de Fronteira Brasil-Uruguay*⁵, experienciei uma notória conexão no cotidiano dos fronteiriços. A língua (portunhol), a mobilidade e o comércio, sobretudo de alimentos, são exemplos de práticas não regulamentadas e que ultrapassam a institucionalização dos territórios nacionais. Nessa experiência, foi possível constatar uma denúncia dos gestores locais acerca da centralização das políticas públicas, devido à recorrente fala: “*que as leis não eram criadas nem por eles, nem para eles*”.

³ Ressalta-se que, embora o urbanismo faça parte das forças dominantes, o urbano das cidades pequenas pode expressar uma força minoritária. A compreensão do devir como algo que virá a ser é equivocada; diferentemente, o agenciamento do conceito filosófico do “devir” às cidades pequenas não espera que elas representem, no futuro, um urbano de maior porte ou um urbano em contínuo crescimento (Detoni, 2018).

⁴ Mensagem de Angela Maria Endlich na dedicatória do livro de sua autoria *Cooperações Intermunicipais: alguns aportes* (2017a), compartilhado após a banca examinadora da dissertação de mestrado.

⁵ Projeto de pesquisa financiado pela FAPERGS (2016-2019), realizado nas cidades-gêmeas da fronteira entre o Brasil e o Uruguai (Chuí-Chuy, Jaguarão-Rio Branco, Aceguá-Acegua, Santana do Livramento-Rivera, Barra do Quaraí-Bella Unión e Quaraí-Artigas). Ver mais em: <https://wp.ufpel.edu.br/travessias/>.

Por meio da atuação profissional como arquiteta da Prefeitura Municipal de Jaguarão/RS⁶, cidade-gêmea de Rio Branco/UY, também pude observar a forte integração entre os municípios fronteiriços no âmbito do planejamento urbano-ambiental. A natureza e, de certa forma, a vida urbana não se enquadram em uma delimitação político-administrativa e demandam estratégias para uma coesão territorial.

A reflexão sobre a possibilidade de um “devir” pautado pela cooperação também reverberou na experiência enquanto docente nos projetos de ensino e extensão na disciplina de Planejamento Urbano⁷, vinculada às cidades-gêmeas Chuí/BR-Chuy/UY, e, posteriormente, à cidade polinucleada de Candiota/RS. O mesmo se repetiu na disciplina de Planejamento Regional⁸, cujo exercício didático propunha a regionalização do estado do Rio Grande do Sul, seguido pela elaboração de Arranjos Produtivos Locais (APL) em uma região selecionada pela turma.

Esses arranjos propunham fomentar o desenvolvimento da região, evidenciando a importância da articulação e cooperação entre os municípios, agregando valor a sua vocação produtiva e, assim, fortalecendo-os para competir. A demanda desse exercício para potencializar a economia pautava a questão da autonomia orçamentária dos municípios, a fim de proporcionar um retorno para as políticas públicas nos serviços de saúde, educação, saneamento, mobilidade, entre outros, que pudessem promover a qualidade de vida da sua população.

A pista inicial sobre a compreensão do “devir” presente nas cidades pequenas, associado à noção de cooperação, relaciona-se aos conceitos de território, região e rede urbana. Tal base teórica instiga o desdobramento dos estudos sobre estratégias de planejamento e gestão, vinculadas às demandas por políticas públicas, por meio da governança interfederativa, autonomia local e coesão territorial, que são abordados nesta pesquisa de doutoramento no programa de Pós-Graduação em Planejamento

⁶ Trabalhos na área de planejamento urbano a partir de contrato temporário com a Prefeitura Municipal de Jaguarão, realizados conjuntamente com LabUrb/UFPel (2014-2016). Ver mais em: Detoni; Polidori; Peres, 2015.

⁷ Disciplina ministrada enquanto professora substituta na FAUrb/UFPel (2017-2019), em conjunto com o Prof. Dr. Maurício Couto Polidori. Ver mais em: <https://planurbfaurbufpel.wixsite.com/inicio>.

⁸ Disciplina ministrada enquanto professora substituta na FAUrb/UFPel (2017-2019), em conjunto com as professoras Prof.^a Dr.^a Ana Paula Neto de Faria e Prof.^a Dr.^a Ana Paula Polidori Zechlinski.

Urbano e Regional (PROPUR), da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

A associação proposta entre as temáticas – contexto das cidades pequenas e possibilidades de cooperação interfederativa – busca dar visibilidade a um outro urbano, não metropolitano, e investigar as possíveis práticas de cooperação em relação aos processos de planejamento e gestão das políticas públicas nesses territórios. Em linhas gerais, apesar de não abandonar a reflexão sobre o papel enquanto arquiteta e urbanista, esta pesquisa é realizada em um contexto interdisciplinar, fundamentando-se na complexidade da interação e coexistência de saberes. Além da Arquitetura e Urbanismo e do Planejamento Urbano e Regional, destacam-se as áreas da Geografia, da Sociologia e da Filosofia, e seus desdobramentos na Economia, na Administração e Gestão Públicas e no Desenvolvimento Regional.

Em 2020, ano marcado pela pandemia da covid-19, este projeto de pesquisa chega “virtualmente” a Porto Alegre, capital do estado do Rio Grande do Sul, atravessando os desafios das aulas e orientações no modo Ensino Remoto Emergencial (ERE). Nesse período, foi possível vivenciar que não há território completamente isolado ou independente, fator que evidencia as relações em rede. As alternativas de combate ao contágio das inúmeras variantes da covid-19 reforçam, também, a importância de criarmos outros modos de estarmos juntos como sociedade. Assim, emergem os princípios de cooperação em distintos contextos e escalas e por diferentes arranjos.

Nesse sentido, muitas redes de pesquisa motivam e agregam a este estudo, entre elas, os grupos de pesquisa registrados no Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq): a Mikripoli – Rede de Pesquisadores de Pequenas Cidades; o GP Terra – Território, Região e Rede Urbana (UFRGS); e o C+C – Cidade e Contemporaneidade (UFPel). Também se destacam os estudos realizados junto aos grupos POIESE – Laboratório de Política e Estética Urbanas (UFRGS) e GEPEUR – Grupo de Pesquisa Estudos Urbanos e Regionais (Unisc), além das contribuições do projeto de pesquisa de Qualidade de Vida Urbana (UFRGS).

Motivada por essas pistas e aportes, a pesquisa de tese acontece atenta aos “espaços opacos”⁹, espaços da criatividade e do aproximativo segundo Milton Santos, pois acredita-se haver uma potência frente à escassez. Igualmente, desenvolve-se inspirada nas teorias do “devir” deleuze-guattariano, como descrito anteriormente, uma vez que se acredita em uma força de criação a partir do menor. Atenta-se à relação desta pesquisa com a sociologia das associações¹⁰ da Teoria Ator-Rede, vista nos movimentos provocados pelo devir, pelos espaços opacos e pelas existências mínimas¹¹ ilustradas inicialmente pelas quimeras.

1.2 CONTEXTUALIZAÇÃO E JUSTIFICATIVA DA PESQUISA

O processo de urbanização no Brasil apresenta uma configuração diversa de assentamentos humanos, sendo expressivamente marcado por cidades pequenas. Observa-se que, dos 5.568 municípios brasileiros, aproximadamente 70% têm população (urbana e rural) abaixo de vinte mil (20.000) habitantes, alcançando 88% se considerada a população de até cinquenta mil (50.000) habitantes (IBGE, 2023) (Figura 1). Nesse escopo encontram-se as cidades pequenas, que correspondem, em geral, às sedes administrativas de municípios com pequeno porte populacional.

O primeiro parâmetro refere-se aos territórios que estão à margem das políticas públicas urbanas, uma vez que ficam excluídos da obrigatoriedade de implementação de instrumentos urbanísticos. De acordo com a Constituição Federal (1988) e, posteriormente, com a regulamentação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), a elaboração do Plano Diretor, por exemplo, é indicada apenas para os municípios

⁹ Para Milton Santos (2017), os espaços luminosos são influenciados pela modernidade globalizadora, correspondem aos espaços regulares, racionalizados e racionalizadores, organizados e dotados de técnica e informação. Em oposição, para o geógrafo, nos espaços opacos, as atribuições anteriores são ausentes; apesar disso, eles são considerados espaços do aproximativo e da criatividade, tornando-se, assim, contraditórios aos usos hegemônicos.

¹⁰ A sociologia das associações fundamenta a Teoria Ator-Rede, de acordo com Bruno Latour (2012), com referência à sociologia de Gabriel Tarde e em desacordo com a sociologia de Émile Durkheim. Para Latour, as explicações sociais são objetos de incerteza, sendo necessário seguir e descrever os atores e suas redes para reformular constantemente a noção de social.

¹¹ Observa-se que, recentemente, David Lapoujade (2017) e Bruno Latour (2019) apresentam reflexões sobre os diferentes modos de existências no mundo com base no inventário realizado pelo filósofo Étienne Souriau em 1938.

acima de vinte mil (20.000) habitantes, entre outras situações previstas no artigo 41 do referido Estatuto.

Por sua vez, o segundo parâmetro tem como referência a rede de pesquisadores brasileiros sobre cidades pequenas, a Mikripoli (2021), que utiliza o recorte populacional de cinquenta mil (50.000) habitantes como parâmetro inicial para estudos em diversas regiões do país. Esse número também é adotado pela Confederação Nacional dos Municípios – CNM (2018a, 2021, 2023)¹², que, em suas publicações, costuma classificar os municípios com menos de cinquenta mil (50.000) habitantes como de pequeno porte.

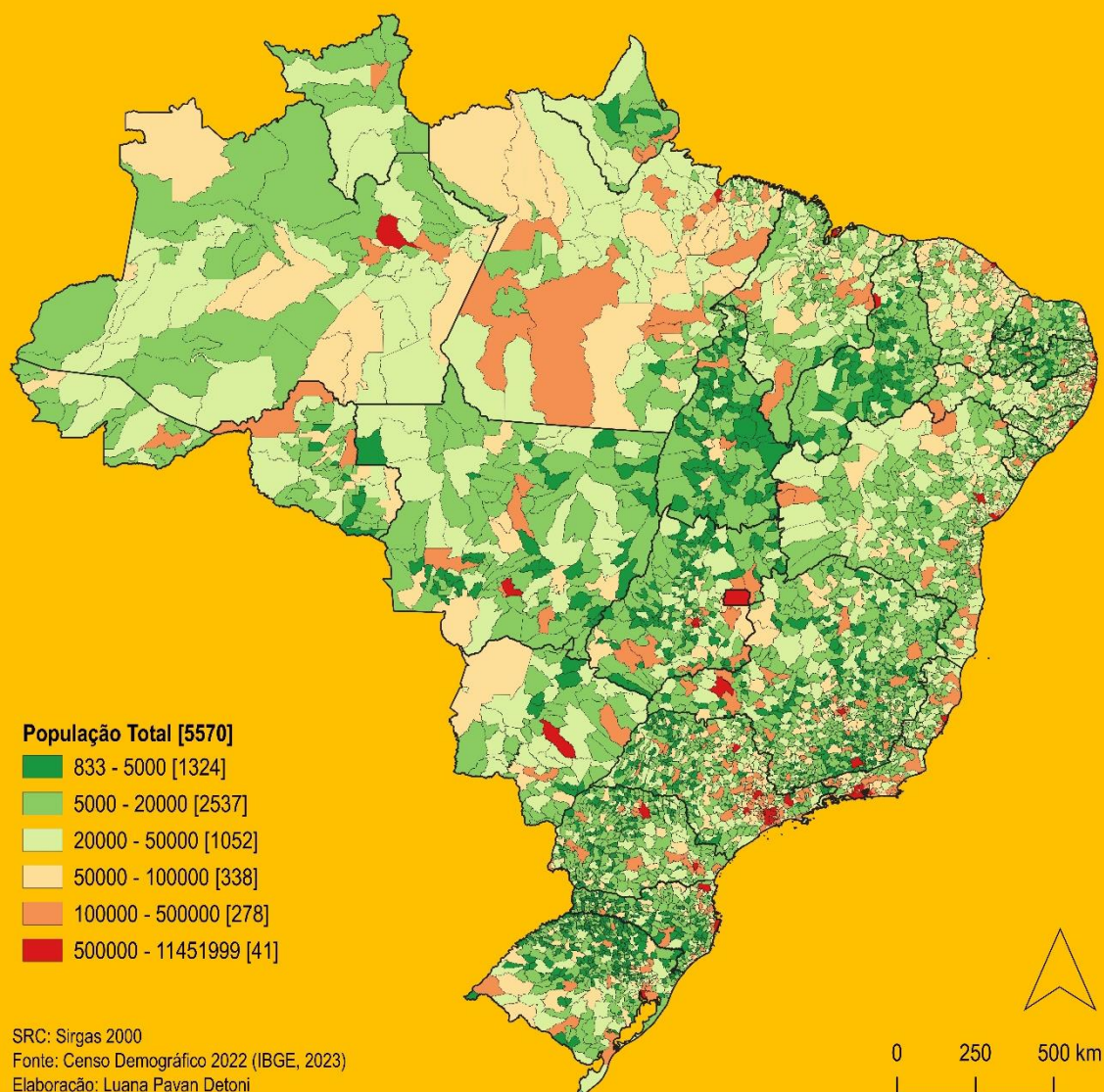
O contexto dos municípios de pequeno porte populacional compõe a noção de cidade pequena. Ressalta-se, no entanto, que esta pesquisa assume a denominação de cidades pequenas em busca de uma convergência entre os pesquisadores dedicados aos estudos dessa outra face da urbanização brasileira, sobretudo a que está localizada no interior do país, em contextos não metropolitanos. A escolha pela denominação de cidades pequenas também ocorre porque “município de pequeno porte” pode remeter a um limiar meramente quantitativo sobre a população ou, ainda, sobre a dimensão da área territorial, e não à vida em sociedade, como se pretende abordar nesta pesquisa. Dessa forma, tal nomenclatura poderia comprometer o entendimento do presente estudo.

A literatura sobre a temática das cidades pequenas evidencia que não há um consenso teórico e metodológico¹³ para essa definição. No contexto brasileiro, Pedro Henrique Carnevalli Fernandes (2018) atribui essa dificuldade à quantidade e à diversidade de cidades pequenas, além de sua proximidade com o meio rural. Angela Maria Endlich (2017b) aponta que, embora seja necessário considerar vários aspectos, os estudos sobre as cidades pequenas têm apresentado, como ponto de partida, a classificação pelo porte demográfico e, independentemente do recorte populacional adotado, têm agrupado uma grande diversidade de cidades.

¹² Destaca-se que a CNM corresponde à principal fonte de informações sobre os Consórcios Intermunicipais que serão analisados na presente pesquisa.

¹³ Destacam-se as propostas teóricas e metodológicas apresentadas na obra *Cidades Pequenas: Perspectivas Teóricas e Transformações Socioespaciais* de Eliseu Savério Sposito e Paulo Fernando Jurado da Silva (2013) e na pesquisa de doutorado *Pequenas cidades na microrregião geográfica de Catalão (GO): análises de seus conteúdos e considerações teórico-metodológicas* de Nágela Aparecida de Melo (2008) com orientação de Beatriz Ribeiro Soares.

Figura 1 – Mapa da população municipal por patamares demográficos no Brasil.¹⁴



Fonte: IBGE (2023). Elaborado pela autora em 2024.

¹⁴ Além dos parâmetros populacionais de até vinte mil (20.000) e cinquenta mil (50.000) habitantes já explicitados, destaca-se outros dois para o estudo das cidades pequenas: a) o recorte demográfico até cinco mil (5.000) habitantes, devido à infundada Proposta de Emenda à Constituição do Pacto Federativo (PEC 188/2019), a partir da qual os municípios que somarem até esse contingente populacional e não comprovarem sustentabilidade financeira deveriam ser incorporados a outros municípios em 2025 (Endlich; Marques, 2021); e b) o recorte demográfico até cem mil (100.000) habitantes, por exclusão, uma vez que comumente é indicado o recorte de cem mil (100.000) a quinhentos mil (500.000) habitantes para os estudos das cidades médias (Brito *et al.*, 2014).

Observa-se, dessa forma, que não ocorre a indicação oficial de um patamar populacional mínimo para definição das cidades pequenas. Atribui-se esse fato ao critério político-administrativo utilizado para a definição de cidade no Brasil, uma vez que a sede municipal corresponde à cidade de mesmo nome, conforme estabelecido pelo Decreto-Lei nº 311/1938.

Em síntese, a noção de cidade pequena, apesar de apresentar especificidades, é associada aos patamares mínimos tanto em relação ao porte – demográfico, territorial e funcional –, quanto ao seu papel que, geralmente, se refere a uma complexidade mínima (Endlich, 2017b). Diante desses aspectos de comparabilidade, torna-se essencial delimitar o contexto de análise. Para Maria Encarnação Beltrão Sposito (2009), a região serve como um quadro de referência fundamental nos estudos sobre as cidades médias e pequenas, auxiliando na compreensão da situação geográfica, da estrutura econômica, das características ambientais, sociais e culturais, também na apreensão das redes urbanas estabelecidas.

A partir dessa compreensão, esta pesquisa busca reforçar a diversidade de tipos e características das cidades pequenas, de modo não hegemônico, visto que no Brasil tem-se privilegiado o estudo de metrópoles e cidades grandes. Ademais, evidencia-se o contexto geográfico na escala regional, sobretudo, pela possibilidade de distintas organizações em arranjos da rede urbana. Nessa perspectiva, a pesquisa aproxima a noção de cidades pequenas ao conceito de “cidade local” de Milton Santos (1979), e incorpora uma abordagem mais funcional, referindo-se ao papel assumido por essas cidades – que, entretanto, têm enfrentado inúmeros desafios nas ações de planejamento e gestão das políticas públicas.

O conceito de “cidade local”, elaborado por Milton Santos (1979) de acordo com a realidade dos assentamentos humanos do terceiro mundo, mais especificamente da América Latina, corresponde ao espaço urbano de subsistência, que dispõe de uma atividade polarizante, mesmo que em um nível mais elementar. Apesar de estabelecer um limite inferior de complexidade, essas cidades buscam garantir um crescimento autossustentado e um domínio territorial. Relacionadas ao limiar de densidade populacional, níveis de renda e de consumo devem “responder às necessidades vitais mínimas, reais ou criadas, de toda uma população, função esta que implica uma vida de relações” (Santos, 1979, p. 71).

Ainda que as cidades pequenas se encontrem na “periferia do sistema urbano”, em condições desfavoráveis para o produtor e para o consumidor, elas tendem a facilitar “o acesso da população aos bens e serviços, embora isso se faça a um preço mais elevado que nos centros de nível superior” (Santos, 1979, p. 74). Em outras palavras, as cidades pequenas representam o elo político-administrativo mais próximo da população local para garantir o acesso aos serviços básicos.

Nesse sentido, os processos de emancipação municipal são relevantes para as cidades brasileiras, uma vez que o município atua como via de acesso à instalação de importantes políticas públicas. Contudo, essa realidade é mais complexa, devido à simples transferência de atribuições vista na municipalização dos serviços públicos, muitas vezes, sem repasses de recursos técnicos e financeiros suficientes (Endlich, 2009).

Diante desse cenário, torna-se fundamental associar os estudos sobre o contexto das cidades pequenas às possibilidades de cooperação interfederativa, de modo que o planejamento e a gestão das políticas públicas sejam compartilhados a partir de uma região ou rede urbana. Emerge, nesse ponto, a importância da escala regional, a fim de analisar a heterogeneidade do fenômeno urbano, suas relações de competição e as alternativas de governança interfederativa (Klink, 2009), a fim de estabelecer arranjos intermunicipais, tanto para garantir a autonomia local dos municípios polarizados por cidades pequenas (Endlich, 2017a), quanto para promover a coesão territorial de uma determinada região (Farinós Dasí, 2009). Destaca-se que, na articulação da rede urbana regional, cada cidade (pequena, média e/ou grande) assume um papel essencial para promoção do desenvolvimento da vida em sociedade (Sposito, 2010).

Em relação aos estudos realizados sobre as temáticas abordadas nesta tese (cidades pequenas e cooperação interfederativa), é possível observar um aumento das pesquisas sobre as cidades pequenas na última década, especialmente na área da Geografia, seguida, em menor volume, pelas áreas do Planejamento Urbano e Regional e da Arquitetura e Urbanismo, cujo exemplo são as produções de teses e dissertações no Brasil (Neves; Faria, 2020). Predominantemente na área da Geografia, destaca-se a produção bibliográfica dos anais do Simpósio Nacional sobre

Cidades Pequenas (Sinapeq)¹⁵. No âmbito da Arquitetura e Urbanismo, registra-se as publicações da *Pixo – Revista de Arquitetura, Cidade e Contemporaneidade*¹⁶; e, nessa mesma área, com ênfase na perspectiva do planejamento urbano, destaca-se a repercussão da obra *Agir Local: gestão territorial e democracia*, de Flávio Tavares *et al.* (2022), sobre a experiência em Conde/PB.

Proporcionalmente, esse aumento de pesquisas, publicações e experiências ainda não corresponde às demandas de estudos sobre as cidades pequenas, que são repletas de singularidades e particularidades. Soma-se a essa lacuna de conhecimento sobre as cidades pequenas, a necessidade de estudos acerca das possibilidades de organização regional, sobretudo pela cooperação interfederativa, que compreendam as demandas desse diverso e numeroso escopo de cidades.

Nesse sentido, a presente pesquisa de tese justifica-se a fim de preencher as lacunas identificadas, uma vez que:

Não contemplar as pequenas cidades é esquecer uma parte da realidade urbana. Não se deixa apenas de estudar uma parte concreta da espacialidade brasileira; esta falta de estudo também compromete uma compreensão mais ampla da rede urbana, até mesmo das questões tratadas no domínio dos centros urbanos maiores, bem como das possibilidades de intervenção (Endlich, 2009, p. 30).

Para Santos (1979, p. 74), é fundamental “preservar o papel das cidades locais, sem, todavia, consagrar e conservar disparidades, e integrar essas cidades em um mecanismo de crescimento que seja geral e não seletivo”. Reafirma-se a visão do autor de que esta é uma questão de planejamento, acrescentando-se o escopo da área do planejamento urbano e regional diante do modelo federalista do Brasil.

¹⁵ Realizado desde 2008, sua sétima edição ocorre em 2024. A afirmação acerca da predominância da área da Geografia tem como base o contexto institucional de criação e realização do evento, a titulação dos membros da comissão organizadora e os eixos temáticos propostos, além da formação da maioria dos autores. Ver mais em: <https://issuu.com/mikripoli>

¹⁶ Dois volumes da revista com artigos que resultaram da chamada temática *Pequenas Cidades: capturas diversas acerca desses espaços e experiências do menor* (Endlich; Detoni 2021 e 2022).

1.3 PROBLEMA E HIPÓTESES DE PESQUISA

A construção da problemática desta pesquisa assume, como base, que as cidades no Brasil estão diretamente vinculadas ao espaço político-administrativo dos municípios. Portanto, vê-se necessário refletir sobre o contexto do federalismo brasileiro a partir da promulgação da atual Constituição Federal (1988).

O modelo federalista do Brasil tem sua estrutura político-administrativa organizada a partir da tríade: União, estados e municípios. A União compreende 26 estados, que organizam os 5.568 municípios, somados ao Distrito Federal e ao Distrito Estadual de Fernando de Noronha, a configurar o território nacional (IBGE, 2020a). A Constituição Federal de 1988 marcou esse desenho institucional, uma vez que os municípios foram elevados à categoria de entes federados, ou seja, adquiriram autonomia política, administrativa e financeira como entidade estatal de terceiro grau. Essa estratégia de descentralização propunha estabelecer processos mais democráticos e fomentar a autonomia local, a fim de garantir o acesso universal aos direitos sociais propostos pela Constituição (Ribeiro, 2007).

Desse modo, os municípios passaram a assumir a execução de políticas públicas, prioritariamente na área da saúde e da educação, também no âmbito do planejamento urbano, incluindo questões de habitação e saneamento, entre outras. Apesar de reforçar o papel das municipalidades por meio da participação dos atores locais, cujo intuito era criar mecanismos de controle e promoção social em diferentes níveis do Estado, o principal efeito observado corresponde às discrepâncias do território brasileiro. De acordo com Marta Arretche (2010), foram ignoradas duas dimensões fundamentais para o funcionamento do federalismo: as significativas desigualdades regionais e as necessárias relações de coordenação entre a União e os governos subnacionais. Endlich (2009) aponta que o aumento das atribuições não implicou correspondente ampliação de recursos financeiros, materiais, tecnológicos e humanos, o que traz dificuldades às administrações municipais, sobretudo no contexto das diversas cidades pequenas que compõem o país.

Soma-se aos desafios financeiros e administrativos o fato de que os municípios não possuem uma autonomia política absoluta. Embora haja autonomia para eleger seus representantes locais dos poderes Executivo e Legislativo, Lizandro Lui (2019) evidencia que os municípios dependem da União, no que tange à elaboração do

conteúdo das políticas públicas, uma vez que as leis são propostas de forma centralizada, sendo tarefa dos entes municipais somente a sua implementação. Sendo assim, a desejada autonomia concedida aos municípios pode ser considerada relativa.

Nesse contexto, esta pesquisa coloca-se ante as investidas de um neolocalismo competitivo, sustentado pela ênfase dada à escala local pós-constituição de 1988 e às concepções de desenvolvimento endógeno, as quais, segundo Rosa Moura (2009), negligenciam questões estruturais do País e subestimam os limites políticos e econômicos colocados à administração municipal. A presente pesquisa também questiona a excessiva centralização que anuncia soluções falsas e flerta com governos autoritários, de acordo com Wladimir António Ribeiro (2007).

Ainda, em meio aos processos da globalização cada vez mais perversos (Santos, 2020), observa-se a notória falta de uma escala intermediária de planejamento e gestão no Brasil, por exemplo, a regional. Situada entre os esforços nacionais e estaduais para garantir os direitos sociais e a competência dos municípios na gestão do território local, a região constitui-se a escala potencial para a cooperação interfederativa.

Assim, entende-se a importância de abordagens inter e transescalares, conforme expõe Carlos Vainer (2002), a fim de combinar análises e políticas públicas em múltiplas escalas. Soma-se a isso a observação de Endlich (2017a, p. 90) acerca da mobilidade pendular nas dinâmicas socioespaciais da contemporaneidade, uma vez que: “[a] vida se organiza em escala mais ampla do que a cidade e o município, realizando-se, em boa parte, na escala regional. Portanto, a oferta de serviços e equipamentos também pode ser planejada considerando esse processo”.

Desse modo, compreende-se como escala local os municípios – unidade da Federação com menor abrangência territorial – e, como escala regional, os atuais processos de regionalização, pautados pelas dinâmicas de intercambialidade entre os núcleos urbanos. Tem-se como exemplo as Regiões Geográficas Imediatas e Intermediárias de 2017, propostas pelo IBGE, que observam os dados da rede urbana, da hierarquia das cidades, dos fluxos de gestão, entre outros, resultando na distinção de espaços regionais em escalas mais adequadas à realidade. Nessa proposta, há divergência da abordagem da escala regional até os anos 1970, que ficou marcada pelo processo de homogeneização das grandes regiões, em uma perspectiva *top-*

down, com a finalidade de corrigir as disparidades inter-regionais, caracterizadas como políticas keynesianas (Diniz; Crocco, 2006).

Apesar dos avanços nos processos de delineamento das regiões, as políticas públicas no âmbito regional têm sido paulatinamente enfraquecidas, desde 1970, dada a ênfase nas abordagens de competição, endógenas e exógenas, dos períodos seguintes (Diniz; Crocco, 2006). Esse fato foi atenuado pelo processo de descentralização e municipalização dos serviços e políticas públicas, pós-constituição de 1988, e reverbera na atual disputa na esfera municipal. Nesse cenário, a literatura sobre o tema do federalismo brasileiro, assim como as pesquisas sobre as cidades pequenas, apontam que são fundamentais estudos sobre as estratégias de planejamento e gestão compartilhadas, a partir de regiões e redes urbanas. Tal compreensão surge, em especial, pela possibilidade de instrumentos de cooperação interfederativa, com ações coordenadas que possam integrar a União, os estados e os municípios por meio de diferentes arranjos (Arretche, 2010; Ribeiro, 2007; Endlich, 2009; 2017a; Moura, 2009; Lui, 2019).

Mariana Mencio (2022) aponta as Regiões Metropolitanas e os Consórcios Públicos como as duas possibilidades regulamentadas pela legislação brasileira para o planejamento e gestão de serviços e políticas públicas que extrapolam os limites político-administrativos dos municípios, e envolvem o compartilhamento de responsabilidades e coordenação entre os entes federados.

As Regiões Metropolitanas correspondem ao modelo de regionalização estabelecido, inicialmente, pela Lei Complementar nº 14 em 1973, recentemente regulamentado pelo Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015), que prevê uma série de alternativas para viabilizar o acesso aos recursos em prol do desenvolvimento no contexto metropolitano. Como exemplo, aponta-se as normas gerais sobre o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) e outros instrumentos de governança interfederativa. Observa-se que, além das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas, o Estatuto da Metrópole abrange as unidades regionais de saneamento básico, estabelecidas pela Lei nº 11.445/2007, atualizada pela Lei nº 14.026/2020, e as microrregiões com características predominantemente urbanas, instituídas pelos Estados com fundamento em Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs).

O registro dos primeiros Consórcios Públicos também corresponde à década de 1970 (Linhares *et al.*, 2017). No entanto, eles são incorporados à Constituição

apenas uma década depois da sua promulgação, em 1998, por meio da Emenda Constitucional nº 19, que regulamenta os Consórcios Públicos, os convênios de cooperação e autoriza a gestão associada de serviços públicos. Em 2005, é criada a Lei dos Consórcios (Lei nº 11.107/2005), regulamentada em seguida pelo Decreto nº 6.017/2007.

O Consórcio Público constitui-se pela associação voluntária entre os entes federados, atendendo o princípio da subsidiariedade e priorizando a ação dos municípios, de modo que a União possa se consorciar apenas quando o estado de origem dos municípios for consorciado. Com base na legislação específica, os Consórcios Públicos podem ser de direito público ou de direito privado. Os que são de direito público correspondem às autarquias, possuem personalidade jurídica, patrimônio e receita próprios, com a finalidade de executar atividades de gestão administrativa e financeira no âmbito público de modo descentralizado. Por sua vez, os de direito privado funcionam como fundação, correspondem a pessoas jurídicas instituídas por entes federativos, personificadas sob o direito privado, não podem celebrar convênio com a União e apresentam certas restrições quanto às áreas de atuação; por exemplo, não podem tomar decisões que atinjam direitos de particulares.

Nesse sentido, entre os serviços públicos e suas respectivas políticas, que envolvem relações inter e supramunicipais, destaca-se a questão sobre o “comum urbano”. O debate sobre a noção de “comum” busca reivindicar e proteger os recursos e bens urbanos que deveriam ser compartilhados amplamente pela população, uma vez que eles têm sido, de forma reiterada, comprometidos pelas investidas das privatizações e pelas transformações, fruto da globalização (Tonucci Filho; Cruz, 2019). Outrossim, observa-se um reconhecimento da importância do “comum urbano” também no contexto dos territórios marcados pela dispersão demográfica, que nesta tese são explicitados pela compreensão das cidades pequenas.

No âmbito das políticas públicas compartilhadas, destacam-se as FPICs, previstas constitucionalmente e retomadas pelo Estatuto das Metrôpoles. Segundo Paulo Sérgio Mendes César (2017, p. 146), elas correspondem “[à]quelas atividades ou serviços de natureza pública cuja realização por parte de um município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em outros municípios integrantes de uma mesma região metropolitana”. De acordo com o autor, as FPICs objetivam o desenvolvimento econômico e social, a partilha equilibrada dos benefícios e a

definição de políticas compensatórias dos efeitos da polarização de uma região metropolitana.

Supõe-se que uma Região Metropolitana necessita de um ou mais centros urbanos polarizadores, catalisadores dos fluxos (pessoas, mercadorias, informação e capital) e capazes de organizar administrativamente o território. Endlich (2017a) aponta que a formalização de regiões metropolitanas, sem dinâmicas características desta condição, revela a necessidade de gestões compartilhadas. A autora reforça a importância de usufruir dos benefícios de uma organização regional, sobretudo para os territórios dispersos, com declínio demográfico, que individualmente apresentam uma baixa demanda aos serviços públicos, fato que, associado ao custo da manutenção de instalações e do quadro de pessoal, exige recursos além do disponível. Considerando a histórica ênfase dada às grandes cidades e suas regiões metropolitanas, às cidades pequenas restam alternativas interfederativas muito específicas para o atendimento de suas necessidades e interesses, como a Lei dos Consórcios (Brasil, 2005).

À vista disso, esta tese tem como pressuposto que, na ausência de instâncias públicas eficientes de planejamento e gestão regional no Brasil, os Consórcios Públicos experimentam estratégias de ações compartilhadas, principalmente com instrumentos de cooperação intermunicipal. No entanto, tais estratégias efetivam-se de forma limitada, uma vez que ocorrem de modo pontual, diferenciando-se, assim, dos processos espaço-temporais mais amplos do planejamento urbano e regional que deveriam ser promovidos pelo Estado.

Nesse cenário, elabora-se a hipótese que a rede de atores que fomenta a cooperação interfederativa, realizada por meio dos Consórcios Públicos, pode auxiliar na promoção de políticas públicas, mostrando as demandas mais urgentes e soluções alcançadas regionalmente, em especial no contexto das cidades pequenas não metropolitanas.

A segunda hipótese que emerge do problema aponta que os Consórcios Públicos representam um potencial de governança interfederativa para pensar a importância do planejamento em prol do fortalecimento da autonomia local dos municípios, almejada no federalismo brasileiro, bem como uma coesão territorial para integração e desenvolvimento da região.

1.4 QUESTÕES DA PESQUISA

Apresenta-se, como questão principal, relacionada à construção da lógica desta pesquisa: Como os processos de cooperação interfederativa, especificamente na forma dos Consórcios Públicos, têm influenciado o planejamento e a gestão das políticas públicas nas cidades pequenas do Rio Grande do Sul?

A partir desta questão, emergem outras três:

- Quais são as associações teóricas e técnico-legais entre a cooperação interfederativa e o contexto das cidades pequenas?
- Quem são os atores-redes que influenciam os Consórcios Públicos no Rio Grande do Sul e quais são os seus arranjos territoriais?
- Quais são os efeitos das cooperações interfederativas nas políticas públicas das cidades pequenas quanto à organização do espaço, à autonomia, à coesão e à governança?

1.5 OBJETIVOS DA PESQUISA

O objetivo geral desta pesquisa consiste em investigar os processos de cooperação interfederativa no contexto das cidades pequenas, com base nas estratégias dos Consórcios Públicos e na sua relação com o planejamento e gestão das políticas públicas no Rio Grande do Sul. Para tal, foram delineados os seguintes objetivos específicos:

1. Construir um quadro de referências teóricas e de caracterização técnico-legal, a fim de apreender a temática da cooperação no contexto do federalismo brasileiro, sua relação com as cidades pequenas e com o planejamento e a gestão das políticas públicas;
2. Compreender a lógica de organização dos atores-redes dos Consórcios Públicos no Rio Grande do Sul e os seus efeitos no território, com base nos arranjos territoriais existentes;
3. Analisar e sistematizar em tipos os Consórcios Públicos com base no contexto das cidades pequenas e na efetivação das políticas públicas, considerando as noções teóricas de território-rede e território-zona, de autonomia local e coesão territorial, e de governança interfederativa.

1.6 DELINEAMENTO DO PROCESSO METODOLÓGICO DA PESQUISA

Este tópico procura abordar o delineamento do processo metodológico desta pesquisa de tese. A partir da explicação sobre o método científico e a estratégia de pesquisa abordados, apresenta-se um resumo dos procedimentos de coleta e análise dos dados. Entretanto, estes serão detalhados ao longo dos capítulos em que forem desenvolvidos.

A pesquisa com base no método científico indutivo (Marconi; Lakatos, 2000) buscou explorar os processos das cooperações interfederativas, por meio da observação do fenômeno, e compreender as suas relações, neste estudo pautadas pelo contexto plural das cidades pequenas. Esse método permite estabelecer certas generalizações, no entanto, destaca-se que, na lógica de argumentação indutiva, não são almejadas certezas, mas conclusões prováveis, admitindo-se gradação e probabilidades nos resultados. Nesse sentido, seguiu-se a inferência hipotético-indutiva (Mahootian; Eastman, 2009), com o objetivo investigar experiências concretas e dinâmicas dos Consórcios Públicos, sendo que as hipóteses apresentadas têm papel norteador para o delineamento metodológico.

As hipóteses utilizadas nesta pesquisa têm caráter explicativo e buscam delimitar a área de observação e experimentação do fenômeno, a fim de descobrir a ordem entre os fatos (Marconi; Lakatos, 2000). Contudo, no processo de verificação realizado ao longo da pesquisa, não compete corroborá-las ou refutá-las totalmente, uma vez que as hipóteses servem, sobretudo, para buscar explicações e suscitar questionamentos diante das diversas variáveis que emergem da complexidade das experiências observadas.

De acordo, com Farzad Mahootian e Timothy E. Eastman (2009), a metodologia hipotético-indutiva aproxima a observação de teorias e modelos. Isso pode ser observado no sequenciamento deste estudo, que inicialmente identificou o fenômeno contemporâneo dos Consórcio Públicos e, em seguida, consultou o conhecimento prévio existente, para construir a problemática e compreender a lacuna do conhecimento na qual a pesquisa pode ser desenvolvida.

Apesar da presença da dedução nessa trilogia – observação-teoria-modelo – e da sinergia presente entre os diferentes métodos de pesquisa, como evidenciado por Bruno Latour (1997) na etnografia da vida de laboratório, destaca-se que a principal

questão que a difere de uma inferência hipotético-dedutiva é a ênfase dada ao fenômeno para obter uma melhor explicação.

A partir da compreensão do método, que conduz uma explicação por meio da elaboração de hipóteses com variáveis complexas, foram planejados os estudos empíricos. Para tanto, adotou-se como estratégia de pesquisa o estudo de casos múltiplos, que corresponde à investigação empírica de um fenômeno contemporâneo em profundidade em diferentes contextos de vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não são evidentes (Yin, 2001).

Destaca-se que no processo desta pesquisa não se justificou a seleção de um caso único, com características particulares ou singulares, ou de casos em um contexto integrado. Contudo, segundo Antônio Carlos Gil (2010, p. 139): “a utilização de múltiplos casos proporciona evidências inseridas em diferentes contextos, concorrendo para a elaboração de uma pesquisa de melhor qualidade”.

Cada investigação empírica possui um plano de ação específico, aliado ao fato de que a estratégia de estudo de caso contempla mais de uma técnica de coleta e análise de dados (Martins; Theóphilo, 2007). Assim, apresenta-se o delineamento dos procedimentos metodológicos da presente pesquisa que estão organizados em três etapas principais (Quadro 1), de acordo com as questões e objetivos específicos, respectivamente associados ao capítulo resultante.

A primeira etapa da pesquisa diz respeito à compreensão teórica e técnico-legal das temáticas abordadas – cidades pequenas e cooperação interfederativa –, e das categorias de análise que emergem dessa associação. Para isso, foi realizada uma pesquisa bibliográfica (Dresch *et al.*, 2015; Gil, 2010) que contemplou a revisão teórica dos conceitos que fundamentam o espaço geográfico das cidades pequenas (território, região e rede urbana) e dos conceitos que envolvem a cooperação e a competição no Estado federalista.

As experiências e perspectivas sobre a cooperação interfederativa foram obtidas por meio do estudo de referências internacionais, em países que correspondem ou se aproximam do Estado Federativo, em diferentes contextos geográficos, pelo procedimento de Revisão Sistemática de Literatura (Morandi; Camargo, 2015) aplicado a artigos científicos sobre os Consórcios Públicos Intermunicipais no Brasil.

Ainda na etapa de compreensão, sublinhou-se algumas controvérsias acerca dos processos de territorialização no planejamento e na gestão das políticas públicas, dadas pela organização do espaço em “território-zona” ou “território-rede”, pela autonomia local *versus* a coesão territorial e pela governança interfederativa em prol de um “comum urbano”. Esse registro, vinculado à cartografia de controvérsias, diz respeito a outro procedimento adotado nesta pesquisa, que se fundamenta na Teoria Ator-Rede (Latour, 1999; 2012 e Venturini, 2009; 2010), ou seja, em observar e descrever os atores e suas redes, para acompanhar suas possibilidades de articulação. Os resultados são apresentados no segundo capítulo da tese “Cidades Pequenas e Cooperação Interfederativa: bases teóricas e categorias de análise da pesquisa.”

Em paralelo a esse conhecimento prévio, obtido pelo arcabouço bibliográfico, foi realizada uma pesquisa documental (Gil, 2010) a partir do levantamento e da análise da legislação brasileira, e elaborada uma revisão histórica e atual sobre a presença da cooperação interfederativa. Nessa perspectiva, destaca-se a legislação específica dos Consórcios Públicos estabelecida pela Lei nº 11.107/2005 e pelo Decreto nº 6.017/2007, a fim de revisar os processos de constituição, operacionalização e financiamento envolvidos.

Como fechamento dessa etapa, fez-se um panorama sobre o consorciamento no país, passando pelas fontes de informação disponíveis e adotadas para a pesquisa, além de um mapa dos Consórcios Públicos vigentes na Região Sul do Brasil: Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Os resultados são apresentados no terceiro capítulo da tese “Consórcios e Políticas Públicas no Brasil: um quadro de caracterização técnico-legal”.

A partir da etapa inicial, de compreensão, delimitou-se como objetos de estudo os Consórcios Públicos registrados no Rio Grande do Sul, com base no contexto de planejamento e gestão das políticas públicas após a promulgação da Constituição de 1988. Esses processos de cooperação interfederativa são abordados de modo interescolar, uma vez que o estudo parte do cenário político-administrativo nacional e, em seguida, percorre a Região Sul do país. Por meio da ênfase no estado do Rio Grande do Sul, destacam-se os processos de territorialização e as iniciativas de planejamento e gestão das políticas públicas. Assim, o intuito foi realizar uma análise

dedicada às particularidades e singularidades das cidades pequenas do estado, assim como dos arranjos territoriais em questão.

A segunda etapa desta tese consiste no desenvolvimento da pesquisa e abrange desde a análise documental e bibliográfica para caracterização dos municípios gaúchos, passa pela identificação dos arranjos territoriais e atores-redes existentes no estado, até o delineamento dos procedimentos empíricos com base na aplicação de questionários e na realização de entrevistas semiestruturadas. O intuito é fomentar a possibilidade de pensar junto com os atores-redes, verificar e ampliar as informações sobre o processo de consorciamento no estado do Rio Grande do Sul.

Esse plano de ação ficou evidenciado no projeto de pesquisa, junto aos roteiros de entrevista, questionários, termos de consentimento livre e esclarecido (TCLE) e de autorização para gravação de voz, disponíveis nos apêndices de A a F. Tais documentos foram submetidos à Plataforma Brasil e aprovados pelo Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da UFRGS em outubro de 2023¹⁷.

Ressalta-se que o protocolo de convite para participar da pesquisa, por meio das entrevistas e dos questionários, foi realizado de modo individual. O agendamento das entrevistas foi realizado via e-mail e através de contato telefônico, com apresentação do termo de consentimento livre e esclarecido (TCLE) e da autorização para gravação de voz. Os questionários foram sistematizados no aplicativo *Google forms*, enviados por e-mail na forma de lista oculta e permaneceram disponíveis por 60 dias. Durante esse período, foram realizadas, no mínimo, quatro tentativas de contato via e-mail, ligação telefônica e mensagem pelo *WhatsApp* ou *Instagram*. Observa-se que todos os contatos, endereços de e-mail e números de telefone dos participantes são institucionais e divulgados nos respectivos *sites* do órgão ou da entidade de atuação.

Os resultados da etapa de desenvolvimento da pesquisa, atendendo o objetivo de compreender a lógica de organização dos atores-redes dos Consórcios Públicos no Rio Grande do Sul e os seus efeitos no território, foram compartilhados no quarto capítulo da tese, “Consorteios no Rio Grande do Sul: atores-redes e efeitos no território”.

¹⁷ Certificado de Apresentação de Apreciação Ética (CAAE): 74019223.0.0000.5347. Número do Parecer: 6.497.566.

A terceira e última etapa da pesquisa propõe uma tipologia para os Consórcios Públicos no Rio Grande do Sul, com base na análise e discussão dos resultados da pesquisa, por meio da técnica de triangulação (Yin, 2001). Esta técnica geralmente é abordada em pesquisa com a estratégia de estudo de caso, a fim de identificar possíveis convergências e divergências entre as múltiplas fontes utilizadas. Nesta pesquisa, destacam-se como fontes: as publicações e dados obtidos por meio do Observatório dos Consórcios Públicos Intermunicipais da CNM (2018a, 2021, 2023); os materiais e conteúdos disponibilizados nos *sites* de cada Consórcio Público; e, em especial, as entrevistas e os questionários aplicados ao longo da pesquisa.

Resultado da técnica de triangulação, o quinto capítulo da tese, “Tipologia de Consórcios no Rio Grande do Sul: o papel nas e das cidades pequenas”, identifica seis tipos de Consórcios Públicos entre os 45 que estão vigentes no Estado. Os tipos são pautados, *a priori*, pela finalidade de sua atuação; entretanto, a articulação com as categorias de análise e com o contexto das cidades pequenas revela a essência investigativa dessa caracterização.

Em síntese, observa-se que o tipo (1), Consórcios para Licitação Compartilhada, evidencia a importância da barganha; o tipo (2), Consórcios Intermunicipais de Saúde, apresenta uma variação significativa quanto aos serviços prestados e à infraestrutura disponível, sendo as cidades pequenas essenciais; o tipo (3), Consórcios de Saneamento, corrobora com a predominância do manejo de resíduos sólidos e a presença de cidades pequenas, também revela os processos de privatização por meio da concessão e regulação dos serviços; o tipo (4), Consórcios Turísticos, destaca o contexto das cidades pequenas e oscila entre o motivo de origem e a justificativa genérica dos arranjos; o tipo (5), Consórcios com Serviço de Inspeção Municipal, atende uma demanda mais recente e indica certa aproximação com as práticas de autonomia local e as dimensões de uma coesão territorial desejada; e o tipo (6), Consórcios na área de Planejamento Urbano, Habitação, Mobilidade e Defesa Civil, remete a uma utopia, sobretudo no contexto das cidades pequenas.

Por fim, o sexto capítulo expõe as considerações finais acerca do objetivo principal desta pesquisa, discorrendo sobre os questionamentos levantados no processo de verificação das hipóteses. Como fechamento desta pesquisa, e não do estudo em si, propõe-se uma reflexão sobre esse delineamento metodológico, suas limitações e perspectivas futuras.

Quadro 1 – Delineamento do processo metodológico da pesquisa.

Síntese do projeto de pesquisa	
<p>Pressuposto:</p> <ul style="list-style-type: none"> Na ausência de instâncias públicas eficientes de planejamento e gestão regional no Brasil, os Consórcios Públicos têm experimentado estratégias de ações compartilhadas, sobretudo como instrumentos de cooperação intermunicipal. No entanto, tais estratégias ocorrem de forma limitada, uma vez que são pontuais, diferenciando-se dos processos espaço-temporais mais amplos do planejamento urbano e regional que deveriam ser promovidos pelo Estado. 	
<p>Hipóteses de pesquisa:</p> <ul style="list-style-type: none"> A cooperação interfederativa realizada por meio dos Consórcios Públicos pode auxiliar na promoção de políticas públicas, mostrando as demandas mais urgentes e as soluções alcançadas regionalmente, em especial, no contexto das cidades pequenas não metropolitanas. Os Consórcios Públicos representam um potencial de governança interfederativa para pensar a importância do planejamento, em prol do fortalecimento da autonomia local dos municípios almejada no federalismo brasileiro, bem como de coesão territorial para integração e desenvolvimento da região. 	
<p>Questão de pesquisa principal:</p> <ul style="list-style-type: none"> Como os processos de cooperação interfederativa, especificamente na forma dos Consórcios Públicos, têm influenciado o planejamento e a gestão das políticas públicas em cidades pequenas do Rio Grande do Sul? 	
<p>Objetivo geral:</p> <ul style="list-style-type: none"> Investigar os processos de cooperação interfederativa no contexto das cidades pequenas, com base nas estratégias dos Consórcios Públicos e na sua relação com o planejamento e gestão das políticas públicas no Rio Grande do Sul. 	
1º Etapa da Pesquisa – Compreensão teórica e técnico-legal (Capítulos 2 e 3)	
<p>Questão de pesquisa:</p> <p>1. Quais são as associações teóricas e técnico-legais entre a cooperação interfederativa e o contexto das cidades pequenas?</p>	<p>Procedimentos metodológicos:</p> <p><u>Pesquisa Bibliográfica:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Revisão teórica e dos conceitos que fundamentam a compreensão das cidades pequenas e da cooperação interfederativa; Revisão Sistemática de Literatura com base em artigos; Elaboração teórica das categorias de análise. <p><u>Pesquisa Documental:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Levantamento da legislação brasileira; Revisão da Lei nº 11.107/2005 e do Decreto nº 6.017/2007; Registro dos Consórcios Públicos no Brasil e na Região Sul.
<p>Objetivo específico:</p> <p>1. Construir um quadro de referências teóricas e de caracterização técnico-legal, a fim de apreender a temática da cooperação no contexto do federalismo brasileiro, sua relação com as cidades pequenas e com o planejamento e a gestão das políticas públicas;</p>	
2º Etapa da Pesquisa – Desenvolvimento da pesquisa (Capítulo 4)	
<p>Questão de pesquisa:</p> <p>2. Quem são os atores-redes que influenciam os Consórcios Públicos no Rio Grande do Sul e quais são os seus arranjos territoriais?</p>	<p>Procedimentos metodológicos:</p> <p><u>Pesquisa Ator-rede:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Descrição dos arranjos territoriais existentes no Rio Grande do Sul; Observação dos atores-redes relacionados aos processos de cooperação interfederativa; <p><u>Pesquisa Documental:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Levantamento dos Consórcios Públicos no Rio Grande do Sul; <p><u>Pesquisa Empírica:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Realização de entrevistas semiestruturadas com atores-redes vinculados aos Consórcios Públicos e representantes do estado (Apêndice A); Aplicação de questionário com representantes dos arranjos territoriais do estado (Apêndice B); Aplicação de questionário com representantes dos Consórcios Públicos registrados no Rio Grande do Sul (Apêndice C).
<p>Objetivo específico:</p> <p>2. Compreender a lógica de organização dos atores-redes dos Consórcios Públicos no Rio Grande do Sul e os seus efeitos no território, com base nos arranjos territoriais existentes;</p>	
3º Etapa da Pesquisa – Análise e Discussão dos resultados (Capítulo 5)	
<p>Questão de pesquisa:</p> <p>3. Quais são os efeitos das cooperações interfederativas nas políticas públicas das cidades pequenas quanto à organização do espaço, à autonomia, à coesão e à governança?</p>	<p>Procedimento metodológico</p> <p><u>Técnica da triangulação:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Identificar possíveis convergências e divergências entre as múltiplas fontes utilizadas. <p><u>Identificação de uma tipologia dos Consórcios Públicos do Rio Grande do Sul com base nas políticas públicas relacionadas:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Discussão das bases teóricas (cidades pequenas e cooperação interfederativa) em relação às categorias de análise (território-zona x território-rede; táticas de autonomia local, dimensões de coesão territorial; instâncias e vieses da governança interfederativa).
<p>Objetivo específico:</p> <p>3. Analisar e sistematizar em tipos os Consórcios Públicos com base no contexto das cidades pequenas e na efetivação das políticas públicas, considerando as noções teóricas de território-rede e território-zona, de autonomia local e coesão territorial, e de governança interfederativa.</p>	

Fonte: autora, 2024.

2. CIDADES PEQUENAS E COOPERAÇÃO INTERFEDERATIVA: BASES TEÓRICAS E CATEGORIAS DE ANÁLISE DA PESQUISA

Neste capítulo, serão apresentadas as bases teóricas e as categorias de análise desta pesquisa, sendo os desafios de planejamento e gestão das políticas públicas o principal elo entre as temáticas abordadas – cidades pequenas e cooperação interfederativa (Figura 2). Essa fundamentação, realizada por meio de pesquisa bibliográfica (Gil, 2010), parte da noção de que a cidade corresponde a um espaço geográfico, desse modo, a compreensão das cidades pequenas relaciona-se aos conceitos de território, região e rede urbana. Ao passo que a cooperação pontua seus desdobramentos nos aspectos intergovernamentais do Estado federativo, são estudados os seus conceitos, experiências e perspectivas. Para compreender o estado da arte no cenário brasileiro, foi elaborada uma Revisão Sistemática de Literatura (Morandi; Camargo, 2015) sobre os Consórcios Públicos Intermunicipais.

As cidades pequenas configuram pertinente objeto de análise sob a perspectiva das relações de cooperação interfederativa, ressaltando-se que a presente pesquisa aproxima a noção de cidade pequena ao conceito de “cidade local” de Milton Santos (1979). Em paralelo com os inúmeros desafios que têm enfrentado para conseguir desempenhar a complexidade mínima relacionada às políticas públicas, serviços e equipamentos correspondentes, merece ênfase o papel funcional que essas cidades desempenham na vida cotidiana de sua população.

De acordo com Gomes *et al.* (2022), as políticas públicas brasileiras têm como base somente a realidade dos municípios isolados de médio e grande porte. Ou seja, não consideram as demandas e potencialidades metropolitanas ou dos arranjos populacionais, e não compreendem a realidade dos municípios isolados e polarizados por cidades pequenas. Exemplos disso são o Estatuto das Cidades e os planos setoriais de habitação, saneamento e mobilidade, que notoriamente são pensados com referência a problemas típicos dos grandes centros urbanos. Além disso, frisam o contexto desses centros de modo isolado, uma vez que os instrumentos legais camuflam parte expressiva da realidade urbana (cidades conurbadas) e excluem outra parte da obrigatoriedade de sua implementação (cidades pequenas).

Contudo, nos municípios em contiguidade espacial, as políticas públicas deveriam transcender a delimitação político-administrativa municipal, assim como nas

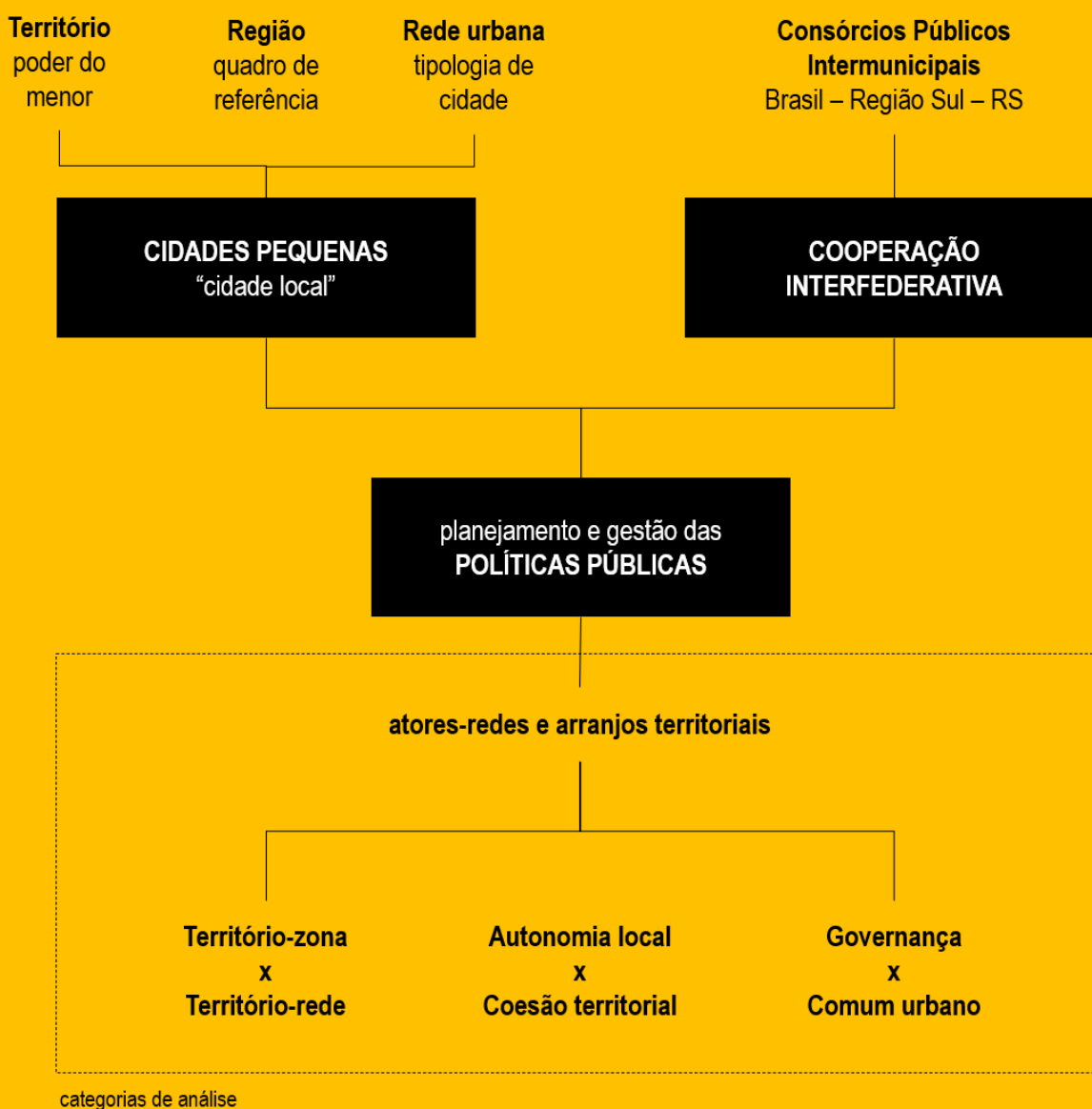
idades pequenas, onde a baixa capacidade institucional, dada pela deficiência de recursos financeiros, humanos e técnicos, demanda alternativas de integração. Acrescenta-se, ainda, a falta de atuação em escala estadual, uma vez que esses governos poderiam colaborar ativamente para o fomento e a coordenação de arranjos interfederativos. No entanto, encontram-se à margem, visto que o planejamento e a gestão das políticas públicas são constituídos por um sistema de excessiva centralização na União, ao mesmo tempo que de excessiva descentralização nos municípios (Gomes *et al.*, 2022; Lui, 2019).

Diante dessa realidade, fundamenta-se a necessidade de analisar as especificidades locais, sobretudo frente às distintas cidades pequenas que compõem o país, a fim de superar a questão de que os municípios sejam meros implementadores técnicos de políticas públicas generalistas. Observa-se, em especial, os desafios evidenciados por Gomes *et al.* (2022) quanto à elaboração com qualidade, a captação de recursos, a negociação de projetos com iniciativa pública ou privada e a fragilidade dos processos participativos.

As cidades pequenas encontram-se em um círculo vicioso: pela baixa capacidade institucional, não conseguem captar recursos; por não conseguirem ampliar seus recursos, continuam aquém das demandas econômicas, técnicas e humanas para desempenhar os planos e a gestão do território. Assim, é necessário enfrentar esses problemas para promover alternativas que transformem as emergentes e fragmentadas ações estratégicas vistas na atualidade, dando ênfase àquelas pautadas por diagnósticos condizentes com as demandas locais, e aos planos que incluam processos contínuos de monitoramento, avaliação e revisão.

Nesse contexto, torna-se essencial compreender os atores-redes envolvidos no planejamento e na gestão das políticas públicas. Para isso, observa-se os processos de territorialização, por meio da revisão dos conceitos híbridos de “território-zona” e “território-rede”. Somando-se às categorias de análise, tem-se a noção de autonomia local – como uma perspectiva de planejamento e de gestão mais participativa e democrática – e a noção de coesão territorial – como um paradigma do desenvolvimento regional –, ambas associadas aos ideais dos processos de cooperação. Por fim, busca-se apreender os princípios de governança, frente à noção de comum urbano, e suas potencialidades na esfera interfederativa.

Figura 2 – Diagrama síntese das bases teóricas e categorias de análise.



Fonte: autora, 2024.

2.1 O ESPAÇO GEOGRÁFICO DAS CIDADES PEQUENAS

O espaço geográfico, de acordo com Milton Santos (2017), é resultado da inseparabilidade entre sistemas de objetos e sistemas de ações. Esse híbrido, indissociável do tempo, espaço-tempo, encontra-se em movimento entre os fixos e os fluxos. Ao abordar as cidades pequenas como espaço geográfico central desta pesquisa, algumas discussões são importantes, especialmente diante da compreensão de Roberto Monte-Mór (2006) de uma “urbanização extensiva” na contemporaneidade, onde os limites entre natureza, campo e cidades tornam-se cada vez mais difusos e desafiadores. Nesse sentido, as noções de território, região e rede urbana serão discutidas a seguir, principalmente com o intuito de delimitar o que se entende por cidade pequena nesta tese, sem a pretensão de esgotar essa temática.

Pontua-se que o Brasil é formado predominantemente por cidades pequenas, localizadas em contextos não metropolitanos, que se encontram historicamente ressentidas de receita e, muitas vezes, aquém das políticas públicas. Essas cidades, situadas na base da hierarquia urbana, e assim compreendidas como locais, evidenciam que os espaços de produção tornam-se também importantes espaços de consumo.

A cidade local é a dimensão mínima a partir da qual as aglomerações deixam de servir às necessidades da atividade primária para servir às necessidades inadiáveis da população, com verdadeira <<especialização do espaço>> (Santos, 1979, p. 71).

A origem das cidades na sociedade capitalista pode ser interpretada como fruto de um excedente, entretanto, Santos aponta, a partir do contexto de origem das cidades latino-americanas, que o fenômeno urbano não pode ser explicado dessa maneira nos países subdesenvolvidos: “Nas atuais condições do mundo moderno as necessidades são satisfeitas *com* ou *sem* a existência de um excedente” (1979, p. 72). Segundo o autor, as cidades locais surgem no Brasil entre o segundo período da Revolução Industrial e o final da Segunda Guerra Mundial, com o aumento da densidade demográfica e econômica de aglomerações situadas na região de vizinhança de centros mais abastados, tanto no litoral quanto no interior. São frutos de um processo de ocupação do território nacional, dos processos de divisão da propriedade, a fim de abastecer a população das cidades maiores que desempenham atividades de produção e exportação baseadas na monocultura ou na mineração.

A difusão das cidades no Brasil é recente e pode ser associada à modernização tecnológica, com ou sem industrialização. Nesse cenário, Santos (1979) aponta que o Estado foi obrigado a melhorar a rede de transportes e de serviços públicos, especialmente, nas áreas de educação e saúde. Pontua-se aqui o jogo entre as forças de concentração e de dispersão do fenômeno da urbanização brasileira, que pautará o processo de estudo desta pesquisa.

Para Endlich (2017a), no atual contexto brasileiro, a instituição do município tem significado, para as áreas de dispersão – ou seja, de baixa densidade demográfica e econômica –, a promoção dos serviços públicos em geral; desse modo, esta pesquisa busca dar ênfase às funções urbanas por meio da denominação das cidades pequenas.

2.1.1 Território e o poder do menor

A elaboração teórica acerca do território e o poder do menor que caracteriza o contexto das cidades pequenas, para esta pesquisa, parte do conceito de “território usado” de Santos (1999). Esse conceito aborda a noção de transformação, fruto de um território em processo, que abrange distintas dimensões – global, nacional, intermediárias e local –, e compreende um plano comum entre passado e futuro imediato: “O que há na realidade é relação sociedade e sociedade enquanto território, sociedade enquanto espaço” (Santos, 1999, p. 18). Em determinado recorte temporal, o território corresponde às coisas, aos seres humanos e suas relações, e a elas são atribuídas noções de poder. O “território usado” é um campo de forças, lugar de exercício das contradições entre Estado e mercado, em meio à sociedade e à economia.

Em relação à ideia de processo, atribuída à compreensão de “território usado” por Santos, destaca-se a abordagem de Deleuze e Guattari (1997). Para os filósofos, o território corresponde a uma parte do *ritornelo*, um constante movimento, dado por sucessivos processos de *territorialização*, *desterritorialização* e *reterritorialização*. Assim, a noção de território transgride o senso comum de uma delimitação espacial precisa ou de um objeto de estudo estático. Das forças que provocam esses movimentos, emergem as relações de poder, também anunciadas no conceito de “território usado”.

Para Michel Foucault (1979), o território denota uma noção de vida e política, desse modo, torna-se indissociável sua afinidade com o poder. O território, fruto das relações de poder, designa associações de forças e de resistências que permeiam um determinado bloco espaço-tempo. Em suma, o conceito de território remete à noção de processo e de poder.

Nesse sentido, os territórios das cidades pequenas correspondem aos processos de um poder do menor, esse menor não representa algo com menos valor, mas uma força contra-hegemônica. O poder do menor, presente no território das cidades pequenas, é constituído tanto por ações de resistência que ocorrem na sociedade, quanto pelas forças, visualizadas nas atribuições do Estado e nas interferências do mercado, que abrangem não apenas as relações locais, mas também as esferas regional, nacional e global. Esses territórios, múltiplos e singulares, podem ser compreendidos como os “espaços opacos” de Santos (2017) e apresentam uma potência frente à escassez. Nesse sentido, destaca-se a partir da obra do geógrafo que:

A mudança histórica em perspectiva provirá de um movimento de baixo para cima, tendo como autores principais os países subdesenvolvidos e não os países ricos; os deserdados e os pobres e não os opulentos e outras classes obesas; o indivíduo liberado participe das novas massas e não o homem acorrentado; o pensamento livre e não o discurso único (Santos, 2020, p. 14).

O opaco, que ilustra uma condição de invisibilidade das cidades pequenas, busca enaltecer as possibilidades desses espaços com características do aproximativo e da criatividade, e remete ao conceito deleuze-guattariano de “devir menor”, que tem como base a obra *Kafka: Por uma literatura menor* (2014). Uma vez que a literatura de Franz Kafka não coloca a expressão de maneira abstrata e universal, mas em relação com as literaturas ditas menores, é possível concluir que uma “literatura menor” é mais apta a trabalhar a matéria. Ademais, a memória de uma pequena nação não é mais curta que a de uma grande, portanto, ela trabalha muito mais a fundo o material existente. Desse modo, uma “literatura menor” “não é a de uma língua menor, mas antes a que uma minoria faz em uma língua maior” (Deleuze; Guattari, 2014, p. 35), assim como o alemão dos judeus de Praga – língua desterritorializada e própria a usos menores – vista na literatura de Kafka.

Há certa analogia entre o “devir menor”, fruto da abordagem da “literatura menor”, com as cidades pequenas (Detoni, 2018; Vieceli; Lanius, 2022; Chemello;

Cruz, 2022; Reyes *et al.*, 2022). Embora sejam predominantes na composição do território brasileiro, essas cidades são abordadas em menor proporção nos estudos de planejamento urbano e regional, também diante das políticas urbanas nacionais, condição que as coloca como minorizadas. Esse menor pode ser relacionado a uma potência ante as lógicas dominantes, presente nas grandes narrativas, nas macropolíticas e nos campos disciplinares. Assim como, a noção de “devir menor” em Deleuze e Guattari (2014) apresenta três características principais, que podem ser desdobradas em pistas – a desterritorialização, a transformação dos processos individuais em coletivo e a vinculação do individual ao político – conforme explicitado a seguir:

Como desterritorialização, eles pensam os processos de desconstrução identitárias; como coletivo, se referem a um movimento contrário à lógica neoliberal de potência individual para reforçar a potência no sujeito-coletivo; e por fim, como ato político evidenciam tudo aquilo que uma ação menor produz frente a uma lógica maior (Reyes *et al.*, 2022, p. 147).

A partir da primeira característica acerca do “devir menor” deleuze-guattariano, observa-se que as pesquisas dedicadas à compreensão sobre as cidades pequenas têm evidenciado que essa noção é difícil de ser elaborada, uma vez que implica questões além da sua adjetivação enquanto “pequena” e discutem até mesmo o próprio conceito de cidade (Endlich, 2009). Nesse sentido, provoca-se uma *desterritorialização* no processo de compreensão do que se entende por cidade.

Ao passo em que se generalizou o processo de urbanização ele foi somando contradições, materializadas de diferentes maneiras. Assim, além do questionamento se são ou não cidades as pequenas aglomerações, interrogações da mesma natureza podem ser feitas quanto às imensas periferias, em geral parte não formal das grandes cidades; os condomínios fechados e o encerramento que eles representam em relação à diversidade social que deveria caracterizar a vida urbana e os loteamentos urbanos dispersos nos entornos metropolitanos. Portanto, são várias as manifestações contraditórias do urbano, sendo as pequenas cidades parte do mesmo processo. Esse questionamento pode ser compreendido pela adoção, ainda que involuntária, de um parâmetro ideal de cidade, que não alcança as expressões concretas do processo (Endlich, 2009, p. 86).

Ressalta-se que a presente pesquisa não procura valorizar ou condenar determinados processos de urbanização, mas reconhecer a diversidade que compõe a realidade brasileira. As cidades pequenas, usualmente, estão associadas aos patamares mínimos quanto ao número de habitantes, à dimensão territorial, aos recursos e às atividades econômicas (Endlich, 2017b). No entanto, a compreensão das cidades pequenas, nesta pesquisa, busca enfatizar as discussões acerca da

complexidade mínima, ou seja, do papel dessas cidades para atender as demandas básicas da sua população, remetendo ao conceito de “cidade local” de Santos (1979).

Desse modo, a importância de refletir sobre o território, para esta pesquisa, também está atrelada aos inúmeros problemas acerca das ações de planejamento e gestão das políticas públicas nas cidades pequenas. Fato que vincula o indivíduo ao político e remete à necessidade de transformar os processos individuais em coletivos – respectivamente, segunda e terceira características do “devir menor” deleuze-guattariano.

Observa-se, de acordo com Santos (1999), a ausência de um esforço para pensar sobre os territórios na sua totalidade, como um todo correlacionado. As representações fragmentadas e de modo estático são insuficientes diante do dinamismo social, e a sua regulação pelas instâncias políticas são cada vez mais abafadas pelas instâncias econômicas. Diante dessa visão, alinhada com os apontamentos sobre as possibilidades de cooperação interfederativa, emergem as noções de “território-zona” e “território-rede” (Haesbaert, 2004).

Nesse sentido, seguindo o princípio de que um mesmo espaço pode se organizar multiterritorialmente, assim como movimentar-se em meio aos processos de *territorializar-desterritorializar-reterritorializar*, esta pesquisa apoia-se na construção teórica de Haesbaert (2004).¹⁸ Segundo o autor, a manifestação do “território-zona” está para as associações mais tradicionais, constituídas por relações de continuidade e homogeneidade da superfície, baseada na métrica euclidiana e topográfica – como uma área delimitada por fronteiras, a exemplo dos Estados-nação. De modo complementar e não antagônico, a manifestação do “território-rede”, que é conformado por fortes conexões internas, mas fisicamente descontínuo, revela uma geometria não-euclidiana e de valor topológico – como o autor verifica na lógica econômica das grandes corporações globais.

Essas duas lógicas de territorialização inspiram-se em Raffestin (1988) e em sua proposta dos “invariantes territoriais”, que aborda a interação dos três elementos

¹⁸ Ressalta-se que, para esta pesquisa, o processo contínuo de *territorializar-desterritorializar-reterritorializar* diz respeito à noção de território para Deleuze e Guattari (1997), por meio do conceito de ritornelo. Nesse sentido, discorda-se da compreensão de Haesbaert (2004) como defendida em sua tese, sobre o mito da desterritorialização, uma vez que os filósofos não evidenciam a ausência ou a supressão do território, mas sim uma relação de movimento fruto de transformações constantes. No entanto, reconhece-se a importante contribuição do geógrafo sobre as manifestações múltiplas acerca do território, através dos conceitos de “território-zona” e “território-rede”.

que compõem o território – malhas, nós e redes –, cada um deles privilegiado diferentemente conforme a sociedade em que estão inseridos. Por um lado, atribui-se a lógica zonal, que privilegia as malhas e evidencia homogeneidade e exclusividade; por outro, a lógica reticular, que privilegia os nós (polos) e as redes (fluxos), evidenciando heterogeneidade e multiplicidade, e admitindo, assim, sobreposições espaço-temporais (Haesbaert, 2004).

2.1.2 Região como um quadro de referência

A noção de região, amplamente utilizada nesta pesquisa, vem sendo estabelecida de acordo com o entendimento de uma dada escala de análise e dos seus processos classificatórios, ou seja, de regionalização. Observa-se que o termo região serve para indicar e localizar um tipo de extensão concreta, nesse sentido, admite várias escalas e pode ser utilizado de modo interdisciplinar (Contel, 2015). Destaca-se a influência dos estudos na área da geografia humana, onde o conceito de região é basilar e que sua definição “está sujeita, como tantas outras ideias caras à pesquisa socioespacial, a uma grande variabilidade histórico-geográfica-cultural” (Souza, 2021, p. 146).

Nos distintos processos de classificação das regiões geográficas, Fabio Betioli Contel (2015) destaca a divisão física das “grandes regiões naturais”, com base nas classes de Herbertson (configuração geológica e geomorfológica, clima, vegetação e densidade populacional), em que o ambiente teria um domínio sobre o desenvolvimento da sociedade. Outra abordagem, também do início do século XIX e destacada pelo autor, diz respeito à região lablacheana, que busca atingir certa homogeneidade por meio da união do quadro físico, da ação humana e da história.

Além da abordagem dos geógrafos, como Herbertson (1905) e La Blache (1982 [1888-1889]), observa-se a influência teórico-conceitual do economista François Perroux (1950) nos processos de regionalização. Segundo Marcelo Lopes de Souza (2021), a partir dos estudos de Perroux desenvolvidos entre as décadas de 1940 e 1950, derivam três tipos de região: a região homogênea (área com características diferente das circundantes), a região funcional (área polarizada por um determinado centro) e a região-programa (área de aplicação de um plano de desenvolvimento). Destaca-se, ainda, a influência da concepção da região como espaço vivido, que pode

ser vinculada à noção de topofilia¹⁹ do geógrafo Yi-Fu Tuan (2012) e expressa a perspectiva cultural presente em diferentes processos de regionalização.

Com base nos autores referenciados, Herbertson, La Blache, Perroux e Tuan, compreende-se que a classificação de uma região não corresponde a uma delimitação precisa ou estática. Desse modo, é comum que ocorram sobreposições entre regiões, uma vez que existem diferentes processos de regionalização propostos para um mesmo espaço físico. Em suma, a região representa uma realidade concreta em determinado recorte espaço-tempo e serve como referência para desvelar diferentes fatores e suas combinações possíveis. Trata-se de uma convenção humana que serve para realizar análises e proposições, sendo os materiais e métodos utilizados para esta definição estabelecidos de acordo com um conjunto de critérios do espaço geográfico e de suas interações.

A importância não está na região em si, mas nos critérios que a definem. Cabe ressaltar, para este estudo, as regionalizações temáticas, por exemplo, as regiões de saúde determinadas pelo Sistema Único de Saúde (SUS), que abrangem todo território brasileiro. Também as regionalizações temáticas específicas em cada unidade da Federação, como a divisão de gestão e governança do estado do Rio Grande do Sul, por meio de nove regiões Funcionais de Planejamento e 28 sub-regiões dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs).

Ademais, a região tem sido fundamental nos estudos das cidades localizadas em contextos não metropolitanos, destacados pela ReCiMe (Rede de Pesquisadores sobre Cidades Médias)²⁰ e, mais recentemente, pela Mikripoli (Rede de Pesquisadores sobre Cidades Pequenas)²¹. Ambas evidenciam a importância desse recorte para as pesquisas que abrangem essa expressiva e plural manifestação do urbano brasileiro, com base em critérios que auxiliem a compreensão de suas particularidades quanto ao contexto social, econômico e locacional. Segundo Maria Encarnação Beltrão Sposito (2009, p. 18), “não há possibilidade de compreensão do que sejam cidades médias e pequenas sem o entendimento do que é a região, porque

¹⁹ “Palavra cunhada por Tuan (1980) para traduzir o sentimento ou o grau de familiaridade que faz com que as pessoas se afeiçoem e sejam atraídas por um determinado lugar, diretamente relacionado com seus afetos, valores, emoções e com a sua condição sócio-histórica-cultural” (Rheingantz, 2021, p. 56).

²⁰ Ver mais em: <https://recime.com.br/>

²¹ Ver mais em: <http://www.uems.br/mikripoli>

a região é o próprio quadro de referências, é o próprio ambiente socialmente construído”.

Mais especificamente sobre as cidades pequenas, Eliseu Savério Sposito e Paulo Fernando Jurado da Silva (2013) apontam que essa noção não é um dado *a priori*, por isso, elas não devem ser analisadas de modo isolado, mas no plano de suas relações como um todo. Fernandes (2018) verifica que, junto ao critério quantitativo acerca dos parâmetros demográficos, o contexto regional corresponde ao critério qualitativo mais usual adotado nas pesquisas dedicadas às cidades pequenas. Tatiane Monteiro Ré e Marcos Clair Bovo (2016) demonstram que a “dependência do sistema urbano regional” foi o parâmetro que mais se destacou nas pesquisas de teses e dissertações sobre a temática das cidades pequenas, no período de 2000 a 2010.

Existem muitas nuances na configuração das cidades com base em seu porte demográfico e contexto regional, como demonstra o *Jogo do Estatuto das Cidades* (Cymbalista; Santoro, 2005). Apenas considerando o limiar demográfico inferior, é possível observar inúmeras diferenças de acordo com a sua localização. Por exemplo, uma cidade pequena localizada em uma região turística do litoral apresenta uma dinâmica completamente diferente de uma pequena cidade do interior do estado, cuja economia pode ter forte relação com a produção rural. Ambas ainda se diferenciam das cidades pequenas adjacentes à área metropolitana, que podem apresentar contextos mais industrializados ou serem predominantemente residenciais. Entre outras tantas situações regionais específicas, como as cidades que compõem a faixa de fronteira internacional, as cidades da serra, etc.

Em outras palavras, nas cidades pequenas, a relação do espaço urbano funde-se com o espaço regional. Conforme abordado por Daniella Reche (2018, p. 52): “Essas relações acabam se organizando em rede, atribuindo ao espaço urbano a característica de nó, fundindo-se a outros nós a partir de eixos.”

Para esta pesquisa, realizada na área do planejamento urbano e regional, a região consiste essencialmente em um quadro de referência e está estreitamente ligada à noção de rede urbana. Corresponde, assim, a uma entidade espacial que abrange mais de uma cidade, cuja escala é maior que um município e menor que um estado ou país. Essa escala intermediária serve para observar as relações entre o local, o nacional e o global, como se observa na regionalização do IBGE (2017),

estabelecida pelas Regiões Intermediárias (Regint) e pelas Regiões Imediatas (Regime), associadas diretamente à noção de rede urbana pelos estudos das Regiões de Influência das Cidades (REGIC) (IBGE, 2020b).

2.1.3 Rede urbana e tipologias de cidades

A rede urbana pode ser compreendida como a principal síntese das redes geográficas (técnicas, financeiras e sociais), uma vez que a cidade não corresponde a uma realidade autônoma; as estruturas e os fluxos entre elas representam a organização socioespacial, ou seja, a armadura de cada região (Sposito, 2017). Diversos autores abordam a rede urbana por meio de modelos e teorias que buscam demonstrar sua estruturação de acordo com determinadas categorias de análise, geralmente pautadas por aspectos funcionais e formais relacionados às situações geográficas e aos contextos históricos.

Observa-se que o capitalismo coloca as funções econômicas das cidades em primeiro plano, nesse sentido, destacam-se a Teoria do Lugar Central, proposta em 1933 por Christaller (1966), e o Modelo de Lösch (1954). Ambos propõem uma lógica para estruturação espacial das regiões com base em pressupostos simplificadores, uma visão de equilíbrio e pouca validade empírica. Seu resultado é uma rede hierárquica formada por mais centros urbanos com baixo grau de complexidade, que servem às populações locais em termos de funções cotidianas – como as cidades pequenas –, e menos centros urbanos que ofertam serviços mais especializados de abrangência regional – como as cidades grandes.

Em relação às dinâmicas e aos fluxos que estruturam a urbanização, Clarice Maraschin *et al.* (2021) apontam alguns trabalhos mais recentes, sobretudo para pensar a policentralidade. Entre eles, a análise de Fujita *et al.* (2002) sobre a tensão criada por forças simultâneas (centrípetas e centrífugas), e a abordagem de Batty (2013), que dá ênfase às interações, na qual as cidades são compreendidas por meio das constelações de comunicações, relações, fluxos e redes, mais do que por sua localização espacial.

Os autores também destacam a Teoria dos Fluxos Centrais de Peter Taylor (2012), cujo espaço urbano é estruturado por dois processos distintos: (i) “*town-ness*”, baseado na natureza local e hierárquica, de acordo com as relações da hinterlândia e

de polarização da região; e (ii) “*city-ness*”, enfatizando os relacionamentos à distância que ultrapassam as barreiras espaciais clássicas, em que as relações não necessariamente se comportam de maneira hierárquica. Atualmente, o autor destaca que ambos os processos estão presentes em todas as cidades, apesar das cidades grandes, geralmente, apresentarem mais relações externas, ou seja, processos de “*city-ness*”, e as cidades pequenas mais processos de “*town-ness*”.

De acordo com Roberto Lobato Corrêa (2004), que pode ser considerado o principal pesquisador sobre as redes urbanas no Brasil, elas são compostas por três estruturas: dimensional (podendo intervir e fortalecer centros intermediários); funcional (através da interação por mecanismos econômicos de competição ou cooperação); e espacial (correspondendo aos tipos-ideais expressos graficamente, como o hexágono *christalleriano*). Essas estruturas são inseparáveis e articuladas através de uma complexa lógica temporal, que oscila entre processos dinâmicos e inertes.

A partir da revisão elaborada por Sposito (2017), sobre o conceito de rede urbana, observa-se que a lógica temporal pontua, além das necessidades atuais, os processos que originaram determinado arranjo. Esse fato evidencia a importância de analisar a historicidade a partir da sociedade, da economia e da política para compreensão dos tipos de assentamentos humanos que compõem a rede. A autora também assinala a estreita afinidade entre o conceito de rede urbana e o de hierarquia urbana; no entanto, aponta uma possível mudança de paradigma dessa estruturação, dado pela noção de redes heterárquicas, cuja lógica de organização pode ser vista nas relações de complementaridade, sinergia e inovação.

Com base nessa compreensão plural sobre a noção de rede urbana, visualiza-se certa proximidade dos estudos sobre as cidades pequenas, sobretudo nos exercícios de classificação e diferenciação desses núcleos urbanos, com base na correlação de dados quantitativos e qualitativos. A tipologia mais clássica no âmbito nacional corresponde à distinção entre as “cidades do campo” e as “cidades no campo”, proposta por Milton Santos e Maria Laura Silveira (2003). A partir das transformações da rede urbana promovidas pela industrialização do campo, os autores apontam que as “cidades do campo” atendem às demandas do campo modernizado e servem de ponte entre o global e o local, com a tarefa de oferecer informação, serviço indispensável à atividade agrícola moderna. Por outro lado, as

“cidades no campo”, pouco incorporadas pelo circuito capitalista, acabam desenvolvendo poucas atividades econômicas, oferecem poucas oportunidades de emprego e passam a perder cada vez mais centralidade na rede urbana.

A exemplo dessa tipologia clássica, pode ser observado, no estudo de Silveira, Faccin e Detoni (2024) para as cidades com menos de cinquenta mil (50.000) habitantes no contexto da Região dos Vales no Rio Grande do Sul, que as “cidades pequenas no campo” desdobram-se em duas subcategorias. Em uma, destacam-se as “cidades pequenas no campo”: apresentam a economia urbana e municipal assentadas sobretudo na agricultura familiar de subsistência, nas atividades agropecuárias extensivas, ou nas atividades de exploração mineral; têm taxas negativas de crescimento demográfico nas últimas décadas, baixa taxa de urbanização e não possuem ou oferecem limitados serviços públicos, geralmente localizadas em áreas periféricas no território regional.

Na outra subcategoria, nota-se as “cidades pequenas no campo”: apresentam uma economia também assentada na atividade agropecuária extensiva, ou na agricultura familiar, com baixo dinamismo econômico, limitada oferta de serviços públicos; entretanto, com a presença de uma ou duas indústrias que são responsáveis pela maior parte da oferta do emprego e da arrecadação municipal. Em geral, estas cidades apresentaram médio crescimento continuado da sua população nas últimas décadas e uma alta taxa de urbanização.

Em relação às “cidades pequenas do campo”, os autores observam as cidades cuja urbanização e o desenvolvimento da economia são fruto das atividades produtivas, dos serviços referentes à agroindustrialização do campo e à comercialização dessa produção para mercados nacional e internacional. Nos últimos vinte anos, elas apresentaram aumento de população urbana e relativa expansão das suas áreas urbanas. Além das “cidades pequenas no campo” e das “cidades pequenas do campo”, também são delineadas nessa caracterização tipológica as “cidades pequenas centrais”, com importante centralidade na rede urbana regional, e as “cidades pequenas integrantes de aglomerados urbanos” polarizados pelas cidades médias.

No contexto brasileiro, outra tipificação importante sobre as cidades pequenas e as redes urbanas emerge das reflexões de Corrêa (2011), acerca das dinâmicas dos assentamentos humanos em relação à drenagem de renda e da distribuição de

bens e serviços específicos de cada região. Nessa perspectiva, o autor apresenta cinco caminhos: (i) prósperos lugares centrais, ligados à intensa industrialização do campo (tipo que se aproxima da noção de “cidades do campo”); (ii) pequenos centros funcionalmente especializados, que resultam do refuncionamento devido à perda da relação com o campo ou pela criação de uma única grande empresa (mineração, metalurgia, celulose, cimento); (iii) reservatório de força-de-trabalho, com focos de concentração de trabalhadores agrícolas derivados do processo de modernização do campo e da concentração fundiária; (iv) centros dependentes de recursos externos, antigos lugares centrais decadentes, típicos de áreas agrícolas pobres, que resultam no esvaziamento demográfico; e (v) cidades pequenas transformadas em subúrbios-dormitórios, geralmente núcleos próximos a centros economicamente expressivos e em expansão. O autor evidencia que esses tipos podem ocorrer de forma pura, assim como de modo combinado, indicando a copresença de vários.

Entre os esforços nacionais e regionais que propõem uma tipologia para suas cidades pequenas, também se destaca o estudo realizado para a Região do Delta do Rio Amazonas. Nesse contexto, Monique do Carmo e Sandra Costa (2021) apresentam uma tipologia com quatro tipos urbanos para as cidades com menos de vinte mil (20.000) habitantes: (i) pequenas cidades com relevância de serviços urbanos; (ii) pequenas cidades com dinamismo de mobilidade pendular; (iii) cidades muito pequenas com setores de serviços diferenciados; e (iv) cidades pequenas com predominância de atividades rurais e pouca oferta de serviços básicos.

Essas análises, que resultam em determinada tipologia, buscam capturar as singularidades e particularidades, evidenciando que não existe uma homogeneidade no escopo das cidades pequenas e, assim, possibilitam notar dobramentos e especificidades em cada um dos tipos delineados. Nesse sentido, corrobora-se com Sposito (2009) sobre a importância dos exercícios de classificação dos núcleos urbanos para os estudos das cidades médias e pequenas.

Apesar das possíveis limitações em meio a tantas particularidades, a autora destaca a proposta de classificação da rede urbana elaborada pelo IBGE por meio das Regiões de Influência das Cidades (REGIC). Com base nessa classificação,

destaca-se que os “Centros Locais”²² e os “Centros de Zona”²³ podem ser associados, mais frequentemente, à noção de cidade pequena (Fernandes, 2018).

Cabe ressaltar que, com o passar do tempo, o IBGE foi refinando seu método de pesquisa e aprimorando seu entendimento sobre a concepção de rede urbana como fenômeno complexo e evolutivo (Cantarim, 2015). Os primeiros estudos, publicados em 1966 e 1978, foram fundamentados na teoria de Christaller; os mais recentes compreendem também as perspectivas da teoria de Taylor.

Ressalta-se que a compreensão sobre a organização do espaço – território, região e rede urbana – vem sofrendo transformações ao longo dos estudos conceituais. De acordo com Heleniza Ávila Campos (2021), vê-se ampliada a interpretação da organização dos espaços, que inclui uma leitura política e econômica, sem deixar de explicitar a importância da localização, ou seja, a materialidade do espaço no processo de reprodução da própria sociedade. Também se acrescenta a contribuição de David Harvey (1992) ao entendimento da compressão espaço-tempo, uma vez que a categoria do tempo define o próprio quadro espacial.

Nesse sentido, em meio à diversidade de tipos urbanos estabelecidos por meio da análise das redes urbanas e dos quadros regionais, observa-se que o território do poder menor, sintetizado pela noção de cidades pequenas, vêm demandando cada vez mais estudos interescares e estratégias compartilhadas para contemplar as políticas públicas essenciais à vida. Desse modo, o tema da cooperação interfederativa pode ser visto como um desdobramento do espaço geográfico das cidades pequenas. Faz-se necessário, então, discutir conceitos, experiências e perspectivas da cooperação interfederativa, a fim de atenuar as debilidades, somar recursos, demandas e forças das cidades pequenas.

²² Os “Centros Locais” representam o quinto e último nível hierárquico estabelecido pela REGIC de 2018, apresentando fraca centralidade e exercendo influência restrita aos seus próprios limites territoriais. São a maioria das cidades do país, totalizando 4.037 (82,4%), com uma média populacional de 12,5 mil habitantes (IBGE, 2020b).

²³ Os “Centros de Zona” são as cidades classificadas pela REGIC de 2018 no quarto nível da hierarquia urbana, caracterizam-se por menores níveis de atividades de gestão, polarizando um número inferior de cidades vizinhas pelas relações de proximidade para comércio e serviço. Correspondem a 398 cidades com média populacional de 30 mil habitantes e são subdivididos em dois conjuntos: “Centro de Zona A” – gestão do território e porte populacional superior, formado por 147 cidades com cerca de 40 mil pessoas; e “Centro de Zona B” – com 251 cidades de menor porte populacional, média inferior a 25 mil habitantes (IBGE, 2020b).

2.2 CONCEITOS, EXPERIÊNCIAS E PERSPECTIVAS DA COOPERAÇÃO INTERFEDERATIVA

A cooperação pode ser compreendida, pelo senso comum, como um ato conjunto em prol de interesses compartilhados. Etimologicamente, “cooperar” deriva do latim *cooperari*, em que “co” remete à noção de “junto” ou “com”, e “operari” significa “trabalhar”. Relaciona-se a verbos de ação – combinação, participação, organização – com uma conotação positiva, “simbolizando um projeto comum de desenvolvimento que oferece novas possibilidades individuais, econômicas e sociais” (Pereira Junior, 2017, p. 102).

Motivada por razões ou necessidades em comum, a cooperação articula-se a outras questões, como desenvolvimento, acumulação, gestão e competição. Apesar de sua abrangência, no entanto, essa temática será abordada nesta pesquisa de modo associado ao contexto das cidades pequenas, ou seja, pelos processos de cooperação intergovernamental com foco no modelo do federalismo, a fim de fornecer subsídios para a análise do contexto brasileiro, onde a prática tem sido realizada por meio dos Consórcios Públicos Intermunicipais.

2.2.1 Cooperação e competição no modelo federalista

O modelo federalista, em contraste com os modelos confederativo e unitário, deriva de uma organização político-territorial cujo poder é compartilhado entre o governo central e os governos subnacionais. A formação dessa nação, de acordo com Abrucio e Sano (2013), apresenta um caráter contratual, estabelecido e regulamentado por meio de um pacto, primordialmente consubstanciado pela Constituição e por outros mecanismos institucionais.

Os autores apontam que o federalismo decorre de duas condições interdependentes: a existência de uma heterogeneidade que divide uma nação (territorial, étnica, linguística, socioeconômica) e a necessidade de uma ideologia nacional que garanta uma unidade de nação. O federalismo, portanto, é um regime político que visa a equilibrar unidade e diversidade; autonomia e interdependência (Abrucio; Sano, 2013).

O federalismo implica o compartilhamento de um conjunto de ações pelos entes federados, a partir de processos democráticos com a participação de representantes políticos ou diretamente dos interessados. Nesse sentido, as relações intergovernamentais podem ser vistas como uma importante engrenagem do federalismo, em que o relacionamento se dá por processos de competição e cooperação. Na interação entre os níveis de governo, é preciso reconhecer a importância dessa coexistência, em busca de momentos de equilíbrio e acomodação (Abrucio; Sano, 2013). Por um lado, o processo de competição é fundamental para garantir a autonomia dos governos, também a inovação e certa flexibilidade; por outro lado, a cooperação é essencial para muitos serviços e bens públicos que dependem de mais de um governo para o seu funcionamento.

Ainda em relação ao binômio competição e cooperação, observa-se que, com a globalização, ocorreram transformações econômicas e políticas que mudaram o funcionamento dos núcleos urbanos, inclusive das cidades pequenas. Embora os processos da globalização sejam frequentemente associados à centralização, vista no poder econômico e político concentrado, existe também uma descentralização fragmentária em várias esferas da sociedade neoliberal (Dardot; Laval, 2016). Nesse sentido, há uma crescente complexidade para garantir os serviços fundamentais à população, que somada à escassez de recursos locais, têm evidenciado um cenário de competição que produz, cada vez mais, ambientes marcados pela desigualdade social.

Diante dessa perspectiva, no entanto, Endlich (2017a) provoca a reflexão de que o indivíduo, por natureza, tende a cooperar, a se associar e a encontrar vantagens na vida coletiva. Em relação ao coletivo e ao institucional, esse “capital social”²⁴ também é abordado por Solange Gonçalves Dias (2010). Para a autora, o federalismo brasileiro, visto pela existência de certa tradição de interação entre os níveis de governo, indica uma predisposição a cooperar, sobretudo quando há concordância sobre a compreensão dos problemas.

Existem inúmeros exemplos de cooperação intergovernamental: parcerias, associações, redes, convênios, consórcios, arranjos produtivos, entre outros. Eles

²⁴ Capital social pode ser entendido como o conjunto de relações e redes de ajuda mútua que podem ser mobilizadas efetivamente para beneficiar indivíduos ou grupos sociais, com vistas a manter ou reforçar seu poder na sociedade (Bourdieu, 1998).

assumem uma escala intermediária e podem reverberar nas questões de desenvolvimento, planejamento e gestão regional. Mormente, evidenciam a necessidade de complementaridade, por meio de cooperação e coordenação (Arretche, 2010), para obter benefícios ou solucionar problemas em comum.

A cooperação pode ser considerada um princípio fundante do desenvolvimento territorial, a fim de combinar o crescimento econômico, a equidade socioespacial e a sustentabilidade ecológica a partir de múltiplas escalas (Farinós Dasí *et al.* 2018). Existem distintos arranjos de cooperação, que podem ser tanto verticais (entre os governos subnacionais e o governo central), quanto horizontais (entre os governos subnacionais de mesmo nível); de caráter público, privado ou estabelecer parcerias público-privadas; ter atuação multifinalitária ou finalitária.

Assim, a cooperação não se configura nem como uma competência (como a coordenação) nem como um dever (como a colaboração), mas sim como uma forma de relacionamento (relações cooperativas) que emerge e se constrói de forma interativa no exercício das respectivas competências entre os diferentes órgãos, administrações e atores territoriais; de acordo com as necessidades e através de redes e fórmulas em diferentes níveis e temas (daí sua relativa novidade). Relaciona-se, então, menos com as formas tradicionais de governo e mais com o novo governo em rede e as novas formas de governança [...] (Farinós Dasí *et al.* 2018, p. 38, tradução nossa).

Em geral, os processos de cooperação interfederativa decorrem da associação entre dois ou mais municípios, por meio de relações voluntárias, para o compartilhamento de interesses afins. Nessa perspectiva, Dias (2010) destaca que a cooperação pode otimizar as ações públicas, viabilizando medidas redistributivas, integração entre os programas governamentais, difusão de informações e experiências, e promover a repartição equitativa de custos e benefícios.

As ideias baseadas na cooperação e na competição do federalismo despontam questões fundamentais às cidades pequenas, não apenas no âmbito político e econômico, mas fundamentalmente nos aspectos de desenvolvimento social. Para Endlich (2018), a ausência e a insuficiência de serviços públicos nas cidades pequenas poderiam ser resolvidas pela proposta de uma supramunicipalidade, visto que essas administrações não conseguem, isoladamente, oferecer certos serviços, devido à escassez de recursos. Ademais, é importante somar demandas para que os equipamentos não fiquem obsoletos. Contudo, a autora aponta que essa economia de escala conquistada nem sempre representa uma melhor gestão pública dos

recursos, mas pode representar condições afinadas com os interesses empresariais, sendo um caminho para a privatização do bem comum.

Nesse sentido, apesar das relações de sociabilidade e cooperação, característica das cidades pequenas – onde todo mundo conhece todo mundo –, coexiste a lógica hegemônica da competição. Tem-se um ciclo vicioso presente na racionalidade do neoliberalismo, que interfere em múltiplos contextos, reforçando cada vez mais os processos de individualismo e a falta de espaços de alteridade, em prol do capital privado (Dardot; Laval, 2016).

Abrucio e Sano (2013) consideram que as proposições de cooperação interfederativa devem ser guiadas por quatro pressupostos. O primeiro consiste em garantir a autonomia e a integridade dos entes federativos, acrescido pelo segundo, que diz respeito à promoção da interdependência interfederativa por meio de mecanismos de cooperação e coordenação. O terceiro evidencia a importância de um conjunto variado de alternativas à cooperação intergovernamental, garantindo flexibilidade e inovação. Por fim, o quarto pressuposto trata de padrões que fomentem, induzam, regulem e auxiliem os governos e a sociedade a cooperar.

Os processos de planejamento e gestão dos territórios na contemporaneidade têm passado por redefinições de abordagens, conteúdos e instrumentos em todo mundo. As experiências de cooperação intergovernamental podem apresentar diferentes objetivos e modos de atuação, portanto, a fim de compreender mais sobre esses processos, observam-se a seguir referências de casos internacionais.

2.2.2 Experiências internacionais de cooperação intergovernamental

Os processos de cooperação intergovernamental possuem uma gênese extremamente vinculada ao modelo de organização político-territorial. Nesse sentido, buscou-se observar experiências internacionais em países que correspondem ou se aproximam do Estado Federativo em diferentes contextos geográficos: Espanha na União Europeia; África do Sul na África Austral; Estados Unidos e Canadá na América do Norte; Argentina e México na América Latina.

No continente europeu, há uma grande variedade de arranjos de cooperação, sendo expressivo o número de pequenos municípios, com pequenas populações, que se beneficiam do ganho de escala por meio de contratos de prestação de serviços ou

organizações formais e permanentes. Nesse contexto, os processos de cooperação na Espanha são os mais amplamente referenciados; o país possui três níveis de governo com graus de autonomia diferenciados: 17 comunidades autônomas (governos regionais), 52 províncias – duas insulares – e 8.116 municipalidades. Com isso, é possível observar um inframunicipalismo, ou seja, a existência de muitos municípios com poucos habitantes e baixa capacidade financeira para cumprir com suas atribuições. Assim, a organização político-territorial espanhola é considerada como uma quase-federação por Abrucio e Sano (2013).

Ao todo, são reconhecidos quatro arranjos supramunicipais na Espanha com a finalidade de facilitar a gestão e oferta de serviços: as Regiões Metropolitanas e as comarcas, que uma vez aprovadas tornam-se obrigatórias; os consórcios (arranjos verticais entre os níveis de governo) e as mancomunidades (arranjos horizontais entre as municipalidades), que são associações de livre iniciativa.

Entre essas experiências, segundo Endlich (2017a), destacam-se as mancomunidades que são constituídas por municípios nem sempre contíguos territorialmente, regidas por estatutos para realização de objetivos comuns quanto aos serviços e equipamentos públicos, e evidenciam a importância de unir esforços e recursos. A autora também observa que é frequente que um mesmo município integre mais de uma mancomunidade, fato que pode ser associado às suas manifestações voluntárias e plurais em relação às atividades, tempo de vigência e funcionamento, sendo a maior recorrência observada em municípios demograficamente pequenos.

Farinós Dasí *et al.* (2018), com base na análise das cooperações no território espanhol, apontam que, em geral, essas iniciativas devem superar o compartilhamento mínimo de funções – visto pelos projetos que buscam atender demandas muito específicas – e articular estratégias para o desenvolvimento local capazes de fomentar a integração e o fortalecimento territorial. Nesse sentido, de acordo com os autores, a cooperação territorial deve ser protagonista na modernização dos Estados frente aos desafios da globalização, com o objetivo de planejar, implementar e gerir políticas públicas mais adequadas e eficientes.

A África do Sul, dividida em nove províncias, pode ser considerada uma quase-federação como a Espanha (Abrucio; Sano, 2013). Semelhante ao processo de redemocratização do Brasil, observa-se que, na Constituição Sul-africana de 1996, ocorreram transformações importantes devido à descentralização do poder para os

municípios. Na mesma linha, acentuam-se os problemas pela falta de uma coordenação pelo governo central e os conflitos no exercício de autonomia fiscal e administrativa pelos governos subnacionais (Vale, 2012).

Chama a atenção, no entanto, que, diferentemente do cenário brasileiro, houve uma significativa redução do número de municípios na África do Sul. Em relação às experiências de cooperação, Hélder Ferreira do Vale (2012) aponta que, em 2005, foi aprovada uma lei específica para regulamentar a estrutura das relações intergovernamentais no país, a fim de tornar mais operativas as iniciativas anteriores dos fóruns estabelecidos desde o marco constitucional, de modo formal e informal, e pautados por negociações entre os líderes do Poder Executivo de cada esfera governamental.

Os Estados Unidos apresentam uma organização federativa em dois níveis de governo; o território nacional é formado por 50 estados, mais dois entes associados e 130 nações indígenas. Destaca-se que os estados possuem Constituições independentes da federal e compreendem 39 mil governos locais, dos quais mais de 50% possuem menos de dois mil e quinhentos (2.500) habitantes (Abrucio; Sano, 2013). Essa situação caracteriza uma fragmentação política, que resulta em vários formatos e jurisdições de articulação dos governos para a oferta dos serviços públicos, especialmente nas áreas metropolitanas (Strelec, 2019). No entanto, as relações intergovernamentais também podem ser observadas em pequenos governos das áreas rurais, de modo similar ao que ocorre nas cidades pequenas brasileiras, que, diante do processo de descentralização das políticas públicas, recorrem à cooperação para atender às demandas da população, uma vez que:

Os pequenos governos das áreas rurais não conseguem obter economias de escala na provisão de serviços e também não conseguem atrair profissionais qualificados. Consequentemente, tem maior dificuldade para oferecer produtos e serviços públicos que envolvem elevado grau de sofisticação técnica (Abrucio; Sano, 2013, p. 45).

O Canadá é dividido em dez províncias e mais três territórios. Segundo Abrucio e Sano (2013), apresenta uma estrutura quase única entre as federações do mundo, uma vez que suas províncias concentram grande autonomia para criar leis e impostos, além de serem responsáveis pelos serviços e programas sociais. Sua arrecadação somada é maior que a do governo federal, porém, este faz uma equalização para garantir certa uniformidade das receitas e, assim, dos serviços que serão ofertados.

Segundo os autores, a cooperação interfederativa é incentivada pelo Governo Federal, modelo *top-down*, por meio da legislação e de incentivos financeiros, sendo as províncias intervencionistas na esfera municipal. Observa-se a criação de comissões de funções únicas que prestam serviços nos municípios, com destaque para as questões de sustentabilidade ambiental integrada a objetivos sociais e econômicos – com regionalização de bacia hidrográfica e participação dos governos federais, provinciais e locais, além de organizações não governamentais, empresas, fundações e doadores individuais.

A Argentina, com 23 províncias e uma Cidade Autônoma, assim como os Estados Unidos e o Canadá, apresenta um federalismo dual. No entanto, seu histórico político-administrativo é marcado por um Estado mais centralizador e intervencionista. Thamara Strelec (2019) aponta que a cooperação intergovernamental acontece de dois modos: intermunicipal por meio de consórcios e supramunicipal por intermédio das microrregiões. O primeiro modo é semelhante ao funcionamento dos Consórcios Públicos brasileiros, geralmente constituído por governos locais com pouca densidade populacional para a prestação de um ou vários serviços públicos – por exemplo, a construção de obras públicas e a aquisição de insumos em conjunto. O segundo, por sua vez, estabelece um novo nível de governo, para coordenação dos governos locais, com legitimidade política, autonomia institucional, administrativa e financeira, além da possibilidade de prestação conjunta de serviços públicos, também constitui instâncias de desenvolvimento regional. Ambas as estratégias buscam superar a fragmentação governamental, porém, há restrições institucionais no âmbito do associativismo intermunicipal, devido à grande maioria das províncias argentinas ainda não ter reconhecido a autonomia local em suas constituições.

No México, assim como na Espanha, ocorre um inframunicipalismo, em que os municípios são organizados em 31 estados que, somados ao Distrito Federal, constituem o território nacional. De acordo com Abrucio e Sano (2013), esse cenário é promissor para a cooperação, que vem encontrando entraves para associação local, especialmente em contextos não metropolitanos, devido à resistência dos governos estaduais, às limitações institucionais e à heterogeneidade social e financeira dos municípios. Essas questões são evidenciadas pelos autores devido à descontinuidade das cooperações diante da troca político-partidária dos governos.

O estudo de Karina Arias Yurisch *et al.* (2019) sobre a cooperação intermunicipal no contexto latino-americano identifica experiências na Argentina, México e Brasil. Com base em revisão de literatura, as autoras relacionam essas iniciativas aos processos de redemocratização dos países, sobretudo diante da descentralização dos governos e pela ascensão das políticas neoliberais. Tais fatores somados implicam a precária capacidade dos municípios de enfrentarem suas problemáticas, assim, a cooperação configura-se como um sistema de rede de interdependência, no qual o poder aparece de forma mais diluída e as normas são pautadas por relações de reciprocidade. No entanto, junto à busca por maior autonomia local, há uma expansão de parcerias público-privadas e de privatização de bens comuns.

Com base nos exemplos apresentados, é possível observar que a prática da cooperação é comum aos Estados federativos, notando-se a predominância do modelo dual de federalismo, diferentemente do Brasil, que se constitui pela tríade de entes federados: União, estados e municípios. Em alguns países, a cooperação intergovernamental encontra-se regulamentada no texto constitucional; em outros, aparece como um processo espontâneo frente aos desafios marcados pela descentralização do poder e pelo compartilhamento de interesses e demandas. Também, é notória a confluência entre cooperações regulamentadas e espontâneas.

Ainda, pode-se perceber a cooperação como resposta ao enfraquecimento de uma política de Estado, uma vez que o tema da coordenação não está presente nas discussões e destacam-se as práticas horizontais, a partir do voluntariado entre governos locais. Para esta pesquisa, é essencial verificar que, além da existência de cooperação em áreas metropolitanas, onde as funções públicas de interesse comum são mais evidentes, existem várias experiências de associação em contextos de menor concentração demográfica.

Os objetivos das práticas de cooperação entre os governos convergem para a pauta das políticas públicas, buscando garantir serviços e equipamentos a todos cidadãos. Os exemplos também demonstram que as associações podem ocorrer entre municípios vizinhos ou não, ser temporárias ou permanentes, geridas somente por entes públicos ou em parceria com entidades privadas.

A partir desse panorama geral, alguns aspectos devem ser considerados nos processos de cooperação intergovernamental, entre eles: a gestão dos recursos, os

atores envolvidos, os mecanismos de participação e os efeitos no território, sobretudo no contexto das cidades pequenas. Com base nessas perspectivas, serão revisadas as experiências brasileiras, mais especificamente.

2.2.3 Consórcios Públicos Intermunicipais no Brasil

As práticas de cooperação interfederativa no Brasil derivam dos Consórcios Públicos e, no contexto das cidades pequenas, observa-se mais especificamente a instituição dos Consórcios Intermunicipais. A fim de verificar o estado da arte dessas experiências nacionais, foi realizada uma Revisão Sistemática de Literatura (RSL) com base nos estudos acadêmicos publicados em artigos científicos. Morandi e Camargo (2015) apontam que esse procedimento metodológico procura minimizar possíveis vieses, ao buscar amplamente o que foi produzido anteriormente em base de dados eletrônica e multidisciplinar; também, destacam a possibilidade de revisar e replicar o protocolo de busca, com o propósito de aprimorá-lo e atualizá-lo.

No protocolo elaborado para a RSL desta pesquisa (Quadro 2), os termos de busca – “consórcios públicos” e “intermunicipal” – foram escritos entre aspas, a fim de identificá-los de modo exato. Entre eles, foi utilizado o operador booleano “AND”, limitando os resultados às publicações que contivessem concomitantemente os dois termos pesquisados. Como base de dados, foi consultado o Portal de Periódicos da Capes, que engloba vários indexadores de periódicos, como *Scopus*, *Scielo* e *Web of Science*; e utilizado o acesso da Comunidade Acadêmica Federada (CAFE), pelo cadastro institucional na UFRGS.

Várias RSL foram realizadas ao longo do processo desta pesquisa; a mais atual, em março de 2024, resultou em 48 artigos científicos publicados em 31 periódicos. No total, nessa busca, foram encontrados 78 artigos, no entanto, 26 foram desconsiderados pois estavam repetidos, e outros quatro porque apresentavam estudos muito específicos de casos epidemiológicos de saúde ou de dimensionamento de aterro sanitário.

Os critérios de análise, e consequentemente a classificação dos artigos encontrados, consistem, inicialmente, na observação de dois aspectos: contexto das publicações (periódico, área do conhecimento vinculada e ano) e estudo apresentado (finalidade e localização dos consórcios). Posteriormente, foram identificadas as

metodologias aplicadas, as principais fontes documentais e bases de dados consultadas, assim como o referencial legal e teórico recorrente. Também, procurou-se destacar os principais resultados acerca das possíveis motivações, benefícios e desafios dos consorciamentos para as cidades pequenas, seus processos de associação e os atores envolvidos.

Na Figura 3, em relação ao contexto das publicações, observa-se que as áreas do conhecimento predominantes, analisadas a partir do escopo dos periódicos, correspondem ao Planejamento Urbano e Regional (13 artigos) e à Administração e Gestão Públicas (12 artigos). Ao todo, foram registradas dez áreas, no entanto, aponta-se que a maioria dos periódicos são de interesse inter, multi e transdisciplinar.

Na área de Planejamento Urbano e Regional (Figura 4), na qual está sendo desenvolvida esta pesquisa, destaca-se a Revista REDES, vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR), da Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc), e seu Centro de Pesquisa em Desenvolvimento Regional (CEPEDER), com a publicação de quatro artigos, sendo que dois deles compõem o dossiê *Cooperação Territorial e Desenvolvimento Regional: Arenas Políticas, Tipologias Institucionais, Processos de Cooperação* (Filippim *et al.*, 2018; Thesing *et al.*, 2018). Cabe ressaltar que esse dossiê teve como editores convidados os pesquisadores: Angela Maria Endlich, Margarida Pereira, Rainer Randolph e Rosí Cristina Lima da Silveira, que são referências para esta pesquisa.

Também se destacam as revistas: URBE – Revista Brasileira de Gestão Urbana, do Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana (PPGTU) da Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR), com três artigos; e a Revista Colóquio, da Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Faculdades Integradas de Taquara (FACCAT), com dois artigos. Além destas, aponta-se a Revista ABCustos, da Associação Brasileira de Custos, a Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR), o Informe GEPEC, da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE), e a Revista Qualitas, da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), cada uma com a publicação de um artigo.

Em 2011, registrou-se a publicação mais antiga e, logo nos primeiros meses de 2024, a mais recente (Figura 5). Nesse período, já estavam estabelecidos a Lei nº 11.107/2005 e o Decreto nº 6.017/2007, que regem a instituição e a manutenção dos

Consórcios Públicos no país. Os anos que tiveram maior número de publicações foram 2020, com um total de dez artigos, seguido por 2023, com oito, e 2021, com seis.

Em relação à finalidade dos consorciamentos apresentados nas publicações (Figura 5), observa-se a predominância dos estudos sobre saneamento (18 artigos), em maioria, específicos de resíduos sólidos urbanos. De 2016 até 2023, verifica-se, no mínimo, uma publicação sobre esse serviço público. Em segundo lugar, destaca-se a recorrência dos estudos na área da saúde (13 artigos), em que é possível identificar diferentes serviços – convênios com médicos e clínicas para a realização de consultas e exames especializados, aquisição de medicamentos e centros odontológicos. Além desses serviços, foram registrados estudos de Consórcios Públicos relacionados às áreas de desenvolvimento regional, meio ambiente, defesa civil e informática.

Aproximadamente 25% das publicações (11 artigos) não especificam uma única finalidade de serviços, indicando a existência de consórcios multifinalitários e de estudos que abordam mais de um consórcio, de acordo com o recorte territorial adotado. Contudo, a variação de serviços encontrada retoma, geralmente, as finalidades já mencionadas nos estudos específicos (saúde, saneamento e desenvolvimento).

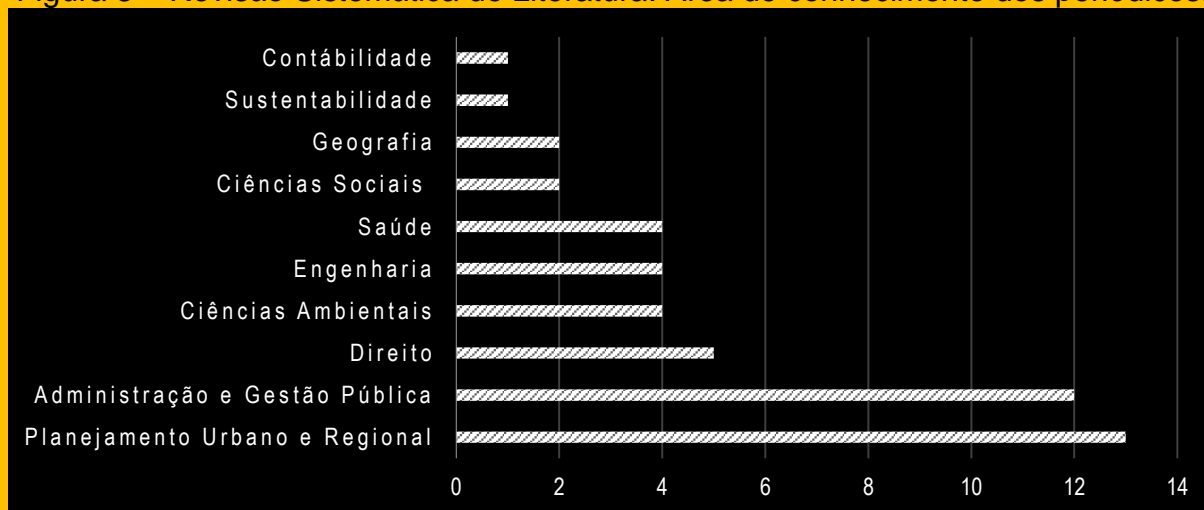
A busca da RSL teve como base termos escritos em português, priorizando, assim, as publicações sobre experiências nacionais. No entanto, a partir dos artigos encontrados, foi possível conhecer, além do contexto brasileiro, um pouco da realidade dos consorciamentos na Argentina (Figura 6). Esse conhecimento foi obtido por meio de um estudo comparativo entre dois Consórcios Públicos de resíduos sólidos urbanos operantes no Brasil e na Argentina (Macedo *et al.*, 2020). Também, pelos estudos sobre o Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF), composto pelas cidades brasileiras de Dionísio Cerqueira, de Santa Catarina, Bom Jesus do Sul e Barracão, do Paraná, e pela cidade argentina de Bernardo de Irigoyen (Henrichs *et al.*, 2016; Henrichs; Meza, 2017).

Quadro 2 – Protocolo de busca da Revisão Sistemática de Literatura.

Termos de Busca	“consórcios públicos” AND “intermunicipal” (operador booleano AND limita a busca aos estudos que contenham os dois termos)
Bases de dados	Portal de periódicos da Capes (acesso CAFE – Comunidade Acadêmica Federada, pela UFRGS)
Resultados	48 artigos científicos publicados em periódicos (busca realizada em março de 2024)

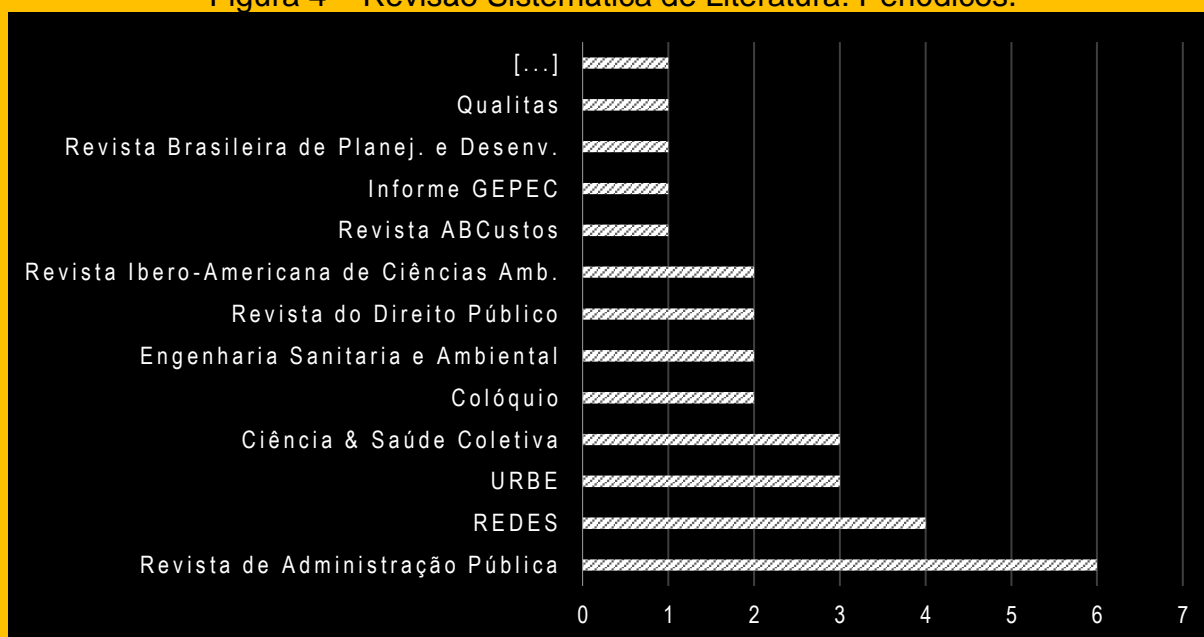
Fonte: autora, 2024.

Figura 3 – Revisão Sistemática de Literatura: Área de conhecimento dos periódicos.



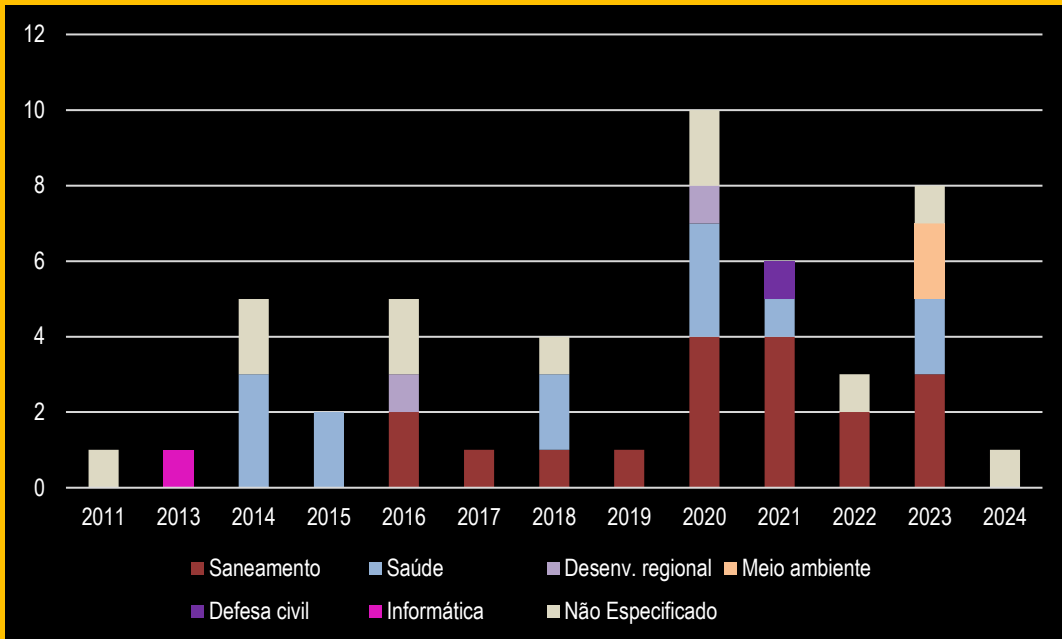
Fonte: autora, 2024.

Figura 4 – Revisão Sistemática de Literatura: Periódicos.



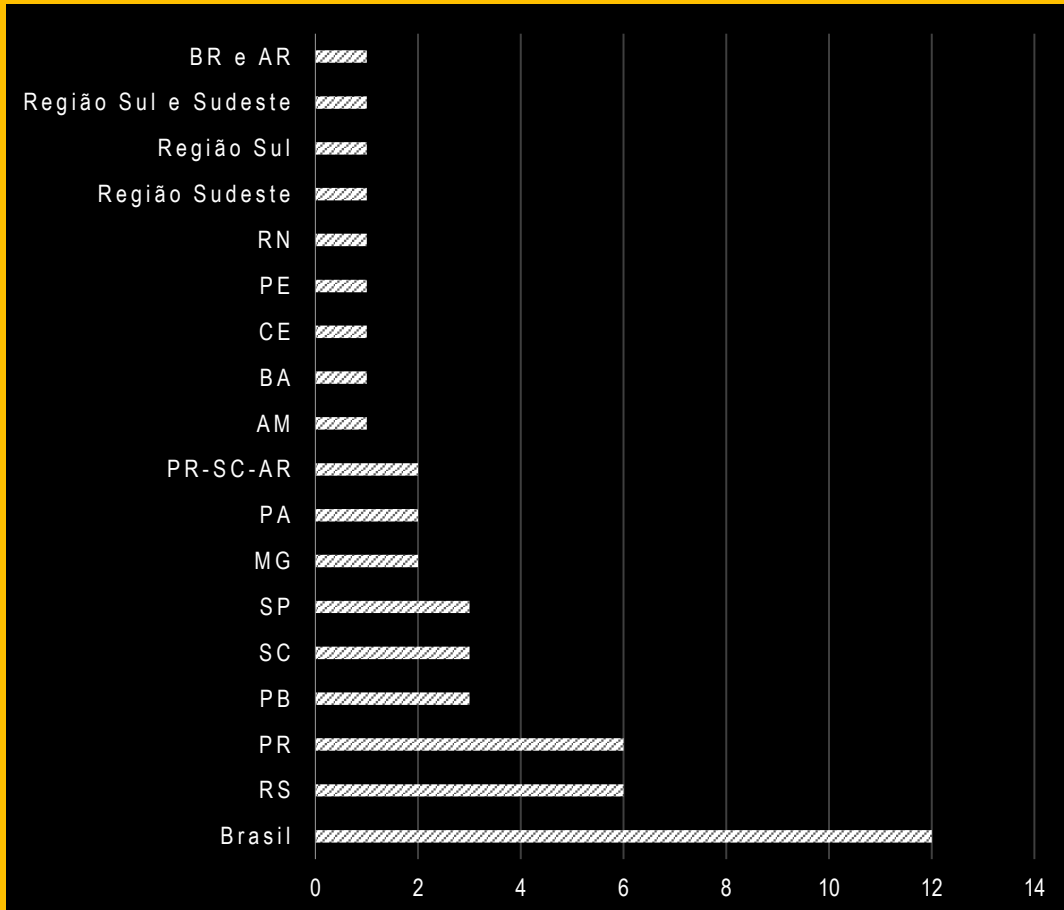
Fonte: autora, 2024.

Figura 5 – Revisão Sistemática de Literatura: Ano da publicação e finalidade dos Consórcios analisados.



Fonte: autora, 2024.

Figura 6 – Revisão Sistemática de Literatura: Localização dos Consórcios analisados.



Fonte: autora, 2024.

Os demais artigos analisam o contexto nacional, sendo o recorte político-administrativo de todo o país o mais frequente (12 artigos), seguido pelos estados do Rio Grande do Sul (6 artigos) e Paraná (6 artigos). Apesar de outros dez estados também serem abordados (Figura 6), nota-se um predomínio de estudos sobre os Consórcios Públicos localizados nos três estados da Região Sul e nos estados de São Paulo e Minas Gerais, da Região Sudeste. Abrangendo o recorte dessas regiões, foram identificados os seguintes artigos: um sobre os sistemas de distribuição de custos e benefícios dos Consórcios Públicos da Região Sudeste, de Machado e Andrade (2014); e outro sobre panorama dos Consórcios de Públicos de resíduos sólidos na Região Sul, de Gomes *et al.* (2021); também uma reflexão acerca do papel dos Consórcios Intermunicipais de Saúde estabelecidos nas duas regiões mencionadas, de Lui *et al.* (2020).

O método de estudo de caso (12 artigos) é amplamente indicado e pode ser associado à clássica tríade de pesquisas qualitativas: bibliográfica, documental e aprofundamento empírico, geralmente, por meio de entrevistas ou questionários. Além desses, destacam-se oito artigos que apresentam a análise de um caso específico, fundamentada em estudo bibliográfico e documental. Nesses 24 artigos, foi possível identificar 22 Consórcios Públicos diferentes, sendo que apenas o Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável e Inovação do Estado da Paraíba (CONDESPB) (Vieira *et al.*, 2021; Moraes; Freitas, 2023) e o Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF) (Henrichs *et al.*, 2016; Henrichs; Meza, 2017) apresentaram mais de uma publicação.

Em relação às fontes documentais e bases de dados abordadas, foram mencionados em nível nacional: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde do Brasil (DATASUS); Sistema Nacional de Informação sobre Saneamento Básico (SNIS); Instituto de Pesquisas Aplicadas (Ipea); Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); Fundação João Pinheiro (FJP); Agência Nacional de Águas (ANA); Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP); Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda (STN); Tribunal Superior Eleitoral (TSE); Associação Brasileira de Empresas de Limpeza Pública e Resíduos Especiais (ABRELPE); e Portal da Transparência do Governo Federal.

Em alguns estudos, também foram consultados dados de repositórios oficiais no âmbito estadual, como o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES); o Portal de Transparência paranaense; associações municipais como a Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (Famurs) e a Federação Catarinense de Municípios (FECAM), de Santa Catarina; e Secretarias Estaduais de saúde e saneamento.

Especificamente sobre o registro dos Consórcios Públicos, realizou-se consulta ao Perfil dos Municípios Brasileiros (MUNIC), do IBGE, ao Observatório dos Consórcios Públicos e do Federalismo (OCPF)²⁵ e, nos estudos mais recentes, ao Observatório dos Consórcios Públicos Intermunicipais da CNM, além das consultas comumente realizadas nos *sites* públicos e oficiais dos consórcios analisados.

Como referencial teórico, destaca-se a discussão sobre as “Teorias de Ação Coletiva”, com abordagens de *Tragédia dos Comuns*, de Hardin (1968), *Lógica da Ação Coletiva*, de Olson (1965), e *Teoria da Governança dos Comuns*, de Ostrom (1990) (Fernandes *et al.*, 2023; Gerigk; Pessali, 2014). Somam-se a elas as reflexões sobre as possibilidades de “governança pública” (Souza, 2023), “governança corporativa” (Reis; Diehl, 2015), “governança multinível” (Henrichs; Meza, 2017) e a prática da “governança eletrônica” (Abrucio *et al.*, 2013).

Quanto à legislação, além da Carta Magna (Brasil, 1988), da Lei dos Consórcios Públicos (Brasil, 2005) e do Decreto nº 6.017/2007, destacam-se as leis relativas às políticas públicas que apontam a cooperação interfederativa, por meio de Consórcios Públicos, como estratégia com potencial para implementação de ações em conjunto. Por exemplo, a lei do Sistema Único de Saúde (Lei nº 8.080/1990); da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010); a Lei de Diretrizes de Saneamento Básico (Lei nº 11.445/2007) e o novo marco legal de Saneamento Básico (Lei nº 14.026/2020); a Lei Complementar nº 140/2011, que detalha as responsabilidades dos entes subnacionais nas ações de competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Lei nº 12.608/2012).

²⁵ Disponível em: www.ocpf.org.br. Serviço interrompido com as mudanças ocorridas no governo federal, no início de 2016 (Mendes *et al.*, 2022).

O movimento pendular das políticas públicas, tendo em um extremo a centralização da legislação e dos recursos pela União e, no outro, a obrigatoriedade de implementação pelos municípios, evidencia a ausência de uma coordenação em escala regional no país. Esse fato justifica a existência dos Consórcios Públicos, sobretudo os Intermunicipais, cujo arranjo horizontal evidencia o contexto das cidades pequenas. Com base na análise das publicações sobre o fenômeno dos Consórcios Públicos no Brasil, nota-se que mais de 80% dos estudos (39 artigos) apontam esse espaço geográfico. Matos e Sant'anna (2022) observam que os Consórcios Públicos Intermunicipais, com o objetivo de levar direitos básicos a esses habitantes, buscam fortalecer os entes federativos que o integram. Conforme expõe Filippim *et al.* (2018), torna-se oportuno usufruir os benefícios das economias de escala, sobretudo nos serviços de saúde e de aquisição de medicamentos.

Em relação à gestão de resíduos sólidos urbanos na Região Sul do Brasil, Gomes *et al.* (2021, p. 130) introduzem que “os municípios de pequeno porte, carentes de recursos e infraestrutura, permaneceram estagnados economicamente, dependendo quase que exclusivamente, das transferências federais, pois possuem limitada capacidade de geração de receita própria”. De acordo com sua revisão de literatura, Grin e Fernandes (2024, p. 20) apontam “que uma gestão pública pouco qualificada, especialmente em municípios pequenos, é ao mesmo tempo um ‘convite’ e um obstáculo para a constituição de consórcios”, fato melhor explicado através de Santos J. *et al.*, (2023, p. 762), que demonstram em seus resultados o seguinte: “Quanto menor a capacidade administrativa, maior a probabilidade de o município cooperar com outros na área ambiental para compensar as suas deficiências organizacionais e gerenciais”.

Apesar da menção à realidade das cidades pequenas, observa-se que são poucos os artigos que realmente se dedicam à compreensão desse espaço geográfico e, menos ainda, os que realizam uma análise dos seus resultados pautando esses aspectos. Os estudos que apresentam parâmetros para definir o escopo de cidades pequenas utilizam predominantemente recortes demográficos, que variam de acordo com o contexto no qual está inserido o Consórcio investigado. Há referência aos municípios com população total até dez mil (10.000) habitantes (dois artigos), vinte mil (20.000) habitantes (quatro artigos), cinquenta mil (50.000) habitantes (três artigos) e cem mil (100.000) habitantes (um artigo). Ressalta-se apenas um estudo que

apresenta um recorte inferior de trinta mil (30.000) habitantes, sendo o superior de 50 mil. Ademais, outros analisam o porte demográfico entre os municípios associados, como Vieira *et al.* (2021), que apresentam um panorama acerca da situação do saneamento básico dos doze municípios do sertão paraibano que integram o Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável e Inovação do Estado da Paraíba (CONDESPB).

Ciente das disparidades existentes entre as regiões do Brasil, o termo 'pequena cidade' não pode ser limitado ao tamanho da população, [...] as pequenas cidades do Nordeste têm particularidades econômicas pontuais, em especial a forte relação campo-cidade que se revela na economia municipal, a agricultura e a pecuária aparecem como os principais componentes econômicos, assim como a incipiente oferta de serviços e ainda um comércio bastante restrito (Vieira *et al.*, 2021, p. 55).

Em suma, sobre a temática das cidades pequenas, ressalta-se a referência aos municípios de pequeno porte, também enunciados como de menor porte, cujos aspectos demográficos, econômicos, territoriais e administrativos dizem respeito à realidade da maioria dos municípios brasileiros. Há certo consenso de que os Consórcios Públicos podem, nesse contexto, representar um suporte para os governos locais na superação de obstáculos históricos para a gestão de políticas públicas, decorrentes, principalmente, da precariedade de recursos técnicos, humanos e financeiros que mobilizam.

A partir desta RSL, foi possível identificar três motivos principais que levam os municípios polarizados por cidades pequenas a se consorciar. O primeiro busca solucionar problemas em comum devido à municipalização dos serviços públicos, somado à falta de recursos técnicos e financeiros, como visto na organização dos Consórcios de Saúde. O segundo evidencia os Consórcios de Resíduos Sólidos Urbanos, que em geral resultam da ação indutora dos processos de fiscalização e recursos dos órgãos governamentais. O terceiro identifica os Consórcios Multifinalitários, ou seja, os arranjos interfederativos que costumam atuar concomitantemente em mais de uma política pública, em especial, de acordo com os aspectos culturais, ambientais e econômicos. Em prol do desenvolvimento regional, alguns buscam somar forças para se fortalecer, como o Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF), que busca criar atividades pelo turismo, além de atender as demandas dos serviços de saneamento e saúde (Henrichs *et al.*, 2016).

Ainda em meio a esta revisão de literatura, nota-se a importância dos estudos interescares, que partem da compreensão do arcabouço legal do federalismo brasileiro, aproximam-se dos arranjos territoriais e atores envolvidos, até chegar ao consorciamento propriamente dito. Nessa perspectiva, a fim de gerar pistas e fundamentar a presente pesquisa, procurou-se destacar os potenciais atores-redes e arranjos territoriais mencionados ao longo dos artigos.

No escopo do ente municipal, foram mencionadas as associações de municípios, as regiões metropolitanas, as federações de Consórcios Públicos. Identificou-se a figura dos comitês de bacias hidrográficas, das universidades e institutos de educação e pesquisa e da Frente Nacional dos Prefeitos (FNP). Também, foram referenciadas as regiões temáticas, como as propostas pelo SUS; os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs), no Rio Grande do Sul; e outros arranjos estabelecidos por aspectos de identidade histórica e cultural, ou impulsionadas pela condição geográfica, como as regiões de vales e fronteiras.

Enquanto desafios dos estudos dos Consórcios Públicos Intermunicipais, apreendidos por meio desse conjunto de publicações, revela-se a baixa compreensão acerca da participação social. Somada à falta de fontes de dados que permitam a análise da continuidade dos consorciados, uma vez que não basta conhecer quais são os fatores que facilitam a formação, é essencial uma avaliação sobre o que leva à sua efetiva manutenção. Ademais, foram observados poucos mapeamentos e estudos da organização do espaço em relação a esses arranjos territoriais.

Nesse sentido, embora os Consórcios Públicos sejam objeto de análise de outras pesquisas, a originalidade do presente estudo consiste na ênfase dada ao contexto das cidades pequenas. Sobretudo, em relação aos aspectos de autonomia municipal e à proposta de coesão nos arranjos estabelecidos de acordo com o planejamento e gestão das políticas públicas. Outra contribuição que se pretende com a pesquisa é avançar nas análises da organização espacial sobre a articulação entre os atores-redes e seus efeitos no território.

2.3 ATORES-REDES E PROCESSOS DE TERRITORIALIZAÇÃO NO PLANEJAMENTO E GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O planejamento e a gestão das políticas públicas, tanto em contextos metropolitanos, como expõe Rosanne Heidrich (2022), quanto no espaço geográfico das cidades pequenas, evidenciado nesta pesquisa, demandam o compartilhamento de responsabilidades e a compatibilização de interesses dos diferentes atores envolvidos: União, estados, municípios, instituições regionais, entidades representantes da sociedade organizada, entre outros.

Pode-se observar que as ações de cooperação interfederativa nos Consórcios Públicos brasileiros correspondem mais ao escopo da gestão, do que à abrangência espaço-temporal do planejamento. Tomando como base a obra de Marcelo Lopes de Souza (2020), entende-se que essas atividades são distintas, no entanto, complementares. O planejamento é fundamentado pelo pensamento orientado para o futuro, a fim de prever a evolução de um fenômeno ou simular os desdobramentos de um processo; enquanto a gestão remete ao presente e diz respeito à efetivação das condições que o planejamento ajudou a elaborar. Ainda de acordo com o autor, observa-se que planejar significa precaver-se contra problemas prováveis e tirar proveito de possíveis benefícios, evidenciar a escolha entre alternativas, considerando seus limites, restrições e potencialidades, e demonstra a possibilidade de diferentes cursos de ação que dependem de circunstâncias variáveis. Por sua vez, “gerir significa administrar uma situação dentro dos marcos dos recursos presentemente disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas” (Souza, 2020, p. 46).

Nesta pesquisa, são analisadas as relações dos Consórcios Públicos com as ações de planejamento e gestão das políticas públicas. Apesar do caráter “guarda-chuva” dos consórcios, a fim de contemplar o maior número de finalidades na sua regulamentação, nota-se uma predominância de políticas públicas setoriais, como de saúde e saneamento. A lógica setorial, muitas vezes, não dialoga com a lógica territorial; contudo, Geisa Rorato (2016) aponta a crescente revalorização do território por meio do entendimento de que as políticas públicas devem considerar uma abordagem em múltiplas escalas. Segundo a autora, mesmo que as políticas setoriais não estejam conscientes da manipulação desse processo, apresentam efeitos territoriais como resultado.

Corrobora-se com Rorato (2016) que as políticas públicas apresentam uma repercussão territorial, sendo o território a causa das relações de poder entre os diversos atores envolvidos, assim como a sua consequência. O Estado não é o único ator na produção das políticas públicas; tanto no processo de conformação, quanto no interior do território existem conflitos e disputas de diferentes atores. Rorato (2016, p. 47) os define como “entidades que elaboram representações territoriais e práticas espaciais, que exprimem essas representações (ou, se for o caso, suas reivindicações) e agem sobre o espaço, estruturando redes e territórios”.

Os atores encontram-se em constante interação, ora cooperando, ora competindo entre si. Essas redes compõem e dinamizam o território, sendo essencial a análise dos processos de territorialização. Para tanto, a pesquisa aproxima-se da noção de ator-rede, da sociologia das associações, conforme proposto por Latour (1999; 2012) e Venturini (2009; 2010) na cartografia de controvérsias. O objetivo é identificar as tensões entre as categorias de análise, provocadas pelo agenciamento dos desafios do planejamento e da gestão das políticas públicas supra e intermunicipais, por meio da cooperação interfederativa no contexto das cidades pequenas.

A exemplo da indissociabilidade do arranjo “ator-rede” – em que o ator é produzido dentro da rede, não existindo antes ou depois, da mesma forma que não há rede sem ator –, pontua-se o Consórcio Público como principal ator-rede desta pesquisa. Desse modo, os atores na figura dos municípios não podem ser vistos de modo isolado, mas sempre em articulação com o ator-rede do Consórcio Público, e deste com outros atores-redes – como associações municipais, bacias hidrográficas, regiões de saúde, aglomerados urbanos e metropolitanos, conselhos, comitês e coordenadorias regionais.

As controvérsias dizem respeito a situações não estabilizadas, em que há discordância; entretanto, há um reconhecimento sobre tal desacordo, ou seja, as distintas realidades não podem ser ignoradas ou escolhidas, precisam seguir lado a lado na discussão (Latour, 2012). Os Consórcios Públicos anunciam a cartografia das seguintes controvérsias: “território-rede” e “território-zona” na organização do espaço, a autonomia local dos municípios *versus* a coesão territorial da região, os princípios do “comum urbano” e os vieses da na governança interfederativa.

Essas categorias de análise buscam descrever a tensão e o debate entre a estrutura das cidades e a agência das cooperações. De acordo com Venturini (2009; 2010), na cartografia de controvérsias, o que mais importa é o valor e a qualidade da associação que está sempre a ser construída, não a exatidão da fonte que origina a ação ou a direção de seu vetor.

2.3.1 Organização do espaço: “território-zona” e “território-rede”

Os desafios de planejamento e gestão das políticas públicas consistem na principal articulação entre as temáticas desta tese, que pauta o contexto das cidades pequenas e as estratégias de cooperação territorial. Gomes *et al.* (2022) criticam o discurso hegemônico que apresenta o Brasil como um país constituído por grandes centros urbanos, e observam que esse entendimento tem fundamentado as teorias e práticas do planejamento e da gestão das políticas públicas. A realidade das cidades pequenas, no entanto, provoca uma ruptura no pensamento sobre a organização do espaço de um urbano hegemônico.

A dificuldade enfrentada pela gestão das políticas urbanas está, portanto, na compreensão das diferenças municipais e suas capacidades estatais distintas para a implementação de políticas. Essas variações não são consideradas na maioria das políticas urbanas, que considera os 5.570 municípios como igualmente responsáveis pelas políticas. Elas são também desconsideradas nas políticas formuladas pelo gestor federal, que não trata de especificidades importantes. Por fim, os governos estaduais não possuem uma atuação capaz de minorar as disparidades locais, coordenando municípios e gerando a cooperação regional necessária para a implementação adequada das políticas urbanas (Gomes *et al.* 2022, p. 4).

Nesse contexto, torna-se necessário movimentar, *territorializar-desterritorializar-reterritorializar* a lógica de compreensão, a fim de capturar cada vez mais os processos políticos e coletivos que caracterizam o território de um poder menor, peculiar às cidades pequenas. A coletividade, ou a associação entre esses territórios, provocada pelas cooperações interfederativas, pode envolver configurações múltiplas, por exemplo, pelas noções de “território-zona” e “território-rede”, elaboradas Haesbaert (2004). Ressalta-se que é possível observar, ao mesmo tempo, uma sucessão e uma sobreposição no processo de espacialização dos territórios.

Os dois conceitos, “território-zona” e “território-rede”, apresentam um hibridismo sugerido pela hifenização, que, de acordo com a teoria ator-rede, revela

sua indissociabilidade e potencial de controvérsia. Observa-se que esta reflexão pode ser apreendida nos estudos de Haesbaert, que demonstra vários binômios, mas busca compreendê-los de modo complementar e não dicotômico.

Num sentido mais amplo, devemos nos indagar agora sobre as razões que justificam, hoje, em plena dinâmica globalizadora, a produção da diferença/diversidade em sua manifestação territorial. Para entendermos a produção da diversidade territorial no mundo contemporâneo é necessário pensar, antes de mais nada, nos binômios (mas não num raciocínio binário) desigualdade-diferença e globalização-fragmentação através das relações global-local (Haesbaert, 1999, p. 23).

Em relação à dinâmica do binômio global e local, Santos e Silveira (2003) apontam que é fundamental ampliar a escala de abrangência da análise da cidade ou, mais especificamente, das cidades e suas redes, a fim investigar como elas participam do jogo entre o local e o global. Nesse processo, segundo os autores, as cidades pequenas e médias acabam sendo beneficiadas ou feridas em virtude da desigualdade, frente ao movimento da globalização. Tal situação pode ser relacionada à dinâmica demográfica, observa-se a partir resultado do censo 2022, que demonstra a continuidade do crescimento populacional nas cidades médias e uma mudança significativa a partir do decréscimo de algumas metrópoles do país, como Porto Alegre (IBGE, 2023).

As cidades pequenas não apresentaram uma única tendência de crescimento ou decréscimo; no entanto, cabe ressaltar, neste contexto, a reflexão de Endlich (2019) sobre o “direito de não migrar” dos moradores das pequenas cidades/localidades. Corroborar-se, assim, com os manifestos da autora de que elas sejam consideradas parte da realidade urbana, sendo os processos de cooperação interfederativa uma estratégia territorial importante.

A organização do território no espaço-tempo da contemporaneidade e do sistema neoliberal vem sofrendo inúmeras transformações, até mesmo uma certa desordem política, econômica e cultural. Cabe destacar, nesse sentido, que o território, para a presente pesquisa, remete à relação de poder e processo, com base no “território usado” de Santos (1999). Esse conceito enfatiza que é o uso do território, e não o território em si mesmo, que o torna objeto de análise. Desse modo, o foco reside em estudar o território vivido e utilizado, enfatizando os atores que interagem com ele.

Sob essa perspectiva, somam-se, às categorias de análise das controvérsias entre autonomia local e coesão territorial, o “comum urbano” e a governança interfederativa, sobretudo para capturar as forças e conexões dos atores-redes envolvidos. Esses atores que realizam as políticas e seus programas são denominados por Raffestin (1993, p. 143) como “atores sintagmáticos”, e fomentam processos de territorialização do espaço, uma vez que, “ao apropriarem de um espaço concreta ou abstratamente (por exemplo, pela representação), o ator ‘territorializa’ o espaço”.

Os processos de territorialização de “território-zona” e “território-rede” correspondem a instrumentos de análise dos arranjos constituídos por meio das cooperações interfederativas. Mais do que a definição de limites precisos, busca-se identificar as conexões, tomando como referência um espaço em movimento. Atenta-se que, em meio ao cenário de globalização-fragmentação, é desafiador encontrar lógicas coerentes, e até mesmo duradouras, sendo esta análise uma proposta limitada ao tempo e ao espaço do presente estudo.

2.3.2 Autonomia local e coesão territorial

A presença de uma rede de atores institucionais é uma das características da organização político-territorial do federalismo, cujo grau de autonomia individual é estabelecido constitucionalmente (Abrucio; Sano, 2013). No caso brasileiro, como abordado na problemática desta pesquisa, a autonomia do poder local foi reivindicada no processo de redemocratização do país. Nesse sentido, na promulgação da Constituição de 1988, os municípios foram elevados à categoria de entes federados, adquirindo autonomia política, administrativa e financeira.

No entanto, as discussões acerca dessa autonomia demonstram que ela é relativa (Ribeiro, 2007; Arretche, 2010; Endlich, 2009; Lui, 2019), ou seja, não apresenta uma total independência. O Governo Federal concentra a autoridade nas relações federativas de planejamento e gestão das políticas públicas, como principal financiador, bem como responsável pela normatização e coordenação das ações intergovernamentais.

Ressalta-se, nesse cenário, que os princípios de autonomia são fundamentais para o planejamento e a gestão das políticas públicas de modo democrático e

coerente com o contexto local. Desse modo, entre as abordagens do planejamento e da gestão urbanos apresentadas por Souza (2020), aproxima-se da perspectiva autonomista, com base no pensamento do filósofo grego-francês Cornelius Castoriadis, em que a plena autonomia é o oposto da heteronomia, dada pela separação institucionalizada entre dirigentes e dirigidos.

A sociedade autônoma visada pelo projeto castoriadiano não é, todavia, uma sociedade “perfeita”, no estilo da “sociedade comunista” preconizada pelo marxismo ou das comunidades harmônicas e sem poder e conflitos idealizadas por muitos anarquistas. Uma sociedade basicamente autônoma significa, “apenas”, uma sociedade na qual a separação institucionalizada entre dirigentes e dirigidos foi abolida, com isso dando-se a oportunidade de surgimento de uma esfera pública dotada de vitalidade e animada por cidadãos conscientes, responsáveis e participantes (Souza, 2020, p. 175).

A autonomia local pode ser compreendida como uma diretriz, um poder construído a partir da participação dos cidadãos nos processos de planejamento e gestão da esfera pública. Corrobora esse entendimento a análise de Souza (2020), de que, nesse processo, há inúmeras possibilidades intermediárias, a exemplo da experiência do Orçamento Participativo, desenvolvido em Porto Alegre no final dos anos 1980. Destacam-se as iniciativas que ultrapassam o campo das ideias, mas mantêm o caráter utópico e revolucionário, possibilitando inverter o costumeiro movimento de importar ideias teóricas, tecnologias e técnicas, a fim de reconhecer progressivamente as potencialidades democráticas e locais.

A experiência de planejamento e gestão no município de Conde/PB, apresentada por Tavares *et al.* (2022), demonstra-se uma importante referência para os processos participativos no contexto de uma cidade pequena. Esses processos aproximam-se da noção de apropriação de um urbano-experiência, como aborda Rita Velloso (2016). Ante a alienação dos sujeitos urbanos perante as políticas públicas, como explicita a autora, os sujeitos são tranquilizados pelos especialistas quando não podem tomar decisões, e delegam aos planejadores o cuidado e a preocupação envolvidos nas decisões essenciais à prática de suas vidas. Nesse sentido, é importante refletir sobre quem experiencia a vida urbana, transforma e é transformado por ela. A apropriação dos territórios está sempre em processo, em uma dimensão coletiva que reconhece e se associa ao outro, e não se apresenta de forma estável ou concluída.

A Constituição de 1988, ao mesmo tempo que privilegia o ideal democrático da descentralização – reforçando os processos de individualização e competição por

meio do fortalecimento da autonomia municipalista –, também favorece a pretensão da ideia do federalismo cooperativo (Dias, 2010). Nesse viés, a instituição dos Consórcios Públicos Intermunicipais está diretamente ligada a esses movimentos de “sístole” e “diástole” entre as diferentes formas e escalas do exercício do poder da legislação brasileira (Randolph, 2014).

Os Consórcios Públicos Intermunicipais são estabelecidos por meio da ação voluntária dos municípios, que se unem para cooperar em relação a um problema comum. Esses problemas têm evidenciado a ingovernabilidade por parte do fortalecimento da esfera municipal, cujas atribuições não correspondem à receita. Para Randolph (2014), os Consórcios aparecem, nesse contexto, como uma possível modalidade de recentralização e um instrumento potencial de desenvolvimento regional. Contudo, Endlich (2018) aponta que o ente supramunicipal, formado pela cooperação interfederativa, não deve diminuir a autonomia municipal, e alerta para uma prática de subtração de atribuições e de recursos que possa induzir a um caminho para a fusão de municípios, atendendo, assim, apenas aos interesses centralizadores.

Autonomia é o antônimo de hierarquia. Afirma-se pela faculdade de governar-se por si mesmo, de reger suas próprias leis. A autonomia corporifica-se quando a entidade local possui o direito de reger-se por suas leis e criá-las em benefício de sua comunidade. O município é expressão da autonomia local no regime federativo brasileiro (Randolph, 2014, p. 7).

Apesar da recentralização implicar ressalvas, é notória a importância do desenvolvimento regional, sobretudo para as cidades pequenas. Desse modo, entre suas distintas abordagens, aponta-se o paradigma da coesão territorial, que está estreitamente vinculado à noção de cooperação no federalismo, a fim de envolver os atores em uma rede regional e, ainda assim, fazer jus às demandas de uma autonomia local (Farinós Dasí, 2009).

A coesão pode ser vista como um dos pilares da política de desenvolvimento da União Europeia desde a década de 1980 até a atualidade. A partir da revisão de Rogério Leandro Lima da Silveira (2020), observa-se que as propostas iniciaram em torno do combate aos desequilíbrios e à coordenação e articulação de políticas com incidência no território; mais recentemente, foram adicionadas iniciativas frente às questões de competitividade econômica, crise de energia e mudanças climáticas, e aos desafios da mobilidade e da dispersão demográfica, fruto do envelhecimento

populacional. Em resumo, o modelo ideal de coesão territorial objetiva garantir a todo cidadão da União Europeia o acesso aos serviços públicos e às oportunidades de emprego, independentemente da localização em que vivem.

Embora não haja uma definição consensual, a coesão territorial pode ser entendida como um conceito ou um objetivo político. Desse modo, ela se define como um guia para a compreensão e a promoção do processo de desenvolvimento na escala regional. A partir de sua matriz conceitual, é possível observar três dimensões analíticas:

[...] **a dimensão distributiva** relacionada ao acesso equitativo dos atores e dos lugares e regiões às infraestruturas, equipamentos, ao conhecimento e à informação, numa perspectiva de compensação de desvantagens; **a dimensão relacional** ligada à capacitação individual e coletiva para a integração em redes que possibilitem o empoderamento dos atores e comunidades mais frágeis reforçando suas oportunidades ancoradas no pertencimento territorial; e **a dimensão institucional** vinculada ao papel mediador das instituições locais e regionais na disponibilização dos recursos, na mobilização dos atores e qualificação da governança, através do reforço da participação e da negociação (Silveira, 2020, p. 296, grifo nosso).

Farinós Dasí (2009), também com referência às políticas de desenvolvimento da União Europeia, destaca que o conceito de coesão territorial ultrapassa os princípios de coesão econômica e social, uma vez que busca atingir a coesão por meio de um desenvolvimento mais equilibrado de integração territorial. Nesse sentido, o autor aponta que a coesão territorial requer processos de cooperação territorial, sendo necessário caracterizá-los de acordo com a história, a cultura e as disposições institucionais de cada ente político-administrativo membro.

Segundo Dias (2010), alguns princípios são fundamentais para os processos de cooperação interfederativa, entre eles, a preservação da autonomia administrativa e política dos municípios participantes, diante do risco de assimetria e imposição de interesses de uns sobre os outros. A partir disso, destacam-se as dimensões distributiva, relacional e institucional da coesão territorial. Em relação à última dimensão, salienta-se o papel de mediador das Universidades e demais instituições de educação e pesquisa, a exemplo do Instituto de Apoio à Universidade de Pernambuco (IAUPE), no Consórcio Intermunicipal do Sertão do Araripe de Pernambuco (CISAPE), cujas orientações procuram mobilizar e qualificar os atores envolvidos em benefício da efetiva participação.

Quando é dado para a comunidade o conhecimento dos projetos e planos que se pretende, é fundamental que ela possa se posicionar. Com isso, as

atividades propostas para que o consórcio possa executá-las contarão com a observação e o olhar fiscalizador da comunidade. É recomendável o envolvimento da sociedade para que as possibilidades de errar sejam menores e que se possa fazer o que realmente for do interesse do povo. Para tanto se reserva o tempo de atender às solicitações de informações sobre o consórcio público, dando conhecimento da Lei nº 11.107/05 e do Decreto-lei nº 6.017/07, provocando o debate entre os gestores públicos, prefeitos, secretários, assessores, procuradores, servidores públicos, vereadores, mas também, com setores da sociedade que se entende como importante a sua participação (IAUPE, 2010d, p. 61 *apud* Galindo *et al.*, 2014).

A fim de avançar sobre a compreensão das possibilidades de planejamento e gestão das políticas públicas na escala regional, em prol da autonomia local e coesão territorial, aproxima-se da noção de governança, especialmente da governança interfederativa evidenciando a questão dos “comuns urbanos”. Procura-se observar, de acordo com Rorato (2016), que além da existência dos atores clássicos da geopolítica (Estado, Exército e Igreja), há novos atores da sociedade civil que se encontram em expansão, como os partidos políticos e as organizações não-governamentais, também a economia, a mídia e as diversas expressões de agrupamentos humanos identificados e organizados.

2.3.3 Governança interfederativa e “comum urbano”

O conceito de governança, como um sistema de coordenação, participação e compartilhamento das decisões públicas entre o governo e a sociedade civil, vem sendo relacionado a vários temas de pesquisa, ganhando diferentes significados e, conseqüentemente, suscitando controvérsias. Apesar desse cenário indefinido, aponta-se que o escopo de governança desta tese recai sobre a noção de “comum urbano”, que emerge das relações inter e supramunicipais no contexto das cidades pequenas e das estratégias dos Consórcios Públicos, em busca de resolver questões afins. Mais abrangente, a pauta do “comum” reivindica proteção e equidade na distribuição dos recursos e bens, entendendo que eles são usufruídos e compartilhados em determinada comunidade, mas dizem respeito a toda a humanidade.

Nessa perspectiva, retoma-se a reflexão sobre a *Tragédia dos Comuns*, de Garrett Hardin (1968), vista a inevitável degradação dos recursos naturais pelos seres humanos – tanto pelo crescimento da população, que resulta no aumento do consumo, quanto pela forma como se organizam para extraí-los. Elinor Ostrom (1990)

reconhece que tal tragédia esteja em curso, no entanto, sua *Teoria da Governança dos Comuns* aponta soluções alternativas a esse fatalismo, revelando a existência de outras possibilidades para o usufruto e a manutenção dos recursos a longo prazo. A autora destaca os mecanismos de cooperação elaborados pelas comunidades e para elas, conforme se observa nas auto-organizações com gestão dos recursos de modo sustentável.

A noção política e acadêmica sobre o “comum” é abordada por várias disciplinas (antropologia, ecologia, direito, geografia, economia, arquitetura e urbanismo) e revela complexas nuances epistemológicas e ontológicas. De acordo com Tonucci Filho e Cruz (2019), as abordagens sobre o “comum” compreendem desde a vertente liberal institucionalista, até, mais recentemente, as correntes do pensamento crítico marxiano. Segundo os autores, a partir dessas correntes, a noção do “comum” vem sendo debatida no contexto da urbanização contemporânea. Analisando os modos de produção e apropriação dos recursos e espaços comuns na cidade, observa-se que a própria cidade passa a ser vista como um “comum”. Nesse sentido, destaca-se a compreensão sobre o “comum” de acordo com os arquitetos Josep Maria Montaner e Zaida Muxí (2021):

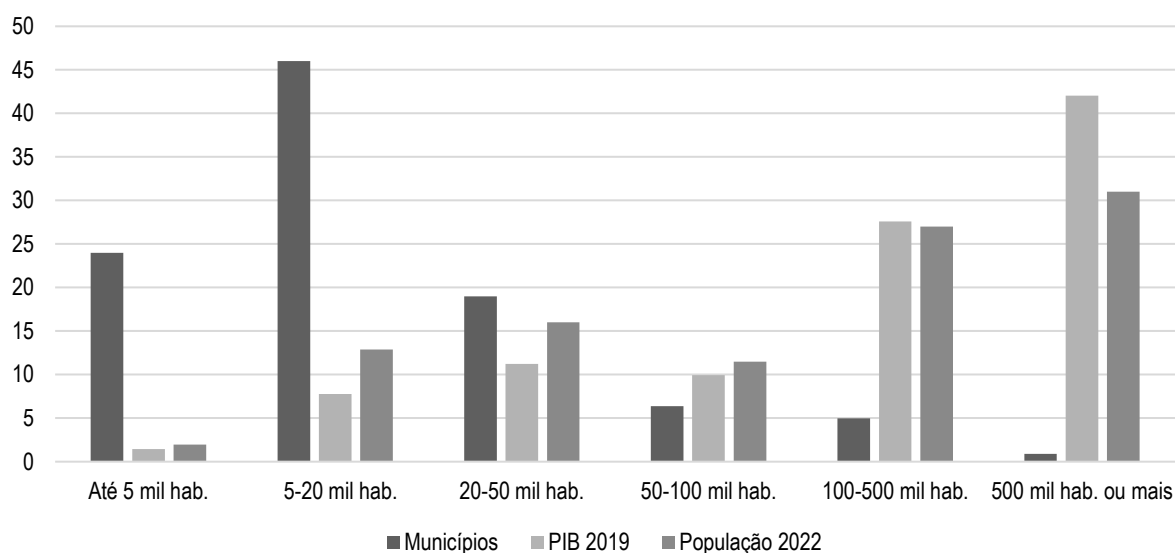
O comum deve ser interpretado como uma ação constante, uma atividade compartilhada e aberta, um exercício de corresponsabilidade, e como um pertence, uma propriedade, uma posse. Uma postura que busca equilíbrio a favor da distribuição equitativa de bens, serviços e oportunidades que não coloquem em perigo a continuidade futura desses elementos. **O comum não é uma coisa, mas relações sociais que comportam ‘uma dinâmica viva de autogoverno da riqueza social’** (Montaner; Muxí, 2021, p. 90, grifo nosso).

Nessa perspectiva, o debate sobre o “comum urbano” vem sendo realizado através dos movimentos sociais, coletivos, ativistas e pesquisadores, que reivindicam o compartilhamento de um conjunto de recursos e bens urbanos entre os cidadãos (Tonucci Filho; Cruz, 2019). A presente pesquisa busca associar a noção do “comum urbano” aos serviços urbanos, sobretudo aos que demandam políticas públicas supra e intermunicipal. Por exemplo, as iniciativas das Funções Públicas de Interesse Comum (FPIC), delineadas para o contexto das regiões metropolitanas, que incluem, principalmente, as áreas de transporte público, saneamento básico, habitação e resíduos sólidos. Entretanto, Gomes *et al.* (2022) observam que os esforços dos governos para instituir Regiões Metropolitanas, na expectativa de captação de

recursos para realização das FPICs, não teve resultado, uma vez que os artigos do Estatuto da Metrópole que previam a destinação dos recursos foram vetados.

Os autores também observam que as cidades pequenas, outra face da urbanização brasileira, localizadas geralmente em áreas não metropolitanas, também apresentam cada vez mais dificuldade na oferta de equipamentos e serviços públicos de modo suficiente e qualificado. Nesse sentido, Endlich (2009) salienta que o processo socioeconômico capitalista reflete espacialmente na produção de excessivas concentrações, assim como em espaços de esvaziamento. Esse fato pode ser observado a partir dos estudos de Rosa Moura (2009), que verifica, no Brasil, uma relação inversamente proporcional entre o número de municípios *versus* a concentração de população e a geração de riqueza. O gráfico da Figura 7 demonstra esses dados, por meio dos indicadores obtidos pelos percentuais do número de entes municipais, da renda pelo Produto Interno Bruto (PIB) e da população total, analisados por patamares demográficos.

Figura 7 – Indicadores do número de entes municipais, renda e população total por patamares demográficos no Brasil.



Fonte: IBGE (2020a; 2019; 2023). Elaborado pela autora em 2024.

Com base no mesmo gráfico (Figura 7), também é possível observar que os municípios com mais de quinhentos mil (500.000) habitantes representam menos de 1% do total de municípios do país. No entanto, eles concentram a maior porcentagem de população e renda. Em condições semelhantes, encontram-se os municípios que possuem entre cem mil (100.000) e quinhentos mil (500.000) habitantes. E, no outro

extremo, com maior número de municípios e menor concentração de população e renda, destacam-se os patamares demográficos estabelecidos com menos de cinquenta mil (50.000) habitantes. Justamente estes estão relacionados à compreensão das cidades pequenas em diferentes contextos geográficos do país.

Nesse sentido, soma-se ao debate do “comum urbano” os processos que denunciam a precarização e colocam-se contra a privatização dos serviços públicos, atualmente em curso no contexto das cidades brasileiras. Especialmente na realidade das cidades pequenas, onde existem inúmeras restrições e até mesmo o encerramento de importantes serviços urbanos. Exemplos disso são: o serviço dos Correios²⁶, que, em algumas cidades, deixou de dispor de funcionários para realizar a entrega das correspondências, cabendo aos destinatários retirá-las na agência; e os serviços do ensino básico, em que ocorre o agrupamento de turmas com diferentes faixas-etárias em uma mesma sala de aula²⁷. Nos serviços de saúde, são inúmeros os casos de unidades que deixaram de realizar atendimentos ou fecharam nos últimos anos, assim como estruturas que carecem de profissionais qualificados, por exemplo, para a realização de partos normais e cesarianas²⁸.

Também são notáveis as restrições, precarizações e mesmo ausência de serviços de mobilidade urbana nos pequenos núcleos urbanos do país²⁹. O transporte coletivo vem sendo pautado pela lógica econômica da rentabilidade, decorrente da gestão proposta por meio de licitação, que garante à empresa vencedora o benefício de explorar tal serviço. Nesse cenário, majoritariamente, os serviços disponíveis ficam aquém dos direitos de mobilidade e acessibilidade previstos nas políticas públicas. A redução de linhas e horários e a precária manutenção da frota são vistas como soluções pelos empresários, frente à crise econômica. Ademais, os municípios com menos de vinte mil (20.000) habitantes e sem contiguidade espacial com outros

²⁶ Consulta a restrições de entrega. Disponível em: <http://www2.correios.com.br/sistemas/precosPrazos/restricaoentrega/>. Acesso em: 4 set. 2019.

²⁷ Classes Multisseriadas. Disponível em: <https://www.todospelaeducacao.org.br/conteudo/perguntas-e-respostas-o-que-sao-as-classes-multisseriadas>. Acesso em: 4 set. 2019.

²⁸ Notícia sobre serviços de saúde. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/comportamento/noticia/2017/05/cem-municipios-do-rio-grande-do-sul-devem-deixar-de-realizar-partos-9792390.html>. Acesso em: 4 set. 2019.

²⁹ Notícia sobre serviços de mobilidade. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2019/08/16/maioria-no-brasil-cidades-pequenas-enfrentam-muitos-desafios-na-gestao-da-mobilidade/>. Acesso em: 4 set. 2019.

perímetros urbanos encontram-se à margem da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei nº 12.587/2012). Para esses locais, não há obrigatoriedade de implementação de transporte coletivo, assim como não é necessário o planejamento de outros modais.

Os problemas ambientais, ecológicos e sociais nas cidades pequenas também indicam a sua suscetibilidade frente à falta de planejamento e gestão, visualizados no precário manejo dos resíduos, na ausência de arborização urbana e de infraestruturas de saneamento em geral (Melo; Soares, 2011). Esses problemas são expressos na poluição do solo, do ar, dos recursos hídricos, entre outros efeitos.

De acordo com Endlich (2018), são vários os desafios para continuar viabilizando adequadamente a reprodução da vida nas cidades pequenas. Além dos exemplos de escassez de oferta de serviços públicos já mencionados, a autora sublinha os equipamentos culturais, uma vez que menos de 10% dos municípios brasileiros possuem cinema e somente 25% possuem teatro (Endlich, 2018).

De ordem social, política, econômica e ecológica os problemas dos serviços públicos na área da saúde, educação, mobilidade, saneamento, cultura e meio ambiente precisam ser enfrentados, a fim de melhorar as condições de vida nas cidades pequenas, em prol da preservação do “comum”. Enquanto a questão da escala é o principal desafio, segundo Montaner e Muxí (2021), é necessário transpor os exemplos positivos realizados na escala local – como de uma horta comunitária – para escalas sociais mais complexas. Pode-se, assim, tomar o exemplo da escala regional proposta nesta pesquisa sobre cooperação interfederativa, que busca articular a esfera municipal como alternativa para a garantir os serviços públicos de modo qualificado.

Nesse sentido, reforça-se a cooperação interfederativa como uma via possível, sobretudo no contexto das cidades pequenas. Entretanto, é essencial que ocorram, além das ações de gestão e implementação, as atividades características do planejamento de modo aprofundado e com uma perspectiva espaço-temporal mais abrangente (Klink, 2009), unidas à devida participação da sociedade. O intuito é promover um diagnóstico na escala regional que fundamente de fato a elaboração de propostas, e que elas sejam monitoradas, avaliadas e revisadas periodicamente. Por meio desse processo, os diversos atores que compõem o território devem ser

integrados, principalmente, envolvendo as camadas mais vulneráveis da sociedade no processo de tomada de decisão, observa-se que:

[...] o comum evoca um porvir não capitalista para além da antinomia moderna Estado versus mercado, propriedade pública versus propriedade privada, indo na direção de um campo de práticas e alternativas mais autônomas e coletivas de produção e reprodução social (Tonucci Filho; Cruz, 2019, p. 488).

Em busca de outros modos de governar em prol do “comum urbano”, com alternativas autônomas e coesas, emergem os princípios norteadores da governança: transparência, equidade, controle social, prestação de contas (*accountability*) e responsabilidade. Para Gerry Stoker (1998), a governança pode ser compreendida como a criação de uma estrutura (de regras e instituições), como processos institucionais (ou formas de produzir políticas) ou como um conjunto de ferramentas de gestão (a exemplo da cooperação) para governar as questões de ordem pública, de modo a facilitar a ação coletiva. A partir da multiplicidade de atores envolvidos, é esperada a diluição das fronteiras entre público e privado; no entanto, o autor reforça que a indefinição de limites para tratar problemas sociais e questões econômicas, pode gerar uma confusão de responsabilidades ou ser usada de “bode expiatório”.

Eduardo Marques (2013), com base no estudo da governança nas políticas urbanas no Brasil, aponta dois modelos de organização sob a influência de distintas tendências globais: (i) Eficiência do Estado, alcançável através de reformas do Estado; e (ii) processos participativos nas políticas públicas, entendidos como democracia local e deliberativa. Ambos estão associados às mudanças dos governos locais ocorridas desde a redemocratização, baseiam-se em perspectivas prescritivas e remetem à visão de um governo com capacidade positiva e eficiente na implementação de políticas para atingir metas coletivas, de forma transparente e horizontal.

O primeiro modelo de governança, segundo Marques (2013), tem como base o diagnóstico das falhas do Estado, por isso, propõe sua redução e a integração dos setores privados ao governo, experiência que pode ser observada a partir da década de 1990 como uma prescrição do neoliberalismo. As estratégias de gestão do setor privado são importadas para as agências estatais, com a finalidade de reduzir a burocracia e diminuir os setores de controle da gestão pública, que resulta na submissão do Estado ao controle do mercado. Entretanto, a falta de sucesso desse

modelo tem ecoado no que se entende por neoinstitucionalismo, baseado na reformulação do papel do Estado de regulador para condutor do desenvolvimento.

Já o segundo modelo abordado pelo autor abrange as questões da democracia por meio da participação social, e ocupa o mesmo papel que a ideia de poder local na década de 1980. Apesar do ideal progressista, nesse modelo, o Estado também é visto com desconfiança, devido à evidência de um controle social por meio da participação institucionalizada. Assim, os resultados afastam-se do conceito neoinstitucionalista, trazendo para o centro as múltiplas conexões entre o Estado e as organizações da sociedade civil.

Além da observação sobre a existência desses modelos de governança, cabe ressaltar que a prática da governança é regulamentada pelo Estatuto da Metrópole (Brasil, 2015, art. 2º, IV) e definida, no âmbito interfederativo, como o “compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de FPIC”. Seus princípios são: a prevalência do interesse comum sobre o local; o compartilhamento de responsabilidades e de gestão para a promoção do desenvolvimento urbano integrado; a autonomia dos entes da Federação; a observância das peculiaridades regionais e locais; a gestão democrática da cidade; a efetividade no uso dos recursos públicos; e a busca do desenvolvimento sustentável.

A estrutura básica da governança interfederativa, de acordo com o Estatuto, deve compreender as instâncias executiva (composta pelos representantes dos entes federativos) e colegiada (deliberativa com representação da sociedade civil); uma organização pública com funções técnico-consultivas; e um sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas. As diretrizes estabelecidas em relação às FPICs propõem observar a implantação de um processo permanente e compartilhado de planejamento, de tomada de decisão e de organização administrativa; quanto aos recursos, um sistema integrado de prestação de contas, a execução mediante rateio de custos previamente pactuados, a compatibilização dos planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais dos entes envolvidos; a compensação por serviços ambientais ou outros prestados pelo Município à unidade interfederativa; e, especialmente, a participação de representantes da sociedade civil.

Jeroen Klink (2009) argumenta que, no Brasil, é possível observar um verdadeiro caleidoscópio de arranjos colaborativos imperfeitos de governança interfederativa metropolitana, que tendem a apresentar certa dicotomia entre um viés estadualizado *versus* uma vertente de municipalismo regionalizado. No âmbito dos Consórcios Públicos, o autor observa que, de acordo com a perspectiva estadualizada, a lei proporciona um fortalecimento institucional e jurídico dos arranjos intermunicipais, mas não substitui a prerrogativa da esfera estadual. Portanto, não são delegadas as funções de planejamento para o Consórcio, limitando esse instrumento à execução de serviços de interesse comum. Sob outra perspectiva, a Lei dos Consórcios Públicos representa o embrião de um novo modelo institucional, favorável à experimentação e à aprendizagem, com arranjos mais amplos de colaboração interfederativa, desde que sejam impulsionados pela autonomia municipal.

A governança, em suas diferentes abordagens, além de estar diretamente relacionada aos modos de organização dos entes cooperados, pode ser vista como um serviço a ser prestado por eles. O Consórcio de Informática na Gestão Pública Municipal (Ciga), por exemplo, elabora ferramentas de governança eletrônica para o aprimoramento da gestão pública e a inclusão digital (Abrucio *et al.*, 2013). Criado com esse objetivo em 2007, por iniciativa da FECAM, vem trabalhando com o desenvolvimento, implantação, capacitação, manutenção e suporte de sistemas de tecnologia da informação e comunicação.

Este capítulo apresenta o quadro de referências teóricas. Em suma, as cidades pequenas, relacionadas à funcionalidade das cidades locais, são compreendidas pelos conceitos de território, que evidencia a noção de processo e poder junto à potência do menor, de região que explicita as situações socioambientais, econômicas e culturais em que as cidades estão inseridas, e de rede urbana que revela o papel que as cidades desempenham e a pluralidade de cidades pequenas que existem. O estudo sobre a cooperação interfederativa se aproxima da figura dos Consórcios Públicos, nesse sentido, faz-se necessário construir além de um quadro de referências teóricas sobre o modelo federalista e as experiências internacionais e nacionais, um quadro de caracterização técnico-legal, conforme será abordado no capítulo a seguir. Ademais, a relação entre as cidades pequenas e os processos de cooperação atentam para os atores-redes e os processos de territorialização, de acordo com a necessidade de planejamento e gestão das políticas públicas.

3 CONSÓRCIOS E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL: UM QUADRO DE CARACTERIZAÇÃO TÉCNICO-LEGAL

Com a finalidade de construir um quadro de caracterização técnico-legal sobre os Consórcios Públicos no Brasil, à luz da revisão bibliográfica, este capítulo baseia-se no procedimento metodológico da pesquisa documental (Gil, 2010). Nesse sentido, utiliza-se predominantemente fontes com dados secundários, constituídas pela legislação e por relatórios acerca dos consorciamentos.

Inicialmente, apresenta-se uma perspectiva histórica acerca da regulamentação da cooperação entre os entes federados, com ênfase na abordagem da legislação atual. Em seguida, elabora-se uma revisão sobre a Lei dos Consórcios Públicos (Lei nº 11.107/2005) e o Decreto nº 6.017/2007, delineando os processos de constituição, operacionalização e financiamento desses arranjos interfederativos. Por fim, observa-se o registro dos Consórcios Públicos no país e, mais especificamente, na Região Sul, com base nos dados fornecidos pelo Observatório dos Consórcios Públicos Intermunicipais da CNM³⁰ e em suas publicações de 2018a, 2021 e 2023.

3.1 ESTRATÉGIAS DE COOPERAÇÃO INTERFEDERATIVA

Os Estados federativos, como o Brasil, configuram a distribuição da autoridade política de sua nação através de uma divisão vertical, cujos diferentes níveis de governo têm autoridade sobre a mesma população e território (Arretche, 2002). Os níveis de governo brasileiros são estabelecidos através da União (governo central), dos estados e dos municípios (governos locais), os quais são independentes entre si e soberanos em suas respectivas jurisdições. Em relação a essa estrutura, pontua-se três questões: (i) o desafio da autonomia dos municípios; (ii) a necessidade de regulamentação da distribuição de recursos fiscais; e (iii) as possibilidades de cooperação interfederativa (Ribeiro, 2007). Apesar de esta pesquisa abordar prioritariamente a terceira questão, faz-se necessária uma contextualização das demais, devido à indissociabilidade entre elas.

³⁰ Ver mais em: <https://consorcios.cnm.org.br>

A respeito da autonomia, no que tange o governo municipal, observa-se que, no período de retomada da política federalista e do Estado democrático, nas décadas de 1970 e 1980, a descentralização das políticas públicas foi uma das principais reivindicações. Segundo as análises de Arretche (2002), nesse período, que culminou na retomada das eleições diretas (1982), em todos os níveis de governo e nas deliberações da Constituição Federal (1988), foi possível observar um consenso acerca da descentralização da gestão pública. Tanto as correntes políticas à esquerda, quanto à direita acreditavam que a descentralização resultaria em eficiência, participação e transparência, entre outros aspectos promissores. Nessa perspectiva, a autonomia dos municípios corresponde a um desafio a ser preservado, diante dos históricos processos de centralização política de índole ditatorial do país, e representa uma contínua luta em defesa da democracia (Ribeiro, 2007).

Registra-se, no entanto, que a autonomia política, administrativa e financeira dos municípios, estabelecida pela Constituição Federal de 1988, ainda pode ser considerada incipiente. Associada aos processos de municipalização das políticas públicas, que ocorreram de fato a partir da segunda metade da década de 1990, com o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC)³¹, essa autonomia oscila entre práticas de centralização e descentralização, revelando um paradoxo do federalismo brasileiro. Desse modo, Arretche (2002) evidencia a necessidade de distinguir as noções de federalismo e de descentralização. A autora aponta que, no Brasil, a descentralização, competência de distribuição das funções administrativas entre os níveis de governo, se dá sobretudo por processos de indução do Governo Federal.

Em concordância, Lui (2019) destaca que os conteúdos e objetivos das leis que pautam as políticas públicas são estabelecidos pela União, de forma centralizada, sendo competência dos entes municipais, esfera político-administrativa mais próxima dos cidadãos, apenas a sua implementação. Nota-se então, a ausência de participação local na etapa de concepção das políticas públicas, que resulta no comprometimento da autonomia política e administrativa dos municípios. Soma-se a isso o desafio quanto à autonomia financeira, devido à dependência dos municípios dos recursos fiscais concentrados na União. A maioria dos governos municipais com

³¹ Fernando Henrique Cardoso foi presidente da República Federativa do Brasil por dois mandatos consecutivos, de 1995 a 1998 e de 1999 a 2002.

população inferior a vinte mil (20.000) habitantes apresenta baixa arrecadação tributária, ainda que os problemas econômicos não sejam exclusividade dos municípios de pequeno porte. Com base nesse contexto, Luise T. Dalla Libera (2022) aponta que mais de 80% dos municípios brasileiros não atingem 10% de receita própria, e acrescenta que, se o problema fosse puramente econômico, haveria diversos fatores a serem estudados.

A União detém a maior parcela dos recursos, entretanto, observa-se que eles são distribuídos sem planejamento ou regulamentação prévia, muitas vezes de acordo com as relações político-partidárias de favoritismo e paternalismo (Ribeiro, 2007). Portanto, coloca-se a segunda questão quanto à necessidade de regulamentação da distribuição de recursos fiscais. Atualmente, a redistribuição dos recursos no interior da Federação é estabelecida por meio do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). No entanto, a forma de distribuição dos recursos do FPM consegue amenizar apenas em parte as dificuldades financeiras enfrentadas pelas administrações das cidades pequenas, interferindo no atendimento dos serviços públicos com qualidade à população (Libera, 2022).

Com os recursos concentrados nas esferas estadual e federal, várias obras e intervenções a serem realizadas nas pequenas municipalidades dependem de planos e de projetos encaminhados a elas ou de emendas parlamentares, que são conjunturais (Gomes *et al.*, 2022). Contudo, a preparação de planos e projetos demanda capacidade institucional, que nem sempre existe nas cidades pequenas. Além disso, as emendas podem tornar o município refém do clientelismo político-partidário associado aos seus processos de formulação e aprovação.

Em relação aos recursos governamentais, Abrucio (2005) analisa os anos dos governos FHC e Lula³², a partir dos quais destaca três tendências conflituosas e que demandam solução. A primeira diz respeito à tendência de manter um estado de bem-estar social, entretanto, com relativa escassez de recursos. Associada às demandas dos governos locais e dos grupos étnicos, contra a centralização e uniformização, o autor destaca a segunda tendência, que diz respeito à excessiva fragmentação, que pode elevar as desigualdades sociais e provocar uma guerra fiscal entre os níveis de

³² Luiz Inácio Lula da Silva foi presidente da República Federativa do Brasil por dois mandatos consecutivos, de 2003 a 2006 e de 2007 a 2010.

governo. Por fim, destaca a interconexão local-global fruto da globalização, uma vez que essa tendência reforça a importância de instâncias nacionais para organizar a inserção internacional, bem como os recursos do país.

Em cenário mais recente, ocorreu a ascensão de um Estado centralizador no Brasil, junto à Proposta de Emenda Constitucional 188/2019, que ficou conhecida como “PEC do Pacto Federativo”. Esta emenda propunha a extinção dos municípios com menos de cinco mil (5.000) habitantes e que não comprovassem sustentabilidade financeira até meados de 2023, prevendo que fossem incorporados por outros em “melhores condições” no ano de 2025. Entretanto, a análise de Endlich e Marques (2021), realizada no contexto do estado do Paraná, revela que a avaliação de tal sustentabilidade financeira é incipiente, em especial, porque não é requerida a comprovação da sustentabilidade ao município de destino. Os autores também questionam que, nesse processo, não está prevista uma consulta à população ou um estudo sobre o processo histórico de formação dos municípios.

A “PEC do Pacto Federativo”, embora apresente como objetivo descentralizar recursos para estados e municípios, está na contramão da busca por soluções, principalmente para as cidades pequenas em declínio demográfico, onde a manutenção da vida é cada vez mais desafiadora (Endlich; Marques, 2021). Observa-se que é justamente através da municipalização que se tem garantido o mínimo de serviços públicos aos centros urbanos de menor porte demográfico. Contudo, a desconexão entre as políticas públicas e as lacunas econômicas e demográficas configuram um importante desafio para as instituições municipais da Federação brasileira. Segundo Abrucio (2005), essa situação exige melhor desempenho governamental, corte gastos e custos (princípio de economia), “fazer mais com menos” (princípio de eficiência) e impactar as causas dos problemas sociais (princípio de efetividade).

Em síntese, destacam-se como os principais problemas da redistribuição fiscal no Brasil: (i) a redução dos recursos públicos, acentuada pelo desmonte do regime trabalhista, que influencia na diminuição de arrecadação, entre outros aspectos negativos ao bem comum; (ii) as desigualdades socioeconômicas dos municípios brasileiros, que evidencia os desequilíbrios entre as demandas para implementação das políticas públicas e as transferências de recursos, agravadas pela baixa

capacidade política-administrativa; (iii) a tendência a guerra fiscal pela falta de coordenação nacional; e (iv) a falta do interesse político para políticas públicas sociais.

A importância da cooperação federativa emerge nesse contexto de controvérsias em relação à autonomia municipal, associado à falta de recursos econômicos e técnicos para garantir a execução das políticas públicas. De acordo com Ribeiro (2007), essa terceira questão não dispõe da mesma atenção que as demais, e está diretamente vinculada à demanda por processos de coordenação. Desse modo, corrobora-se o que relata Arretche (2010) em seus estudos sobre o Estado federativo, uma vez que a descentralização sem suporte e a centralização excessiva não representam soluções, mas falácias.

No escopo das possibilidades de cooperação interfederativa, o presente estudo observa as estratégias técnico-legais e produz uma síntese desse processo histórico no Brasil (Quadro 3). Embora os Consórcios Públicos fossem mencionados nas demais Constituições Federais, é a partir de 1988, com a promulgação da sétima Constituição, junto ao processo de redemocratização e de restauração do sistema federativo no país, que se destacam dois feitos constitucionais que fomentam as ações de cooperação federativa.

Um deles diz respeito à alteração do desenho institucional da Federação, quando os municípios passam a ser reconhecidos como entes federados. O outro, ao conteúdo constitucional que visa a garantir o acesso universal aos direitos sociais, conferindo-lhe o título de Constituição Cidadã (Agência Senado, 2022). Ambos os feitos estão associados à descentralização e à municipalização dos serviços públicos. Esse processo pode ser relacionado ao aumento de emancipações municipais no país, que aumentou em aproximadamente 35% o número de municípios no período entre 1988 e 2020 (Jurado da Silva, 2022; IBGE, 2020a). Com essa fragmentação territorial, tem-se fomentado ainda mais a criação de Consórcios Públicos (Linhares *et al.*, 2017).

Quadro 3 – Processo histórico das estratégias legais de cooperação interfederativa no Brasil.

Período	Marco Legal	Destaque em relação ao Consórcios Públicos
1891-1937	2ª Constituição (Primeira República)	Os Consórcios Públicos são entendidos como contratos celebrados entre os municípios ou os estados; quando celebrados entre municípios, precisavam da aprovação do respectivo estado e, entre estados, precisavam da aprovação da União.
1937-1945	4ª Constituição (Estado Novo)	Os Consórcios têm reconhecida a sua personalidade jurídica de direito público para as associações de municípios. Esse reconhecimento foi meramente formal porque, nesse período ditatorial e centralizador, a autonomia dos entes federativos não era considerada.
1946-1964	5ª Constituição (República de 1946)	Restabelecida a forma federativa do Estado, inicia-se o debate sobre a cooperação associada ao papel do Estado no desenvolvimento regional e nacional.
1961	Criação do BRDE	O Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE) é uma autarquia interfederativa dos estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Primeiro Consórcio Público do tipo moderno no Brasil, com formato institucional de pessoa jurídica de direito público.
1964	Instauração do regime autoritário militar	O debate sobre cooperação federativa e desenvolvimento nacional e regional foi interrompido.
1967-1985	6ª Constituição (Regime Militar)	Os Consórcios receberam a denominação de administrativos, sendo meros pactos de colaboração, sem contratos e sem personalidade jurídica. E medidas tinham o objetivo de impedir que eles fossem núcleos de poder e competissem com o regime centralizador.
1988	7ª Constituição (Constituição Cidadã)	Processo de redemocratização e de restauração do sistema federativo. Não apresentou avanços na institucionalização dos Consórcios Públicos, que não foram previstos no texto original da Constituição. Desse modo, continuaram a ser meros pactos de colaboração ou cartas de boas intenções. No entanto, o número de Consórcios aumenta.
1990	Criação do SUS Lei nº 8.080/90	O Sistema Único de Saúde (SUS) inaugura uma agenda de trabalhos cooperados, de acordo com as responsabilidades compartilhadas entre os municípios de determinada região de saúde.
1993-1996	Implementação de Consórcios em SP	Iniciativa do Governo Montoro, em São Paulo, implementa Consórcios. Observa-se que a fragilidade jurídico-institucional foi uma das responsáveis para que eles não transformassem seus ganhos em experiências consolidadas.
1995	Proposta de Emenda Constitucional	Reivindicação dos entes federativos para alterar a redação do artigo 241 da Constituição Federal, a fim de incluir a previsão dos Consórcios Públicos e a possibilidade de gestão associada de serviços públicos.
1998	Art. 241, da Emenda Constitucional nº 19	“A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os Consórcios Públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.”
2004	Projeto de Lei nº 3.884	Apresentação de Projeto de Lei Federal para instituição de normas gerais para os Consórcios Públicos.

Período	Marco Legal	Destaque em relação ao Consórcios Públicos
2005	Lei nº 11.107	Primeira lei brasileira dedicada exclusivamente à disciplina de instrumentos de cooperação federativa. Representa um marco da institucionalização das relações interfederativas. Denominada “Lei dos Consórcios Públicos”.
2006	Art. 23, da Emenda Constitucional nº 53	“Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.”
2007	Decreto nº 6.017	Regulamenta a Lei dos Consórcios Públicos (nº 11.107/2005), explicita os registros necessários para criação do consórcio (Protocolo de Intenções e Estatuto), contratação dos serviços e planos para gestão (Contrato de Programa e de Rateio).
2007	Art. 3º, da Lei nº 11.445	Lei de Diretrizes de Saneamento Básico estabelece, entre os princípios fundamentais, a “gestão associada: associação voluntária entre entes federativos, por meio de consórcio público ou convênio de cooperação, conforme disposto no art. 241 da Constituição”.
2010	Art. 45, da Lei nº 12.305	Política Nacional de Resíduos Sólidos estabelece que os Consórcios Públicos constituídos para descentralização e prestação de serviços públicos de resíduos sólidos têm prioridade na obtenção dos incentivos instituídos pelo Governo Federal.
2011	Lei Complementar nº 140	Considera os Consórcios Públicos como instrumentos de cooperação para competência comum relativa à proteção das paisagens naturais e do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora.
2019	Lei nº 13.821	Acrescenta o parágrafo único ao art. 14, da Lei nº 11.107/2005, para limitar as exigências legais de regularidade, por ocasião da celebração de convênios com a União, ao próprio Consórcio Público envolvido, sem estendê-las aos entes federativos nele consorciados.
2019	Lei nº 13.822	Altera o § 2º do art. 6º da Lei nº 11.107/2005, para estabelecer que, no Consórcio Público com personalidade jurídica de direito público, o pessoal será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).
2019	Decreto nº 10.032	Altera o Anexo do Decreto nº 5.741, de 30 de março de 2006, para dispor sobre as competências dos Consórcios Públicos municipais no âmbito do Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal.
2020	Decreto nº 10.243	Altera o art. 49, do Decreto nº 6.017/2007, que dispõe sobre normas gerais de contratação de Consórcios Públicos em relação à celebração de convênios.
2020	Lei nº 14.026	Atualiza o marco legal do saneamento e altera várias leis, entre elas, a Lei nº 11.107/2005, ressaltando-se a inclusão do § 4º ao art. 1º com a redação “[a]plicam-se aos convênios de cooperação, no que couber, as disposições desta Lei relativas aos Consórcios Públicos.”
2021	Lei nº 14.133	Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Além de regulamentar os três entes federativos, abrange a regulamentação dos Consórcios Públicos.
2023	Lei nº 14.662	Altera o art. 12 e inclui o art. 12-A na Lei nº 11.107/2005, definindo que a extinção ou a alteração de contrato de Consórcio dependerão de instrumento aprovado pela assembleia geral, ratificado mediante lei, respectivamente, por todos e pela maioria dos entes consorciados.
2023	Aprovação do Projeto de Lei nº 196/20	Permite que os Consórcios Públicos constituam fundos por ato próprio, podendo arrecadar taxas, receber recursos e contratar empréstimos.

Fonte: Ribeiro (2007), Agência Senado e legislações citadas. Elaborado pela autora em 2024.

A partir de uma perspectiva histórico-institucional, Maria do Carmo Cruz *et al.* (2011) identificam que, após a Constituição de 1988, foram elaboradas leis federais que reforçaram as demandas de cooperação entre os entes federados e culminaram na criação de Consórcios Públicos em todo país. No entanto, a Constituição não menciona a possibilidade de cooperação interfederativa em seu texto original. Sem avanços legais, esses processos permaneceram fragilizados até o final da década de 1990, sendo considerados meros pactos de colaboração e cartas de boas intenções, em que nem sempre os entes assumiam seus devidos compromissos.

Assim, em 1995, os entes federativos reivindicaram a regulamentação da cooperação federativa, ação que resultou na Emenda Constitucional (EC) nº 19, de 1998. A EC altera a redação do artigo 241 da Constituição, que passa a prever tanto os Consórcios Públicos, quanto os convênios e processos de gestão associada de serviços públicos.

A EC 19/1998 é um importante marco no processo de regulamentação das cooperações interfederativas. Em análise, Ribeiro (2007) destaca algumas mudanças promovidas por ela: os Consórcios Públicos e os convênios passam a ser regulamentados por lei dos entes cooperados e a poder autorizar a gestão associada de serviços públicos; e os Consórcios passam a ser reconhecidos como pessoas jurídicas que integram a Administração Pública, autorizados a configurar arranjos horizontais (entre municípios ou entre estados) e verticais (entre União e estados e municípios ou entre estados e municípios).

Somente em 2005 é criada a Lei nº 11.107, primeira legislação brasileira dedicada exclusivamente a disciplinar instrumentos de cooperação interfederativa, regulamentada pouco depois pelo Decreto 6.017, de 2007 – que explicita os registros necessários para criação do Consórcio (Protocolo de Intenções e Estatuto), contratação dos serviços e planos para gestão de recursos (Contrato de Programa, Contrato de Rateio). A institucionalização das relações interfederativas, também denominada “Lei dos Consórcios Públicos”, é fruto do Projeto de Lei nº 3.884, de 2004.

Observa-se, a partir de Cunha (2004), que as pautas relacionadas às cidades pequenas, conforme abordado nesta pesquisa, estavam presentes desde as discussões do Projeto de Lei que, aprovado, instituiria normas gerais para Consórcios Públicos:

Tradicionalmente, os consórcios foram entendidos como instrumento a ser utilizado pelos municípios, em especial aqueles do interior e de pequeno porte, apenas e tão-somente entre entes de igual natureza, organizados para atender necessidades setoriais específicas de seus habitantes (Cunha, 2004, p. 14).

Ainda no início da década de 1990, o SUS (Lei nº 8.080/1990) inaugurou uma agenda de serviços cooperados entre os entes municipais que compõem determinada região de saúde. A lei que a disciplina estabelece que “os municípios poderão constituir consórcios para desenvolver em conjunto as ações e os serviços de saúde que lhes correspondam” (Brasil, 1990, art. 10). Posteriormente, a Lei dos Consórcios Públicos, registra que “os consórcios públicos, na área de saúde, deverão obedecer aos princípios, diretrizes e normas que regulam o Sistema Único de Saúde – SUS” (Brasil, 2005, art. 1º, § 3º).

Além dos serviços de saúde, Cruz *et al.* (2011) apontam, nesse mesmo período, o fomento à cooperação interfederativa pela promulgação do Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 9.090/1990), pela organização da Assistência Social (Lei nº 8.742/1993), pela instituição das Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.349/96), e pela definição da Política Nacional de Recursos Hídricos e Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Lei nº 9.433/1997). Ao longo dos anos 2000, fazem referência à entrada em vigor do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Lei nº 11.346/2006), das Diretrizes de Saneamento Básico (Lei nº 11.445/2007 – atualizada pela Lei nº 14.026/2020), da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010), e do Sistema Único de Segurança Pública (Lei nº 13.675/2018).

Das legislações mencionadas, ressaltam-se as que abrangem os serviços de saneamento básico, abrangendo tratamento e distribuição de água potável, coleta e tratamento de esgoto, drenagem urbana das águas pluviais, coleta e destinação correta dos resíduos sólidos. Em 2010, a Política Nacional de Resíduos Sólidos passa a incentivar a regionalização para serviços de manejo dos resíduos sólidos urbanos, a fim de planejar, regular, fiscalizar e prestar esses serviços de acordo com tecnologias mais adequadas a cada realidade (Gomes *et al.*, 2021). Diante desse escopo, observa-se que a formação dos Consórcios Públicos é induzida devido à prioridade que passam a receber na obtenção dos recursos e incentivos instituídos pelo Governo Federal (Silveira; Philippi, 2008). Por sua vez, em 2020, a Lei nº 14.026/2020 atualiza o marco legal do saneamento básico no Brasil, alterando o texto

da Lei dos Consórcios. A partir disso, os consórcios de saneamento básico devem ser submetidos à referida legislação (Brasil, 2005).

A instituição do Decreto nº 10.032, em 2019, destaca-se entre as estratégias técnico-legais, dado que ele dispõe sobre as competências dos Consórcios Públicos Intermunicipais no âmbito do Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal, especialmente, porque essa finalidade foi identificada em apenas na menção de um artigo da revisão sistemática de literatura. Entretanto, na biblioteca da CNM, foi possível verificar uma cartilha elaborada em conjunto com o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), a Rede Nacional de Consórcios Públicos (RNCP) e o Serviço de Apoio à Micro e Pequena Empresa (Sebrae) (Brasil, 2021).

Apesar de não apresentarem um arcabouço legal diretamente relacionado à instituição dos Consórcios Públicos, outras finalidades também são incentivadas por meio dos materiais produzidos pela CNM, como a proteção e defesa civil, regulamentada pela Lei nº 12.608, de 2012 (Fortunato, 2022), o planejamento urbano de acordo com o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e a regularização fundiária urbana (Lei nº 13.465/2017) (França, 2023).

As várias alterações da legislação específica dos Consórcios é notória, sobretudo nos últimos anos, quando o país esteve governado por um grupo da ultradireita. Nesse sentido, destaca-se o Projeto de Lei nº 196/2020³³, que busca permitir que os Consórcios Públicos constituam fundos por ato próprio, podendo arrecadar taxas em função do exercício do poder de polícia ou pela utilização de serviços públicos específicos, sejam eles prestados ao contribuinte ou postos à disposição.

O mesmo Projeto admite que eles recebam recursos por dotações orçamentárias (emendas parlamentares), convênios com outros entes, de organismos nacionais e internacionais e de pessoas físicas e jurídicas. Assim, os Consórcios Públicos de direito público poderão constituir parcerias público-privadas. O Projeto de Lei ainda prevê a contratação de empréstimos nos Fundos Constitucionais do Nordeste, do Norte e do Centro-Oeste.

³³ O Projeto de Lei nº 196/2020 foi aprovado na Câmara dos deputados em 2022, e encontra-se parado no Senado desde outubro de 2023. Ver mais em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pl-196-2020>

3.2 CONSTITUIÇÃO, OPERACIONALIZAÇÃO E FINANCIAMENTO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS

Conforme o artigo 1º da Lei nº 11.107/2005, o Consórcio Público é formado exclusivamente por entes da Federação – União, estados, Distrito Federal e municípios –, para a realização de objetivos de interesse comum. Essa relação de cooperação interfederativa pode ser estabelecida como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos. Além da legislação, também ocorre o consorciamento de entes federativos através dos Consórcios denominados administrativos. Esses três tipos de consorciamentos, em relação à sua natureza jurídica, são explicitados a partir de Ribeiro (2007, p. 21-23):

Consórcio Público de direito público: corresponde à associação pública e, como uma autarquia, possui personalidade jurídica, patrimônio e receita própria, com a finalidade de executar atividades de gestão administrativa e financeira no âmbito público de modo descentralizado, mediante a vigência das leis de ratificação do protocolo de intenções;

Consórcio Público de direito privado: adota um formato de associação ou fundação, corresponde à pessoa jurídica instituída por entes federativos, personificada sob o direito privado, mediante o atendimento dos requisitos da legislação civil; não pode celebrar convênio com a União e apresenta restrição para prestação de serviços, uma vez que não deve tomar decisões que venham a atingir direitos de particulares;

Consórcio Administrativo: fundado, geralmente, antes da Lei dos Consórcios, é caracterizado pela facilidade de implementação, fragilidade compromissória e limitações quanto ao acesso de recursos, como a impossibilidade de celebrar convênio com a União; também apresenta restrição para prestação de alguns serviços.

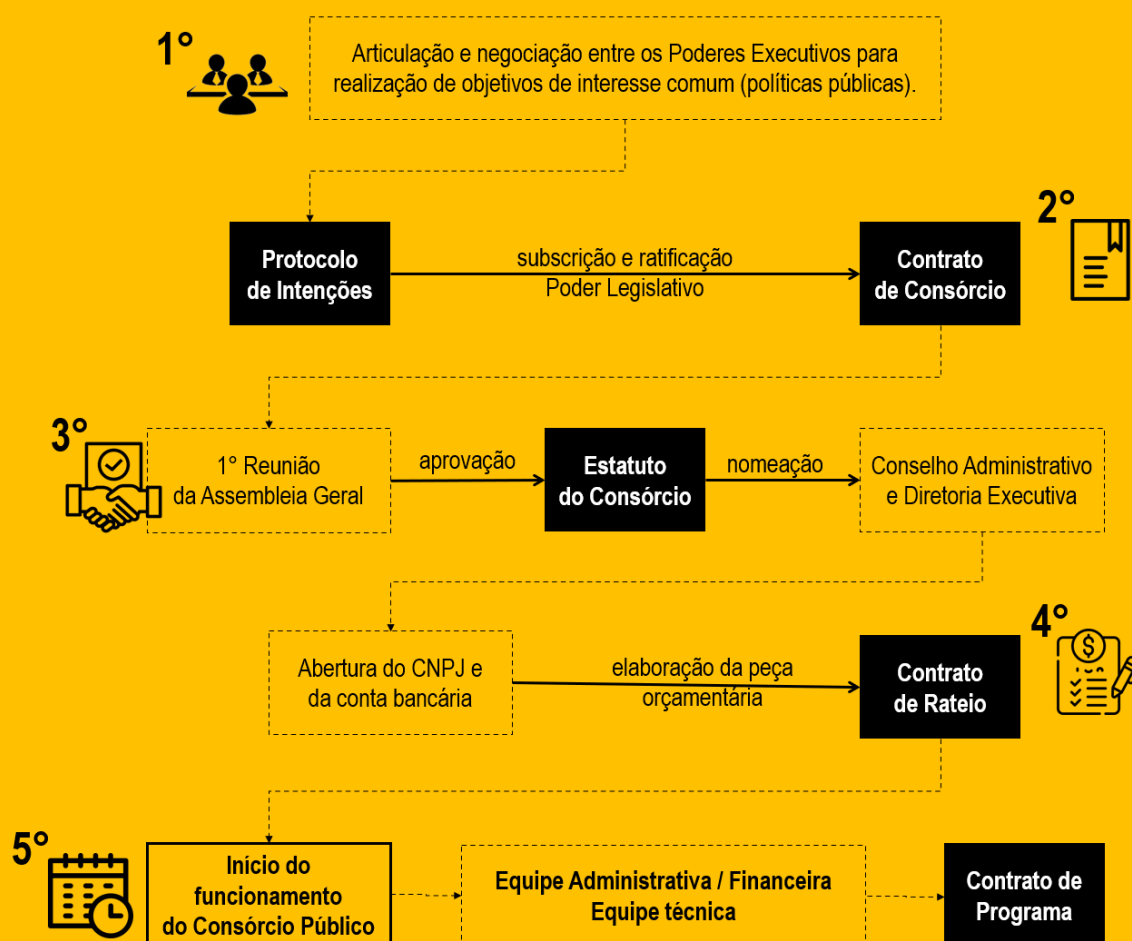
A constituição dos Consórcios Públicos, de acordo com a legislação, deve seguir algumas etapas consecutivas, que estão organizadas segundo a elaboração e a aprovação de documentos de regimento interno (Figura 8). Na primeira etapa, geralmente, ocorre a articulação e a negociação entre os representantes do Poder Executivo dos entes federados (prefeitos, governadores e presidente), para traçar os objetivos do consorciamento. Como resultado, espera-se identificar as políticas públicas em que pretendem atuar e os possíveis entes a se consorciarem, além da realização de o estudo de viabilidade técnica e financeira. Ressalta-se que os objetivos dos Consórcios Públicos, de acordo com o artigo 2º da Lei nº 11.107/2005, são determinados pelo interesse comum entre os entes consorciados, observados os

limites constitucionais. Entre os principais interesses, destacam-se os objetivos regulamentados pelo Decreto nº 6.017, de 2007:

- I - a gestão associada de serviços públicos;
- II - a prestação de serviços, inclusive de assistência técnica, a execução de obras e o fornecimento de bens à administração direta ou indireta dos entes consorciados;
- III - o compartilhamento de instrumentos e equipamentos, inclusive de gestão, de manutenção, de informática, de pessoal técnico e de procedimentos de licitação e de admissão de pessoal;
- IV - a produção de informações ou de estudos técnicos;
- V - a instituição e o funcionamento de escolas de governo ou de estabelecimentos congêneres;
- VI - a promoção do uso racional dos recursos naturais e a proteção do meio ambiente;
- VII - o exercício de funções no sistema de gerenciamento de recursos hídricos que lhe tenham sido delegadas ou autorizadas;
- VIII - o apoio e o fomento do intercâmbio de experiências e de informações entre os entes consorciados;
- IX - a gestão e a proteção de patrimônio urbanístico, paisagístico ou turístico comum;
- X - o planejamento, a gestão e a administração dos serviços e recursos da previdência social dos servidores de qualquer dos entes da Federação que integram o consórcio;
- XI - o fornecimento de assistência técnica, extensão, treinamento, pesquisa e desenvolvimento urbano, rural e agrário;
- XII - as ações e políticas de desenvolvimento urbano, socioeconômico local e regional; e
- XIII - o exercício de competências pertencentes aos entes da Federação nos termos de autorização ou delegação.

A Lei dos Consórcios sinaliza que os objetivos relacionados aos serviços públicos na área de saúde devem obedecer aos princípios, diretrizes e normas que regulam o Sistema Único de Saúde (SUS), estabelecidos pela Lei nº 8.080/1990. Ato contínuo, os objetivos vinculados à prestação de serviços públicos de saneamento básico devem observar a Lei nº 14.026/2020, novo marco regulatório do saneamento básico. Apesar da referência direta apenas a essas duas finalidades de atuação, Dias (2010) aponta que os mecanismos da lei oferecem um rol inesgotável de opções, incluindo assistência social, habitação, educação, cultura, lazer, esporte, informática, planejamento regional, capacitação administrativa, produção agrícola e abastecimento alimentar, obras e infraestrutura, desenvolvimento econômico, proteção ambiental, turismo, aquisição de bens e equipamentos, entre outros.

Figura 8 – Fluxograma de constituição de um Consórcio Público.



- **Assembleia Geral:** corresponde à instância máxima do Consórcio Público, é composta apenas pelos chefes do Poder Executivo dos entes consorciados.
- **Conselho Administrativo:** composto por presidente, vice-presidente e secretário (todos chefes do Poder Executivo), deve supervisionar a gestão administrativa do Consórcio e coordenar a Assembleia Geral.
- **Contrato de Programa:** instrumento que institui e regula as obrigações de um ente da Federação com outro ente ou com o Consórcio Público, para prestação de serviços públicos de modo cooperado.
- **Contrato de Rateio:** documento por meio do qual os entes consorciados comprometem-se a fornecer recursos financeiros para a realização das despesas do Consórcio Público.
- **Diretoria Executiva:** composta por um secretário executivo (com perfil técnico, concursado ou nomeado em comissão) e pelo presidente; gerencia as ações e operacionaliza as decisões tomadas na assembleia.
- **Estatuto do Consórcio:** documento que dispõe sobre a organização e o funcionamento de cada um dos órgãos constitutivos do Consórcio Público.
- **Equipe Administrativa/Financeira:** formada por contador, assessor jurídico e técnico administrativo; compete a ela organizar e executar a gestão administrativa, os processos burocráticos, jurídicos, de recursos humanos, licitação pública e em relação à execução financeira, contábil e orçamentária.
- **Equipe Técnica:** composta por profissionais com qualificação técnica de acordo com a finalidade de atuação do Consórcio, preferencialmente, empregados públicos aprovados em concurso público promovido pelo próprio consórcio ou cedidos pelos entes consorciados ou, ainda, nomeados em comissão para as funções de direção, chefia e/ou assessoramento; compete à equipe a operacionalização das atividades.
- **Protocolo de Intenções:** contrato preliminar que, ratificado pelos entes da Federação interessados, converte-se em Contrato de Consórcio Público.

O processo de formalização do Consórcio Público inicia na segunda etapa do fluxograma, por meio do “Protocolo de Intenções”. Trata-se do contrato preliminar que, ratificado pelos entes da Federação interessados, converte-se em “Contrato de Consórcio Público”. Depois de elaborado o “Protocolo de Intenções”, deverá ser realizada a subscrição pelo Poder Executivo dos entes Federativos e o envio desse documento ao Poder Legislativo de cada governo membro, sob forma de projeto de lei. Com a promulgação dessas leis, será reconhecida a ratificação do “Contrato de Consórcio Público” pelos entes Federados. Observa-se, ainda, o prazo de dois anos entre a subscrição e a ratificação do “Protocolo de Intenções” (Art. 4º, § 3º, da Lei dos Consórcios Públicos).

O “Protocolo de Intenções”, conforme o mesmo dispositivo legal, deve apresentar a denominação, a finalidade, o prazo de duração e a sede do consórcio. Além disso, deve prever sua natureza jurídica (direito público ou privado); os critérios para representação dos entes consorciados; as normas de convocação e funcionamento da Assembleia Geral (instância máxima do Consórcio Público), inclusive para a elaboração, aprovação e modificação do Estatuto do Consórcio; as condições para celebrar contrato de gestão ou termo de parceria; o direito de qualquer dos contratantes, quando adimplente com suas obrigações, de exigir o pleno cumprimento das cláusulas do contrato de Consórcio Público.

Destaca-se que esse documento preliminar também deve conter a identificação dos entes consorciados e a correspondente área territorial de atuação; os objetivos determinados pelos interesses em comum relacionados aos serviços públicos que poderão ser prestados; a operacionalização do seu funcionamento; seu representante legal e quadro de funcionários; e o suporte financeiro.

A identificação da área de atuação dos Consórcios Públicos corresponde à soma do território político-administrativo dos entes consorciados (Art. 4º, § 1º). Observa-se, no entanto, que a lei não estabelece a obrigatoriedade desses territórios serem contíguos. Para Dias (2010), essa flexibilidade pode ser necessária em face do eventual desinteresse de um município, que poderia inviabilizar a constituição do Consórcio. Além disso, denota a possibilidade de se formarem associações sem traços de vizinhança, mesmo que se considere mais lógica a organização de municípios próximos entre si, a fim de favorecer condições do planejamento físico-territorial e das ações regionais. A autora também suscita a importância da dimensão

espacial dos Consórcios, uma vez que esse modelo de associação “está inserido numa estratégia de planejamento regional que implica a reorganização territorial dos poderes de gestão administrativa” (Dias, 2010, p. 219).

Nesse sentido, cabe ressaltar a única restrição para a formação desse arranjo territorial, que consiste em atender o princípio da subsidiariedade, visto que a lei só permite que a União se consorcie com os municípios se houver, também, o consorciamento do Estado de origem. Além de priorizar a ação dos municípios, que correspondem ao plano local mais imediato – entendendo-se a intervenção centralizada na União a última opção –, esse princípio previne conflitos no âmbito federativo, uma vez que um estado não pode interferir no plano territorial de outro. Contudo, observa-se que os representantes dos órgãos estaduais, segundo Klink (2009), receiam que os Consórcios Públicos intensifiquem o trânsito direto entre os Ministérios do Governo Federal e as cidades, esvaziando ainda mais as funções de planejamento da esfera estadual.

A terceira etapa de constituição de um Consórcio Público diz respeito às providências tomadas para a elaboração do “Estatuto”, que dispõe sobre a organização e o funcionamento de cada um dos órgãos constitutivos do Consórcio Público (art. 7º, da Lei nº 11.107/2005). Esse documento deve ser aprovado na primeira reunião da Assembleia Geral, coincidindo com o momento de nomeação do “Conselho Administrativo” e da “Diretoria Executiva”. Observa-se que o Conselho é formado, exclusivamente, por chefes do Poder Executivo – um presidente, um vice-presidente, um secretário e seus respectivos suplentes –, cuja função é supervisionar a gestão administrativa do Consórcio Público e coordenar a Assembleia Geral. A Diretoria é composta pelo presidente do Consórcio e um secretário executivo, concursado ou nomeado em comissão, cujo perfil técnico deve ser adequado aos objetivos do Consórcio; o papel dessa instância é gerenciar as ações do Consórcio e operacionalizar as decisões tomadas em assembleia.

Em seguida, na quarta etapa, devem ser tomadas as providências para abertura do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) e da conta bancária do Consórcio. Da mesma forma, será elaborada minuta da peça orçamentária para firmar o “Contrato de Rateio” com cada um dos entes consorciados, que se comprometem a fornecer recursos financeiros para a realização das despesas do Consórcio Público. A fim de registrar os acordos de divisão dos recursos e atribuições de cada município

membro, esses contratos são regulamentados pelo Decreto nº 6.017/2007, redigidos e publicados anualmente, ou em caso de demandas específicas.

Machado e Andrade (2014), com base na análise de três áreas de ação governamental – saúde, saneamento e desenvolvimento socioeconômico –, investigam de que maneira os Consórcios Públicos distribuem benefícios e custos entre os municípios associados. Com base no estudo empírico na Região Sudeste, de três Consórcios Públicos para cada uma das finalidades analisadas, os autores constataram que os diversos casos se estruturam, basicamente, de duas formas para distribuição de custos e benefícios entre os associados. Na primeira, o contrato de rateio se restringe às despesas fixas para assegurar o funcionamento do consórcio e são realizados contratos complementares para cobrança dos benefícios consumidos pelos municípios; na segunda, o contrato de rateio estima os benefícios de cada municípios e fixa a sua participação nos custos. No entanto, ambas assumem a lógica do mercado, em que cada município paga pelo que consome.

De acordo com Dias (2010), constituem fontes alternativas de recursos as contribuições de outras entidades e órgãos governamentais não pertencentes ao quadro de consorciados, como os convênios celebrados com os estados e a União. Nesse escopo, acrescenta-se o recente Projeto de Lei nº 196/2020, especialmente pela viabilização de recebimento de Emendas Parlamentares pelos Consórcios Públicos. Por outro lado, na direção de uma autonomia orçamentária, verifica-se a possibilidade de produzirem receita própria, por meio da contratação de seus serviços mediante remuneração, visto que, para cumprirem seus objetivos, os Consórcios Públicos poderão ser contratados pela Administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, dispensada a licitação (art. 2º, § 1º, III, Lei nº 11.107/2005).

A execução das receitas e despesas do Consórcio Público deverá obedecer às normas de direito financeiro aplicáveis às entidades públicas, de acordo com o artigo 9º da lei que o disciplina. Assim, eles estão sujeitos à fiscalização contábil, operacional e patrimonial pelo Tribunal de Contas competente para apreciar as contas do Chefe do Poder Executivo que seja representante legal do Consórcio. Essa fiscalização é extensiva, inclusive, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade das despesas, atos, contratos e renúncia de receitas, sem prejuízo do controle externo a ser exercido em razão de cada um dos contratos de rateio – ou seja, as próprias partes contratantes têm direito a fiscalizar a sua execução e andamento.

Para o devido funcionamento do Consórcio, representado pela quinta e última etapa do fluxograma, é preciso compor o quadro de funcionários, com uma equipe administrativa e financeira composta por, no mínimo, um contador, um assessor jurídico e um técnico administrativo. Ademais, deverão ser compostas uma ou mais equipes técnicas, geralmente organizadas em câmaras setoriais, formadas por profissionais com qualificação compatível com a finalidade de atuação do Consórcio.

Os funcionários podem ser empregados públicos, aprovados em concurso público promovido pelo próprio Consórcio, ou cedidos pelos entes consorciados ou, ainda, nomeados em comissão para as funções de direção, chefia e/ou assessoramento. Com base no art. 6º, inciso II, da Lei nº 11.107/05, o Consórcio Público deve observar normas de direito público no que concerne à admissão de pessoal, que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Por fim, observa-se que, ao longo da vigência do Consórcio Público, poderão ser realizados vários “Contratos de Programa” para regulamentar a prestação de serviços públicos por meio de cooperação federativa. Os Consórcios podem apresentar um ou mais objetivos, e os entes, consorciarem-se em relação a todos ou apenas a parte deles, por meio dos “Contratos de Programa”. Esses documentos devem estabelecer o objeto, a área, o prazo da gestão associada, os modos e condições para prestação dos serviços públicos, entre outros aspectos regulamentados pelo Decreto de 2007. Frente a eles, salienta-se a definição de critérios e parâmetros definidores da qualidade dos serviços; a forma de fiscalização das instalações, dos equipamentos, dos métodos e práticas de execução dos serviços; e a periodicidade com que os serviços serão fiscalizados por comissão, a ser composta por representantes do titular do serviço, do contratado e dos usuários.

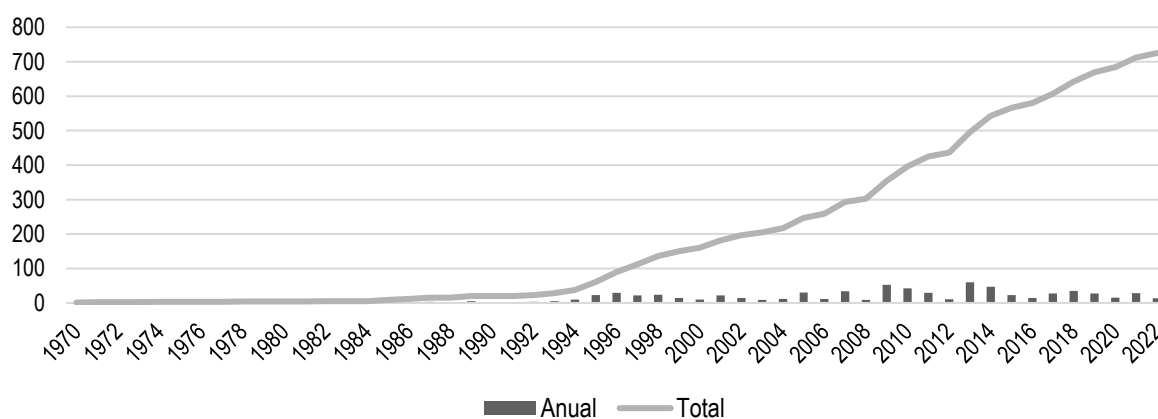
A iniciativa dos municípios é fundamental no processo de constituição de um Consórcio. A legislação específica supera a fragilidade institucional garantindo mais segurança jurídica às relações estabelecidas entre os entes consorciados. Também, intensifica o potencial de atuação dos Consórcios na gestão associada de serviços públicos. Todavia, encontra-se excessivamente centralizada no poder Executivo, carecendo tanto de mecanismos de autonomia, no que diz respeito à participação que incorpora o “capital social”, quanto de alternativas de coesão territorial que reconheçam um território supramunicipal. Nesse viés, destaca-se a necessidade de incluir esferas em prol do planejamento e da governança interfederativa.

3.3 UM PANORAMA DO CONSORCIAMENTO INTERFEDERATIVO

A modalidade de pacto federativo dos Consórcios Públicos no Brasil pode ser considerada um fenômeno recente (Linhares *et al.*, 2017). Com base nos registros de constituição dos Consórcios Públicos de 1970 a 2022 (Figura 9), nota-se o início de sua expressão em meados da década de 1990. Essa crescente foi fruto do contexto pós-Constituição de 1988, somado às iniciativas neoliberais do governo FHC, com enfraquecimento do Estado através dos processos de privatização das megaestruturas de serviços em rede (telefonia e energia elétrica). Klink (2009) sublinha que os primeiros Consórcios Públicos eram principalmente formas setoriais de articulação, entretanto, nos anos 1990 ocorreram inovações multissetoriais. Esse fato pode ser observado, especialmente, em regiões agravadas pela crise econômica e pelos processos de reestruturação produtiva, onde os atores públicos e privados procuraram a criação de instituições alternativas para promover uma governança regional ou metropolitana.

No período seguinte, verifica-se certa continuidade na constituição dos Consórcios Públicos, o que pode ser associado ao governo Lula, que buscava manter um estado de bem-estar social, entretanto, com relativa escassez de recursos. Cabe ressaltar que, nesse contexto, foi promulgada a Lei dos Consórcios Públicos (Brasil, 2005) e seu Decreto regulamentador (2007). Entre os anos 2009 e 2014, com exceção de 2012, houve significativo aumento na criação de novos consorciamentos, possivelmente pelos efeitos da regulamentação legal.

Figura 9 – Ano de constituição dos Consórcios Públicos (1970-2022) no Brasil.



Fonte: Dados CNM (2023). Elaborado pela autora em 2024.

Ademais, destaca-se o contínuo aumento desses arranjos até a atualidade. Constantino C. Mendes *et al.* (2022) justificam essa expansão porque:

Esta importância se amplia à medida que a sociedade começa a perceber que a melhoria das condições de vida da crescente população urbana está intrinsecamente associada à qualidade e à abrangência dos serviços públicos básicos (inclusos saúde, educação, assistência social, abastecimento de água, saneamento básico, coleta e tratamento de resíduos sólidos, meio ambiente, transporte e mobilidade, vigilância sanitária animal etc.) a que tem acesso (Mendes *et al.*, 2022, p. 5).

A fim de registrar o cenário dos Consórcios Públicos, procura-se, inicialmente, descrever as principais fontes de informação, as metodologias de pesquisa adotadas, assim como suas possíveis limitações. Esse cenário será abordado de modo interescalar, desde um panorama nacional até uma aproximação mais detalhada dos estados da Região Sul do país, sobre os processos de territorialização e as iniciativas de planejamento e gestão das políticas públicas. Observa-se que os capítulos seguintes desta tese dedicam-se a compreender o fenômeno do consorciamento no Rio Grande do Sul.

3.3.1 Fontes de informações sobre os Consórcios Públicos

Mendes *et al.* (2022) destacam, por meio da publicação de uma nota pelo Ipea, as principais fontes de informação sobre os Consórcios Públicos Interfederativos no Brasil, indicando as possíveis fragilidades das metodologias de pesquisa adotadas e os principais resultados de cada base de dados. São abordadas as seguintes fontes: Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE (MUNIC); Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ); Relação Anual de Informações Sociais (RAIS); Secretaria do Tesouro Nacional (Siconfi); Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV); Sistema Nacional de Informação sobre Saneamento Básico (SNIS); e Confederação Nacional dos Municípios (CNM).

A MUNIC corresponde a uma pesquisa realizada anualmente, junto a todos os municípios do Brasil, a fim de coletar informações gerais sobre a gestão pública municipal. A cada ano, seus questionários focam em determinadas políticas públicas e o tema da articulação institucional, em que os Consórcios Públicos estão incluídos, repete-se a cada quatro anos. Contudo, de acordo com Mendes *et al.* (2022, p. 7): “As três edições da MUNIC (2011, 2015 e 2019) não têm resultados inteiramente

comparáveis, mas há informações, inclusive sobre as áreas de atuação dos consórcios, que permitem análises setoriais comparativas”. Os autores também apontam que, apesar de ser uma pesquisa institucional, há possíveis inconsistências nos resultados devido ao nível de conhecimento dos informantes sobre a participação dos municípios em Consórcios. Geralmente, são entrevistados gestores locais.

Nos anos de 2015 e 2019, a MUNIC registrou o CNPJ dos Consórcios, o que possibilitou aos pesquisadores do Ipea fazer uma análise de sua atuação em relação a doze (12) políticas públicas cadastradas (educação, saúde, assistência e desenvolvimento social, turismo, cultura, habitação, meio-ambiente, transporte, desenvolvimento urbano, saneamento básico, gestão de águas e manejo de resíduos sólidos). Nesse sentido, Mendes *et al.* (2022) destacam que a maioria dos consórcios atua em apenas uma área, com maior recorrência nos setores de saúde e de manejo de resíduos sólidos. Ademais, observaram que houve um aumento na indicação da participação dos municípios em arranjos horizontais e um forte declínio no percentual de municípios consorciados com os estados ou a União.

A MUNIC, geralmente, é utilizada como base nos estudos sobre Consórcios Públicos, questão que pode ser verificada na Revisão Sistemática de Literatura desta pesquisa. Segundo Mendes *et al.* (2022), isso ocorre devido à referência do IBGE na produção de dados e informações primárias no país. A presente pesquisa de tese, no entanto, assume a CNM como sua principal fonte, sobretudo pela possibilidade de mapeamento dos arranjos territoriais, uma vez que disponibiliza o registro dos municípios que integram os Consórcios Públicos. Esses dados encontram-se no *site* do Observatório dos Consórcios Públicos Intermunicipais.

O Ipea reconhece o mencionado repositório e evidencia que sua metodologia de pesquisa se dá em conjunto com os Consórcios, visto que recolhem as informações mediante questionário disponível no portal *online* da CNM. Mendes *et al.* (2022, p. 17-18) avaliam que o questionário é bastante completo e descrevem as informações incluídas:

- 1) Dados do consórcio: nome, sigla, número e situação do CNPJ do consórcio, *site* do consórcio, finalidade, endereço (município, telefone, e-mail), data da constituição – estatuto e protocolo de intenções.
- 2) Referências da diretoria: presidente e secretário executivo, nome, contato, data de posse e data de encerramento do mandato.

- 3) Município-sede: qual o município do presidente do consórcio³⁴.
- 4) Abrangência territorial: nome e a UF dos municípios consorciados.
- 5) Áreas de atuação: previstas no contrato de consórcio e as efetivamente implementadas no momento.
- 6) Base legal para a constituição do consórcio: Lei nº 11.107/2005, que “dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos”.
- 7) Caráter público ou privado do consórcio.
- 8) Ratificação do protocolo pelo Estado.
- 9) Se há entre os consorciados, municípios pertencentes a UFs diferentes.
- 10) Se há em relação ao controle interno, conselho fiscal instituído, prestação de contas ao Tribunal de Contas, alguma prestação de contas reprovada, prestação de contas aos entes consorciados.
- 11) Se há meios de controle/participação pelos cidadãos.
- 12) Se há meio(s) utilizado(s) pelo consórcio para dar publicidade aos seus atos oficiais – *site* do consórcio, *site* do ente consorciado, Diário Oficial etc.
- 13) Quais informações o consórcio disponibiliza na *internet*.
- 14) Com base na Portaria nº 274/2016 da STN, quais dessas informações o consórcio informa na *internet*.
- 15) Em relação ao quadro de pessoal, se é realizado concurso para ingresso de servidores/empregados, bem como qual o número de colaboradores e regime de contratação.
- 16) Em relação à estrutura física se a sede é própria, alugada, cedida, e se o consórcio possui bens móveis próprios.
- 17) Fontes de recursos financeiros do consórcio: contrato de rateio, taxa por eventual serviço prestado, arrecadação própria, doação, repasse de recursos originários de convênio com o estado/União, emendas de parlamentares estaduais ou federais.
- 18) Se há pendências no Serviço Auxiliar de Transferências Voluntárias (CAUC) do consórcio.
- 19) Se alguma pendência impediu a realização de convênio com a União e/ou com o estado.

Cabe ressaltar que o Observatório dos Consórcios Públicos Intermunicipais da CNM é uma fonte mais recente; na Revisão Sistemática de Literatura desta pesquisa, ele foi identificado apenas nas publicações do último ano. Como fragilidade, Mendes *et al.* (2022) apontam que as informações cadastrais são compartilhados somente pela ficha técnica de cada um dos Consórcios Públicos, sem a data de referência do levantamento. Salienta-se, no entanto, os estudos técnicos publicados na biblioteca da CNM, com o título de “Mapeamento dos Consórcios Públicos brasileiros” em 2018a,

³⁴ O questionário da CNM considera como município-sede aquele do qual o prefeito é o presidente; no entanto, observa-se que alguns Consórcios possuem sede física, geralmente, localizada no município com certa centralidade no arranjo territorial estabelecido.

2021 e 2023. Esse material compartilha parcialmente os dados da pesquisa da CNM, que estão organizados, especialmente, pelos estados e macrorregiões do país.

A pesquisa sobre os Consórcios Públicos do país, realizada pela CNM, teve início em 2015. A primeira etapa buscou identificar os nomes dos Consórcios através do cruzamento de informações obtidas no cadastro de CNPJ da Receita Federal e nos registros do Observatório de Consórcios Públicos e Federalismo (OCPF). Posteriormente, obteve-se o contato direto com todos os municípios e com os Consórcios identificados, aplicando um questionário estruturado via *call center*. Em meio a várias etapas de conferência e validação das informações, também foi implementada uma busca via *internet* por meio dos *sites* dos próprios Consórcios, *sites* dos municípios e de diários oficiais. O resultado da pesquisa (cruzamento das informações, elaboração de quadros, tabelas e gráficos) foi compartilhado por meio do estudo técnico em 2018, com autoria de Joanni Aparecida Henrichs.

Nos anos seguintes, essas informações seguiram sendo atualizadas e foram publicadas nos estudos técnicos de 2021 e de 2023, sem especificação da autoria. Para realizar essas atualizações, registra-se que os técnicos da CNM entraram em contato via *e-mail* com os Consórcios já cadastrados, e buscaram encontrar outros por meio de consulta ao Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), 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) e à Frente Parlamentar Mista dos Consórcios Públicos em atuação no Congresso Nacional. No último período, também foram acessados os Tribunais de Contas estaduais, municipais, do Distrito Federal e o Tribunal de Contas da União.

3.3.2 Mapeamento dos Consórcios Públicos no Brasil

Com base nas publicações sobre o mapeamento da CNM em 2018a, 2021 e 2023, foram registrados respectivamente 491, 601 e 723 Consórcios vigentes no país. Desse total, a maioria é regida pela Lei dos Consórcios Públicos, com personalidade jurídica pública em relação à privada; menos de 5% são reconhecidos como Consórcios Administrativos. Observa-se, nos mapas dos municípios-sede e dos municípios consorciados (Figura 10), a predominância de entes que integram pelo

menos um Consórcio, assim como a crescente expansão dos consorciamentos, com exceção da Região Norte. A partir da Tabela 1, verifica-se que, entre os 5.568 municípios, em 2018, 4.081 (73,3%) participavam de pelo menos um consórcio; em 2021, 4.723 (84,8%); e, em 2023, 4.783 (85,9%).

Em relação ao porte dos municípios consorciados, a CNM destaca os classificados como pequenos, de acordo com a faixa populacional abaixo de cinquenta mil (50.000) habitantes. Segundo a Confederação, “[a] pesquisa evidenciou que os menores Municípios, historicamente ressentidos de receita, encontram na constituição de consórcios públicos uma alternativa para conseguir implementar determinadas políticas públicas” (CNM, 2023, p. 9).

Observa-se o significativo aumento de municípios consorciados nesse escopo entre os anos de 2018 e 2021, mantendo-se o mesmo entre 2021 e 2023. Também, fica evidente a predominância e o aumento de municípios de pequeno porte como sede dos Consórcios, chegando a 49,5% em 2023. Os municípios de porte médio encontram-se em segundo lugar nesse *ranking* – tanto em relação aos municípios-sede, quanto aos municípios consorciados – e apresentam uma propagação ao longo dos anos. Os municípios considerados de grande porte encontram-se em último, no entanto, dos 93 municípios com mais de trezentos mil (300.000) habitantes existentes no país (IBGE, 2022), 87 integram e sediam pelo menos um Consórcio (CNM, 2023).

De acordo com o percentual de municípios consorciados por macrorregião (Figura 11), observa-se que as Regiões Sul e Sudeste aparecem em destaque. Na Região Sul, o estado de Santa Catarina apresenta a totalidade de seus municípios consorciados em todos os levantamentos; o Paraná também atingiu esse feito em 2021; e o Rio Grande do Sul apresenta um constante aumento de consorciamentos, atingindo 95,6% dos seus municípios em 2023. Na Região Sudeste, destacam-se, no estudo técnico de 2018, os estados de Minas Gerais (94,9%) e Espírito Santo (98,1%); a partir dos demais estudos, nota-se que todos os estados da região apresentam mais de 95% dos seus municípios consorciados.

A Região Norte apresenta as menores taxas de consorciamento ao longo dos levantamentos. Em 2023, Roraima não apresentava nenhum município consorciado, enquanto nos estados do Amazonas e do Amapá apenas um município participa de Consórcio; o inverso acontece em Rondônia, onde somente um município não se encontra consorciado. Na Região Nordeste, houve uma pequena redução de

municípios consorciados nos últimos anos, destacando-se, em 2023, os percentuais de consorciamento dos seguintes estados: Ceará (100%), Bahia (99,3%), Alagoas (99%), Sergipe (98,7%) e Pernambuco (95,1%).

Na Região Centro-Oeste, o percentual de municípios consorciados vem aumentando, realçada a expressiva expansão no estado do Mato Grosso do Sul, que, em 2018, apresentava 65,8% dos seus municípios consorciados, e chegou a 92,4% em 2023. Mato Grosso, ao longo dos levantamentos, mantém-se em 100% ou próximo desse percentual, entretanto, Goiás tem o menor número de consorciados, baixando a taxa da região.

No cenário nacional, pode-se visualizar que a maioria dos consórcios correspondem a arranjos horizontais, ou seja, são estabelecidos entre municípios. No que concerne à participação do Estado como ente consorciado, os estudos identificam dez Consórcios em 2018, 46 em 2021 e 118 em 2023. Nesses arranjos verticais, destaca-se a Região Nordeste, com os estados da Bahia e do Ceará em Consórcios de Saúde. Não houve registros de Consórcios estabelecidos com a União, fato que corrobora com o princípio da subsidiariedade estabelecido pela Lei dos Consórcios (Lei nº 11.107/2005).

Os Consórcios Públicos apresentam constitucionalmente a finalidade de gestão associada de serviços públicos entre os entes Federativos. Ao longo do tempo, observa-se uma transformação em relação à finalidade de atuação dos Consórcios Públicos: em 2018 e 2021, predominavam os consorciamentos finalitários, no entanto, em 2023 despontam os multifinalitários (Tabela 2). Nesse sentido, a instituição de um Consórcio Público expressa a possibilidade de ser abrangente, atuando em diferentes políticas públicas, geralmente com organização interna em câmaras setoriais.

Em relação aos principais serviços prestados pelos Consórcios mapeados pela CNM (Figura 12), se sobressaem as áreas da saúde e de resíduos sólidos – informação compatível com o escopo de estudos científicos analisados na Revisão Sistemática de Literatura e com os registros da MUNIC. Ao longo dos três estudos técnicos da CNM, também se destacam outras finalidades, como: meio ambiente, cultura, infraestrutura, agricultura, educação, turismo, elaboração de projetos, saneamento de água e esgoto, iluminação pública e planejamento urbano. Todavia, as atividades relacionadas ao desenvolvimento regional e ao serviço de inspeção municipal são mencionadas apenas nas duas últimas pesquisas.

Figura 10 – Mapas dos municípios-sede e municípios consorciados no Brasil.



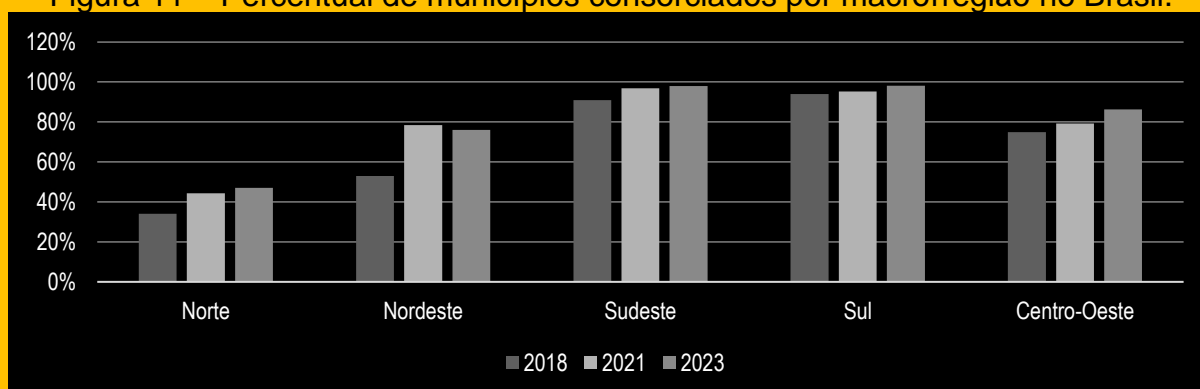
Fonte: Dados CNM (2018a, 2021, 2023). Editado por Natália Marroni Marques em 2024.

Tabela 1 – Porte dos municípios consorciados.

Porte	Faixa populacional	2018	2021	2023
Pequeno	abaixo de 50 mil habitantes	3.599	4.119	4.119
Médio	50.000 a 299.999 habitantes	425	518	527
Grande	a partir de 300 mil habitantes	57	86	87
Total		4.081	4.723	4.783

Fonte: Dados CNM (2018a, 2021, 2023). Elaborado pela autora em 2024.

Figura 11 – Percentual de municípios consorciados por macrorregião no Brasil.



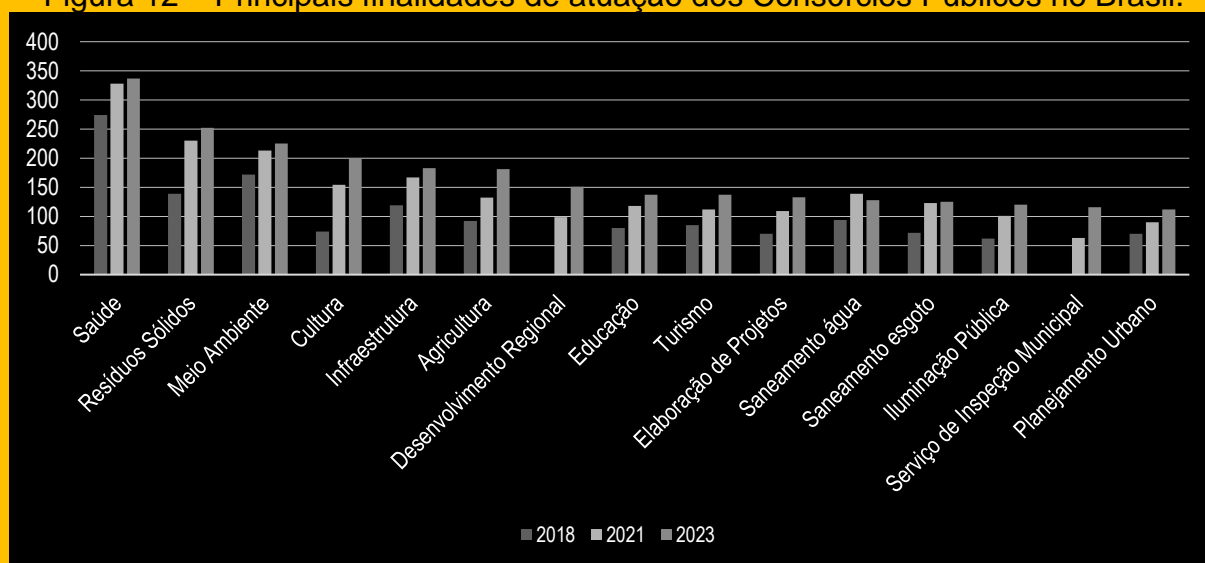
Fonte: Dados CNM (2018a, 2021, 2023). Elaborado pela autora em 2024.

Tabela 2 – Atuação finalitária x multifinalitária dos Consórcios Públicos no Brasil.

Atuação dos Consórcios Públicos	2018		2021		2023	
	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%
Finalitária	275	56%	325	54,1%	313	43,3%
Multifinalitária	213	43,4%	271	45,1%	347	48,0%
Não informada	3	0,6%	5	0,8%	63	8,7%
Total	491	100%	601	100%	723	100%

Fonte: Dados CNM (2018a, 2021, 2023). Elaborado pela autora em 2024.

Figura 12 – Principais finalidades de atuação dos Consórcios Públicos no Brasil.



Fonte: Dados CNM (2018a, 2021, 2023). Elaborado pela autora em 2024.

Quadro 4 – Macro e microdivisão das finalidades de atuação dos Consórcios Públicos no Brasil.

Macrodivisão	Microdivisão	Macrodivisão	Microdivisão
Saúde	Compra de Medicamentos	Planejamento Urbano	Cadastros Imobiliários
	Média e Alta Complexidade		Gestão de Espaços Públicos
	SAMU		Regularização Fundiária
	Outro		Planos Diretores
Saneamento	Abastecimento de Água		Outro
	Drenagem Pluvial	Idoso	
	Esgotamento Sanitário	Infância e Adolescente	
	Resíduos Sólidos	Políticas para Mulheres	
	Regulação	Outro	
Meio Ambiente	Recursos Hídricos	Mobilidade	Plano de Mobilidade
	Licenciamento Ambiental		Ciclovias/Calçadas
	Preservação Ambiental		Pedágio/Free Flow
	Outro		Zona Azul/Estacionamento
Infraestrutura	Serviços de Engenharia		Videomonitoramento / Drones / Semáforos Inteligentes
	Asfáltica	Serviços de Transporte de Passageiros	
Agricultura	Serviço de Inspeção Municipal	Trânsito	Órgão Municipal Integrado ao Sistema Nacional de Trânsito
	Assistência Técnica e Extensão Rural		Sinalização/Radares/Semáforos
	Manutenção de Estradas Vicinais		Fiscalização
	Gestão de Equipamentos Públicos		Engenharia de Tráfego
	Segurança Alimentar		Estudos e Estatística
Outro	Educação para o Trânsito		
Tecnologia	Fornecimento de Internet		
	Soluções Informatizadas		

Fonte: Dados CNM (2023). Elaborado pela autora em 2024.

Na publicação de 2023, nota-se uma nova proposta para o registro das finalidades de atuação dos Consórcios Públicos no Brasil (Quadro 4). Essa organização de algumas áreas em macro e microdivisões permite a especificação das ações desempenhadas de fato – a exemplo dos Consórcios de Saúde, que contemplam variadas atividades, desde a compra de medicamentos, até serviços de média e alta complexidade ou, ainda, o compartilhamento de Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU), entre outros. Cabe ressaltar que o relatório apresenta apenas a quantidade de Consórcios Finalitários que preveem suas atividades nesse escopo, sendo que, em muitos casos, a quantidade registrada é nula, indicando um rol de finalidades possíveis para as futuras pesquisas.

Entre os dados coletados sobre os Consórcios Públicos no país, na publicação de 2023, também são compartilhados os resultados da pesquisa sobre os desafios enfrentados. Os respondentes poderiam avaliar os desafios levantados pela CNM como médios ou grandes, ou refutá-los assinalando que não correspondem a um desafio³⁵. Nesse sentido, merece destaque que, de acordo com a maioria dos respondentes, por um lado, as disputas políticas não são consideradas um desafio; por outro, a descontinuidade de políticas de incentivo aos Consórcios por parte do Governo Federal e/ou dos governos estaduais é um grande desafio. A capacidade técnica deficitária dos municípios consorciados e a ausência ou deficiência de planejamento são entendidos como desafios médios.

Considerando-se a finalidade constitucional que os Consórcios Públicos apresentam, de gestão associada de serviços públicos entre os entes Federativos, aponta-se que estes arranjos interfederativos passaram por mudanças significativas ao longo do tempo na política brasileira e ainda vem passando por expressivas transformações. Evidenciam-se essas mudanças em relação às suas iniciativas, que caminham de um contexto isolado de alguns municípios, para o funcionando como resoluções mais administrativas, promovendo novas perspectivas para o atendimento de demandas comuns, supra e intermunicipais.

³⁵ Observa-se que a Tabela 23 da referida publicação, nomeada *Desafios enfrentados pelos Consórcios Públicos*, apresenta dados em desacordo com a redação do texto de análise (CNM, 2023). Somando-se aos demais conhecimentos desenvolvidos ao longo desta pesquisa de tese, foi considerado correto o texto de análise e julgado importante o seu registro nesta pesquisa.

A Confederação Nacional dos Municípios constitui um importante repositório com a proposta de acompanhar o comportamento da constituição e da manutenção de Consórcios Públicos. Contudo, os estudos técnicos apresentam uma análise por Estados e macrorregiões do país; conseqüentemente, esse é o nível de desagregação das informações compartilhadas. Uma vez que os dados cadastrais estão acessíveis somente de modo individual, por meio da ficha técnica de cada Consórcio, foi realizado o levantamento apenas dos estabelecidos e sediados na Região Sul, apresentado no tópico a seguir.

3.3.3 Levantamento dos Consórcios Públicos na Região Sul

A pesquisa documental sobre os Consórcios Públicos estabelecidos e sediados nos três estados da Região Sul do Brasil (Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná), apresenta como principal fonte de dados o Observatório dos Consórcios Públicos Intermunicipais da Confederação Nacional dos Municípios (CNM). Identificou-se que, ao todo, foram registrados 158 Consórcios Públicos no período de levantamento de outubro de 2021 a abril de 2022³⁶. A organização territorial do IBGE, por meio da Região de Influência das Cidades (REGIC), de 2018, e das Regiões Imediatas e Intermediárias, de 2017, serviu como base para a análise comparativa entre os estados.

Os dados foram coletados a partir do registro do município-sede no mapa *online* do Observatório, onde é disponibilizada uma ficha técnica com informações específicas sobre cada Consórcio: o nome e a sigla, o endereço do *site*, o CNPJ, a natureza jurídica, se o Consórcio é regido pela Lei nº 11.107/2005, a situação do imóvel do seu centro administrativo, a data de sua constituição, os entes consorciados, as finalidades de atuação, a população atendida, a abrangência territorial e o regime de contratação dos funcionários.

Posteriormente, os dados foram organizados em planilha, a fim correlacionar as informações e auxiliar na descrição do fenômeno dos Consórcios Públicos por meio da elaboração de gráficos sínteses. Também se realizou o mapeamento dos

³⁶ Esse levantamento contou com o auxílio da Bolsista de Iniciação Científica Lara Fonseca Flôr, graduanda em Arquitetura e Urbanismo na UFRGS. Disponibilizado em: <https://zenodo.org/records/13828976>.

Consórcios Públicos (município-sede e municípios consorciados) em Sistemas de Informação Geográfica (SIG), por meio do *software* QGIS. A conferência de algumas informações foi realizada por meio dos *sites* dos próprios Consórcios.

Observou-se que 90% dos Consórcios Públicos levantados apresentaram um endereço eletrônico e eles encontram-se, em sua maioria, vigentes e atualizados. Esse fato pode ser associado à regulamentação dos Consórcios Públicos, que os obriga a estabelecer “procedimentos que garantam transparência da gestão econômica e financeira de cada serviço em relação a cada um de seus titulares, [...]” (art. 33, Decreto nº 6.017/2007).

Frente aos 158 Consórcios identificados, destaca-se que o estado do Rio Grande do Sul (RS) apresenta 43 Consórcios intermunicipais; o estado de Santa Catarina (SC) apresenta 45 Consórcios, sendo quatro interestaduais e 41 intermunicipais; e o estado do Paraná (PR) apresenta 70 Consórcios, dos quais dois são interestaduais, 67 intermunicipais e um deles não apresentou informações sobre os entes cadastrados.

Nota-se que a data de constituição desses Consórcios Públicos pode ser diretamente relacionada com os marcos legais do país (Figura 14). O primeiro período destacado inicia em 1988 e está relacionado às mudanças no desenho federativo estabelecido pela Constituição Federal, a partir das quais os municípios são elevados à categoria de entes federados e ocorre a municipalização dos serviços públicos. Apenas um Consórcio Intermunicipal foi instituído anteriormente, em 1974, com atuação na área da saúde e sede localizada em Umuarama/PR. Uma década depois, no segundo período, os Consórcios Públicos e os convênios de cooperação passaram a ser previstos na Constituição, através da Emenda Constitucional nº 19/1998. A partir desse ano nota-se um aumento de registros, especialmente em SC. Por fim, o terceiro e mais expressivo período tem como base o ano de promulgação da regulamentação específica para os Consórcios, por meio da Lei nº 11.107/2005.

A partir da Figura 13, observa-se, em relação aos municípios consorciados por estado, que o RS apresenta 440 municípios consorciados, correspondendo a 88,5%, do total de 497 municípios; já SC e PR, respectivamente, com 295 e 399 municípios, apresentam 100% dos seus municípios consorciados. Essa diferença em relação ao território gaúcho também se destaca ao comparar-se o menor número de Consórcios

de que os municípios participam e a menor concentração de Consórcios por municípios-sede.

Nesse sentido, no estado do RS, poucos municípios participam de mais de um Consórcio. Quando isso ocorre, chegam a participar de no máximo três ou quatro Consórcios. Do total de municípios, 43 participam de três Consórcios e 20 municípios participam de quatro Consórcios. Essa confluência ocorre, por um lado, nos municípios localizados na porção norte das Regiões Intermediárias de Ijuí e Passo Fundo, na fronteira com o Oeste Catarinense, justamente onde a malha municipal é mais fragmentada. Nesse caso, ressalta-se que os municípios apresentam menor dimensão territorial e maior proximidade entre os centros urbanos vizinhos. Por outro lado, a confluência de consorciamento ocorre nos municípios localizados na Metade Sul do estado, entre as Regiões Intermediárias (Regint) de Pelotas e de Santa Maria, cuja dimensão territorial dos municípios é mais abrangente e cujos centros urbanos encontram-se mais distantes.

A partir da recorrência dos Consórcios no RS, não é possível identificar um único padrão espacial. Pode-se verificar alguns aspectos, de modo mais evidente, quando analisada a localização dos municípios menos consorciados, especialmente aqueles sem qualquer participação – encontram-se mais próximos de polos regionais, ou seja, das cidades com maior centralidade na rede urbana e que dão nome às Regiões Intermediárias. Nesse cenário, segundo o estudo da REGIC de 2018 (IBGE, 2020b), destacam-se os municípios adjacentes a Passo Fundo e a Caxias do Sul, duas cidades classificadas como Capitais Regionais de Nível B, cuja configuração da hierarquia da rede urbana do Estado está abaixo apenas da Metrópole, a capital Porto Alegre. Também se observa a ausência de municípios consorciados na Região Intermediária de Uruguaiana e que a Região Metropolitana de Porto Alegre possui poucos Consórcios.

No estado de SC, existe um alto índice de consorciamento dos municípios; a maioria (100 municípios) participa de, pelo menos, quatro Consórcios ao mesmo tempo. Percebe-se que essa concentração é mais expressiva na Região Intermediária de Criciúma, cujo município de Orleans registra o maior número de consorciamentos, abrangendo o total de oito Consórcios. Na mesma região, ganham destaque os municípios de Cocal do Sul, Siderópolis e Treviso, participantes de sete Consórcios cada. Em seguida, a maior concentração de consorciamento por município é

observada na Região Intermediária de Chapecó, especialmente nos municípios adjacentes a Chapecó (Capital Regional de Nível B) e próximos do território gaúcho, como Águas de Chapecó, que faz parte de sete consórcios. Ainda nessa região, salienta-se a recorrência de consorciamento nos municípios adjacentes a São Miguel do Oeste (Centro Sub-regional de Nível A), que ficam próximos do território paranaense e da fronteira com a Argentina.

Diferentemente do RS, nota-se que os municípios catarinenses que participam de mais consórcios encontram-se nas imediações das cidades com maior centralidade na rede urbana – exceto os municípios da Região Intermediária de Florianópolis, capital estadual, classificada como Metrópole pela REGIC. Outrossim, a menor recorrência está nos municípios próximos às cidades de Blumenau e Joinville, ambas classificadas como Capitais Regionais de Nível B pela REGIC. No entanto, nas duas regiões, nota-se expressivo consorciamento às cidades-polo das Regiões Imediatas – por exemplo, em torno de Mafra (Centro Sub-regional de Nível B) e de Rio do Sul (Centro Sub-regional de Nível A), respectivamente. Esse cenário evidencia a importância dos Consórcios Públicos no interior do território brasileiro, longe das capitais e das regiões metropolitanas, visto que esses espaços urbanos encontram-se, frequentemente, distantes dos recursos e da tomada de decisões relacionadas às políticas públicas.

Nesse mesmo sentido, observa-se que, no estado do Paraná, repete-se o padrão de “interiorização” em relação à frequência de consorciamento dos municípios. Assim como SC, o PR tem um alto índice de municípios consorciados. Com exceção de Foz do Iguaçu e Santa Terezinha do Itaipú, que participam de apenas um Consórcio, os demais integram no mínimo dois Consórcios. A maioria dos municípios chega a participar de quatro (143 municípios) e três (134 municípios) Consórcios ao mesmo tempo.

Apesar do expressivo número de consorciados, nota-se uma diferenciação interna no território do Estado paranaense. Os municípios localizados na Região Intermediária de Curitiba (capital estadual e Metrópole) e na Região Intermediária de Ponta Grossa (Capital Regional Nível C) são menos consorciados que os demais. Entretanto, o maior volume corresponde à Região Intermediária Maringá, mais especificamente nas Regiões Imediatas de Paranacity-Colorado e Maringá. Nesta

última, encontra-se o município de Ângulo, que integra sete Consórcios, sendo o município mais consorciado do Estado.

Na análise acerca da organização na rede urbana dos municípios que sediam os Consórcios (Figura 13), em relação à sua classificação pela REGIC (Figura 15), observa-se a predominância em Centros Locais, ou seja, no nível mais elementar de centralidade da rede urbana segundo os estudos da REGIC. Em seguida, evidencia-se a incidência de sedes nos Centros Sub-regionais de Nível A e B, que representam uma hierarquia intermediária na rede urbana.

No RS, o total 41 municípios sediam os 43 Consórcios gaúchos. Apenas os municípios de Bagé (Centro Sub-regional de Nível A) e Seberi (Centro Local) sediam concomitantemente dois Consórcios. Nota-se, além da significativa distribuição de sedes por municípios, que a maioria delas está localizada em Centros Locais. Como já mencionado, chama a atenção que apenas no RS as Capitais Regionais de Nível B não sediam, nem participam dos Consórcios.

Em SC, registra-se 34 municípios-sede para os 45 Consórcios. A concentração de sedes ocorre principalmente nos locais de maior centralidade da rede urbana. Observa-se que Florianópolis (Metrópole), Criciúma (Capital Regional de Nível B), Chapecó (Capital Regional de Nível B) e São Miguel do Oeste (Centro Sub-regional de Nível A) chegam a sediar até três Consórcios. Por sua vez, Tubarão (Capital Regional de Nível C), Lages (Capital Regional de Nível C), Rio do Sul (Centro Sub-regional de Nível A) e Capinzal (Centro Local) chegam a sediar até dois Consórcios.

No PR, a concentração de Consórcios por município-sede é ainda mais expressiva; no total, são 51 municípios-sede para os 70 Consórcios. A capital do estado, Curitiba (Metrópole), sedia concomitantemente quatro Consórcios; Londrina (Capital Regional de Nível B) e União da Vitória (Centro Sub-regional de Nível A) sediam três; e outros doze municípios são sedes de até dois Consórcios ao mesmo tempo. Assim como no estado vizinho, SC, nota-se a concentração de sedes nos locais de maior centralidade da rede urbana, sendo que os 19 Consórcios sediados exclusivamente por um município situam-se em Centros Locais. Nesse sentido, é possível reforçar o padrão de “interiorização” dos Consórcios também em relação aos municípios-sede.

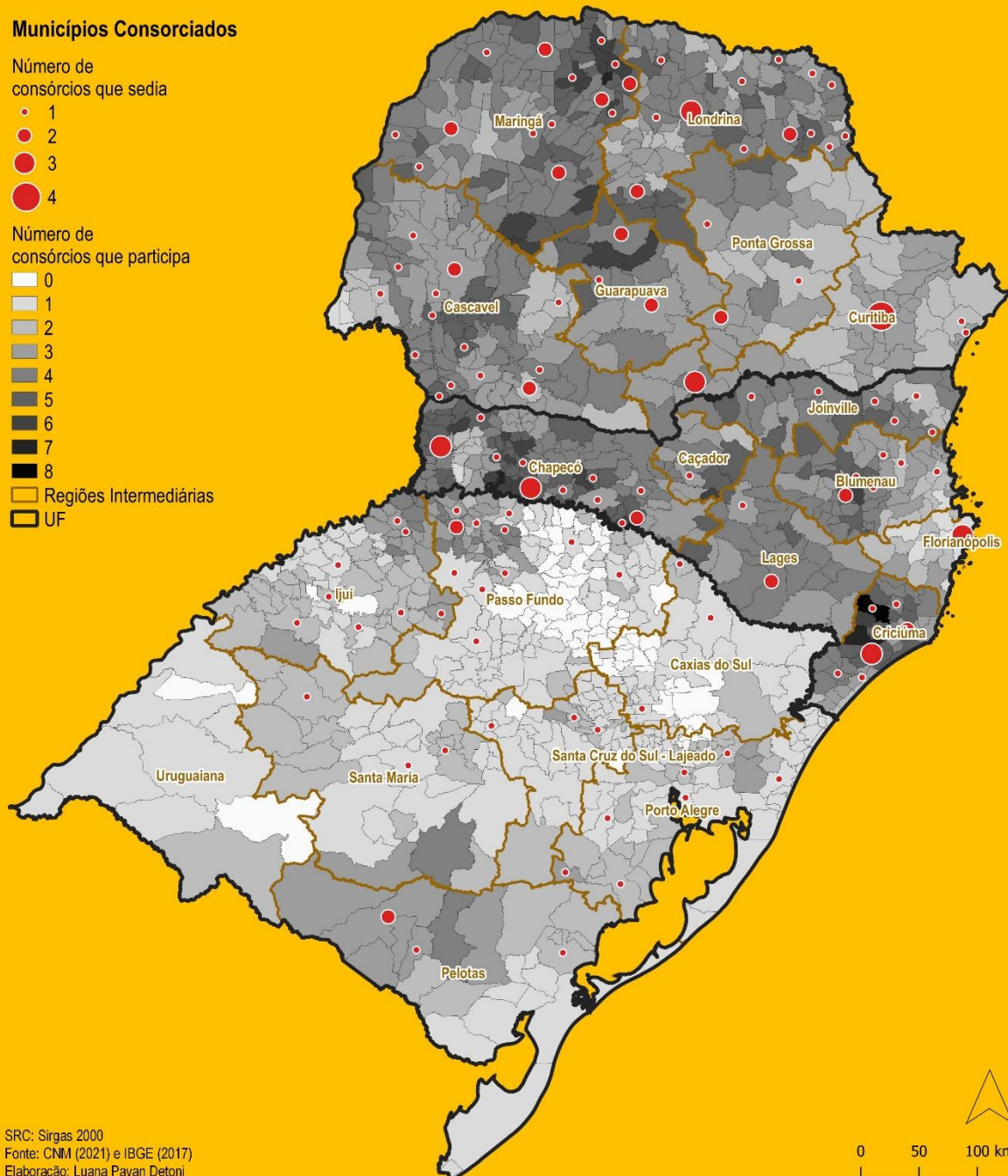
Ressalta-se que a conferência de informações apresentadas com base no Observatório da CNM, realizada por meio do *site* de cada Consórcio, revelou certa

disparidade na listagem de municípios membros dos Consórcios, especialmente no estado do RS. Isso pode ser associado à dinâmica dos entes consorciados de acordo com os interesses específicos, determinados anualmente pelos Contratos de Rateio ou estabelecidos pelos Contratos de Programa. No entanto, foi possível confirmar a maioria dos municípios-sede indicados, evidenciando, assim, uma maior permanência nesse aspecto da gestão dos Consórcios.

De acordo com a natureza jurídica, a maioria dos Consórcios estabelecidos na Região Sul são públicos de direito público e regidos pela Lei nº 11.107, de 2005. Como exceção, foram identificados os seguintes números de Consórcios Públicos de direito privado: 11 no PR, dos quais sete têm atuação na área da saúde; dois em SC, um na área da saúde e outro na área de resíduos sólidos e meio ambiente; e apenas um no RS, na área da saúde. Também foram registrados três Consórcios no PR e um em SC que não são regulamentados pela Lei dos Consórcios, reconhecidos como Consórcios Administrativos. Ainda, vê-se pertinente sublinhar que algumas fichas técnicas disponibilizadas no Observatório da CNM não apresentaram essas informações sobre a natureza jurídica e o regimento da lei.

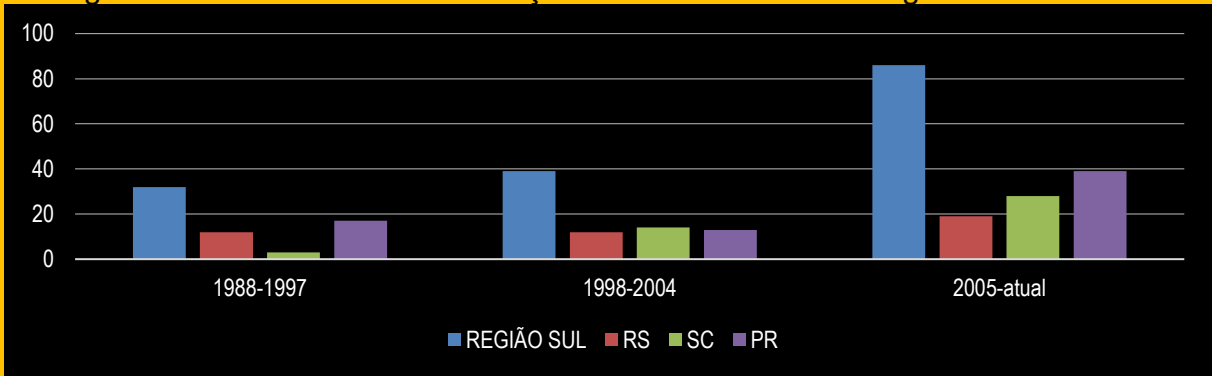
No RS, a maioria dos Consórcios são multifinalitários, ou seja, indicam duas ou mais finalidades de atuação; diferentemente dos outros dois estados da Região Sul, em que os Consórcios atuam predominantemente com uma única finalidade. Ao todo, foram identificadas 32 finalidades previstas na ficha técnica dos 158 Consórcios levantados. Para a análise, elas foram agrupadas por afinidade em oito categorias principais: (1) saúde e assistência social: saúde, assistência social, infância e adolescência, idoso e previdência; (2) meio ambiente: meio ambiente e defesa civil; (3) saneamento e infraestrutura: resíduos sólidos, infraestrutura, saneamento água, saneamento esgoto e saneamento drenagem pluvial; (4) serviços urbanos: habitação, iluminação pública/energia, planejamento urbano, mobilidade/trânsito; (5) cultura e turismo; (6) agricultura e segurança alimentar; (7) educação e esporte; e (8) desenvolvimento regional: elaboração e captação de projetos, desenvolvimento regional, desenvolvimento econômico, desenvolvimento econômico e social. Além dessas categorias, foram identificadas outras áreas de atuação mais específicas, como os serviços de inspeção municipal, tecnologia, segurança pública, escola de governo, contabilidade e assistência jurídica.

Figura 13 – Mapa dos municípios consorciados e sede na Região Sul do Brasil.



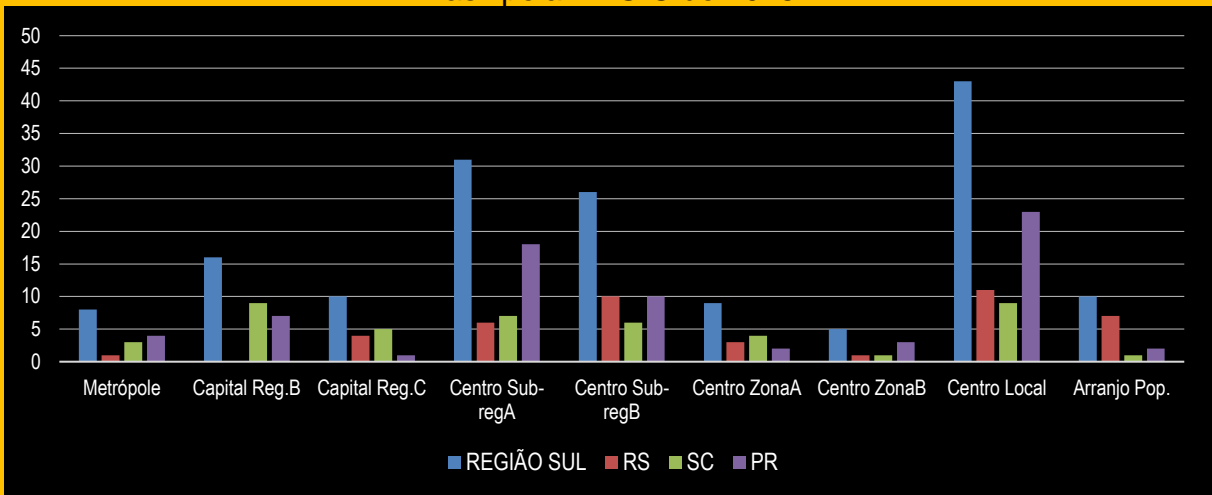
Fonte: Observatório da CNM (2021). Elaborado pela autora em 2022.

Figura 14 – Períodos de constituição dos Consórcios na Região Sul do Brasil.



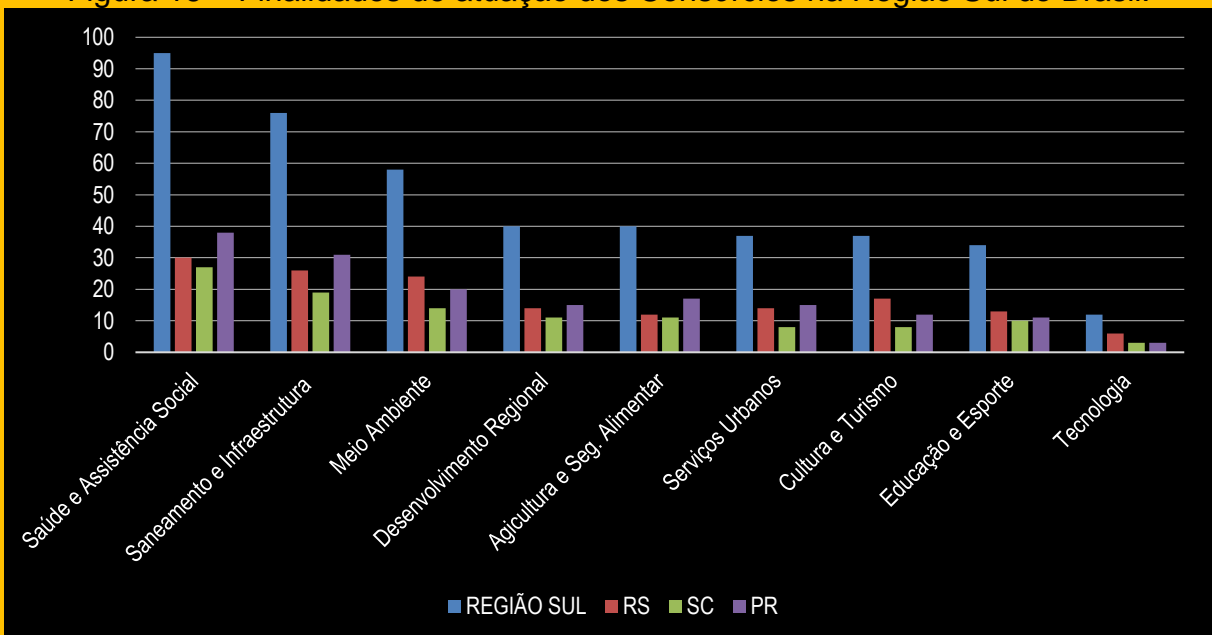
Fonte: Observatório da CNM (2021). Elaborado pela autora em 2022.

Figura 15 – Classificação dos municípios-sede dos Consórcios na Região Sul do Brasil pela REGIC de 2018.



Fonte: Observatório da CNM (2021) e IBGE (2020). Elaborado pela autora em 2022.

Figura 16 – Finalidades de atuação dos Consórcios na Região Sul do Brasil.



Fonte: Observatório da CNM (2021). Elaborado pela autora em 2022.

Com base nessa organização inicial, elaborou-se uma síntese para visualizar a porcentagem de atuação sobre o conjunto de Consórcio por estados e pelo somatório da Região Sul (Figura 16). A partir disso, é possível visualizar a predominância, nos três estados, da área de saúde e assistência social, seguida pelas áreas de saneamento e infraestrutura e de meio ambiente. As áreas de segurança alimentar, serviços urbanos, cultura e turismo, educação e esportes também se destacam no conjunto dos registros na Região Sul. Entretanto, há certa variação na predominância das áreas quando analisadas por estado.

Traçando um *ranking* a partir do maior número de atuações indicadas nos Consórcios por Estado, é possível destacar: (i) o Consórcio Intermunicipal Multifinalitário da Associação dos Municípios da Região Carbonífera – CIM AMREC, sediado no município de Criciúma/SC, que chega a indicar 26 finalidades de atuação; (ii) o Consórcio Público Intermunicipal de Atenção à Sanidade Agropecuária, Desenvolvimento Rural e Urbano Sustentável da Região Central do Estado do Paraná – CID CENTRO, sediado no município de Pitanga/PR, que indica 24; e (iii) o Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha – CISGA, sediado no município de Garibaldi/RS, com 20.

Nesse sentido, é preciso apontar que as finalidades de atuação cadastradas no Observatório da CNM podem apresentar uma relação com o previsto na regulamentação dos Consórcios, por meio do Protocolo de Intenções e do Estatuto. No entanto, na maioria das vezes, esses registros não estão de acordo com as atividades que realmente são desempenhadas. Através do *site* de cada Consórcio, foi possível verificar essa questão com base no histórico de formação, na atualização das notícias, nos editais de licitações e nos contratos.

A partir dos registros obtidos nas páginas na *web* dos Consórcios, foi possível identificar a predominância de apenas uma área de atuação em muitos dos Consórcios que indicam várias finalidades, destacando-se ainda mais os serviços na área da saúde. Sobre essa área em específico, observaram-se algumas subcategorias com base nos serviços desempenhados: (i) compras compartilhadas de medicamentos e insumos hospitalares; (ii) credenciamento e prestação de serviços especializados, como consultas e exames; e (iii) transporte com locação de ambulância.

A organização territorial das políticas públicas de saúde e assistência social pode ser considerada o exemplo de coordenação e cooperação federativa mais avançado no país, desde a regulamentação na década de 1990, através do Sistema Único de Saúde (SUS) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Entretanto, as ações pontuais e estratégicas realizadas por meio dos Consórcios Públicos, de certa forma, denunciam a falta de instâncias de planejamento nessas áreas, que deveriam ser pautadas por processos de diagnósticos e prognósticos e, assim, ter propostas mais assertivas.

Destaca-se que tanto os serviços na área da saúde, quanto na área de saneamento básico são mencionados na Lei dos Consórcios (Lei nº 11.107/2005). Simultaneamente, isso evidencia a potencialidade da estratégia de cooperação para implementação desses serviços, ao passo que pode representar um processo de indução na promoção das políticas públicas. Lado outro, essa indução ocorre a partir do âmbito nacional e o governo dos estados analisados não têm evidenciado uma participação efetiva na criação e gestão dos Consórcios Públicos. Em relação à terceira área de atuação mais habitual, a de meio ambiente, as regionalizações estão pautadas por condicionantes ambientais, como Bacias Hidrográficas, Rios e Vales. Por exemplo, o Consórcio Intermunicipal de Defesa do Rio Camaquã (CIDERCA), no RS, o Consórcio Intermunicipal de Saneamento Ambiental (CISAM-SUL), em SC, e o Consórcio Intermunicipal para a Conservação da Biodiversidade da Bacia dos Rios Xambrê e Piquiri (CIBAX), no PR.

Nos três estados, observou-se a importância das associações municipais para os processos de cooperação territorial, uma vez que muitos Consórcios apresentam essa relação no registro de seus nomes e na correspondência entre seus municípios membros. Isso ocorre de forma mais expressiva em SC, onde algumas associações municipais apresentam, em seus quadros de ações, a criação e gestão de Consórcios, como a Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina (AMOSC)³⁷, que estabelece três Consórcios Intermunicipais: um na área de Saúde – Consórcio Intermunicipal de Saúde do Oeste de Santa Catarina (CISAMOSC); um em Desenvolvimento Econômico, Social e Meio Ambiente – Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Econômico Social e Meio Ambiente (CIDEMA); e um de

³⁷ Ver mais em: <https://amosc.org.br/>

Gerenciamento Ambiental – Consórcio Intermunicipal de Gerenciamento Ambiental (IBERE).

A partir das análises dos Consórcios Públicos localizados nos municípios do Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná, dois aspectos se destacaram. O primeiro aspecto relaciona-se à organização espacial: nota-se a associação desses arranjos interfederativos, sobretudo de modo intermunicipal, aos distintos processos de regionalização que apontam para padrões singulares de “interiorização”. Isso ficou evidente tanto na recorrência de municípios consorciados em regiões afastadas das capitais estaduais e das regiões metropolitanas – especificamente no caso do RS, também afastadas das cidades polo-regionais –, com significativa hierarquia na rede urbana do estado, quanto pela análise da hierarquia urbana dos municípios-sede, predominantemente em Centros Locais.

Acrescenta-se ao relato desse padrão de “interiorização”, o contexto das cidades pequenas no que tange à dificuldade de acesso às políticas públicas. Nesse sentido, a cooperação interfederativa pode ser vista como uma estratégia para promover a organização de oferta de serviços e equipamentos públicos, amenizando tais demandas. Na presente análise dos Consórcios Públicos, não foi possível identificar um papel efetivo do governo estadual, o que evidencia a ausência de uma instância de planejamento na escala regional.

Dessa forma, ressalta-se a consideração acerca do segundo aspecto deste estudo da Região Sul, sobre as formas de atuação no território dos Consórcios. Elas devem ir além do compartilhamento básico de funções entre os municípios, e necessitam de relações de coordenação entre os governos estaduais e municipais, de modo a visibilizar e atenuar as desigualdades regionais.

De acordo com as bases teóricas e as categorias de análise, por um lado, vislumbra-se a possibilidade de os entes Federados unirem forças para promover o planejamento, assim como uma gestão mais adequada das políticas públicas, com autonomia e coesão. Por outro lado, as ações de cooperação interfederativa vêm sofrendo, cada vez mais, transformações de cunho neoliberal, que repercutem na privatização do Estado e dos bens comuns. Essa perspectiva político-ideológica também reverbera em processos individualizadores, agravando progressivamente um instrumento como os Consórcios, que precisa avançar na proposição de alternativas de governança para a devida descentralização e controle social.

4 CONSORCIAMENTOS NO RIO GRANDE DO SUL: ATORES-REDES E EFEITOS NO TERRITÓRIO

A cooperação no federalismo brasileiro e a sua relação com as cidades pequenas demonstra que os Consórcios Públicos são frutos de dinâmicas entre os atores neles envolvidos e suas respectivas redes de interação, como explicitado nos capítulos anteriores. Desse modo, na etapa de desenvolvimento da pesquisa, busca-se compreender quem são estes atores-redes a partir da aproximação do contexto dos municípios do Rio Grande do Sul, assim como sua lógica de organização e seus efeitos no território.

Nesse sentido, inicialmente, é apresentada uma caracterização dos municípios gaúchos com base no processo de ocupação do território, na infraestrutura de transportes e histórico de emancipações municipais, que repercutem na organização da hierarquia urbana.

A dinâmica econômica é analisada de acordo com o Valor Agregado Bruto dos setores de serviços, indústria e agropecuário – principais atividades relacionadas à estrutura fundiária dos municípios. Para compreender sua configuração demográfica, observa-se a população total por patamares demográficos e as taxas de urbanização e de crescimento populacional entre os últimos censos demográficos do IBGE (2010-2022). Por fim, avalia-se o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (Idese) dos municípios.

A partir dessa caracterização geral, que revela uma notória distinção entre os municípios da metade sul e da metade norte do estado, verificam-se os arranjos territoriais e os atores-redes existentes no Rio Grande do Sul. Eles são destacados de acordo com suas afinidades com o planejamento e a gestão das políticas públicas, e pelas possibilidades de articulação de modo cooperado entre os municípios.

Esse delineamento é realizado por meio de análise documental e resulta na identificação de nove organizações principais: Associações de Municípios, Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs), Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas, Comitês de Bacias Hidrográficas, Regionais da Agropecuária, Regiões Turísticas, Regionais da Saúde, Consórcios Públicos Intermunicipais e Associação de Consórcios Públicos.

Em seguida, apresenta-se a pesquisa empírica³⁸ realizada a fim de pensar sobre os processos de consorciamentos no estado em conjunto com os atores-redes, na qual foram aplicadas as metodologias de entrevista semiestruturada e questionário. A entrevista semiestruturada (Apêndice A) buscou contemplar pessoas com experiência na constituição de Consórcios Públicos e, no mínimo, um ator de cada um dos arranjos territoriais identificados. No entanto, para os arranjos com organização territorial mais descentralizada e elevado número de representantes – como as Associações Municipais e os COREDEs –, optou-se pela aplicação de questionário (Apêndice B). Ainda, um segundo questionário foi elaborado de modo mais direcionado aos representantes e membros dos Consórcios Públicos (Apêndice C).

As respostas obtidas foram sistematizadas (Apêndices H, I e J) e analisadas, considerando as influências e os efeitos dos processos de cooperação identificados nas respostas dos membros dos arranjos territoriais do estado do Rio Grande do Sul. Com base nesse conjunto de respostas, também se observa a articulação e a avaliação dos Consórcios Públicos.

Em seguida, atenta-se para a perspectiva dos membros dos Consórcios e, a partir de suas respostas, apresentam-se os aspectos sobre a instituição e o funcionamento desses arranjos. Para a descrição das relações com as cidades pequenas e as implicações com o planejamento regional, foram somadas todas as visões. Por fim, procura-se fazer uma síntese acerca das apreensões internas e externas dos atores-redes consultados sobre as dinâmicas dos Consórcios Públicos.

³⁸ Submetida em agosto à Plataforma Brasil e aprovada em outubro de 2023 pelo Comitê de Ética em Pesquisa (CEP) da UFRGS em outubro de 2023. Certificado de Apresentação de Apreciação Ética (CAAE): 74019223.0.0000.5347. Número do Parecer: 6.497.566.

4.1 CARACTERIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL

Os municípios do Rio Grande do Sul apresentam como ancestrais quatro grandes vilas: Porto Alegre, Rio Grande, Rio Pardo e Santo Antônio da Patrulha (RS, 2018). A partir dessa primeira divisão político-administrativa em 1809, observou-se que a formação geográfica e demográfica dos municípios gaúchos está diretamente relacionada às atividades econômicas e aos processos de povoamento do território (Figura 17).

De acordo com Antonio Paulo Cargnin (2014), a sustentação econômica do sul do estado esteve vinculada à atividade da pecuária desde o início de seu povoamento pela população luso-brasileira. O gado foi introduzido pelos jesuítas na conformação dos Sete Povos das Missões³⁹ e progrediu pelas pastagens dos campos sulinos da região da campanha. Até a metade do século XIX, houve pujança do circuito do charque entre a região de Bagé (1846), com a criação de gado, e de Pelotas (1830), com a produção do charque, que era exportado pelo Porto de Rio Grande – primeira capital gaúcha (Gutierrez, 2004). No processo de defesa das fronteiras, a porção sul foi beneficiada com a estrutura ferroviária que ligava o Porto de Rio Grande a Uruguaiana, no extremo oeste rio-grandense (Figura 18).

A estrutura latifundiária começou a ser alterada diante da pacificação das fronteiras, somada à crise da pecuária e à próspera colonização. Os imigrantes alemães, em 1824, foram assentados nas proximidades de Porto Alegre, e os imigrantes italianos, em 1875, ocuparam a região da serra. A principal atividade econômica baseada na agricultura levou à formação de muitos núcleos populacionais para comercialização dos produtos. A partir de então passou a prevalecer uma nova estrutura fundiária com pequenas propriedades, baseada na diversidade econômica de uma agricultura colonial (Haesbaert, 1988).

A metade sul do estado, ainda marcada pela sua estrutura fundiária de grandes propriedades, cujos municípios também apresentam grandes porções territoriais, segue em declínio econômico e enfatiza até hoje o discurso de abandono (Cargnin,

³⁹ Localizados na porção noroeste do estado, em áreas então pertencentes à Espanha, os Sete Povos das Missões (São Nicolau, São Luís Gonzaga, São Miguel Arcanjo, São Francisco de Borja, São Lourenço, São João Batista e Santo Ângelo), constituídos pelas missões jesuítas nos séculos XVII e XVIII, são incorporados ao território português em 1801.

2014). Por outro lado, as regiões mais desenvolvidas do estado correspondem à porção noroeste, abrangendo atualmente a Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) e a Região da Serra Gaúcha, com maior centralidade em Caxias do Sul (1890) e Bento Gonçalves (1890). Cargnin (2014) aponta que o capital gerado pela economia colonial foi responsável pela industrialização nessas regiões, de modo setorialmente diversificado e dinâmico.

A porção norte do estado apresentou uma formação mais tardia; segundo Aldomar Arnaldo Rückert (2001), sua construção foi pautada pelos princípios positivistas do Partido Republicano Rio-Grandense, cuja tese econômica era de pequena propriedade agrícola com produção diversificada. Observou-se, em estudos mais recentes sobre a dinâmica territorial no Rio Grande do Sul, a configuração de um policentrismo⁴⁰, com cidades médias e intermédias, sobretudo nessa porção (Campos; Maraschin; Silveira, 2021).

Como parte desse estudo, Silveira *et al.* (2021a) destacam uma formação policêntrica equilibrada na porção noroeste do RS, com forte polarização de três cidades: Ijuí (1912), Santa Rosa (1931) e Santo Ângelo (1873). Os autores apontam que esses polos estão espacialmente bem distribuídos no território regional e desempenham funções complementares. Por sua vez, Silveira *et al.* (2021b) observaram um desequilibrado contexto policêntrico na porção norte do estado, marcado pelas cidades com maior centralidade: Passo Fundo (1857) e Erechim (1918), seguidas por Carazinho (1931) e Frederico Westphalen (1954).

Em suma, a origem da ocupação do território gaúcho pode ser explicada pelas diferenças de distribuição da população:

No sul, ela está concentrada predominantemente nas cidades de porte médio, refletindo o predomínio da atividade extensiva das grandes propriedades que criaram espaços rarefeitos e uma rede urbana dispersa. Nas regiões de pequena propriedade, em especial no norte do Estado, o parcelamento da terra gerou uma estrutura político-administrativa mais pulverizada. Essa distribuição fundiária resulta em maior densidade da rede urbana no norte em contraposição ao sul (RS, 2021, p. 14).

Seguindo essas influências, entre a dinâmica de formação territorial da metade sul e das porções norte, noroeste e nordeste do estado, verificou-se a constituição

⁴⁰ O policentrismo indica a existência de mais de um centro urbano em uma mesma região, essa compreensão foi utilizada como recurso metodológico para compreender a dinâmica territorial na escala regional do Rio Grande do Sul com base nas variáveis de dimensão morfológica e de dimensão funcional ou relacional (Campos; Maraschin; Silveira, 2021).

dos municípios na Região Central, polarizada pela cidade média de Santa Maria (1857), e na Região dos Vales do Rio Pardo e do Rio Taquari, respectivamente polarizadas pelas cidades médias de Santa Cruz do Sul (1877) e Lajeado (1891). Em consonância com o estudo do IBGE sobre a Região de Influência das Cidades (REGIC), de 2018 (Figura 19), a maioria das cidades que ocupam posições de maior centralidade fazem parte das primeiras gerações da genealogia dos municípios do estado (Figura 20).

Em destaque, encontra-se a capital do estado, Porto Alegre, classificada como MetrÓpole. Na sequência da hierarquia urbana, estão as cidades médias Caxias do Sul e Passo Fundo, classificadas como Capitais Regionais de nível B, e Lajeado, Santa Cruz do Sul, Santa Maria e Pelotas, como Capitais Regionais de nível C.

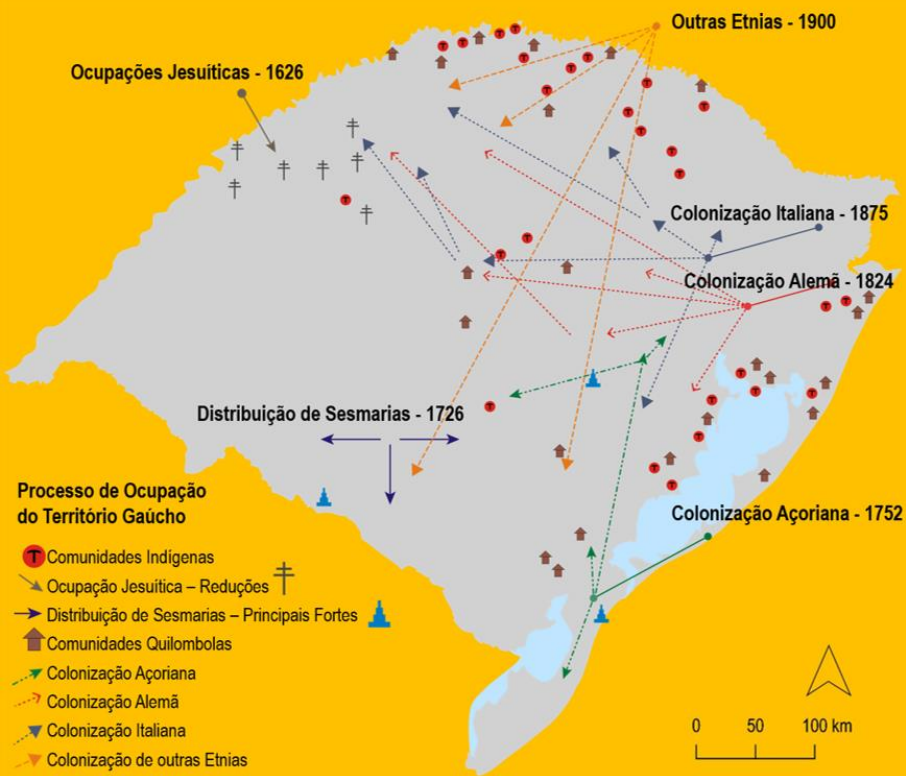
As cidades classificadas como Centro Sub-regional A e B também apresentam uma centralidade significativa em sua rede urbana regional. Nela estão as já mencionadas Santa Rosa, Santo Ângelo e Ijuí, a noroeste; Erechim e Carazinho, a norte; Bento Gonçalves, na Serra Gaúcha; e Uruguaiana, Bagé e Rio Grande, na metade sul. Ademais, o estudo de Silveira *et al.* (2021b) revela a predominância e diversidade de cidades pequenas, classificadas como Centros de Zona A e B e Centros Locais, sobretudo sua pulverização na metade norte do estado.

Como mencionado, os processos de emancipação também explicam essa caracterização dos municípios gaúchos. O mapa da Figura 20, além de destacar as primeiras gerações de municípios, mostra que essa divisão do território político-administrativo ocorreu de modo mais intenso a partir da segunda metade do século XX (RS, 2018). Até a década de 1960, o estado do Rio Grande do Sul registrava 151 municípios; em 1970, 231 municípios; e em 1980, mais precisamente em 1981, ocorreu a emancipação de apenas um novo município – Teutônia, oriundo de Estrela.

Nas duas décadas seguintes (1980-2000), o estado passou por uma profusão de emancipações, com a criação de mais de 100% de novos municípios, cuja primeira onda ocorreu em 1987-1988; a segunda em 1992; e a terceira em 1995-1996. Até 1990, estavam registrados 333 municípios; em 1996, o território estadual subdivide-se em 497 municípios, atingindo a atual conformação político-administrativa⁴¹.

⁴¹ O município de Pinto Bandeira, emancipado em 1996, voltou a ser distrito de Bento Gonçalves entre 2003 e 2012. A partir de 1º de janeiro de 2013, foi novamente instalado como município (RS, 2018).

Figura 17 – Mapa do processo de ocupação do Território Gaúcho.



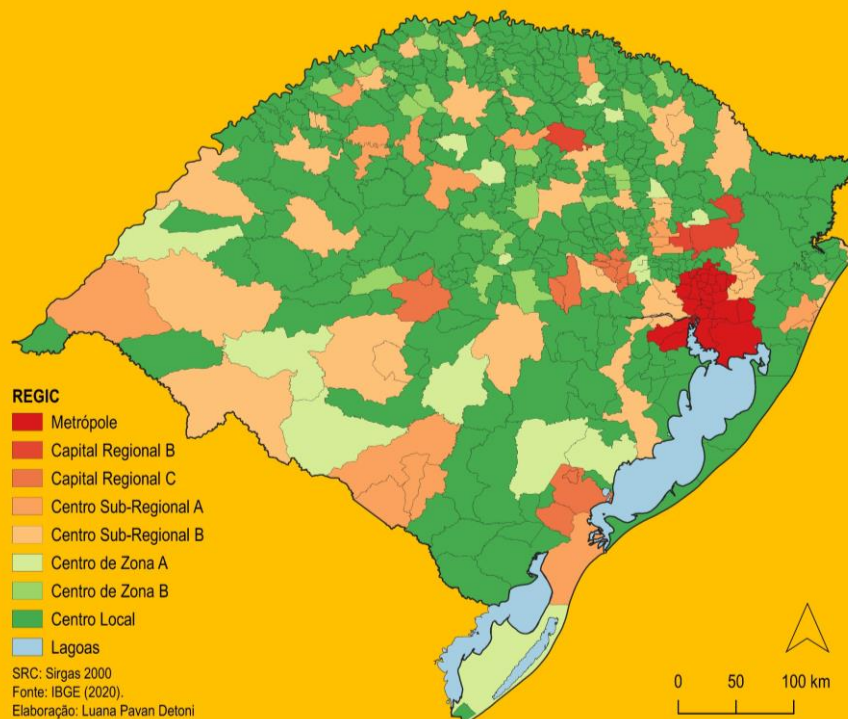
Fonte: RS (2021). Editado por Natália Marroni Marques em 2024.

Figura 18 – Mapa dos Modais de Transporte do Rio Grande do Sul.



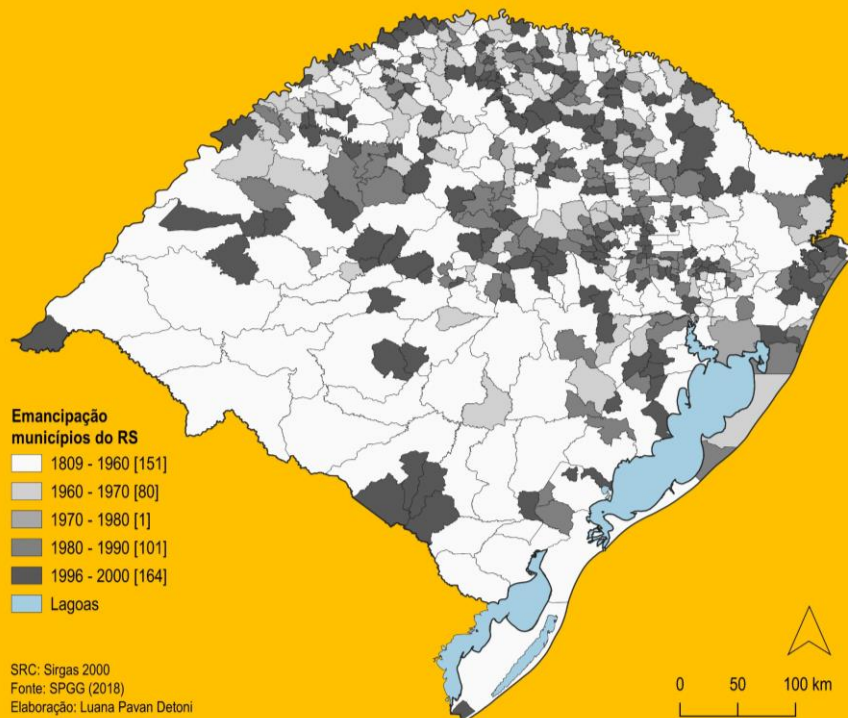
Fonte: RS (2021). Editado por Natália Marroni Marques em 2024.

Figura 19 – Mapa da Hierarquia Urbana pela REGIC de 2018 dos municípios do Rio Grande do Sul.



Fonte: IBGE (2020). Elaborado pela autora em 2024.

Figura 20 – Mapa das Emancipações dos municípios do Rio Grande do Sul.



Fonte: RS (2018). Elaborado pela autora em 2024.

Em paralelo ao contexto de ocupação do território gaúcho, à análise da formação de municípios e à configuração da hierarquia urbana, faz-se necessário apreender a dinâmica econômica, que está diretamente relacionada aos demais aspectos. Em linhas gerais, o Produto Interno Bruto (PIB) do RS é de aproximadamente R\$ 423 bilhões – 6,4% do PIB nacional –, sendo superado pelos estados de São Paulo (32,2%), Rio de Janeiro (10,2%) e Minas Gerais (8,8%) (RS, 2021).

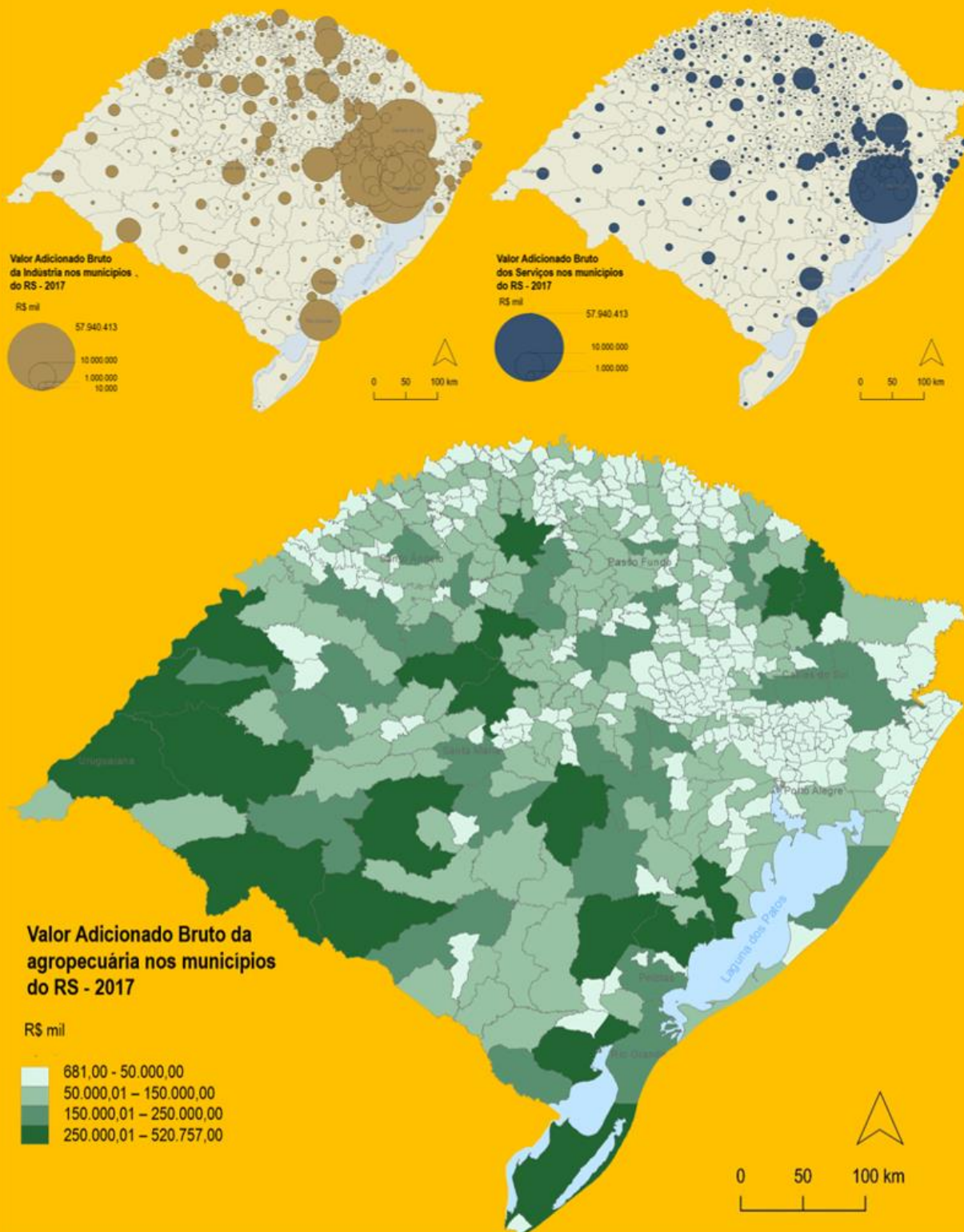
A estrutura setorial do Valor Adicionado Bruto (VAB) (Figura 21) aponta o fortalecimento nas últimas décadas no setor de serviços, destacado nas cidades de maior centralidade. No entanto, a economia gaúcha é impulsionada por outros dois setores, da Indústria da Transformação, que coloca em evidência a RMPA e a Região da Serra Gaúcha, e da Agropecuária, que destaca os municípios da Campanha Gaúcha.

Em relação ao VAB do setor Agropecuário, os maiores valores são dos municípios com concentração de estabelecimentos em áreas superiores a 500ha, ou seja, em latifúndios (Figura 22). Comparando-se as Figuras 21 e 22, vê-se que coincidem os municípios com os maiores VAB e estruturas fundiárias, o que se reforça ao observar o efetivo de bovinos para corte (Figura 23), em campos de pastagem, nesses mesmos municípios. Na agricultura, por sua vez, o cultivo predominante nessas áreas é o arroz, que mais recentemente vem dando espaço à soja (RS, 2021).

De modo inverso, observou-se a presença de estabelecimentos de agricultura familiar junto às pequenas propriedades (Figura 24). Ainda que sua produção seja muito diversa, a atividade agropecuária familiar é a grande responsável pela plantação de fumo e a criação de frangos, cuja dinâmica econômica é mais expressiva na região dos Vales do Rio Pardo e do Taquari, respetivamente (Faccin, 2020).

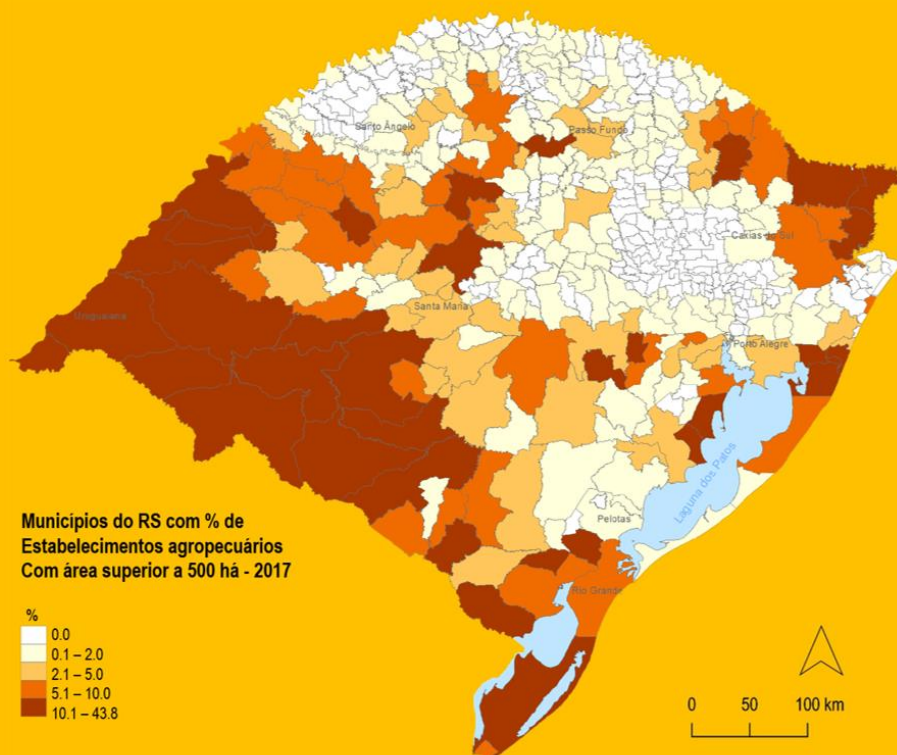
A maior concentração de estabelecimentos da agricultura familiar também pode ser associada aos municípios com menor taxa de população urbana (Figura 25). Os municípios mais urbanizados apresentam menor número de estabelecimentos da agricultura familiar, no entanto, maior número de efetivo de bovinos e plantações de arroz, evidenciando a diferença mais elementar entre as “cidades no campo” e as “cidades do campo” (Santos; Silveira, 2003). Os índices mais altos da urbanização correspondem aos municípios com mais expressão nos setores da indústria e dos serviços, como observado na análise do VAB.

Figura 21 – Mapa do Valor Adicionado Bruto (VAB) pelos setores da indústria, dos serviços e da agropecuária nos municípios do Rio Grande do Sul.



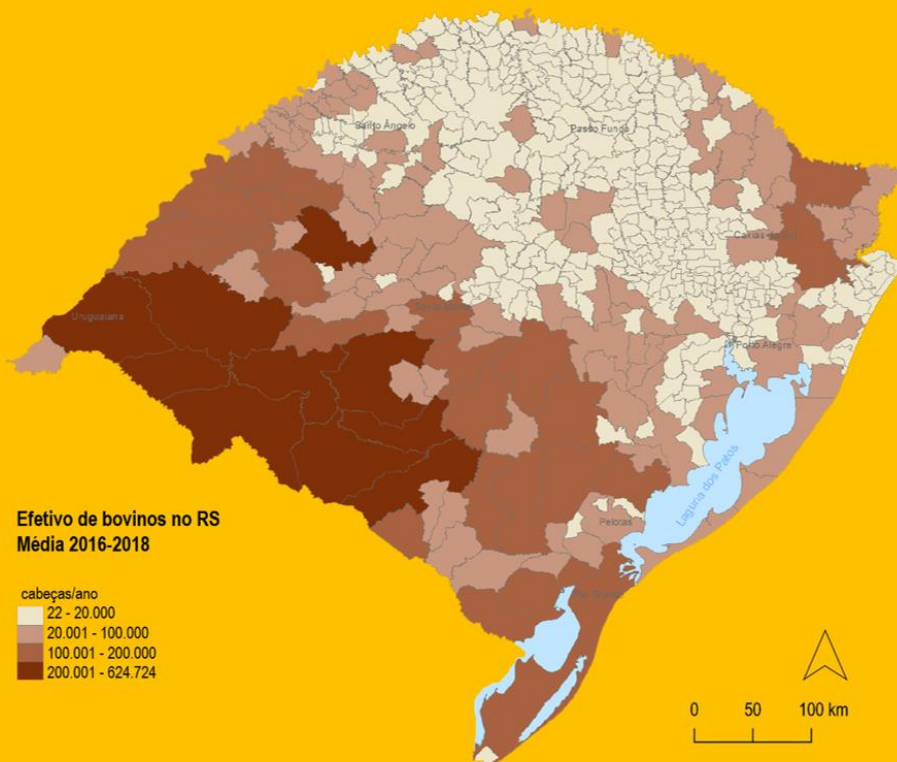
Fonte: RS (2021). Editado por Natália Marroni Marques em 2024.

Figura 22 – Mapa da estrutura fundiária dos municípios do Rio Grande do Sul.



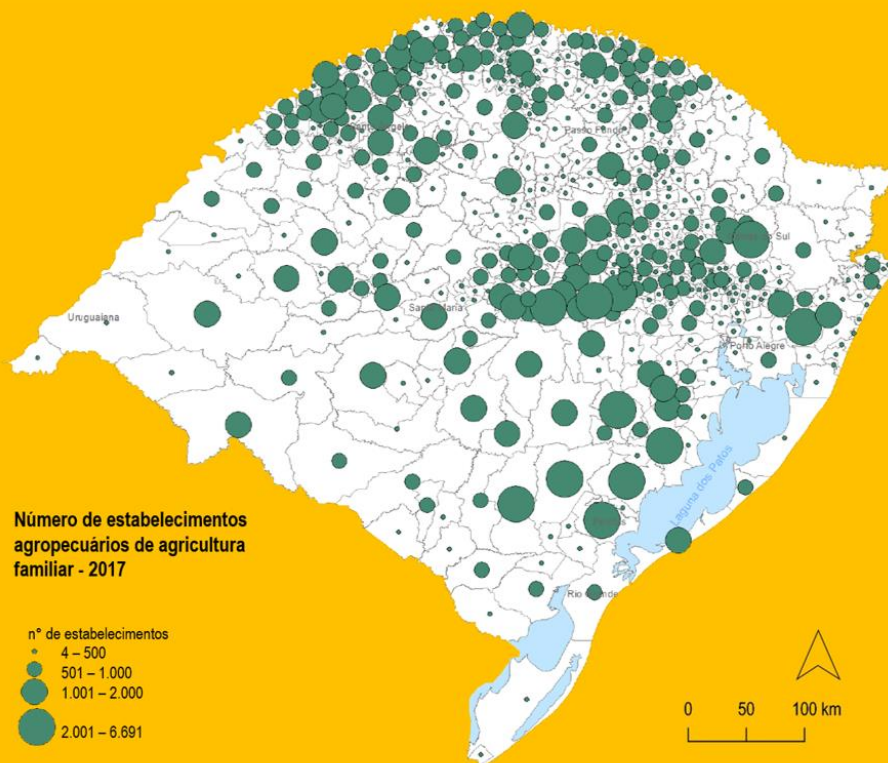
Fonte: RS (2021). Editado por Natália Marroni Marques em 2024.

Figura 23 – Mapa do efetivo de bovinos nos municípios do Rio Grande do Sul.



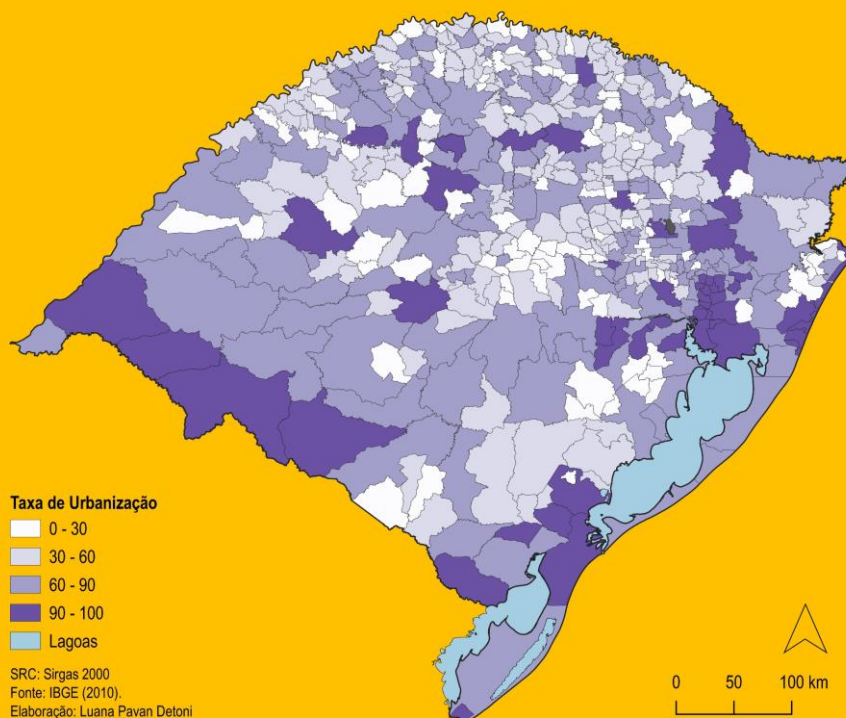
Fonte: RS (2021). Editado por Natália Marroni Marques em 2024.

Figura 24 – Mapa dos estabelecimentos agropecuários de agricultura familiar nos municípios do Rio Grande do Sul.



Fonte: RS (2021). Editado por Natália Marroni Marques em 2024.

Figura 25 – Mapa da Taxa de Urbanização nos municípios do Rio Grande do Sul.



Fonte: IBGE (2010). Elaborado pela autora em 2024.

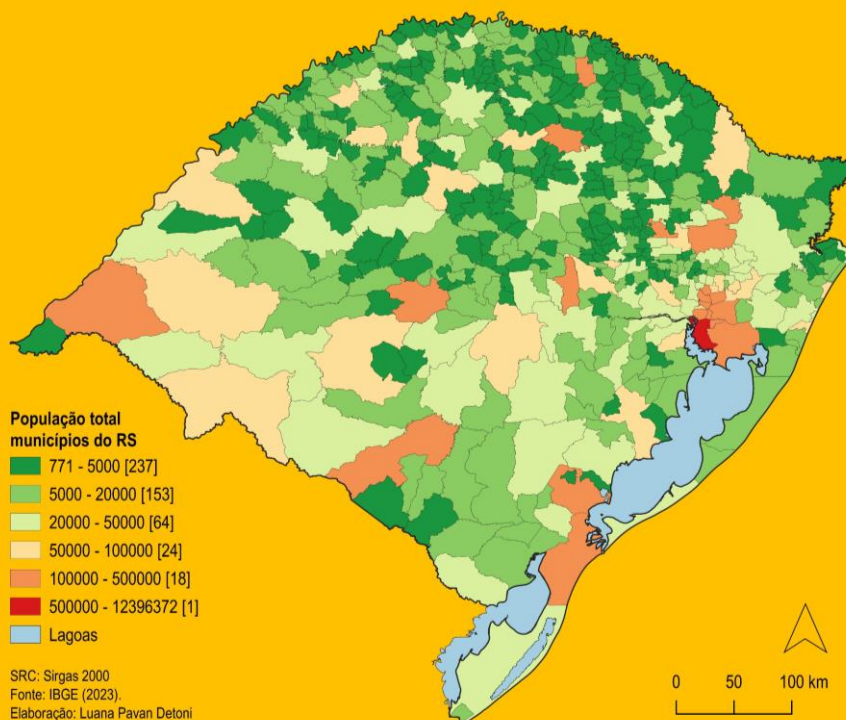
A análise da demografia dos municípios, apoiada no contexto histórico de emancipações e na dinâmica econômica, condiz com a predominância de cidades pequenas no RS. Na figura 26, é possível perceber que aproximadamente metade dos municípios (237) apresenta uma população (urbana e rural) abaixo de cinco mil (5.000) habitantes (IBGE, 2023). Se considerado o patamar populacional de até vinte mil (20.000) habitantes, são 390 municípios, quase 80% do total; se até cinquenta mil (50.000) habitantes, são 454 municípios, mais de 90% do total (IBGE, 2023).

Na faixa entre cem mil (100.000) e quinhentos mil (500.000) habitantes, destacam-se os polos regionais já mencionados: Caxias do Sul (463.501 hab.), Pelotas (325.685 hab.), Santa Maria (271.745 hab.), Passo Fundo (206.215 hab.), Rio Grande (191.900 hab.), Santa Cruz do Sul (133.230 hab.), Bento Gonçalves (123.151 hab.), Bagé (117.938 hab.), Uruguaiana (117.210 hab.) e Erechim (105.705 hab.). Também nesse recorte demográfico, encontram-se as cidades da Região Metropolitana de Porto Alegre: Canoas, Gravataí, Novo Hamburgo, Viamão, São Leopoldo, Alvorada, Cachoeirinha e Sapucaia do Sul. A única cidade acima desse patamar é Porto Alegre, com 1.332.845 habitantes.

Com base na dinâmica de crescimento populacional (Figura 27), no período entre os dois últimos censos demográficos (2010-2022), sobressai o dado de que 290 municípios gaúchos tiveram decréscimo populacional com taxas entre 0 e -2,2% (IBGE, 2010; 2023). Dentre essas cidades, encontram-se os grandes centros urbanos: Porto Alegre, Viamão, Alvorada e Novo Hamburgo, da Região Metropolitana; também Pelotas, Rio Grande e Uruguaiana; e muitas cidades pequenas, as mais afetadas se localizam na fronteira com a Argentina e com o Oeste Catarinense, e na porção central do estado – no limiar entre as metades norte e sul do estado.

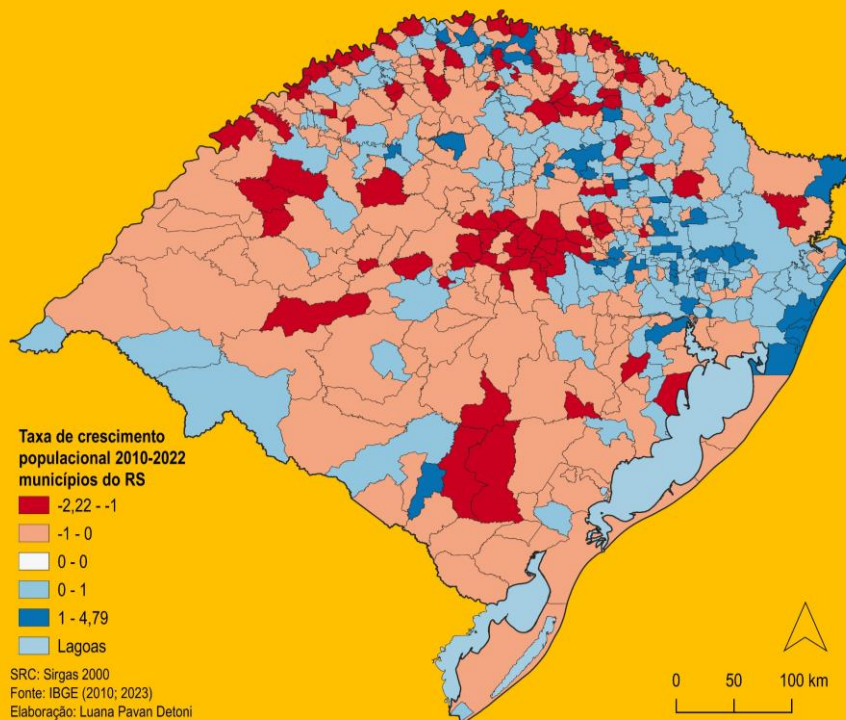
Em crescimento, destacam-se as cidades pequenas nas regiões próximas à capital gaúcha – no Vale do Taquari, na Serra Gaúcha e no Litoral Norte –, onde se verifica a maior taxa de crescimento do estado. Observa-se, ainda, certo vetor de crescimento nos municípios polarizados por cidades pequenas, entre Caxias do Sul e Passo Fundo e entre Passo Fundo e Cruz Alta.

Figura 26 – Mapa da população municipal por patamares demográficos no Rio Grande do Sul.



Fonte: IBGE (2023). Elaborado pela autora em 2024.

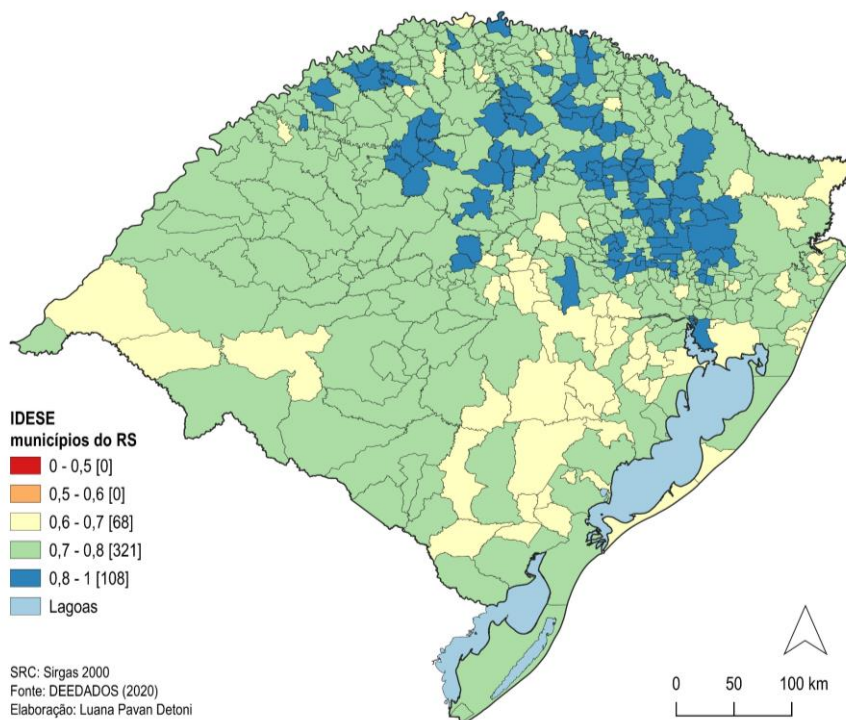
Figura 27 – Mapa da taxa de crescimento populacional nos municípios do Rio Grande do Sul.



Fonte: IBGE (2010; 2023). Elaborado pela autora em 2024.

Por fim, nessa breve caracterização dos municípios gaúchos, ressalta-se que a maioria dos municípios com crescimento demográfico positivo também se destaca na avaliação do Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (Idese) (Figura 28), com índices acima de 0,8 ou entre 0,7 e 0,8 (DEE, 2020). Com o objetivo de mensurar o grau de desenvolvimento dos municípios gaúchos, o Idese consiste no resultado do agrupamento, com a mesma ponderação, de três blocos de indicadores, agregando diferentes variáveis: (I) Educação (pré-escola, fundamental, médio, escolarização adulta); (II) Saúde (condições gerais, a partir de óbitos por causas evitáveis e por causas mal definidas; longevidade e saúde materno-infantil, a partir de consultas pré-natal e mortalidade); e (III) Renda (apropriação e geração).

Figura 28 – Mapa do Idese nos municípios do Rio Grande do Sul.



Fonte: DEE (2020). Elaborado pela autora em 2024.

Ao longo dessa caracterização, foi possível visualizar a histórica e geográfica divisão norte e sul do RS. A seguir, por meio do estudo dos atores-redes e seus arranjos territoriais, serão evidenciadas outras regionalizações fundamentais para a leitura e compreensão do estado, especialmente em relação às influências observadas nos processos de cooperação intermunicipal.

4.2 ATORES-REDES E ARRANJOS TERRITORIAIS EXISTENTES NO RIO GRANDE DO SUL

Os atores-redes podem remeter a uma variedade expressiva de humanos e não-humanos, de acordo com as abordagens de Latour (1999; 2012) e Venturini (2009; 2010). Nesta pesquisa, entretanto, optou-se por registrar os atores-redes estabelecidos entre os entes municipais, instituídos e regulamentados por leis e decretos. Embora a perspectiva desta análise seja via Estado, atenta-se que o Estado não é o único ator na produção das políticas públicas, como adverte Rorato (2016).

O Governo do Rio Grande do Sul apresenta várias propostas de regionalizações. Nesta tese, compreendidas pelos atores-redes devido à possível articulação com a cooperação interfederativa, destacam-se: os 28 Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDE), agrupados em nove Regiões Funcionais de Planejamento (RF); as duas Regiões Metropolitanas e as duas Aglomerações Urbanas; os 25 Comitês de Bacias, organizados em três Regiões Hidrográficas; as 15 Regionais da Secretaria Agricultura, Pecuária, Produção Sustentável e Irrigação; as 24 Regiões Turísticas; e a Regionalização da Saúde, dividida em sete macrorregiões, 18 coordenadorias regionais e 30 regiões.

Além desses arranjos territoriais estabelecidos de modo *top-down* pelas secretarias estaduais, tem-se as iniciativas *bottom up*, próprias dos municípios, como as 29 Associações de Municípios e a criação de sua Federação, a Famurs; os 45 Consórcios Públicos Intermunicipais constituídos e vigentes; e a Associação Gaúcha de Consórcios Públicos (AGCONP), que abrange 17 destes arranjos.

A seguir, cada um dos arranjos territoriais mencionado será descrito e mapeado, a fim de dar subsídios à análise das possíveis relações dos atores-redes com os processos de cooperação dos Consórcios Públicos.

4.2.1 Associações de Municípios do Rio Grande do Sul

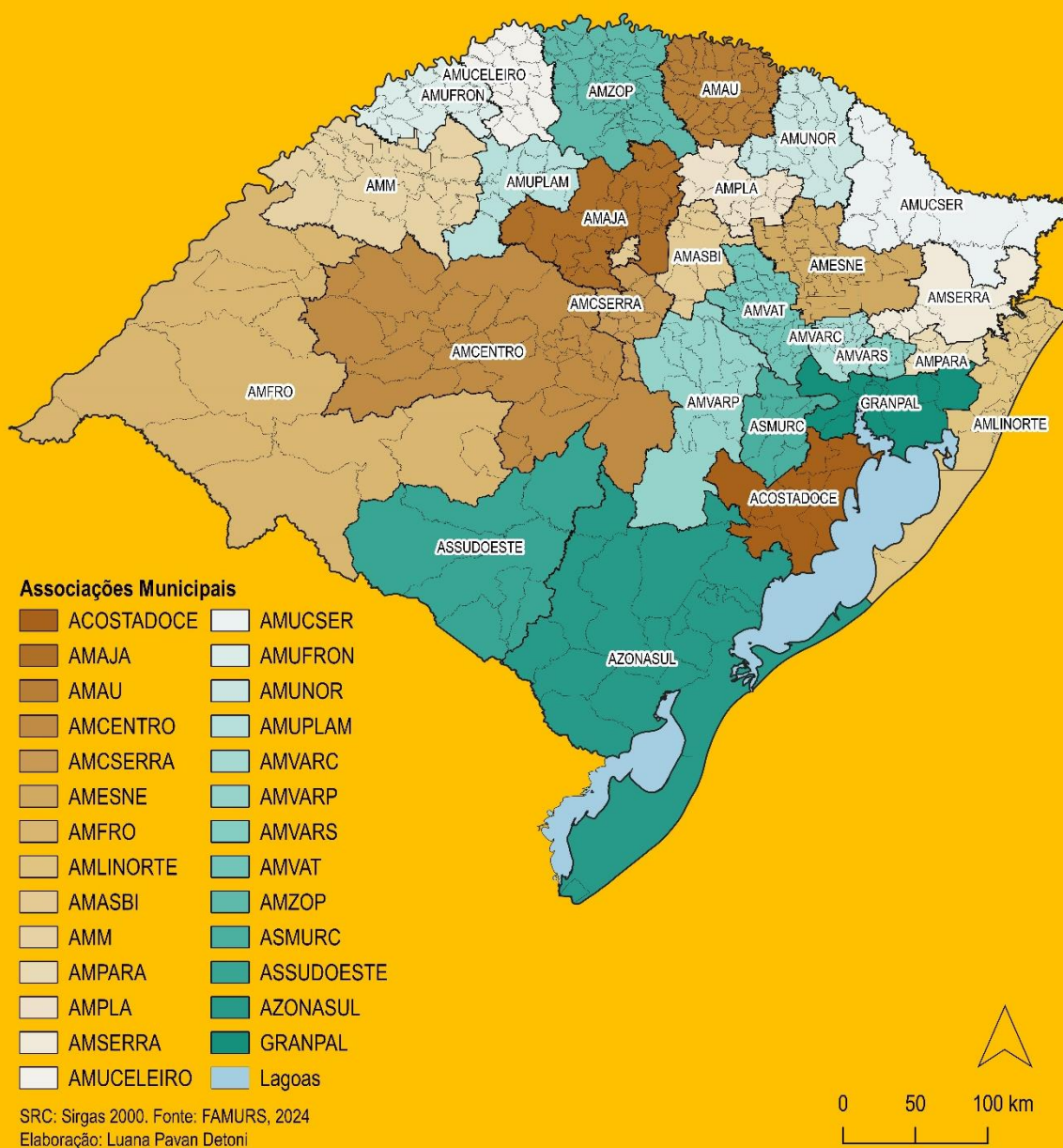
As Associações de Municípios correspondem aos primeiros arranjos do federalismo no Rio Grande do Sul. Em 1976, foram reconhecidas 23 associações com a criação da Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (Famurs) (RÜCKERT, 2001). Atualmente, são 29 (Figura 29), sendo a Famurs reconhecida como a “casa dos municípios gaúchos”. Historicamente, os principais atores são os prefeitos e as entidades político-partidárias locais, e o motivo-chave dessa rede de articulação consiste na busca por recursos.

Em 1977, os prefeitos reivindicaram maior participação dos municípios na divisão do Imposto incidente sobre a Circulação de Mercadoria (ICM), atual Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). No início da década de 1980, as associações conquistaram novos critérios de distribuição do referido imposto, cuja administração é estadual. Essa década também é marcada pela criação do jornal oficial da Famurs, “O Municipalista”, pelo começo de uma periodicidade de encontros, congressos e seminários. Em suma, os municípios procuravam somar forças para solicitar o aumento do repasse do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Nos anos 1990, a Famurs, além de dar seguimento às iniciativas de descentralização tributária e repasse de recurso aos municípios, articula questões vinculadas à infraestrutura rodoviária e aos serviços de saúde. A sua aproximação com as universidades, a parceria com os COREDEs e a instalação de sua sede em Porto Alegre promovem a composição das áreas técnicas e a qualificação de funcionários. Hoje, sua estrutura abrange ao todo 14 áreas: agricultura; assistência social; cultura e economia criativa; educação, esporte e lazer; gênero; inovação e empreendedorismo; jurídico; meio ambiente; pesquisa; receitas municipais; saúde; segurança pública, mobilidade e trânsito; e turismo (Famurs, 2024b).

Em 2003, foi criada a Escola de Gestão Pública, que proporciona aos gestores municipais cursos e treinamentos em diversas áreas de atuação da Administração Pública. Dentre as diversas pautas municipalistas, ressalta-se a iniciativa – não continuada – de implementar o Consórcio Famurs em 2017, cujo objetivo era geração de economia, ganhos em escala e benefícios por meio da compra coletiva de bens e serviços, além de suplementar e complementar os consórcios já existentes no estado (Famurs, 2023).

Figura 29 – Mapa das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul⁴².



Fonte: Famurs (2024a). Elaborado pela autora em 2024.

⁴² Não estão mapeadas duas associações de municípios: a Associação dos Municípios do Alto Taquari (AMAT) e a Associação dos Municípios do Norte Gaúcho (AMNG). Observa-se que nos registros mais recentes a Associação dos Municípios do Vale Germânico (AMVARS) passou a ser abreviada como AMVAG.

4.2.2 Conselhos Regionais de Desenvolvimento e Regiões Funcionais de Planejamento do Rio Grande do Sul

Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul (COREDEs) são os arranjos territoriais de maior repercussão na abordagem da escala regional do estado. Servem para elaboração do Plano Plurianual (PPA) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), além de outros diagnósticos e estudos (RS, 2021).

O delineamento dos COREDEs, do início dos anos 1990, decorre de um cenário de redemocratização do país, junto à descentralização do poder na esfera municipal. Nesse sentido, Cargnin (2014) destaca a inclusão das universidades regionais, como um novo ator em meio à ruptura da relação unidirecional entre Estado e sociedade, representando a classe intelectual das regiões.

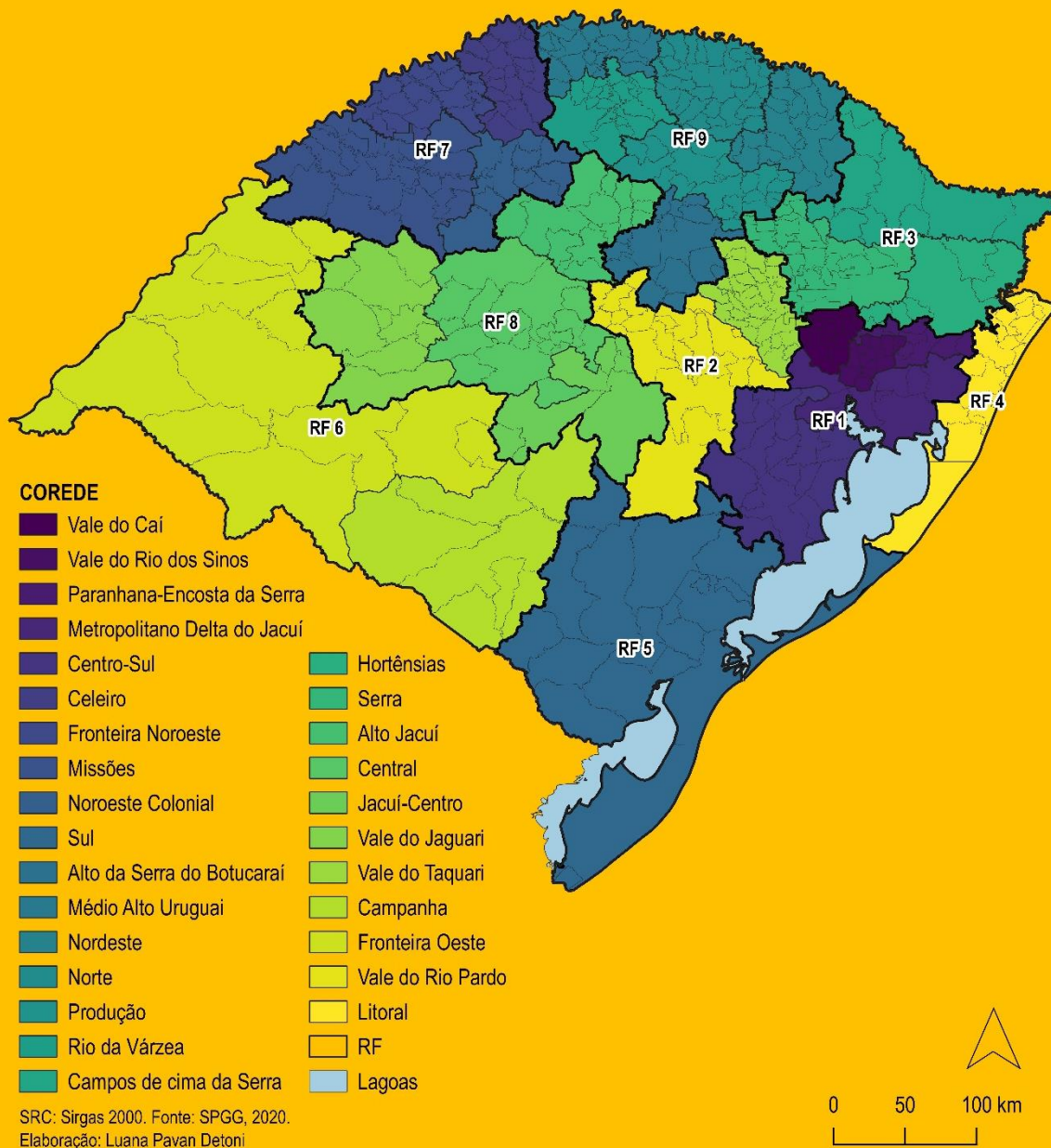
Ressalta-se que as Associações de Municípios também compõem a rede de atores envolvidos na criação dos Conselhos. Segundo Rückert (2001), elas serviram como suporte político devido à aproximação dos prefeitos com temas comuns. Ademais, o autor inclui na gênese dos COREDEs a proposta de ampliação dos Conselhos Populares, da Prefeitura de Porto Alegre para o governo do estado, conforme anunciado na campanha do então candidato Alceu Collares, ex-prefeito de Porto Alegre (1986-1989) e ex-governador do Rio Grande do Sul (1991-1995).

A mobilização, orientada pelo governo estadual e protagonizada pelas universidades regionais e Associações de Municípios, foi formalizada pela Lei Estadual nº 10.283 em 1994. Constituindo inicialmente 20 Conselhos, com exceção da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), apresentou como objetivo:

a promoção do desenvolvimento regional, harmônico e sustentável, através da integração dos recursos e das ações de governo na região, visando à melhoria da qualidade de vida da população, à distribuição equitativa da riqueza produzida, ao estímulo à permanência do homem em sua região e à preservação e recuperação do meio ambiente (RS, 1994, Art. 2º).

Desde 1998, a Lei nº 11.179 estabeleceu o mecanismo da Consulta Popular. Mais recentemente, o Decreto nº 54.572/2019 agrupou os 28 COREDEs existentes em nove Regiões Funcionais de Planejamento (Figura 30). Os critérios adotados foram a homogeneidade econômica, ambiental e social, somada às variáveis de polarizações da hierarquia urbana e da rede de serviços, entre outros estudos apontados no plano de desenvolvimento para o estado “Rumos 2015” (RS, 2006).

Figura 30 – Mapa dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) e Regiões Funcionais de Planejamento (RFs) do Rio Grande do Sul.



Fonte: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (2021). Elaborado pela autora em 2024.

4.2.3 Regiões Metropolitanas e as Aglomerações Urbanas do Rio Grande do Sul

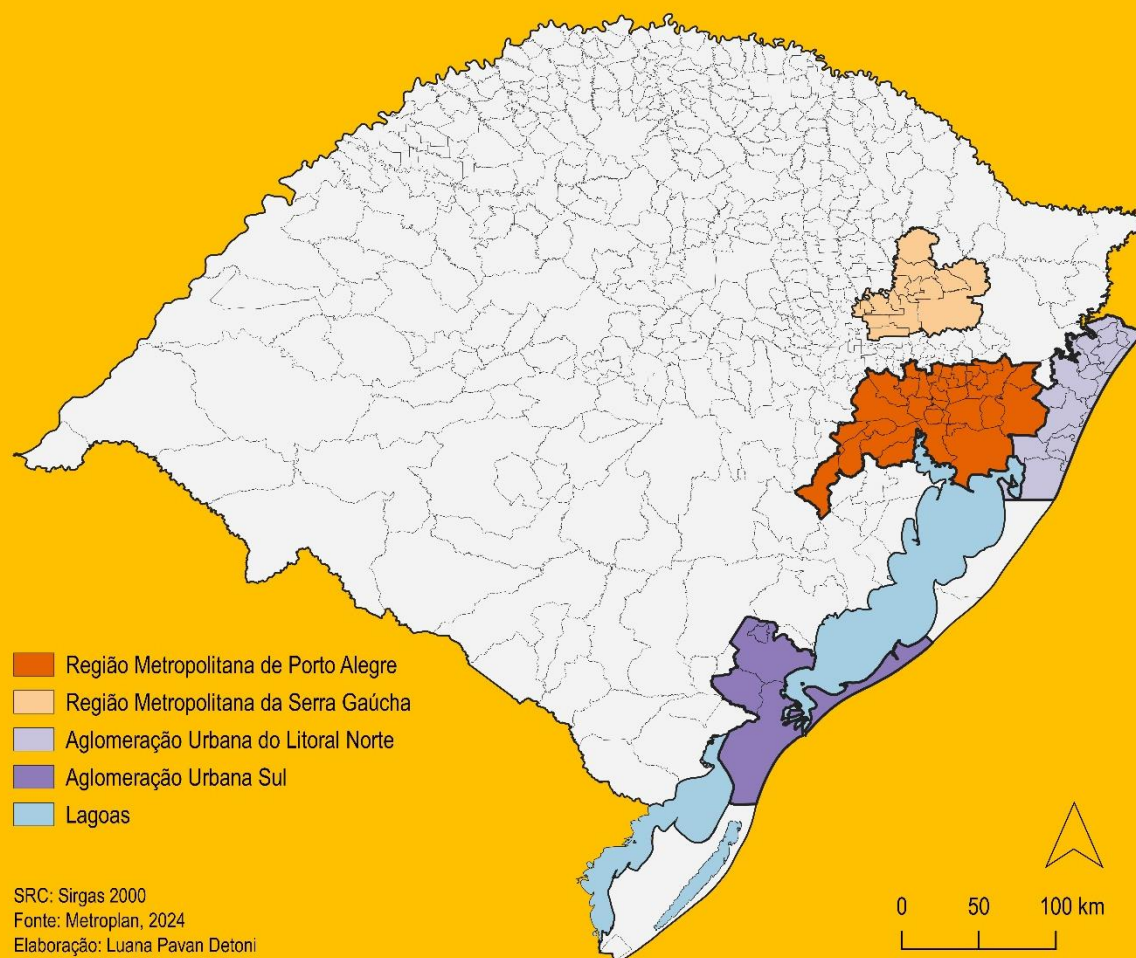
Em relação à concentração demográfica na urbanização do Rio Grande do Sul, observa-se a conformação da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), da Região Metropolitana da Serra Gaúcha (RMSG), da Aglomeração Urbana do Litoral Norte (AULINOR) e da Aglomeração Urbana do Sul (AUSUL) (Figura 31).

A Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (Metroplan) seria o órgão estadual responsável pela elaboração e coordenação de planos, programas e projetos do desenvolvimento regional e urbano nesses arranjos territoriais. Instituída pela Lei nº 6.748 em 1974, para dar suporte à recém criada RMPA, apresenta em seu Estatuto (Decreto nº 39.271/1999) o objetivo de promover o desenvolvimento integrado sobretudo no planejamento e execução das Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs) a municípios que pertençam a uma mesma região; incluindo regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. Nesse sentido, entre suas finalidades legais, ressalta-se o assessoramento técnico aos COREDEs. Recentemente, a extinção da Metroplan chegou a ser aprovada, vide Lei nº 14.982/2017, no entanto, ela segue funcionando. A partir da consulta ao *site* observa-se a continuidade na atuação junto ao sistema de transportes nos arranjos mencionados; também sua ação com o projeto de controle de enchentes do Rio Caí.

A RMPA faz parte do conjunto das primeiras regiões metropolitanas criadas no país, junto com as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Salvador, Recife, Fortaleza, Belém e Curitiba (Brasil, 1973). Quando instituída contava com 14 municípios, hoje abrange 34 ao todo. A RMSG polarizada por Caxias do Sul, apesar das controvérsias sobre sua característica metropolitana, foi criada em 2013, e corresponde à antiga Aglomeração Urbana do Nordeste, acrescida por três municípios de pequeno porte demográfico – Ipê, Pinto Bandeira e Nova Roma do Sul (Metroplan, 2013).

A AUSUL foi a primeira aglomeração instituída no estado, em 1990 era formada pela conurbação entre Pelotas e Capão do Leão, a partir de 2003, incluiu Arroio do Padre, Rio Grande e São José do Norte (RS, 2021). A AULINOR, criada em 2004, é formada pelos municípios do litoral norte gaúcho, que apresentam uma sazonalidade demográfica devido ao turismo de verão, acrescenta-se que a maioria dos municípios aumentou sua população residente nas duas últimas décadas (RS, 2021).

Figura 31 – Regiões Metropolitanas e as Aglomerações Urbanas do Rio Grande do Sul.



Fonte: Metroplan (2024). Elaborado pela autora em 2024.

4.2.4 Comitê de Bacias e Regiões Hidrográficas do Rio Grande do Sul

A Secretaria Estadual do Meio Ambiente (Sema) foi estabelecida em 1999, e incorporou o setor de Infraestrutura em 2019, com o lema de “Desenvolver para Proteger”. Composta pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente (Consema), pelo Conselho Gestor do Fundo Estadual do Meio Ambiente (Fema), pelo Conselho de Recursos Hídricos do Rio Grande do Sul (CRH) e pelo Conselho Estadual de Saneamento (Conesan), também vincula a Fundação Estadual de Proteção Ambiental (Fepam) e a Companhia Riograndense de Mineração (CRM).

As ações e serviços da Secretaria assumem três arranjos territoriais: os COREDEs (Figura 29), as Regiões Metropolitanas e as Aglomerações Urbanas (Figura 30), e especialmente as Bacias Hidrográficas (Figura 32), conforme apresentado no painel dos indicadores de saneamento básico⁴³.

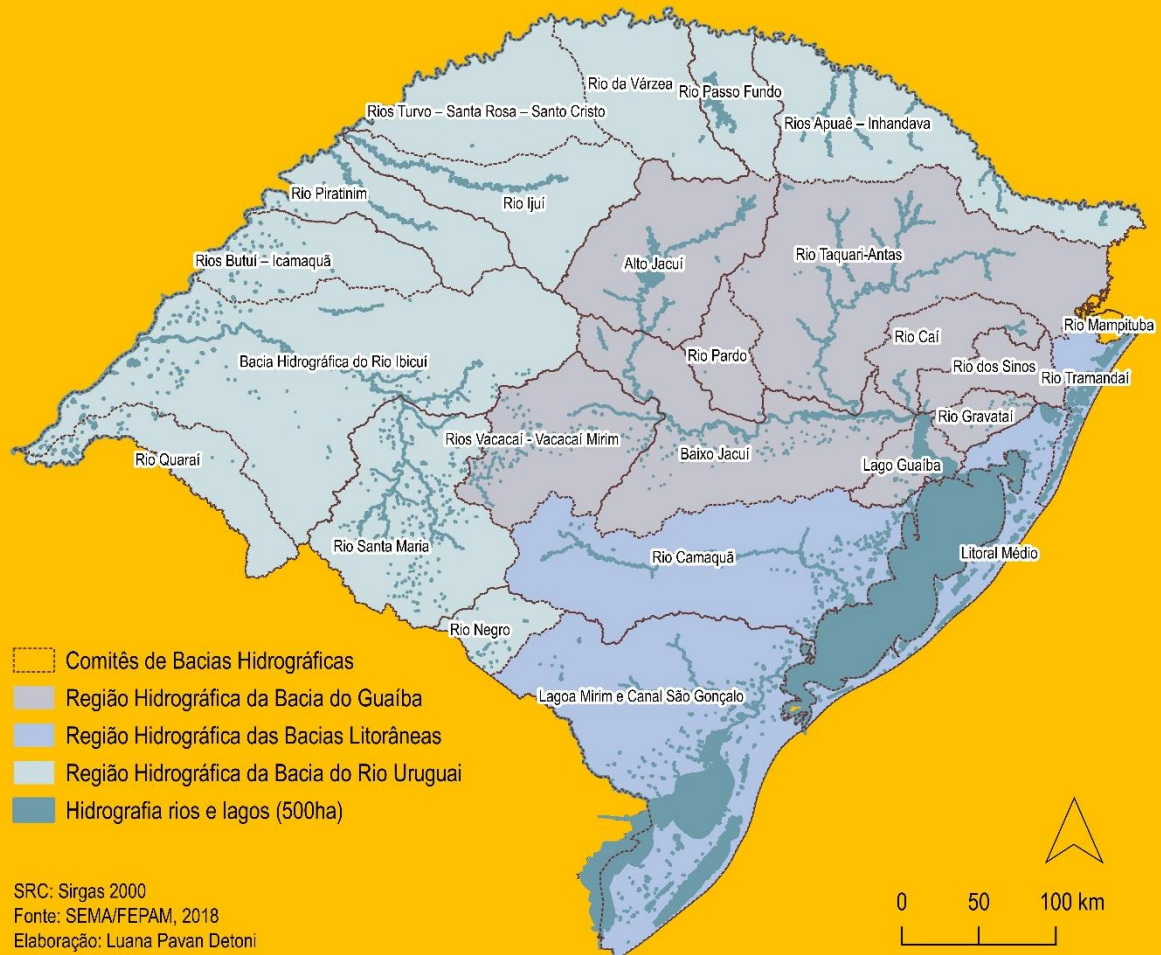
A Constituição Estadual (RS, 1989, art. 171) adota as Bacias Hidrográficas como unidades básicas de planejamento e gestão, observados os aspectos de uso e ocupação do solo. Seu objetivo é promover a melhoria de qualidade dos recursos hídricos e regular o abastecimento de água às populações urbanas e rurais, às indústrias e aos estabelecimentos agrícolas. Assim, em 1994, a Lei nº 10.350 instituiu o Sistema Estadual de Recursos Hídricos, estruturado na Sema (Figura 33), por meio do CRH, que corresponde à instância deliberativa superior. Seguiu-se a isso a criação do Departamento de Recursos Hídricos como órgão de integração responsável pela outorga e fiscalização dos usos da água.

Cada bacia hidrográfica apresenta um Comitê de Gerenciamento, constituído por 40% dos usuários da água, 40% de representantes da sociedade civil e 20% de órgãos públicos federais e estaduais. Ao todo são 25 bacias hidrográficas Rio Grande do Sul, organizadas em três Regiões Hidrográficas: a Bacia do Guaíba, as Bacias Litorâneas e a Bacia do Rio Uruguai.

Por fim, a última instância do Sistema Estadual de Recursos Hídricos diz respeito às Agências de Região Hidrográfica. Elas seriam responsáveis pela execução dos planos – tanto o estadual deliberado pelo CRH, quanto o regional elaborado pelos Comitês de Bacias –, no entanto, elas ainda não foram implantadas.

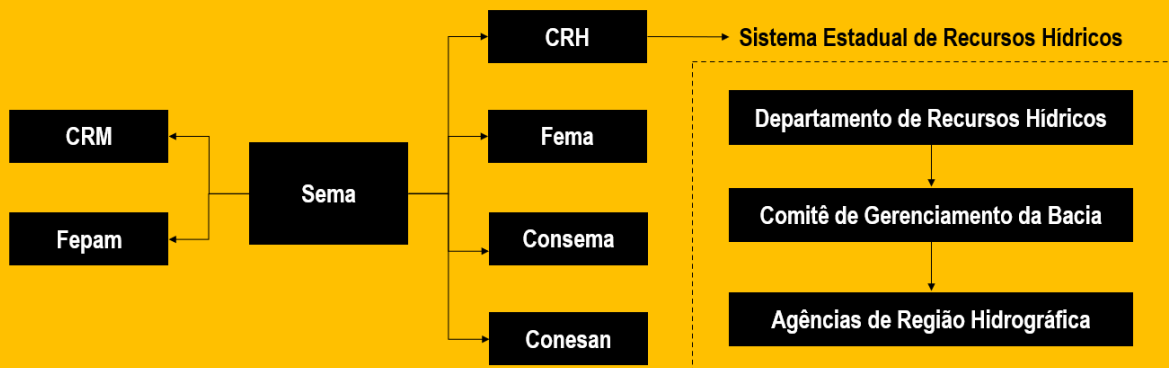
⁴³ Ver mais em: <https://www.sema.rs.gov.br/si-paineis-interativos>

Figura 32 – Mapa dos Comitês de Bacias e Regiões Hidrográficas do Rio Grande do Sul.



Fonte: Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura (2018). Elaborado pela autora em 2024.

Figura 33 – Organograma da Secretaria Estadual do Meio Ambiente e Infraestrutura (Sema) e estrutura do Sistema Estadual de Recursos Hídricos do Rio Grande do Sul.



Fonte: Lei nº 10.350 (1994). Elaborado pela autora em 2024.

4.2.5 Regionais da Agropecuária, Coordenadorias e Núcleos de Assistência do Instituto Rio Grandense do Arroz

A Secretaria Estadual da Agricultura, Pecuária, Produção Sustentável e Irrigação (Seapi) é responsável por políticas públicas de auxílio institucional e técnico a produtores, além da certificação e fiscalização de diversas atividades agropastoris. Para tanto, organiza 15 regionais no estado (Figura 34), cujos municípios-sede abrigam as Inspetorias de Defesa Agropecuária (IDAs) e os Escritórios de Defesa Agropecuária (EDAs).

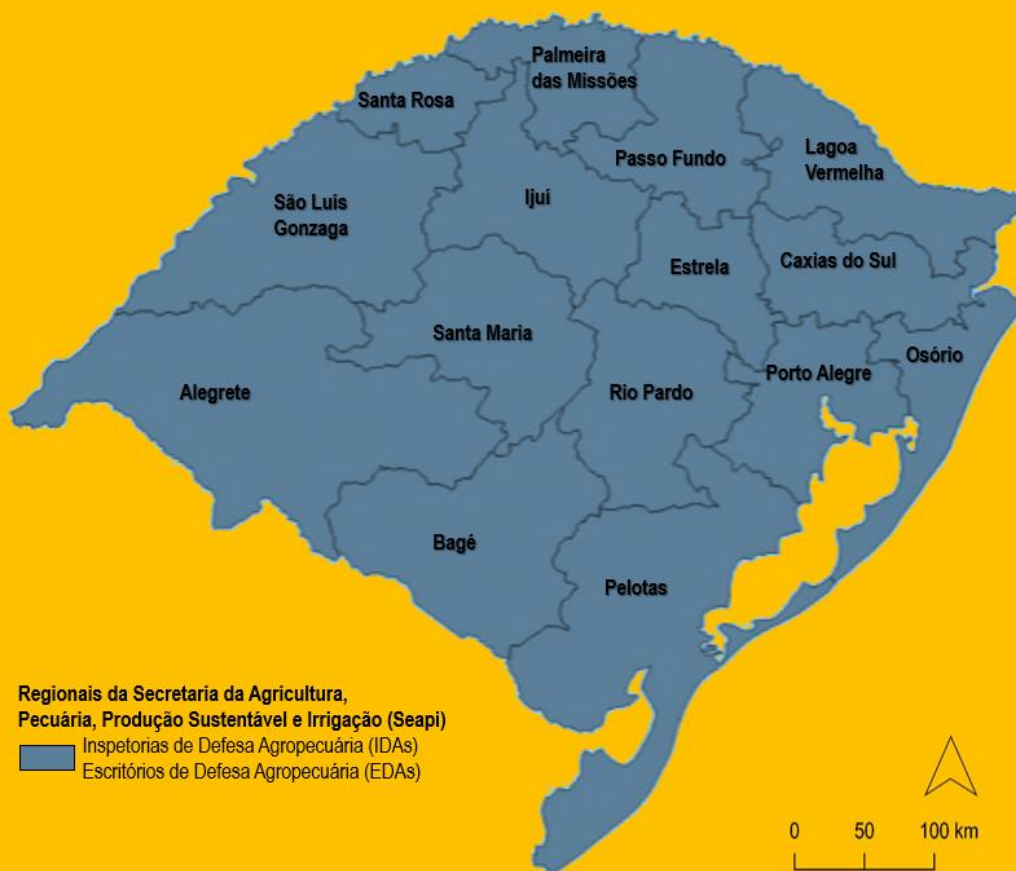
As principais cadeias produtivas gaúchas são representadas pelas seguintes câmaras setoriais da Seapi: agricultura, apicultura, arroz, aves, bebidas regionais, cebola, citricultura, equídeos, erva-mate, florestas plantadas, leite e derivados, milho, noz-pecã, olivicultura, ovinocultura, pecuária de corte, soja, suínos, tabaco, trigo, e uva, vinho e derivados (RS/Seapi, 2021).

Cabe ressaltar a organização da câmara temática de irrigação, que busca estratégias frente às estiagens cíclicas que ocorrem no estado, dentre eles, o Programa Estadual de Expansão da Agropecuária Irrigada – “Mais Água Mais Renda”, Lei nº 14.244 de 2013. Em síntese, ele prevê a possibilidade de construção de açudes e áreas irrigadas, somada a um conjunto de editais e convênios.

Em relação às políticas públicas, também se destacam os Programas Pró-Pecã, Pró-Oliva e Pró-Milho, com o objetivo de fomentar as respectivas produções de modo competitivo e sustentável, para gerar emprego e renda no meio rural. Quanto aos fundos de desenvolvimento, nota-se a menção de apoio às cadeias produtivas de florestas plantadas, de leite bovino e seus derivados, da erva-mate, da ovinocultura e da vitivinicultura. Ademais, o orçamento da Secretaria está sujeito aos mecanismos da Consulta Popular (RS, 1998), dos COREDEs e suas respectivas RFs.

A cadeia produtiva do arroz é notória, uma vez que o Instituto Rio Grandense do Arroz (Irga) está vinculado à Seapi. Além da sua sede na capital gaúcha, apresenta seis Coordenadorias Regionais e 39 Núcleos de Assistência Técnica e Extensão Rural (Nates), distribuídos pelo estado conforme o Quadro 5. O Irga, instituído pelo Decreto-lei nº 20, em 1940, conta atualmente com uma Estação Experimental do Arroz em Cachoeirinha, e mantém campos experimentais em Uruguaiana, Santa Vitória do Palmar, Cachoeira do Sul, Palmares do Sul, Camaquã e Torres.

Figura 34 – Mapa das Regionais da Secretaria Agricultura, Pecuária, Produção Sustentável e Irrigação do Rio Grande do Sul.



Fonte: RS/Seapi, 2024. Editado pela autora em 2024.

Quadro 5 – Coordenadorias Regionais, Nate e Iriga.

Coordenadoria (município-sede)	Núcleo de Assistência Técnica e Extensão Rural	Coordenadoria (município-sede)	Núcleo de Assistência Técnica e Extensão Rural
Regional Zona Sul (Pelotas)	02° Nate - Pelotas	Regional Fronteira Oeste (Uruguiana)	12° Nate - Uruguiana
	11° Nate - Arroio Grande		08° Nate - São Borja
	16° Nate - Santa Vitória do Palmar		09° Nate - Alegrete
	25° Nate - Jaguarão		19° Nate - Itaqui
	33° Nate - Rio Grande		29° Nate - Quaraí
Regional Depressão Central (Cachoeira do Sul)	04° Nate - Cachoeira do Sul	Regional Planície Costeira Interna (Guaíba)	13° Nate - Guaíba
	05° Nate - Rio Pardo		03° Nate - Camaquã
	06° Nate - Santa Maria		10° Nate - Tapes
	18° Nate - Restinga Seca		17° Nate - São Lourenço do Sul
	23° Nate - São Sepé	28° Nate - General Câmara	
	27° Nate - Candelária	Regional Campanha (Bagé)	22° Nate - Rosário do Sul
	31° Nate - Caçapava do Sul		01° Nate - São Gabriel
36° Nate - Formigueiro	14° Nate - São Vicente do Sul		
37° Nate - Agudo	20° Nate - Dom Pedrito		
07° Nate - Santo Antônio da Patrulha	24° Nate - Bagé		
Regional Planície Costeira Externa (Santo Antônio da Patrulha)	15° Nate - Viamão	26° Nate - Cacequi	
	21° Nate - Palmares do Sul	30° Nate - Santana do Livramento	
	32° Nate - Capivari do Sul		
	34° Nate - Mostardas		
	39° Nate - Torres		

Fonte: Iriga (2023). Elaborado pela autora em 2024.

4.2.6 Regiões Turísticas gaúchas e categorização dos municípios

O Rio Grande do Sul apresenta um potencial turístico diversificado, em função das suas variadas paisagens e climas – tais como a região serrana, o extenso litoral, o pampa e as estâncias hidrominerais (RS, 2021). O patrimônio do estado abrange desde exemplares paleobotânicos – como as florestas petrificadas em Mata –, passando por destacados sítios arquitetônicos, arqueológicos e históricos – como as Missões Jesuíticas –, até singularidades do ambiente natural – como o Parque Nacional dos Aparados da Serra. Ademais, sobressaem os atrativos da gastronomia, dos costumes tradicionais do gaúcho e das colonizações alemã e italiana, com uma agenda de eventos ao longo de todo o ano. Ganham destaque as cidades de Gramado e Canela, na Serra Gaúcha, o Vale dos Vinhedos e a Região da Quarta Colônia.

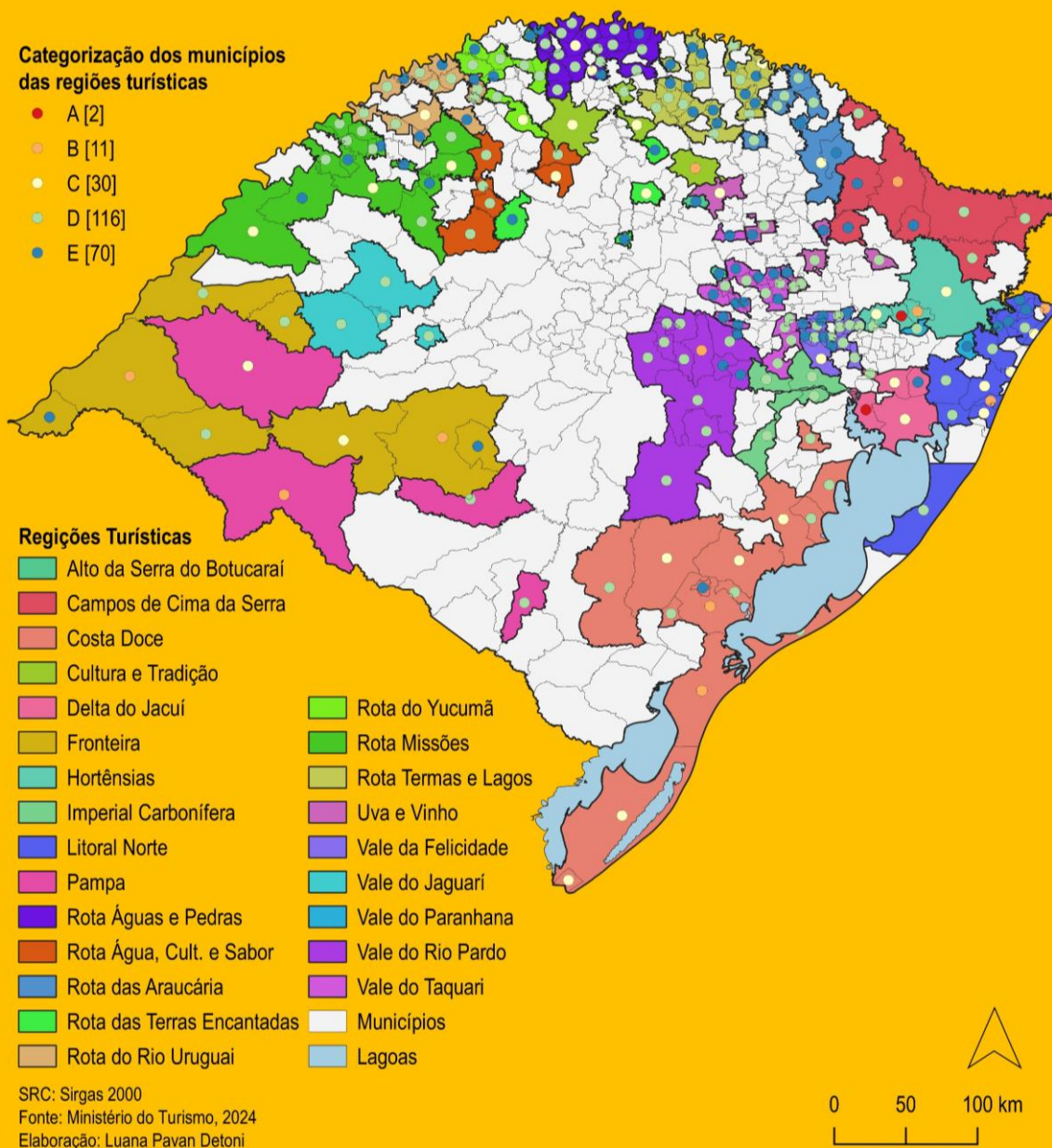
De acordo com o Ministério do Turismo, há 24 Regiões Turísticas em solo gaúcho (Figura 35)⁴⁴. No Mapa do Turismo Brasileiro 2022⁴⁵, os municípios são categorizados de A a E, de acordo com o nível de desenvolvimento no turismo, consideradas as seguintes variáveis: (I) quantidade de estabelecimentos de hospedagens e de empregos declarados na relação anual de informações sociais; (II) a estimativa de visitas internacionais e domésticas realizada pelo Ministério do Turismo; e (III) arrecadação federal nos meios de hospedagem informada pela Receita Federal. A partir da técnica estatística de análise de cluster, os municípios são agrupados por similaridade, com a média das variáveis por categorização dos municípios apresentada na Tabela 3.

Ressalta-se que o mapeamento, registro e categorização dos municípios é contínuo. Desse modo, cabe ressaltar que a consulta para esta pesquisa foi realizada em abril de 2024, quando se identificou o registro de 229 municípios gaúchos, majoritariamente classificados nas categorias inferiores – D e E –, evidenciando o despreparo e baixo desenvolvimento em muitos locais, sobretudo nas cidades pequenas.

⁴⁴ Nesse registro, nota-se a ausência de três regiões turísticas do estado: a Região Central da Quarta Colônia de Imigração Italiana; a Região Centro-Serra da rota rural em Sobradinho; e a Região do Vale Germânico em São Leopoldo (RS, 2021).

⁴⁵ Ver mais em: <https://www.mapa.turismo.gov.br/>

Figura 35 – Mapa das Regiões turísticas e categorização dos municípios do Rio Grande do Sul.



Fonte: Ministério do Turismo (2022). Elaborado pela autora em 2024.

Tabela 3 – Média das variáveis por categorização dos municípios

Categoria	Média de estabelecimentos	Médias de empregos	Média de visitas internacionais	Média de visitas domésticas	Média de arrecadação
A	123	2.267	133,9 mil	1,5 milhão	R\$ 40,3 milhões
B	25	270	5.500	167 mil	R\$ 2,9 milhões
C	8	56	670	41,7 mil	R\$ 488,6mil
D	1	6	105	6.600	R\$ 49,7 mil
E	-	-	-	-	-

Fonte: Ministério do Turismo (2022). Elaborado pela autora em 2024.

4.2.7 Macrorregiões, Coordenadorias e Regiões de Saúde do Rio Grande do Sul

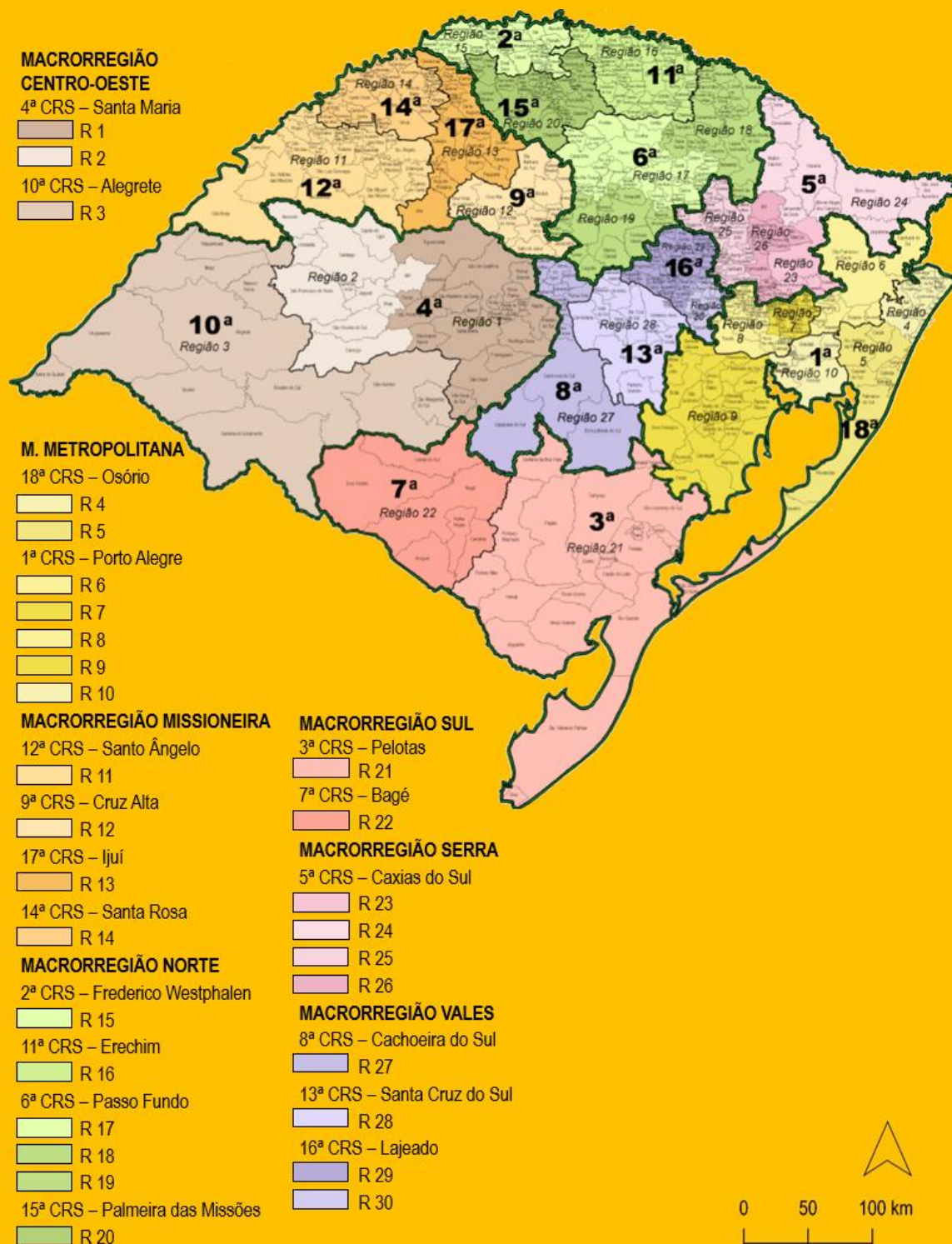
A organização territorial da política pública de saúde no Rio Grande do Sul apresenta 30 Regiões, organizadas em 18 Coordenadorias Regionais (CRS), polarizadas por um município-sede e agrupadas em sete macrorregiões (Figura 36). Cada região deve ser instituída pelo agrupamento de municípios limítrofes, e conter ações e serviços de atenção primária, urgência e emergência, atenção psicossocial, atenção ambulatorial especializada e hospitalar, e vigilância em saúde (Brasil, 2011).

Ressalta-se, segundo Carvalho *et al.* (2023), que o Mapa da Saúde no estado sofreu influência de distintos processos de indução da regionalização da saúde, em especial a partir da Constituição de 1988 e da criação do SUS em 1990. No entanto, a divisão dos territórios nas CRS iniciou ainda em 1964, formando espaços administrativos de gestão com servidores estaduais, a fim de apoiar os serviços de saúde junto aos municípios. Em 2001 e 2002, a Norma Operacional da Assistência à Saúde (NOAS), com o objetivo de ampliar o acesso ao SUS, pautou o Plano Diretor de Regionalização do RS, instituindo microrregiões, regiões e macrorregiões de saúde. Em 2006, o “Pacto pela Saúde” evidencia a cooperação interfederativa e propõe os Colegiados de Gestão Regional ou Comissão Intergestores Regional.

Mais recentemente, o Decreto nº 7.508, de 2011, repercutiu na mudança elementar das concepções de região e rede de saúde por meio das Redes de Atenção à Saúde (RAS), definidas como “arranjos organizativos de ações e serviços de saúde, de diferentes densidades tecnológicas, que integradas por meio de sistemas de apoio técnico, logístico e de gestão, buscam garantir a integralidade do cuidado” (Brasil, 2011, Art. 2º, VI). O conceito das RAS difere da organização anterior em sistemas piramidais e hierárquicos; de acordo com Eugênio Vilaça Mendes (2010), elas correspondem a organizações poliárquicas de conjuntos de serviços de saúde.

Essas redes são coordenadas pela atenção primária e denotam a noção de “porta de entrada” do SUS, vista no Plano Estadual de Saúde do RS (2024-2027). As RAS são vinculadas “por objetivos comuns e por uma ação cooperativa e interdependente, que permitem ofertar uma atenção contínua e integral a determinada população” (Mendes, 2010, p. 2.300). Assim, cada ponto de atenção à saúde, cada cidade pequena ou grande, assume igual importância para alcançar os objetivos das RAS (Giacomett, 2022).

Figura 36 – Mapa com a divisão das Macrorregiões, Coordenadorias Regionais (CRS) e Regiões de Saúde do Rio Grande do Sul.



Fonte: RS/SES (2024). Editado pela autora em 2024.

4.2.8 Consórcios Públicos Intermunicipais

A partir do Observatório dos Consórcios Públicos Intermunicipais da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), em setembro de 2023, foram levantados e atualizados os dados disponíveis na ficha técnica de cada um dos Consórcios Intermunicipais estabelecidos no Rio Grande do Sul. Esses dados foram organizados em planilhas: (i) com informações gerais – sigla, nome, município-sede, CNPJ, natureza jurídica, registro na lei e data de constituição; e (ii) com informações de acesso – endereço do *site*, acrescido do modo de contato realizado na pesquisa empírica e de sua situação de vigência (Apêndice G).

Com base nessas informações iniciais, elaborou-se mais duas planilhas: (iii) sobre a finalidade e a abrangência dos Consórcios vigentes – finalitário/multifinalitário, áreas em que preveem atuação, número de entes consorciados, área de abrangência (km²), população atingida (total de habitantes); e (iv) sobre o município-sede – classificação pela REGIC de 2018, população total e taxa de urbanização (Apêndice G).

Ressalta-se que 85% dos Consórcios Públicos levantados apresentaram um endereço de *site* vigente e atualizado, que foi possível estabelecer contato com quase todos via e-mail ou telefone. Com isso, verificou-se a existência de 45 Consórcios Públicos vigentes no RS, todos regidos pela Lei nº 11.107/2005 e com registro de CNPJ. Apenas um deles tem personalidade jurídica de direito privado; os demais são de direito público. Constituídos no período entre 1992 e 2021, demonstram a contínua expansão dos Consórcios Públicos gaúchos, destacando-se o ano 1997 com a criação de seis novos Consórcios (Figura 37).

Com base na listagem dos entes consorciados, foi realizada o mapeamento em Sistemas de Informação Geográfica (SIG) por meio do *software* QGIS⁴⁶. Observou-se que há uma expressiva variação na listagem dos entes consorciados entre os registros das fichas técnicas obtidas no Observatório da CNM, levantadas ao longo dos anos desta pesquisa e nos *sites* dos Consórcios, sendo que se buscou registrar, sempre que possível, a informação mais atual. Nesse sentido, aponta-se que, diante da dinâmica

⁴⁶ Disponibilizado em: <https://zenodo.org/records/13828976>.

desses arranjos territoriais, poderá haver uma imprecisão nos mapeamentos realizados para este estudo.

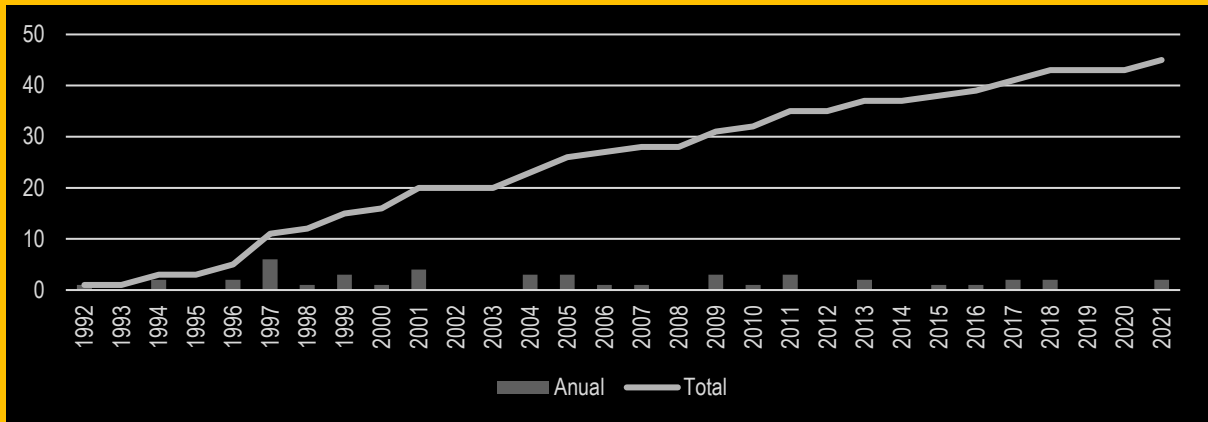
No mapa dos municípios membros e municípios-sede (Figura 38), destaca-se a abrangência dos Consórcios no território gaúcho: 97,5% dos municípios participam de pelo menos um Consórcio, e alguns chegam a participar de até cinco concomitantemente. Constatou-se uma predominância de consorciamentos na porção norte e noroeste do estado, bem como na porção entre a RMPA e imediações, especialmente no contexto das cidades pequenas.

Dos 44 municípios-sede, apenas Seberi e Trindade do Sul sediam mais de um Consórcio. A maioria, aproximadamente 85%, possui mais de metade da população na área urbana, e 60% têm menos de cinquenta mil (50.000) habitantes. Embora essa configuração destaque o contexto demográfico das cidades pequenas, notou-se que elas exercem certa centralidade em suas regiões. Nesse escopo, cinco sedes são classificadas como Centro Sub-regional B, e outras cinco integram arranjos populacionais com hierarquia mais elevada. No entanto, grande parte se estabelece nos níveis mais elementares da rede urbana: duas são Centro de Zona A, duas Centro de Zona B, e 16 Centro Local.

Ressalta-se que todas as cidades com maior centralidade na rede urbana do estado sediam Consórcios, com exceção de Caxias do Sul, classificada pela REGIC como Capital Regional B. Passo Fundo, também classificada nessa categoria, chega a ser apontada como sede; no entanto, sua relação é mais condizente com a localização do endereço físico do Consórcio Público, uma vez que em algumas listagens dos entes consorciados o município não é identificado.

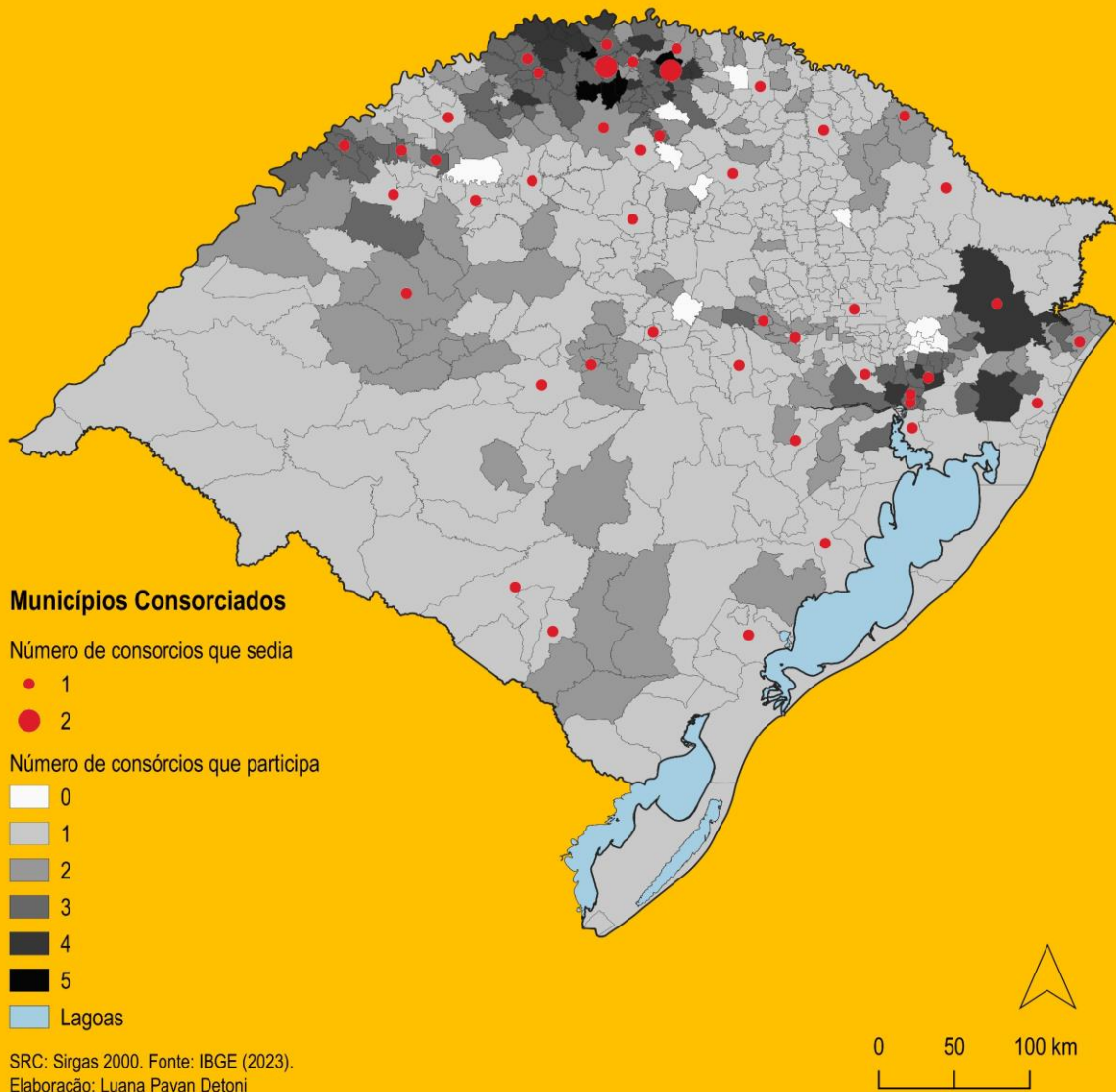
Não é possível identificar um único padrão quanto à organização espacial dos Consórcios Públicos gaúchos, mas alguns apontamentos podem ser feitos quando correlacionados os serviços de interesse comum prestados por eles. Em suma, notou-se entre os finalitários a predominância das áreas de saneamento, turismo e saúde (Figura 39). A maioria dos Consórcios no estado se constituem como multifinalitários e, embora sejam elencadas até 49 finalidades por um mesmo Consórcio Público (GRANPAL), é possível visualizar certa ênfase na efetiva atuação desses consorciamentos, como destacado na Figura 40.

Figura 37 – Ano de constituição dos Consórcios Intermunicipais no Rio Grande do Sul.



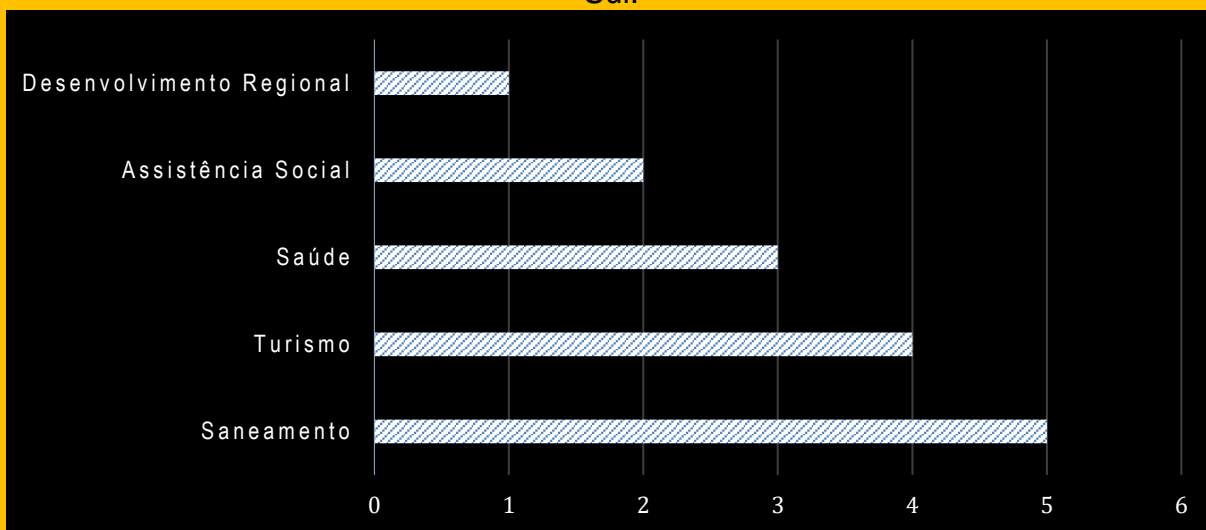
Fonte: Dados CNM (2023). Elaborado pela autora em 2024

Figura 38 – Mapa dos municípios consorciados e sedes no Rio Grande do Sul.



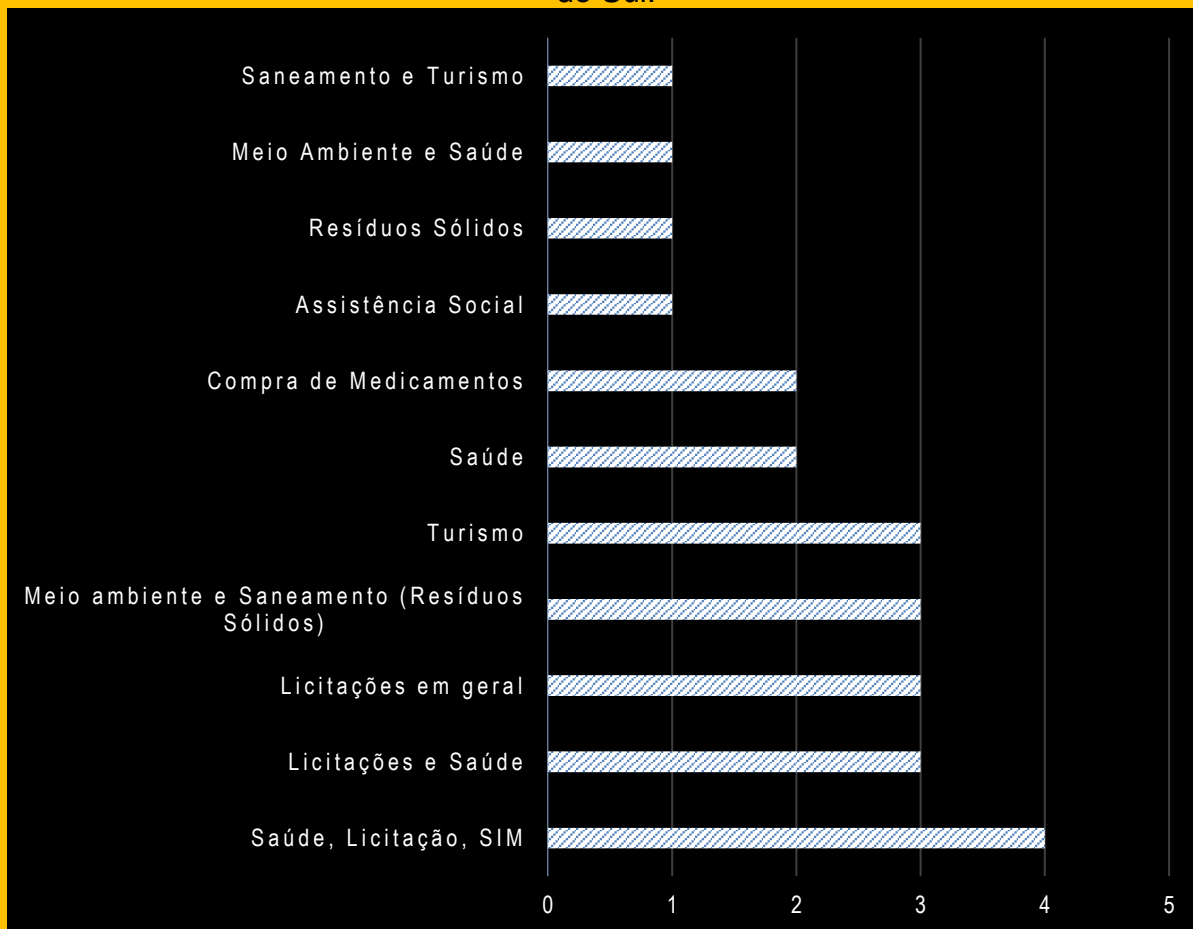
Fonte: Observatório dos Consórcios Públicos Intermunicipais da CNM (2023). Elaborado pela autora em 2024.

Figura 39 – Atuação dos Consórcios Intermunicipais Finalitários no Rio Grande do Sul.



Fonte: Observatório dos Consórcios Públicos Intermunicipais da CNM (2023). Elaborado pela autora em 2024.

Figura 40 – Atuação dos Consórcios Intermunicipais Multifinalitários no Rio Grande do Sul.



Fonte: Observatório dos Consórcios Públicos Intermunicipais da CNM (2023). Elaborado pela autora em 2024.

4.2.9 Associação Gaúcha de Consórcios Públicos

A Associação Gaúcha de Consórcios Públicos (AGCONP) foi criada em 2005 como uma associação civil de personalidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos. Fundada em Sobradinho e hoje sediada em Ijuí, reúne ao todo 17 Consórcios Públicos Intermunicipais do estado do Rio Grande do Sul (Figura 41). A AGCONP tem como finalidade enaltecer a representatividade das ações desempenhadas pela estrutura dos Consórcios Públicos de direito público e privado. Sua formação se justifica diante da necessidade de os municípios se consorciarem, especialmente os polarizados por cidades pequenas.

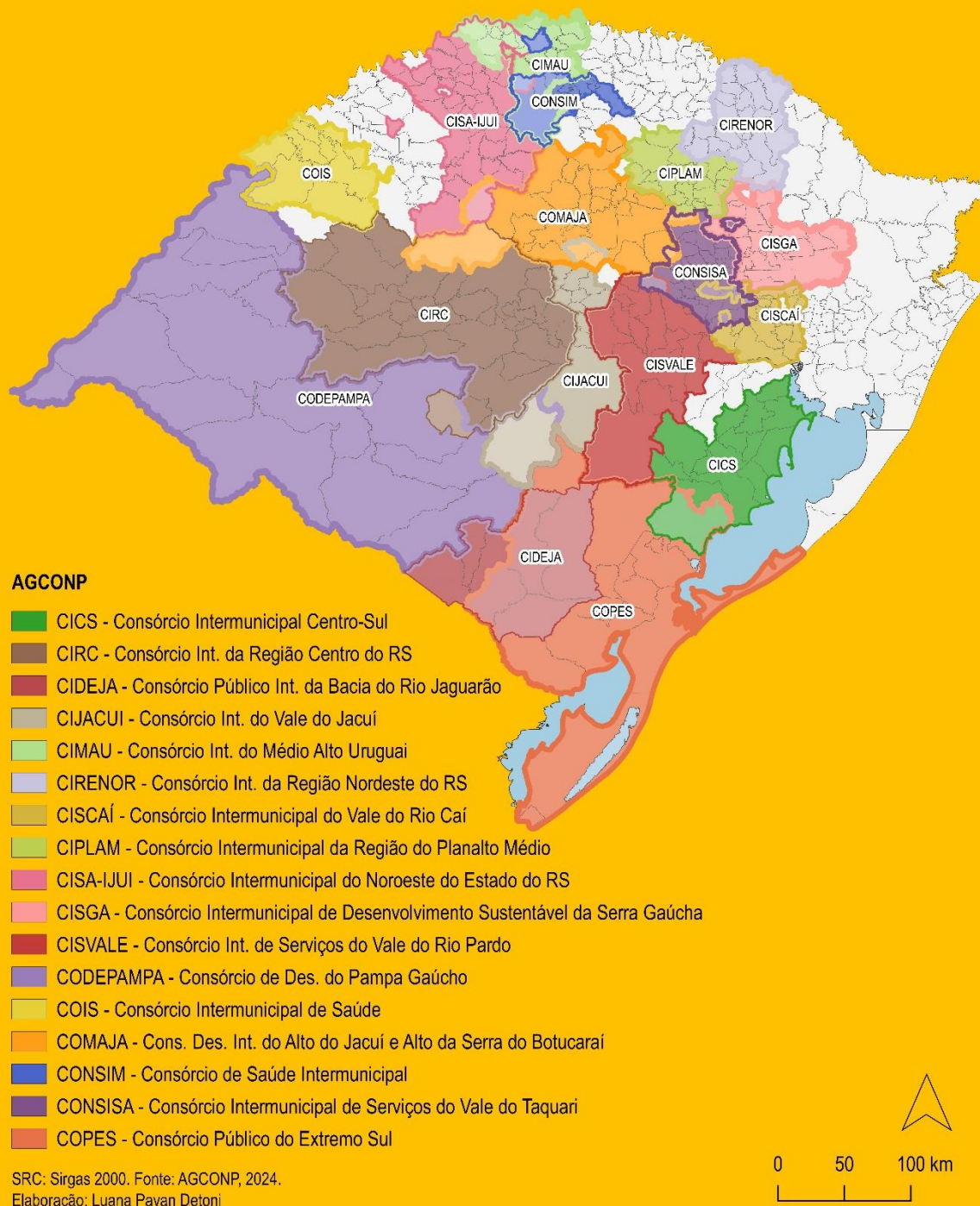
Por meio das notícias, pôde ser observada a participação dos seus representantes em eventos nacionais, junto à CNM, além da realização de eventos estaduais, especialmente de assembleias mensais ordinárias da AGCONP em Porto Alegre, na sede da Famurs. Nesses espaços, são debatidos diversos assuntos, dentre eles, destacam-se as pautas sobre licitações e serviços de saúde.

Em relação à primeira pauta, evidencia-se a importância da troca de experiências e informações entre os Consórcios Públicos – a exemplo da capacitação sobre a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021), em vigor desde abril de 2023, da qual participaram assessores jurídicos, pregoeiros, equipes de licitação e diretores dos Consórcios associados. Quanto à segunda pauta, a assinatura de convênios entre os Consórcios Intermunicipais associados e a Secretaria Estadual da Saúde reforça a relevância da atuação conjunta, via AGCONP.

De acordo com a secretária [da saúde do estado do Rio Grande do Sul] Arita Bergmann, essas ações visam preparar, no futuro, a inserção dos consórcios na rede de saúde pública do Estado. “Os consórcios têm um importante papel complementar ao Sistema Único de Saúde. Estamos trabalhando em um projeto de parceria para contratar serviços de saúde em áreas em que temos carência de atendimento”, explicou (RS/SES, 2023, n.p).

Ademais, a plataforma digital “Liga dos Consórcios” corresponde a um dos principais serviços da AGCONP, uma vez que disponibiliza acesso para publicação e consulta de editais relacionados às atividades dos Consórcios associados. Cabe ressaltar que o arranjo territorial da AGCONP apresenta, diretamente na sua composição de atores-redes, a figura dos Consórcios Públicos; no entanto, também está articulada à CNM, à Famurs e às secretarias do estado.

Figura 41 – Mapa dos Consórcios Públicos da Associação Gaúcha de Consórcios Públicos (AGCONP).



Fonte: AGCONP (2024). Elaborado pela autora em 2024.

4.3 APREENSÃO DOS ATORES-REDES E AS POSSIBILIDADES DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

A fim de pensar os processos de consorciamentos no estado em conjunto com os atores-redes, a pesquisa empírica compreendeu sete entrevistas (Apêndice A) com representantes do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); da Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura do Estado do Rio Grande do Sul (Sema); do Comitê de Bacias; da Associação Gaúcha de Consórcios Públicos (AGCONP); pesquisadores do desenvolvimento regional do Estado; membros e ex-membros (técnico, secretário, presidente) com experiência destacada entre os Consórcios Públicos gaúchos.

Também foram contatados para entrevista representantes das seguintes secretarias estaduais: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG), Secretaria da Saúde, Secretaria de Turismo (SETUR). No entanto, além da ausência de retorno, em alguns casos, foi observada a falta de agenda, que pode apontar para uma excessiva centralização de atribuições. Outro fator que pode ter comprometido um retorno positivo diz respeito às alterações na estrutura das secretarias, com técnicos e gestores recentemente nomeados, junto à realocação de funcionários mais experientes.

O questionário destinado aos representantes e membros dos arranjos territoriais no estado (Apêndice B) alcançou apenas 12 respostas. Entretanto, observa-se que ele não foi aplicado por amostragem, mas sim na sua totalidade. Foram obtidas apenas dez respostas, de nove COREDEs distintos, do total de 28; duas do total de 29 Associações de Municípios; uma da Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (Metroplan); e nenhuma da Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (Famurs).

Já o questionário aplicado aos Consórcios Públicos compreendeu 30 respondentes de 28 Consórcios Públicos distintos. Ao todo, foram contatados os 53 Consórcios identificados pelo Observatório da CNM (2021; 2023); destes, comprovou-

se quatro registros equivocados⁴⁷ e outros quatro foram notificados como extintos⁴⁸. Confirmada a vigência de 45 Consórcios Públicos, o questionário atingiu aproximadamente 60% de respostas.

O roteiro para as entrevistas e o questionário destinado aos representantes e membros dos arranjos territoriais no Estado foram organizados em três seções (Apêndices A e B). Na primeira seção, de caracterização geral da entidade representada, buscou-se registrar a experiência do respondente, identificar os processos de cooperação interfederativa, as influências e efeitos dessas iniciativas nas regionalizações no Rio Grande do Sul. Também foi questionado se a entidade representada possuía relação com algum Consórcio Público. Caso, a resposta fosse positiva, o entrevistado ou respondente era direcionado para a segunda seção, que propunha certa avaliação sobre os Consórcios Públicos conhecidos por eles; caso contrário seriam direcionados para a terceira e última seção.

Na segunda seção, eles eram convidados a citar as principais finalidades de atuação e serviços prestados pelos Consórcios Públicos, os municípios ou as regiões que destacavam essas ações, e o que observavam quanto aos investimentos realizados. Em seguida, eram instigados a avaliar os Consórcios Públicos quanto ao alcance dos objetivos e metas, à gestão dos recursos financeiros e à participação da sociedade.

Especificamente sobre o contexto geográfico de interesse desta pesquisa, foi questionado sobre a relação das cidades pequenas nos Consórcios Públicos, atentando para as possíveis formas de participação, benefícios e contribuições. A pauta do planejamento regional também foi indagada, questionando se os Consórcios Públicos apresentavam alguma relação ou implicação.

A terceira seção abrangeu comentários mais gerais acerca de como os Consórcios Públicos poderiam ser mais eficientes e articulados a uma política de planejamento regional, e deu espaço ao respondente para mencionar sugestões aos

⁴⁷ Consórcio Intermunicipal Salto Pilão pertence ao estado de Santa Catarina; Fundação dos Municípios das Missões corresponde a uma associação municipal; Consórcio Central Intermunicipal (CCIM) e Consórcio Famurs não foram identificados.

⁴⁸ Consórcio Público de Gerenciamento Regional de Resíduos Sólidos Urbanos da Região da Campanha (Consórcio da Campanha), Consórcio Regional do Paranhana (CONREPAR), Consórcio Intermunicipal de Resíduos Sólidos Urbanos de Panambi/Condor e Consórcio Intermunicipal de Defesa do Rio Camaquã (CIDERCA).

processos de cooperação interfederativa, ou a algum outro aspecto que considerasse importante para destacar os processos de regionalização do Estado.

O questionário dedicado aos representantes dos Consórcios Públicos estabelecidos no Rio Grande do Sul (Apêndice C) também buscou contemplar as questões já explicitadas. No entanto, além da mudança no direcionamento das perguntas, visto que se tratava de membros internos ao processo de consorciamento, oportunamente foram acrescidas questões sobre a instituição e o funcionamento desses arranjos.

Cabe destacar o questionamento sobre as motivações e entidades envolvidas na criação do Consórcio, se essas relações permanecem ou quais poderiam ser estabelecidas. Objetivou-se apreender quais mudanças ocorreram desde o início também em relação às finalidades de atuação e aos serviços prestados, além de se a dinâmica político-partidária gera interferências.

Ademais, foi questionado se eles possuíam bens materiais e tecnológicos, como organizavam e geriam o Consórcio, quem atuava e quais eram os cargos e funções ocupados. Atentou-se para as questões de concentração ou distribuição entre os municípios consorciados, também quanto à definição de diretrizes de atuação, metas e orçamento. Especificamente sobre os recursos financeiros, foram abordados os “Contratos de Rateio”, os convênios e indagou-se sobre a existência de outros modos de captação de recursos, a fim de compreender como organizam a divisão de despesas e recursos e como fazem a prestação de contas.

O resultado das entrevistas e questionários foram sistematizadas e estão disponíveis nos apêndices H, I e J. A análise das respostas foi organizada nos seis tópicos apresentados a seguir.

4.3.1 Influências e efeitos dos processos de cooperação interfederativa

Em conjunto com a caracterização das entidades, dos entrevistados e dos respondentes da pesquisa, busca-se apresentar os processos de cooperação interfederativa que foram mencionados como experiências no Rio Grande do Sul. Com as respostas obtidas, evidenciaram-se as influências e os efeitos dessas iniciativas nos arranjos territoriais. Além disso, procurou-se compreender se as entidades e respondentes possuem relação com os Consórcios Públicos e quais são elas.

A entrevistada do MAPA, veterinária com experiência entre 20 e 25 anos de atuação na entidade, destacou os processos de capilarização e regionalização pelas Inspetorias de Defesa Agropecuária (IDAs) no Rio Grande do Sul (Figura 34), junto à influência do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA). Esses arranjos procuram garantir a segurança aos consumidores por meio da vigilância sanitária, inspeção de produtos e insumos pecuários e agrícolas. Mais recentemente, a partir de 2019, o MAPA passou a estabelecer relação direta com Consórcios Públicos, com base na Política Pública para Ampliação de Mercados de Produtos de Origem Animal para Consórcios Públicos de Municípios (ConSIM).

Os entrevistados da Sema, responsáveis pela divisão geral do departamento de recursos hídricos, pela divisão de saneamento (com atuação entre 10 e 15 anos) e pela divisão de outorga (com atuação entre 5 e 10 anos), apontam as bacias hidrográficas como as iniciativas fundamentais aos processos de cooperação interfederativa. Essa regionalização culmina na organização de Comitês de Bacia (Figura 32).

A entrevistada, presidente de um dos Comitês, que soma de 20 a 25 anos de atuação, também destaca a influência das bacias hidrográficas. Segundo ela, o estado apresenta muitos arranjos territoriais além dos Comitês de Bacia, como as regiões da saúde, da educação, da agricultura, os COREDEs e os Consórcios. No entanto, assim como a Sema, destaca-se que os Comitês também não apresentam vínculos com os Consórcios ou demais arranjos do estado.

O professor representante de uma universidade regional do Rio Grande do Sul, com atuação entre 20 e 25 anos, apontou os COREDEs pelo governo do estado (Figura 30) e as Associações Municipais pela Famurs (Figura 29) como as mais expressivas manifestações dos processos de cooperação interfederativa. Mencionou, ainda, a sua relação com alguns Consórcios por meio da realização de pesquisas acadêmicas.

Esses mesmos arranjos territoriais foram mencionados pelo secretário executivo do AGCONP (Figura 41), também diretor executivo de um Consórcio voltado para o serviço de licitação de medicamentos. O entrevistado, com atuação entre 15 e 20 anos, ressalta a estreita relação da AGCONP com a Famurs, visto que suas reuniões acontecem na sede da federação. Como influência e efeito, apontou o compartilhamento de experiências entre os Consórcios associados. Ainda de acordo

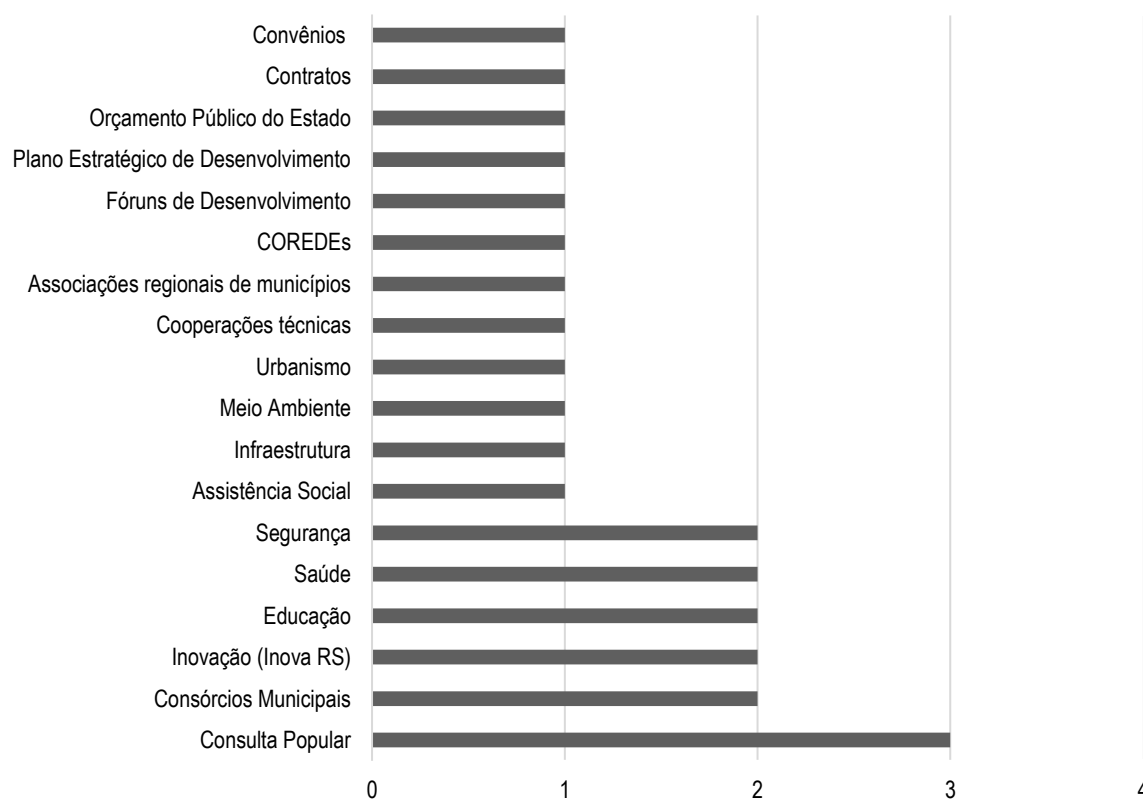
com esse respondente, os COREDEs têm o papel de demandar e os Consórcios, o papel de executar.

Dois entrevistados, com atuação entre 5 e 10 anos e por mais de 25 anos em comissões consultivas para criação dos Consórcios Públicos no estado do Rio Grande do Sul e com experiências em todo o país, mencionam esses arranjos como os principais processos de cooperação interfederativa. O respondente com menos tempo de experiência também menciona a Famurs e a AGCONP, e aponta que o interesse e efeito desses arranjos no RS resumem-se à compra. Por outro lado, o representante mais experiente comenta que há uma cultura associativista no estado e destaca que “no Consórcio quanto mais se compartilhar, mais se cresce em termos de soluções”. Para ele, a influência e os efeitos dos Consórcios se confundem inicialmente com a política da saúde.

Dentre os dez respondentes representantes dos COREDEs, a maioria indicou ocupar o cargo de presidência (5 respondentes), um indicou a função de secretário e os demais não especificaram. Em relação ao tempo de atuação, a opção predominante corresponde ao intervalo de 5 a 10 anos (5 respostas); apenas um respondente indicou menos de 5 anos; e os demais assinalaram as opções acima de 15 anos.

Sobre os processos de cooperação interfederativa identificados no Estado do Rio Grande do Sul, aponta-se que a diversidade de resultados correspondeu à abrangência da questão – ao todo, foram mencionados 18 processos (Figura 42). Apesar do próprio COREDE ser apontado uma única vez, destacou-se a presença de suas ações como consulta popular, plano estratégico de desenvolvimento e orçamento público do estado; no escopo sobre recursos, também foram indicados contratos e convênios. Os Consórcios Públicos foram mencionados em duas respostas e as Associações de Municípios uma única vez.

Figura 42 – Gráfico dos processos de cooperação interfederativa no Rio Grande do Sul identificados pelos COREDEs.



Fonte: autora, 2024.

Nas respostas dos COREDEs também foi possível reconhecer duas ações do governo do Estado: o Fórum de Desenvolvimento e o Programa Inova-RS. Ademais foram indicadas a possibilidade de cooperação técnica e algumas áreas para atuação cooperada, que podem ser entendidas como as FPICs (BRASIL, 2015); dentre elas: Educação, Saúde, Segurança, Assistência Social, Infraestrutura, Meio Ambiente e Urbanismo.

A pergunta subsequente buscou apreender quais as influências e os efeitos dessas iniciativas nas regionalizações do Estado. Dois respondentes dos COREDEs indicaram que são pouco expressivos e praticamente nulos; outros dois apontaram a importância das iniciativas, mencionando-as como determinantes e decisivas, tanto podendo gerar resultados positivos quanto negativos nas regionalizações do Estado. Chama atenção que um respondente apontou a má alocação de recursos públicos e outro a melhor aplicação destes.

Além das controvérsias, destaca-se uma perspectiva otimista, anunciada pela menção ao desenvolvimento local e regional e ao fortalecimento da democracia

participativa, sociedade civil, cadeias produtivas e políticas públicas. A noção de coesão territorial pôde ser apreendida, como evidencia a seguinte resposta: “Identifica-se o fortalecimento regional através da integração entre os Entes, melhorando as políticas de desenvolvimento a fim de diminuir as desigualdades regionais.”

O respondente da Metroplan, com mais de 25 anos de experiência e ocupando o cargo de coordenador, apontou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) da Prevenção de Cheias e o Convênio Metroplan e Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) como processos de cooperação interfederativa. As influências e efeitos dessas iniciativas são trabalhos circunscritos a unidades regionais já estabelecidas: RMPA e AULINOR (Figura 31).

Os dois respondentes das Associações de Municípios, um com experiência entre 10 e 15 anos e outro entre 15 e 20, mencionaram a figura dos Consórcios nos processos de cooperação interfederativa. Um deles apontou a relação de praticamente todos os municípios nos arranjos territoriais da associação municipal, do Consórcio, do COREDE, da regional da saúde (Figura 31) e de outra entidade que denominou como Atua Serra. Em relação às influências e efeitos dessas iniciativas, ressaltou que há “bastante coisa”, citando a federalização da 444, o movimento para a estruturação das pontes da enchente e as pautas para evitar o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Ainda, apontou a área da saúde e a situação da pandemia, quando ajudaram várias empresas a não fecharem, acrescentando que as demandas surgem nas reuniões.

Quando perguntou-se sobre a relação com os Consórcios Públicos, a fim de delinear a continuidade dos questionários, observou-se que a maioria dos respondentes assinalaram que há influência: oito dos representantes dos COREDEs e os dois representantes das Associações de Municípios. Segundo o representante do Metroplan, a figura do Consórcio não se aplica às funções da entidade.

4.3.2 Articulação e avaliação dos Consórcios Públicos

Os representantes das entidades e órgãos públicos do Estado, entrevistados e respondentes dos questionários que assinalaram ter relação com os Consórcios Públicos, foram ainda questionados mais especificamente sobre esse contexto de cooperação interfederativa. Nesse sentido, buscou-se compreender quais são as principais áreas de atuação e serviços prestados pelos Consórcios Públicos que eles conhecem e quais municípios ou regiões destacam essas ações.

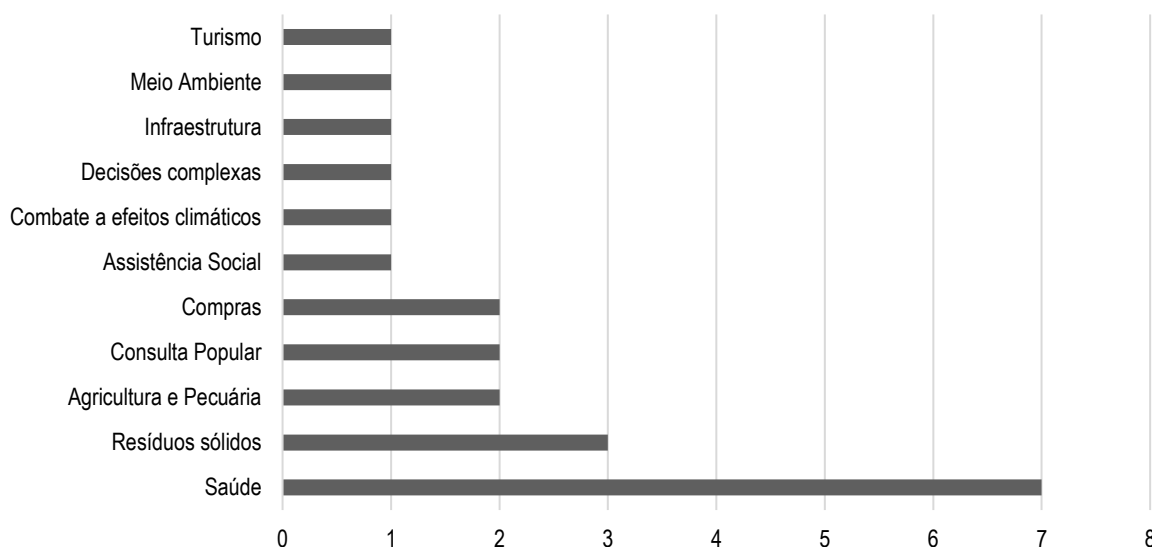
Os entrevistados apontaram especificamente: o Serviço de Inspeção Municipal (SIM) nos arranjos do CISGA, CIJACUI, CIRENOR, CONSISA e CONSAD; a gestão de recursos hídricos pelo PRÓ-SINOS; a concessão de serviços públicos de saneamento básico pela AGESAN; e a gestão de resíduos sólidos pelo CIGRES e CITEGEM.

Ressalta-se certa unanimidade nas respostas que apontam que os Consórcios servem para otimizar o custo dos serviços. Nesse sentido, soma-se o entendimento de um respondente que diz: *“Inicialmente [o Consórcio atuava] na área da saúde, hoje é um ‘guarda-chuva’ organizado em câmaras setoriais”*. Ele complementa: *“O que o Estado não consegue atender ele faz por meio de consórcios”* (Apêndice H, E-7).

Isso pode ser corroborado por outra resposta, que aponta que os Consórcios atuam, em parte, como retorno aos problemas dos COREDEs, a exemplo dos Consórcios da Região do Paranhana e da Região de Santa Maria (Apêndice H, E-4). Além disso, foram citadas as áreas de Agricultura, Segurança, Educação e Licitações em geral.

Nos questionários, foram mencionadas as áreas de saúde, resíduos sólidos, agricultura e pecuária, assistência social, infraestrutura, meio ambiente e turismo; e os serviços de execução de projeto com recursos da consulta popular, compras, decisões complexas e combate a efeitos climáticos. A partir da figura 43, pode ser observada a frequência com que essas ações foram apontadas.

Figura 43 – Gráfico das principais áreas de atuação e serviços prestados pelos Consórcios Públicos gaúchos de acordo com o questionário



Fonte: autora, 2024.

Segundo os respondentes, destacam-se nessas ações: os COREDEs Serra e Médio Alto Uruguai; a Região Metropolitana de Porto Alegre e as Regiões Sul, Nordeste e Central; os Vales do Rio Pardo e dos Sinos; e o Consórcio PRÓ-SINOS. Dentre os municípios mencionados, chama a atenção Nova Roma do Sul, que montou uma associação para reconstruir uma ponte após as enchentes de 2023, a qual era essencial, segundo o respondente, à economia do município e ficou pronta em 15 dias, sem depender do Estado.

Em relação à gestão dos recursos e ao acompanhamento dos investimentos realizados pelos Consórcios, os dois entrevistados com atuação em comissão consultiva para criação de Consórcios Públicos apontam que, como é uma instituição pública, deve haver transparência na prestação de contas; e que deveria haver um órgão fiscalizador.

Dentre as experiências, são citadas a capacitação dos Consórcios pelo Projeto ConSIM e a realização de auditorias periódicas nos municípios, além dos convênios entre a Secretaria Estadual e os Consórcios de Saúde, e a economia de mais ou menos vinte mil reais (R\$ 20.000) por município durante um ano na compra compartilhada de medicamentos. Em relação ao saneamento, a resposta é mais complexa, uma vez que as estratégias de concessão dos serviços têm impulsionado a gestão dos recursos pelas empresas privadas.

No questionário, três respondentes indicaram que desconhecem a gestão dos recursos ou não acompanham os investimentos realizados pelos Consórcios Públicos. Com base nos resultados das descrições dos demais, destacam-se a menção aos órgãos de gestão e controle público dos municípios participantes, bem como a participação ativa dos prefeitos da região. Apenas um respondente julgou a gestão adequada, outro disse que precisa melhorar, e dois apontaram que é insatisfatório e insuficiente.

A fim de realizar uma avaliação dos Consórcios Públicos, foram questionados três aspectos: alcance dos objetivos e metas, gestão dos recursos financeiros e participação da sociedade.

Os objetivos e metas dos Consórcios vêm sendo moldados ao longo dos anos, como visto na inclusão da atividade do SIM nos Protocolos de Intenção, uma vez que não há registros de arranjos que se originaram com essa finalidade. Além desse exemplo, também se sobressaiu a ausência de uma instância de planejamento para traçar objetivos e metas – foram mencionadas as reuniões mensais da AGCONP, a dinâmica dos grupos de *WhatsApp* e as reuniões periódicas com os prefeitos. Tais situações que reforçam que os Consórcios agem de modo mais pontual, atendendo demandas emergenciais, sem estabelecer objetivos e metas a médio e longo prazo.

Ainda como parte desse escopo da avaliação, destaca-se que os dois consultores para criação de Consórcios provocam uma reflexão diante do tema: um aponta que os Consórcios do Rio Grande do Sul estão aquém do que poderiam ser; e o outro responde que depende, e complementa com um ditado popular: “*pra quem não sabe onde vai qualquer lugar serve*” (Apêndice H, E-7).

Quanto à gestão dos recursos financeiros, chamou a atenção que, em três entrevistas, é mencionado o papel dos Consórcios em buscar recursos via emendas parlamentares, cuja aprovação ainda está em curso (Projeto de Lei nº 196/2020). Uma resposta recorrente é a economia dos processos de registro e documentação de serviços de interesse comum prestados pelos Consórcios.

Na área do saneamento foi mencionada a existência de um financiamento dos Consórcios com a Caixa Econômica Federal, e na área da saúde foram citados os repasses de recursos aos Consórcios pelo SUS. Entretanto, na gestão dos recursos hídricos, foi apontada a falta de liberdade na gestão dos recursos, fato que levou um dos Comitês de Bacia do estado a optar por criar uma associação de direito privado

ao invés de um Consórcio. Outro entrevistado também apontou que os Consórcios apresentam uma estrutura jurídica mais rígida, uma vez que se os municípios que se consorciam ficam comprometidos com todos os seus dispêndios, acarretando comprometimento fiscal.

Sobre a participação da sociedade, um dos entrevistados observou que tantas regionalizações no Estado levam a uma pulverização de espaço de participação social. Nesse cenário, destaca-se a integração entre os atores-redes dos Comitês de Bacia, dos COREDEs e das universidades regionais. No contexto dos Consórcios, como exceção, foi apontada a relação com os produtores agropecuários pelos Consórcios que atuam com o SIM.

Como abordado nas entrevistas, *a priori*, não existe um conselho que envolva a sociedade, a lei dos Consórcios não regulamenta isso. Em geral, a participação é limitada aos representantes do Poder Executivo – prefeitos e secretários. Um entrevistado mencionou que os vereadores poderiam ter maior envolvimento, como representantes diretos do povo, observando, ainda, que eles aprovam a lei de criação do Consórcio, mas não acompanham o seu trabalho, e muitos nem sabem de sua existência.

Nos questionários, os respondentes foram convidados a fazer a avaliação dos três aspectos por meio de uma escala de 1 a 5 (sendo que 1 representava insatisfeito e 5, satisfeito). Em relação ao alcance dos objetivos e metas, a maioria atribuiu os valores de 3 e 4, deixando a média em 3,90; em relação à gestão dos recursos financeiros, a maioria atribuiu os valores de 3 e 5, perfazendo média 4; e, em relação à participação da sociedade, ocorreu um empate entre os valores 2, 3 e 4, o que resultou na média 3,36. A partir das respostas, nota-se uma ponderação bem variada entre os respondentes.

Por fim, quanto à dinâmica político-partidária, a maioria dos respondentes considera que ela não interfere no funcionamento do Consórcio. Com isso, foi possível notar uma perspectiva de neutralidade, ou ainda uma articulação nos moldes do “centrão” ou da “terceira via” segundo o contexto político atual. Entretanto, cabe ressaltar uma resposta: “*A política está presente em todas as entidades, organizações e na sociedade como um todo, inclusive nos Consórcios*” (Apêndice I, 9).

4.4.3 Instituição e funcionamento dos Consórcios Públicos

A compreensão sobre a instituição e o funcionamento dos Consórcio Públicos tem como base os resultados obtidos por meio dos questionários aplicados aos seus membros e representantes. Dentre os 30 respondentes, a maioria indicou o cargo de diretor executivo, coordenador de câmara setorial e secretário executivo, respectivamente. Entre as funções técnicas, destacam-se engenheiros, turismólogos, assessoria contábil e jurídica. Sobre o tempo de atuação, praticamente metade deles atua há menos de cinco anos no Consórcio em questão.

Em relação às motivações iniciais para criação do Consórcio, em geral, foi apontada uma única finalidade, no máximo duas – destacam-se as atividades na área da saúde e do turismo, mencionadas, respectivamente, oito e seis vezes. A gestão dos resíduos sólidos e o desenvolvimento regional foram mencionadas em quatro Consórcios. De modo mais abrangente, os serviços de interesse comum e licitações em geral foram indicados em três Consórcios.

Segundo os respondentes, na etapa de criação, envolveram-se predominantemente os municípios e as Associações de Municípios. Também foi mencionada a participação do COREDE da região, do governo do estado, de instituições de ensino, da Superintendência Estadual no Rio Grande do Sul (FUNASA), da sociedade civil organizada e do Ministério Público.

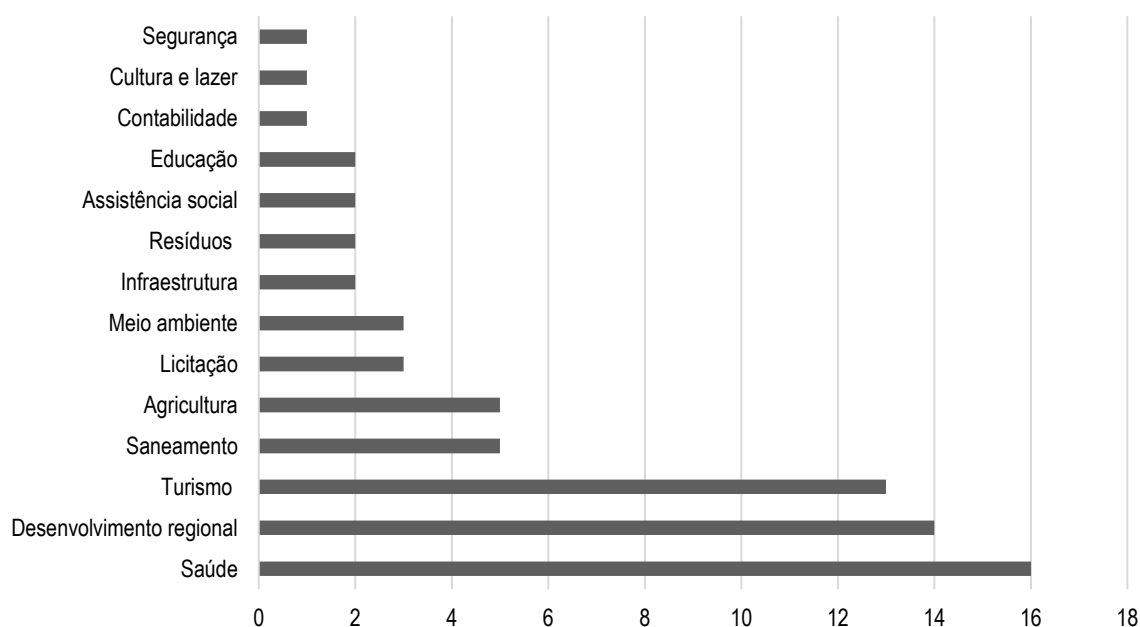
Quando questionados sobre essas relações nos dias de hoje, foi possível perceber que algumas foram essenciais apenas no momento de criação; no entanto, outras se mantêm, com destaque para a presença das Associações de Municípios e dos COREDEs. Também foram acrescentadas as relações com as Secretarias Estaduais do Turismo e da Saúde, a articulação por meio da AGCONP e da CNM. Ressalta-se que, por meio de outra questão, apenas três respondentes assinalaram que a dinâmica político-partidária interfere no Consórcio; no entanto, não acrescentaram mais informações.

As principais alterações desde a criação dos Consórcios até a atualidade referem-se ao aumento do número de municípios consorciados e à ampliação de finalidades de atuação. Nesse sentido, cabe ressaltar novamente o quão desafiador é mapear arranjos tão dinâmicos e que a saúde continua sendo a principal finalidade, embora a maioria dos Consórcios tenha expandido seu escopo (Figura 44).

Além disso, cabe ressaltar que cada área pode se desdobrar em muitos serviços. Como exemplo, observa-se a resposta de um membro cujo Consórcio se originou na área de saneamento, para atender os serviços de resíduos sólidos, e hoje vem atuando de modo mais abrangente na área da saúde e do meio ambiente.

Saúde – contratação de serviços (médicos especialistas, exames de imagem e diagnóstico e tratamento); compras de medicamentos por registro de preços. Meio ambiente – contratação de serviços; elaboração de pareceres técnicos; elaboração dos planos municipais de gestão de resíduos sólidos e elaboração do plano estratégico regional; revisão dos planos de saneamento básicos (Apêndice J, 28).

Figura 44 – Gráfico das finalidades de atuação dos Consórcios Públicos gaúchos de acordo com questionário



Fonte: autora, 2024.

A organização e gestão dos Consórcios Públicos geralmente é constituída por conselho de prefeitos, secretaria executiva, conselho fiscal e, na maioria dos casos observados, apresenta um uma subdivisão em câmaras setoriais de acordo com a área dos serviços desempenhados. A resposta a seguir detalha essa estrutura básica:

O Consórcio tem como estrutura básica da organização administrativa o conselho de prefeitos como órgão máximo, sendo presidido por um prefeito das cidades que o compõem, o conselho gestor que é composto pelos secretários municipais, coordenadores e gestores das áreas abrangidas pelo consórcio e o conselho fiscal. A equipe operacional é sempre a equipe do município do presidente. Pode ser contratada empresa para fazer a secretaria executiva e contabilidade, mas hoje não temos contratadas para isso (Apêndice J, 29).

A partir dessa organização, registra-se que atuam fundamentalmente nos Consórcios Públicos os prefeitos, o secretário do município-sede (cargo comissionado) e a equipe administrativa (um jurídico e um contador). Além deles, no conjunto de respostas, destacam-se os seguintes profissionais celetistas e estatutários: técnico ambiental, biólogo, vigilante, engenheiro, topógrafo, turismólogo e farmacêutico.

Chama a atenção que a maioria possui pequenos quadros de funcionários, em média de três a cinco pessoas. Quando questionados como se distribuem esses cargos e funções, metade dos respondentes assinalou que se concentram no município-sede; apenas quatro indicaram que são distribuídos de modo igualitário entre os municípios consorciados.

Em relação aos bens materiais e tecnológicos, a maioria respondeu que possui recursos. Foram mencionados recursos como *síte* e sistemas – a exemplo do sistema de compras citado –, edificação da sede, equipamentos de informática, veículos e maquinários.

Com base na pergunta descritiva sobre as diretrizes de atuação, metas e orçamento, observou-se que a maioria dos respondentes citou a instância da assembleia geral. Em seguida, destacaram-se as menções ao plano anual, à decisão dos prefeitos, às reuniões e às necessidades dos municípios. Apenas dois Consórcios evidenciaram uma perspectiva de planejamento: um apontou a elaboração de um plano de metas e peça orçamentária, e outro a realização de estudo técnico e planejamento.

Em relação aos recursos financeiros, acerca dos “Contratos de Rateio”, a maioria apontou que eles são elaborados e aprovados anualmente; 24 respostas assinalaram essa frequência. No entanto, 17 indicaram que a aprovação de todos os membros é necessária, enquanto sete responderam que a aprovação da coordenação é suficiente. A minoria, seis respondentes, assinalou que os “Contratos de Rateio” são estabelecidos a cada serviço prestado, sendo que quatro deles apontaram a necessidade de aprovação de todos os membros e dois a aprovação da coordenação.

Sobre os Convênios estabelecidos com a União ou com o estado, destaca-se que a maioria – 73% dos Consórcios respondentes – indicou que já celebraram convênios com a União ou com o estado. Dentre eles, estão, na área do turismo, os convênios com a Secretaria Estadual de Turismo (SETUR) para aquisição de placas

de sinalização; na área da agricultura, projetos como o das oliveiras, estabelecido com a Secretaria Estadual da Agricultura, Pecuária, Produção Sustentável e Irrigação (Seapi).

Também na área da agricultura, receberam menção a compra de veículos por meio de convênio com o MAPA; na área de infraestrutura, a aquisição de máquinas; na área de saneamento, os convênios com a FUNASA na criação de um Consórcio devido à aquisição de redes de monitoramento do lençol freático; e, na saúde, a regulação médica e saúde bucal. Destacou-se, ainda, a menção por mais de um Consórcio ao convênio a ser realizado com o Sistema de Gerenciamento de Consultas (Gercon), da Secretaria de Saúde do estado. Ademais, foi mencionado que, conforme a Resolução nº 129/2013, da Comissão Intergestores Bipartite (CIB) – RS, o estado repassa aos Consórcios vinte e cinco centavos (R\$0,25) por habitante, mediante comprovação do serviço de média e alta complexidade realizado.

Os principais impedimentos para realização de convênio incluem a burocracia para a celebração e a prestação de contas, juntamente com a dificuldade de aplicação dos recursos em todos os municípios. Embora não se enquadrem no escopo da pergunta, também foram mencionados os recursos provenientes da consulta popular em parceria com o COREDE da região e das emendas parlamentares.

Nesse sentido, os Consórcios também foram questionados se possuíam outros modos de captação de recursos financeiros além dos “Contratos de Rateio” e dos Convênios. As alternativas indicadas incluem, novamente, a consulta popular e as emendas parlamentares. Ainda foram mencionados a venda de resíduos recicláveis, os editais de patrocínio e leis de incentivo – citada como exemplo a Lei Rouanet –, e a cobrança de taxa de participação dos prestadores de serviço.

A divisão das despesas e dos recursos nos Consórcios observados funciona da seguinte maneira: 63% ocorrem de acordo com a população atendida e 37% de modo igualitário entre os municípios consorciados. A prestação de contas é realizada pelo conselho fiscal na assembleia geral do Consórcio, sendo também submetida ao Tribunal de Contas do Estado (TCE).

Em relação à participação da sociedade civil, 17 Consórcios assinalaram que possuem essa participação; entretanto, observou-se no complemento das respostas a indicação de que ela poderia ser mais aprofundada. Foram mencionadas três experiências de participação específicas: as capacitações em parceria com a

universidade, as iniciativas de separação do lixo correta e o vínculo com a associação de pais de pessoas com autismo.

Ressalta-se que, além de não ser regulamentada pela Lei dos Consórcios (Brasil, 2005), há uma divergência no entendimento sobre a participação da sociedade civil. Como visto, um dos respondentes assinalou que não possuem participação e acrescentou que o trabalho dos Consórcios serve para atender exclusivamente o município; entretanto, outro, que assinalou a existência de participação, também fez menção à instância municipal, com a participação via serviços disponibilizados.

Para uma avaliação – mais especificamente, uma autoavaliação –, foi proposto aos respondentes que descrevessem se consideravam o Consórcio eficiente para alcançar dos seus objetivos. Chamou atenção que todos indicaram que sim. Dentre as respostas, a perspectiva da economicidade foi evidenciada pela maioria; também foi mencionado o ganho de qualidade nos serviços. Como parâmetro, alguns consideraram a evolução na abrangência de serviços e no número de municípios contemplados. Apenas um advertiu que sim, mas que as lutas são contínuas para melhorar.

4.3.4. Relação com as cidades pequenas

Particularmente sobre o contexto das cidades pequenas, questionou-se, para todos os grupos que fizeram parte da pesquisa empírica, como eram observadas suas formas de participação, benefícios e contribuições nos Consórcios Públicos. A entrevistada representante do MAPA destacou que o SIM é uma demanda de muitos municípios de pequeno porte no interior gaúcho, especialmente dos municípios localizados ao norte. Ela acrescentou a importância de profissionais concursados para garantir idoneidade ao processo, sobretudo, no cenário das cidades pequenas cujos interesses são excessivamente particularizados.

Embora a Sema não estabeleça relação com os Consórcios, os entrevistados apontam as demandas dos municípios de pequeno porte demográfico que não são atendidos pelo Saneamento via Estado pela Companhia Riograndense de Saneamento (CORSAN). Destacam a ação do departamento com o Programa “Poço legal”, para regularização de poços artesianos para o abastecimento de água,

realizado no final do ano de 2018, que teve como público-alvo prioritário os municípios com menos de cinco mil (5.000) habitantes.

A representante do Comitê de Bacias, embora tenha relatado as limitações que os fizeram optar pela figura institucional de associação, apontou que os Consórcios Públicos são fundamentais para as cidades pequenas. Principalmente, nas questões de ordem comum, para qualificações técnicas e na busca de soluções para alguns problemas, que costumam ser muito próximos e possibilitam uma solução conjunta por meio do consorciamento. A entrevistada também mencionou que, para enfrentar a escassez do corpo técnico, os Consórcios têm a possibilidade de estabelecer parceria com diversas áreas das universidades, por meio de consultorias e em pesquisas.

Segundo o professor universitário, os arranjos estabelecidos pelos Consórcios apresentam uma grande desigualdade entre os municípios – há variedade econômica e cultural. Ele cita que há casos de municípios fadados ao fracasso, pelos quais não passam rodovias e que ficaram excluídos geograficamente, mas que se reinventaram; e outros que tiveram todas as condições, e mesmo assim não deram certo. No entanto, para ele, os Consórcios podem ser interessantes pela possibilidade de unir os municípios que de fato têm um problema em comum – mesmo unindo municípios com muita desigualdade, municípios pequenos, e os que já têm um comércio mais ativo e integração com outros centros urbanos.

Em uma perspectiva mais aproximada, os entrevistados que participam ou já participaram de algum Consórcio evidenciaram que os municípios de pequeno porte demográfico conseguem trabalhar na área da saúde somente por causa dos Consórcios, e que através do ganho de escala, muitos deixam de ser refém das empresas privadas. Houve, ainda, quem ressaltasse o papel das cidades pequenas nos Consórcios Públicos:

As cidades pequenas são a mola propulsora dos Consórcios Públicos. Um Consórcio apenas com cidades grandes não se estabelece, pois ele não vai ter o apelo necessário para dar a rotatividade e a sustentabilidade. É o inverso do que imaginamos (Apêndice H, E-7).

Nos questionários, apenas um respondente dos COREDEs mencionou desconhecer a particularidade das cidades pequenas; os demais representantes dos arranjos territoriais no estado do Rio Grande do Sul apontaram a participação, assim como esse contexto como o mais beneficiado pelas questões de economicidade de

recursos financeiros e humanos, devido à articulação entre os municípios para projetos coletivos. Também foi apontada a importância na realização das compras compartilhadas. Quanto à participação das cidades pequenas, evidenciou-se a referência à possibilidade de uma participação mais direta ou indireta das cidades pequenas nas tomadas de decisão. A fim de respaldar essa síntese, algumas respostas foram compiladas:

Nos consórcios que eu conheço os principais beneficiados são os pequenos municípios. O desenvolvimento e a realização dos projetos somente são concretizados pela capacidade operacional dos consórcios. Muitos municípios não dispõem de equipes técnicas com experiência e habilidade para a gestão de projetos (Apêndice I, 5).

Os municípios pequenos se beneficiam mais do que os maiores, especialmente nas compras públicas, pois há uma grande economicidade de recursos na compra de medicamentos ou outros serviços. Os municípios manifestam sua demanda e o consórcio realiza a compra com entrega em cada localidade (Apêndice I, 8).

É positiva, os consórcios permitem que essas cidades, que muitas vezes possuem recursos limitados, compartilhem serviços e atividades. As formas de participação das cidades pequenas nos consórcios são variadas. Em alguns casos, as cidades participam de forma direta, com seus próprios representantes na assembleia geral do consórcio. Em outros casos, as cidades participam de forma indireta, por meio de associações ou federações de municípios (Apêndice I, 10).

De acordo com as respostas dos representantes e membros dos Consórcios Públicos, eles exercem uma contribuição significativa para as cidades pequenas que o integram, de várias maneiras. Destacam-se a economia e a eficiência, sendo a principal vantagem obtida através de compras compartilhadas. Uma vez que a aquisição em grandes quantidades de bens e serviços – como veículos, ambulâncias, medicamentos e materiais escolares – reduz os custos para os municípios, eles se beneficiam de preços mais atrativos e melhores condições.

Além disso, os Consórcios proporcionam serviços que seriam inviáveis de forma isolada, coordenando ações e fornecendo acesso a recursos e convênios com empresas prestadoras de serviços. Isso inclui a aquisição de equipamentos e a realização de projetos conjuntos, como no turismo e na infraestrutura.

O desenvolvimento regional é apontado como uma contribuição dos Consórcios para as cidades pequenas que o integram. A colaboração entre as cidades também as impulsiona, promovendo atividades turísticas e outros projetos de interesse comum – questão particularmente relevante para cidades pequenas que, sozinhas, poderiam não ter a capacidade de explorar essas oportunidades. Nesse escopo, soma-se que

a atuação do Consórcio pode gerar emprego e renda localmente, contribuindo para o desenvolvimento econômico das cidades.

Como exceção, alguns respondentes não viram destaque no contexto das cidades pequenas. Segundo eles, todos os municípios consorciados se beneficiam de forma igualitária, recebendo suporte e acesso a oportunidades que talvez não estariam disponíveis individualmente.

Por meio do questionário, também foi indagado se as cidades pequenas contribuem com os Consórcios Públicos que elas integram. Nessa perspectiva, inversa e complementar a anterior, observou-se que sim, as cidades pequenas desempenham um papel significativo e variado na contribuição para os Consórcios. Merece destaque a contribuição financeira de modo proporcional para materiais e serviços adquiridos, conforme o índice populacional pelo “Contrato de Rateio”. Somam-se, assim, demandas que beneficiam também os arranjos com municípios de maior porte ou intermediários.

Além disso, foi mencionado que as cidades pequenas contribuem ativamente com ideias e participação em várias áreas, como saneamento, agricultura e saúde. Os municípios com menor população e, conseqüentemente, menor geração de resíduos, contribuem significativamente com os Consórcios de Saneamento na gestão de resíduos e coleta seletiva.

Em suma, há uma colaboração mútua, de todos os portes de cidades, embora se destaque o predomínio das pequenas nos arranjos observados. As iniciativas de cooperação, além dos comprometimentos legais e financeiros, ajudam a garantir o funcionamento dos serviços de interesse comum por meio dos Consórcios.

4.3.5. Implicação no planejamento regional

A respeito da implicação no planejamento regional, não foi realizada uma pergunta específica no questionário destinado aos membros e representantes dos Consórcios Públicos. Entretanto, por meio da análise de suas respostas, que resultaram na compreensão acerca dos processos de instituição e funcionamento desses arranjos, ficou evidente a ausência da esfera espaço-temporal necessária ao planejamento na perspectiva do Estado, somada, geralmente, à ausência da participação social na tomada de decisões. Também não se verificaram atividades

essenciais, como diagnósticos e avaliação em relação as atividades executadas pelos Consórcios.

A questão sobre a existência de relação ou implicação dos Consórcios no planejamento regional do estado foi aplicada no questionário direcionado às entidades e órgãos públicos, e ela dividiu opiniões entre os representantes dos COREDEs.

Por um lado, quatro respostas foram negativas, sendo que um dos respondentes ressaltou que os Consórcios são voltados aos interesses particulares dos municípios participantes. Por outro lado, quatro respondentes afirmaram que sim. Entre as justificativas, o primeiro apontou que os Consórcios são fontes de informações importantes sobre os municípios de sua área de abrangência; o segundo e o terceiro ressaltaram os modos como o planejamento regional acontece – promovendo a integração regional, fortalecendo a capacidade de gestão dos municípios e contribuindo para o desenvolvimento econômico e social da região e na elaboração de planos regionais.

Por fim, o quarto respondente destacou que o consorciamento é uma opção para implementar políticas públicas de diferentes setores em uma mesma região, sendo o fortalecimento dos Consórcios Públicos Intermunicipais uma das estratégias no plano estratégico da Região Funcional de Planejamento à qual o COREDE pertence. Não obstante, a resposta do membro da Metroplan se soma à perspectiva que identifica a potencialidade do planejamento regional nos Consórcios:

A razão da existência do planejamento regional é reduzir disparidades entre municípios de uma mesma região e favorecer seu desenvolvimento integrado. Entendo que a possibilidade de ações conjuntas que impliquem em maior racionalidade, favorece o seu desenvolvimento (Apêndice I, 2).

Os entrevistados refletiram sobre a presença e a potencialidade do planejamento regional por meio dos Consórcios Públicos. Na esfera do planejamento estadual, foram destacados tanto os arranjos territoriais dos Comitês de Bacias (Figura 32), quanto dos COREDEs (Figura 30), como formas de descentralização territorial das políticas públicas. Ambos foram instituídos por decretos em outro contexto histórico do Estado, sendo regionalizações paralelas que se sobrepõem e apresentam muita dificuldade na efetivação de seus planos.

Apesar de não tratarem das questões de planejamento do Estado, os entrevistados indicaram que o arranjo territorial da Famurs (Figura 29) continua sendo o canal mais direto aos municípios, e os Consórcios Públicos têm a vantagem do

Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) para obtenção de recursos. Diferentemente dos Comitês de Bacia estabelecidos no Rio Grande do Sul, comparara-se que a conotação de força política dos Consórcios e dos COREDEs é mais bem estabelecida. Ainda, acrescenta-se que, nos Comitês, não se observa a atuação direta dos prefeitos, mas, se um dia houver a criação das agências e a obtenção de recursos, esse cenário tende a se alterar.

A entrevistada do MAPA reforça que o serviço de inspeção continua sendo municipal. Por meio dos Consórcios, os municípios solicitam a equivalência do Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal (SISBI-POA) em grupo, mas continuam tendo a autonomia local – sobretudo quanto à responsabilidade pelos recursos humanos através do cadastro do veterinário na esfera municipal. Os demais entrevistados também não relataram experiências no sentido de contemplar ou fortalecer o planejamento regional.

Ademais, foram propostas mais duas questões em relação ao planejamento regional. A primeira direcionada a indagar como os Consórcios Públicos poderiam ser mais eficientes e articulados a uma política de planejamento regional. A segunda buscou acolher sugestões aos processos de cooperação interfederativa e a outros aspectos que os respondentes considerassem importante destacar sobre os processos de regionalização do estado. Visto que as perguntas e respostas apresentaram certa proximidade, ambas serão analisadas conjuntamente.

De acordo com as respostas dos COREDEs, ficou latente a indicação para que os Consórcios desempenhem uma visão regional, para além dos limites municipais. Segundo um respondente, é preciso tirar o foco da missão de economicidade dos municípios e atribuir missões mais abrangentes do que as que motivaram a criação dos Consórcios, uma vez que *“a visão ainda é focada ‘para dentro’ e não para a sociedade, funcionam como se fosse departamento de compras das prefeituras”* (Apêndice I, 1).

Nesse sentido, foram sugeridas aproximações, e até mesmo a equivalência, entre os Consórcios Públicos e os COREDEs. Um respondente chegou a elucidar que *“o COREDE tem a função de planejar, articular e o Consórcio em implementar e desenvolver as ações planejadas”* (Apêndice I, 12). Também foi posta como necessária a participação dos Consórcios no processo de elaboração dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento das regiões onde atuam e nas reuniões da

elaboração do Plano Plurianual (PPA) do Rio Grande do Sul. Isso ante uma política municipalista e clientelista, sobretudo por meio das emendas de parlamentares que, nas palavras de um dos respondentes, *“fomenta o toma lá, dá cá”* (Apêndice I, 9).

O representante da Metroplan apontou que *“Antes da criação de um consórcio entre municípios, os órgãos estaduais de atuação no território deveriam ser ouvidos, através de manifestações técnicas”* (Apêndice I, 2). Um representante da Associação de Municípios também lembrou a importância técnica em sua resposta, indicando a necessidade da participação de outras entidades – como as universidades regionais – nos processos de consorciamento, não apenas dos prefeitos municipais.

Nesse sentido, acrescenta-se a fala do professor universitário entrevistado; para ele, a chave está na necessidade de avançar nos processos de compreensão das regionalizações, a *“perspectiva de que o urbano orienta o rural, não está errada, mas é apenas um lado da realidade”*; é preciso entender também *“como as cidades dependem do campo, de onde vem as pessoas que consomem os serviços mais sofisticados nas cidades”* (Apêndice H, E-4).

4.4.6 Apreensões internas e externas aos Consórcios Públicos

De acordo com as apreensões externas, evidencia-se como principal desafio a realização de uma gestão integrada, prevista em diversas leis, mas pouco implementada na prática, inclusive dentro dos Consórcios Públicos. Observa-se que atualmente não há uma abordagem coesa que reúna os atores-redes e promova uma mobilização social adequada na escala regional no estado do Rio Grande do Sul. Uma entrevistada citou como exemplo que várias secretarias lidam com o mesmo problema sem estabelecer nenhuma comunicação entre elas (Apêndice H, E-3). Entretanto, sua fala elucidou que é fundamental delinear os arranjos territoriais para identificar atores-redes, a fim de compreender que elementos e instituições estão envolvidos, sobretudo aproveitando o que já foi produzido e exercitando a maturidade política de ouvir. A demanda por integração também é presente no contexto interno aos Consórcios, como explicitado no depoimento de um representante a seguir:

Hoje existe uma realidade de regionalização completamente disforme. O que acaba demandando participar de vários fóruns para tratar dos mesmos assuntos. Se tivesse uma compatibilização mais uniforme poderia ser melhor desempenhada a atuação regional (Apêndice J, 9).

Na perspectiva da integração entre atores-redes, são mencionadas as universidades como grandes laboratórios. Também são citados os deputados, que, para um respondente, *“poderiam contribuir mais, seguindo o exemplo da bancada pró-consórcio”* (Apêndice H, E-7). Para outro, cabe aos Consórcios estabelecerem vínculos com o Governo Federal – Legislativo e Executivo. Como exemplo, ele mencionou que recentemente um Consórcio organizou, pela primeira vez, um almoço com deputados e ministros federais (Apêndice H, E-6).

Um dos representantes dos Consórcios Públicos destacou que esses arranjos têm forte representatividade nos governos estadual e federal. Além disso, apontou que os Consórcios correspondem às principais ferramentas disponíveis para a facilitação dos serviços, em especial no contexto das cidades pequenas, devido à conquista conjunta de ações e demandas regionais (Apêndice J, 8).

Ressalta-se que os membros das entidades e órgãos estaduais demandam iniciativas de transparência e participação social, junto à instituição de um observatório dos projetos dos Consórcios. Isso se dá devido à necessidade de criação de um banco de dados abrangente que registre todas as atividades dos Consórcios Públicos no estado, por meio do qual seriam levantadas informações importantes para a elaboração de projetos regionais.

Além disso, observa-se que grande parte dos serviços de interesse comum realizados pelos Consórcios, assim como as obras de saneamento, não costumam ter o apelo midiático de uma inauguração como aqueles marcados por “um laço” ou “uma fita vermelha”. Assim, para atrair recursos e interesses, é necessário demonstrar resultados tangíveis. Ações como o fortalecimento da capacidade técnica e gerencial dos Consórcios Públicos, assim como a institucionalização da gestão e integração com as políticas públicas, também foram apontados.

Apesar das mudanças e avanços necessários, a prática da cooperação é apreendida como essencial, a fim de combater a competição municipalista e a polarização política. As principais alternativas assinalam o fortalecimento da articulação entre os entes federados, o incentivo à participação da sociedade civil, o investimento em infraestrutura e tecnologia, visando à promoção do desenvolvimento econômico e social. Cabe ressaltar que o agravamento dos problemas ambientais no estado, variando entre estiagens (El Niño) e inundações (La Niña), foi mencionado como uma possibilidade de maior atenção à questão dos “bens comuns”. Nesse

escopo, destaca-se a potencialidade de atuação dos Consórcios Públicos nas áreas do meio ambiente, saneamento e defesa civil.

Por fim, registra-se que muitos dos entrevistados e respondentes dos questionários apontaram o interesse nesta pesquisa, e alguns solicitaram o encaminhamento das produções fruto desta tese. Ressaltam-se possíveis estranhamentos, como o de um respondente que comentou perceber uma conotação do Consórcio como uma empresa que presta serviços. No entanto, ele afirmou que o Consórcio se constitui em um instrumento público dos municípios para coletivamente atender suas necessidades, não possuindo autonomia sem a aprovação dos municípios que o integram (Apêndice J, 23).

Além disso, alguns compartilharam que acreditam na forma consorciada, *“desde que bem gerida e com profissionais capacitados e conhecimento”*; do contrário, podem gerar apenas *“cabide de emprego”* (Apêndice J, 3). Entretanto, o complemento dessa resposta também remete ao entendimento do Consórcio como uma empresa, uma vez que menciona que é preciso cobrar metas e efetividade, buscar conhecimento e capacitações de modo contínuo e *“fazer no público o que a iniciativa privada cobra”* (Apêndice J, 3).

Nesse sentido, é preciso atentar para as reflexões de que talvez o estudo tenha abordado o Consórcio Público demasiadamente como uma instituição independente, também quanto à possibilidade da existência de uma tensão interna nesses arranjos, como visto no atual contexto de polarização: público x privado, progressista x neoliberal, esquerda x direita, entre outras dicotomias. Contudo, esta tese busca seguir as controvérsias e interlocuções, características essenciais à sua unidade de análise: os Consórcios Públicos.

5 TIPOLOGIA DE CONSÓRCIOS NO RIO GRANDE DO SUL: O PAPEL NAS E DAS CIDADES PEQUENAS

O produto da terceira e última etapa desta pesquisa, referente à análise e discussão dos resultados, apresenta uma síntese, sob a forma de tipologia, dos Consórcios Públicos estabelecidos no Rio Grande do Sul. Pauta-se, para isso, os serviços de interesse comum destacados nos processos de cooperação interfederativa: licitação, saúde, saneamento, turismo, inspeção de produtos de origem animal e a área do planejamento urbano, juntamente com as políticas setoriais de habitação, mobilidade e defesa civil.

Observa-se que cada serviço possui um determinado arcabouço legal e requer infraestruturas distintas. Além disso, as seis modalidades expostas podem ser desdobradas em subtipos, de acordo com as categorias de análise apresentadas no segundo capítulo desta tese: território-rede e território-zona, autonomia local, coesão territorial e governança interfederativa. Nesse sentido, retomam-se brevemente tais categorias, a fim de simplificar os critérios, possibilitando certa mensuração teórica para compreensão dos tipos.

A perspectiva da sociologia das associações (Latour, 2012), presente neste estudo, direciona a uma observação constante das interações e controvérsias nos artifícios de cooperação e competição dos entes municipais. Desse modo, inicialmente, buscou-se rastrear os possíveis atores-redes relacionados aos consorciamentos, com base nos arranjos territoriais do Rio Grande do Sul descritos no quarto capítulo da tese: Associações de Municípios, Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs), Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas, Bacias Hidrográficas, Regionais Agropecuárias, Regiões Turísticas, Regiões da Saúde e Associação Gaúcha de Consórcios Públicos (AGCONP).

Em seguida, aproximou-se da análise dos arranjos territoriais dos Consórcios Públicos ao observar a organização do espaço pelas categorias de território-zona e território-rede (Haesbaert, 2004). A primeira, constituída de modo contínuo e delimitado por meio de princípios de homogeneidade da superfície; e a segunda, espacialmente descontínua, conformada tanto por conexões polarizadoras e hierárquicas, quanto por relações que transcendem a lógica espacial. Ressalta-se que a compreensão de território nesta tese é pautada pelas noções de poder e movimento,

portanto, os critérios de território-zona e território-rede podem apresentar tanto sucessões quanto sobreposições.

A autonomia local atribuída constitucionalmente aos entes municipais ainda é incipiente, de acordo com a literatura (Arretche, 2010; Ribeiro, 2007; Endlich, 2009; Lui, 2019). Nesse sentido, entende-se a figura do Consórcio Público como uma alternativa para possíveis avanços no escopo da autonomia política, administrativa e financeira dos municípios. No entanto, salienta-se que a autonomia vinculada à participação social não é regulamentada pela legislação específica dos Consórcios Públicos (Brasil, 2005; 2007).

Ainda assim, procura-se analisar a autonomia com base na compreensão apresentada por Souza (2020), de modo a evidenciar possíveis estreitamentos entre dirigentes e dirigidos revelados por táticas de cooperação dos Consórcios Públicos. Nesse cenário, observou-se desde táticas de autonomia mais expressivas, como as de cunho educacional e de capacitação; as que garantem certa autonomia por meio de infraestrutura local; até aquelas táticas em um nível mais elementar de autonomia, visto que apenas possibilitam o acesso da população a determinados bens e serviços.

Em relação à coesão territorial, os critérios de análise foram estabelecidos a partir das três dimensões apresentadas por Silveira (2020): (i) dimensão distributiva, que assume uma perspectiva de compensação de desvantagens por meio do acesso equitativo a infraestruturas, equipamentos, conhecimento e informação; (ii) dimensão relacional, baseada em ações de capacitação e empoderamento dos atores-redes, reforçando oportunidades baseadas no pertencimento territorial; e (iii) dimensão institucional, com base na qualificação da governança, ao mediar debates entre as instituições locais e regionais, e ao contribuir com a mobilização, participação e negociação dos atores-redes.

A governança, anunciada em uma das dimensões da coesão territorial, é analisada especificamente no contexto das relações interfederativas em prol dos serviços de interesse comum avaliados. Diante da complexidade que envolve tal categoria de análise e das observações de Klink (2009), optou-se por verificar as instâncias básicas da governança interfederativa, de acordo com o Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015).

Desse modo, destaca-se, por um lado, a instância executiva, que corresponde à estrutura central dos Consórcios Públicos; e por outro, a instância consultiva e

deliberativa constituída pela representação da sociedade civil, que *a priori* não é regulamentada ou obrigatória para os concorciamentos. A instância da organização pública com funções técnico-consultivas deve ser pautada pela legislação específica dos serviços de interesse comum desempenhados. Já a instância de gestão de recursos e de prestação de contas, segundo a Lei dos Consórcios, deve ser garantida por meio de procedimentos que assegurem a transparência da gestão econômica e financeira de cada serviço.

Não obstante, mesmo que sejam incipientes e parciais, as iniciativas de governança interfederativa dos Consórcios Públicos revelam algumas influências. Em geral, é possível observar tanto um viés estadualizado em oposição a um viés mais municipalista. Conforme apontado por Klink (2009), o primeiro diz respeito aos Consórcios Públicos que apresentam um avanço institucional e jurídico, mas não se sobrepõem ao papel do governo estadual, estes arranjos apenas executam os serviços que são previamente planejados. Já o segundo viés, segundo o autor, tenta a buscar maior autonomia municipal e pode ser compreendido como um novo modelo institucional. Além destes vieses, destaca-se a influência de um viés de cunho neoliberal, como visto em um dos modelos de governança interfederativa relatados por Marques (2013).

O somatório da avaliação das categorias, sintetizado no Quadro 6, conduz à compreensão do papel dos Consórcios Públicos nas cidades pequenas, assim como o papel das cidades pequenas no contexto dos Consórcios Públicos. As cidades pequenas, por sua vez, são evidenciadas de acordo com seu patamar demográfico – inferior a cinquenta mil (50.000) habitantes, com base no Censo de 2022 (IBGE, 2023) – e com sua classificação – como Centros Locais e Centros de Zona A e B, segundo o estudo da REGIC de 2018 (IBGE, 2020b).

Nesta etapa, também são verificadas convergências e divergências nos estudos de casos múltiplos com base na triangulação (Yin, 2001), técnica que revela, especialmente, a discrepância entre a previsão e a efetiva finalidade de atuação dos Consórcios Públicos.

Cabe ressaltar que, para cada tipo de Consórcio Público identificado, busca-se apresentar a perspectiva legal correspondente aos serviços de interesse comum e às políticas públicas abordadas.

Quadro 6 – Síntese dos tipos de Consórcios Públicos no Rio Grande do Sul.

Serviços de Interesse Comum	Tipos e Subtipos	Atores-redes	Processos de cooperação				Cidades pequenas
			Organização do espaço	Táticas de autonomia	Dimensões de coesão	Instâncias e vieses de governança	
Licitação	(1a) compras (diversas e na área da saúde)	AGCONP. [Definição como um ator-rede "neutro"]	território-rede	acesso a materiais	distributiva	incipiente, viés neoliberal	importância da "barganha"
	(1b) arranjo empresarial		território-zona e rede				
Saúde	(2a) infraestrutura relacionada	Regiões da Saúde e AGCONP. [cidades pequenas]	território-zona	infraestrutura local	distributiva e institucional	incipiente, vieses estadualizado e neoliberal	"mola propulsora"
	(2b) licitações de serviços		território-rede	acesso a serviços	distributiva		
Saneamento	(3a) resíduos sólidos	Bacias Hidrográficas, Associações de Municípios e COREDEs. [cidades pequenas]	território-zona	infraestrutura local e iniciativas educacionais	distributiva e relacional	incipiente, viés municipalista	relação prioritária
	(3b) planos e concepção			acesso a serviços	relacional		
	(3c) agência reguladora	NI	território-zona e rede	NI	NI	incipiente, viés neoliberal	NI
Turismo	(4a) consórcio turístico	Regiões turísticas. [cidades pequenas]	território-zona	potenciais que poderão ser desenvolvidos de modo cooperado e integrado regionalmente		parcial, viés municipalista	relação prioritária
	(4b) potencial turístico	Associações de Municípios e COREDEs. [Associações Turísticas]					
Serviços de Inspeção Municipal	(5a) consórcio coordenador	Associações de Municípios e COREDEs. [MAPA e produtores locais das cidades pequenas]	território-zona	capacitação de técnicos e produtores	distributiva, relacional e institucional	parcial, vieses estadualizado, municipalista e neoliberal	autonomia local e coesão territorial
	(5b) consórcio executor	NI	território-rede	NI	NI	NI	NI
Plan. urbano, habitação, mobilidade e defesa civil	(6)	Região Metropolitana [microrregião com cidades pequenas]	potencial território-zona	participação popular obrigatória	distributiva, relacional e institucional	parcial. viés estadualizado	uma utopia

Observações:
 NI = Não foi identificado.
 [atores-redes] = identificados ao longo do processo, não constam na análise dos arranjos territoriais existentes no RS.

Fonte: autora, em 2024.

O levantamento junto ao Observatório dos Consórcios Públicos Intermunicipais da CNM, realizado em setembro de 2023, serviu para o rastreamento inicial dos registros (Apêndice G). A partir disso, confrontou-se os dados do levantamento com as informações obtidas por meio da pesquisa empírica, especialmente pelas respostas dos questionários endereçados aos representantes dos Consórcios Públicos (Apêndice J). Outrossim, o conteúdo disponibilizado nos *sites* de cada um dos Consórcios também auxiliou nessa conferência, assim como os documentos dos planos, projetos e convênios específicos de cada política pública.

A proposta de tipologia dos Consórcios Públicos estabelecidos no Rio Grande do Sul, anunciada no Quadro 6, procura reunir de modo sintetizado as análises realizadas que serão descritas nos tópicos a seguir.

5.1 CONSORCIAMENTOS PARA LICITAÇÃO COMPARTILHADA: A IMPORTÂNCIA DA “BARGANHA”

Licitação é um procedimento administrativo que se estabelece de forma prévia às contratações de serviços e aquisições de produtos. Regulamentada pela Lei nº 14.133, de 2021, compreende as modalidades de pregão, concorrência, concurso, leilão e diálogo competitivo. Os critérios de julgamento incluem o menor preço, maior desconto, melhor técnica ou conteúdo artístico e maior lance nos casos de leilão, visando sempre ao melhor retorno econômico. Nas compras públicas, há necessidade de planejamento considerando a expectativa de consumo anual. As condições de aquisição e pagamento são semelhantes às do setor privado e devem atentar para a padronização estética, técnica e de desempenho, além das condições de armazenamento adequadas.

Ressalta-se que a legislação que regulamenta as licitações, além de se dirigir aos entes federados – estados, Distrito Federal e municípios –, inclui a figura do Consórcio Público (Brasil, 2021). Nesse sentido, a licitação compartilhada entre os entes federativos, competência dos Consórcios Públicos, também é regulamentada por meio de lei e decreto específicos (Brasil, 2005; 2007), segundo os quais os municípios com até dez mil (10.000) habitantes, preferencialmente, constituirão Consórcios para realizar essas atividades.

Ao longo desta pesquisa, o princípio de economicidade foi evidenciado, especialmente, pela possibilidade de os municípios, quando consorciados, realizarem licitações de produtos e serviços de modo compartilhado. Por meio da Revisão Sistemática de Literatura, contudo, notou-se que essa prática não tem sido abordada como uma finalidade específica, possivelmente devido à direta associação com outras áreas de atuação.

Observou-se um predomínio dessa atividade nos estudos dos Consórcios Intermunicipais de Saúde (CIS), relacionada à compra de medicamentos (Lui *et al.*, 2020; Filippim *et al.*, 2018; Thesing *et al.*, 2018). A licitação de medicamentos nos Consórcios Públicos é realizada, geralmente, por meio de pregão eletrônico, que decorre do lançamento do edital, da abertura do pregão e do registro da ata dos preços, sendo o fornecedor selecionado responsável por fazer as notas diretamente para cada município (Fillippim *et al.*, 2018). No contexto dos municípios de pequeno

porte demográfico, ressalta-se a importância do ganho de escala e do poder de negociação – ou de barganha –, que garante tanto a redução das despesas, quanto a entrega efetiva das compras (Thesing *et al.*, 2018).

Além da barganha com os fornecedores de empresas privadas, também recebe destaque o poder de barganha para obter recursos junto aos governos estadual e federal (Flexa; Barbastefano, 2020) – especialmente por meio da celebração de convênios (Lui; Schabbach, 2020) e das emendas parlamentares, no caso de aprovação do Projeto de Lei nº 196/2020.

O potencial desse poder é explicitado por Abrucio *et al.* (2013), tendo em vista que, para os autores, o Consórcio Público possibilita a criar um ator “neutro” em face dos conflitos intergovernamentais, decorrentes da negociação política e da articulação partidária entre os entes municipais. Os autores também apontam a importância da formação institucional com profissionais capacitados, o que atribui um caráter de mediador estratégico como incremento no poder de barganha dos municípios, conferindo mais legitimidade aos seus interesses.

Segundo os mapeamentos dos Consórcios Públicos brasileiros da CNM (2018a; 2021; 2023) (Quadro 7), nota-se a previsão de atuação em licitações compartilhadas apenas nos últimos dois levantamentos. Isso pode ser associado a iniciativas como ocorreu na AGCONP, em março de 2023⁴⁹, para capacitação dos Consórcios Públicos diante da mudança na lei de licitações e contratos administrativos (Brasil, 2021)⁵⁰. Em 2021, a única atividade ainda descrita como compras compartilhadas diz respeito a um Consórcio Público localizado no Espírito Santo. Em 2023, o registro dessa atividade passa a ser denominada como licitação compartilhada e ganha expressividade, abrangendo 98 Consórcios Públicos no Brasil, dos quais 15 estão localizados no estado do Rio Grande do Sul.

⁴⁹ Ver mais em: <https://www.agconp.org.br/post/agconp-realiza-curso-de-capacita%C3%A7%C3%A3o-sobre-a-nova-lei-de-licita%C3%A7%C3%B5es>.

⁵⁰ Observa-se, no entanto que a Lei anterior, nº 8.666/1993, já havia incorporado com base na Lei 11.107/2005 a participação de Consórcios Públicos no art. 112, § 1º.

Quadro 7 – Consórcios Públicos com previsão de atuação em Licitação Compartilhada.

Consórcios Públicos	Dados CNM (2018a)	Dados CNM (2021)	Dados CNM (2023)
Total no Brasil	-	1	98
Total no RS	-	-	15

Fonte: CNM (2018a, 2021, 2023). Elaborado pela autora em 2024.

Quadro 8 – Levantamento dos Consórcios Públicos de Licitação Compartilhada no Rio Grande do Sul.

	Consórcios Públicos	Ano	Questionário*	Site**	Compras identificadas***
(1a) Compras – diversas	CIGA CARBONIFERA **** (São Jerônimo)	2004	Mencionou.	Licitações.	Compras diversas.
	CIRAU (Erechim)	2009	Mencionou.	Atas de registro de preços.	Compras diversas.
	CIRC (Santa Maria)	1994	Mencionou.	Departamento Compras e Licitações.	Compra de medicamentos, produtos e serviços.
	CIRENOR (Sananduva)	2011	Não mencionou.	Pregão eletrônico.	Compras diversas.
	CISGA (Garibaldi)	2011	Mencionou.	Licitações.	Compras diversas.
	Condesus Campos de Cima da Serra**** (Vacaria)	2001	Mencionou.	Licitações.	Compras diversas (ênfase turismo).
	Condesus Caminho das Origens (Santiago)	1996	Mencionou.	NI	Compras diversas (ênfase turismo).
	CONSISA (Lajeado)	2005	Mencionou.	Licitações.	Compras diversas.
	COPEs**** (Pelotas)	2009	Mencionou.	Principal conteúdo do Site.	Compras diversas.
	GRANPAL (Porto Alegre)	2011	Não respondeu.	Licitações.	Compra de medicamentos e insumos, e alimentos.
(1a) Compras – na área da saúde	CI CENTRO-SUL (Camaquã)	2006	Não respondeu.	Licitações.	Compra de material hospitalar e farmacológico.
	CIJACUI (Sobradinho)	2004	Mencionou.	Publicações legais.	Compra de medicamentos e serviços de saúde.
	CISCAÍ (Montenegro)	2005	Mencionou.	Licitações.	Compra de medicamentos e material ambulatorial.
	CISVALE**** (Santa Cruz do Sul)	2005	Mencionou.	Publicações legais.	Compra de medicamentos.
	COIS (São Luiz Gonzaga)	1992	Não mencionou.	Prestação de Serviços.	Compra de serviços especializados na saúde
	CONSIM - Finalitário (Palmeira das Missões)	2006	Mencionou.	Compra de medicamentos.	Compra de medicamentos, material ambulatorial e EPIs.
	CPSINOS (Novo Hamburgo)	2016	Mencionou.	Licitações.	Compra de medicamentos e material ambulatorial.
(1b)	CISA-IJUÍ**** (Ijuí)	1997	Mencionou na entrevista.	Clientes: Municípios consorciados/associados e conveniados.	Central de medicamentos. Compra e distribuição de medicamentos.
NI	CIDIRUR (Três Cachoeiras)	2017	Não mencionou.	NI	NI
	COMUNORS (Trindade do Sul)	2021	Não respondeu.	Site em construção.	NI
Observações: * Questionário com os representantes dos Consórcios Públicos registrados no RS (aplicado de out. a dez. 2023). ** Site próprio do Consórcio Público (acesso em jan. 2024). *** Informação obtidas nos registros do site e questionário. **** Atuação em licitação compartilhada não registrada no Observatório da CNM (2023). NI = Não foi identificado.					

Fonte: autora, 2024.

Com base na pesquisa empírica sobre os Consórcios Públicos gaúchos (Quadro 8), não foi possível verificar a atividade de licitação compartilhada apenas em dois arranjos que a registravam no Observatório da CNM. São eles: o Consórcio Intermunicipal de Infraestrutura Rodoviária Urbana e Rural (CIDIRUR) e o Consórcio de Desenvolvimento dos Municípios do Norte do Rio Grande do Sul (COMUNORS).

Por sua vez, nas entrevistas e questionários, outros cinco Consórcios Públicos destacaram sua atuação nas atividades referentes à licitação compartilhada, apesar de não apresentarem previamente esse registro. São eles: o Consórcio Intermunicipal de Gestão Ampliada da Região Carbonífera (CIGA CARBONÍFERA), o Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Região dos Campos de Cima da Serra (Condesus Campos de Cima da Serra), o Consórcio Público do Extremo Sul (COPESES), o Consórcio Intermunicipal de Serviços do Vale do Rio Pardo (CISVALE), e o Consórcio Intermunicipal de Saúde do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (CISA-IJUÍ).

A partir dessa revisão, 18 Consórcios Públicos Intermunicipais são considerados para a análise desta pesquisa; juntos, eles atendem aproximadamente 75% dos municípios gaúchos (total de 370 municípios).

Corroborando a literatura, observou-se que os insumos mais usuais das compras compartilhadas dos Consórcios Públicos analisados são medicamentos farmacológicos para uso humano e material hospitalar ou ambulatorial. Dentre os 18 Consórcios analisados (Quadro 8), oito realizam licitações exclusivamente na área da saúde. Nesse cenário, ressalta-se o CISA-IJUÍ, que possui uma central de medicamentos e trata os entes municipais vinculados como “clientes”, diferenciando-os entre associados e credenciados, que correspondem, respectivamente, aos consorciados e aos conveniados.

Em suma, os Consórcios Públicos que preveem atuação em licitações compartilhadas, somados àqueles que indicaram tal atuação nos questionários, revelam dois escopos de compras: o primeiro, extremamente diversificado; e o segundo, voltado exclusivamente para insumos da área da saúde.

Nesse sentido, nas respostas dos representantes dos Consórcios Públicos (Apêndice J), o princípio de economicidade – associado às práticas de licitação compartilhada e ao poder de barganha – foi indicado não apenas nas motivações para a criação dos Consórcios Públicos, mas como justificativa para sua manutenção e

expansão. Isso ocorre tanto na área de abrangência, resultando no aumento de municípios consorciados, quanto na finalidade de atuação, devido ao aumento do escopo de materiais e serviços a serem licitados. No entanto, também foi possível identificar críticas a essa finalidade, sobretudo quando esse é o único serviço desempenhado pelo Consórcio Público, como evidenciou um dos entrevistados:

No Rio Grande do Sul, os Consórcios estão muito atrasados em relação aos do Paraná e São Paulo, estão aquém do que poderiam ser. Os Consórcios daqui [Rio Grande do Sul] são muito vinculados à compra compartilhada; os outros trabalham mais com gestão, por exemplo, da saúde e das estradas (Apêndice H, E-9).

Nesse sentido, destaca-se que alguns Consórcios indicam atuação na área da saúde, no entanto, suas atividades se restringem à compra de medicamentos. Outros indicam a atuação na área da educação e somente realizam a compra de material escolar. A diversidade de compras verificada nos Consórcios, por meio dos questionários e das informações disponibilizadas nos *sites*, abrange produtos para oficina mecânica (pneu, óleo lubrificante); para infraestrutura de estradas e construção civil (como lonas, cimento, areia, asfalto); para atividades escolares (mochilas, alimentos); entre outras tantas demandas correlatas às suas finalidades de atuação.

Tem-se como exemplo o COPES, localizado na região sul do estado com sede em Pelotas. Ele registra 32 finalidades de atuação, contudo, ao verificar seus editais publicados de 2019 a 2020 (Quadro 9), corroborou-se a menção de um entrevistado de que o COPES realiza apenas atividades de licitação (Apêndice H, E-5). Aponta-se que, nesses casos, a atribuição mais coerente deveria ser a de licitação compartilhada, uma vez que apesar da contribuição, não há atuação efetiva nos serviços de interesse comum e políticas públicas correlatas. Ainda, como ressaltou um entrevistado (Apêndice H, E-9), a relação interfederativa possibilitada pelo consorciamento dos municípios precisaria avançar, não se limitando apenas à gestão de compras.

Quadro 9 – Editais de Licitação Compartilhada do COPES – Pelotas (2019-2022).

Edital	Descrição	Pregão	Valor Total	Nº Entes
018/2022	Licença de software, treinamento e suporte para fiscalização do ISS.	Sim	R\$ 1.068.000	20
017/2022	Aquisição de retroescavadeira.	Sim	R\$ 450.999,99	-
016/2022	Aquisição de uniforme escolar.	Sim	-	-
015/2022	Confecção e implantação de sinalização turística e interpretativa.	Sim	R\$ 281.754,24	19
014/2022	Locação de ambulância	Sim	R\$ 1.718.100,00	20
013/2022	Mobiliário escolar	Sim	R\$ 120.133.000,00	20
012/2022	Assessoria técnica administrativa.	Sim	R\$ 4.404,00 (mês)	20
008/2022	Aquisição de medicamentos.	Sim	Valor por item	20
007/2022	Aquisição de medicamentos.	Sim	Valor por item	20
006/2022	Telas Interativas de tecnologia LED, touchscreen de 75" e 86".	Sim	R\$ 73.000,00	20
005/2022	Óleos lubrificante.	Sim	-	20
004/2022	Aquisição de pneus.	Sim	-	20
003/2022	Registro de hora maquina (escavadeiras, caminhões caçamba, etc.).	Sim	-	20
002/2022	Aquisição de testes antígeno sarscov-2 e influenza.	Sim	R\$ 23.400,00	20
001/2022	Aquisição de conjuntos didáticos e ações de TIC.	Sim	R\$42.658,00	20
018/2021	Plataforma para Gestão das Informações Geográficas Rurais	Sim	Valor por município	20
017/2021	Luminárias LED	Sim	R\$ 131.154.037,89	22
016/2021	Escavadeiras, motoniveladora, caminhões caçamba, tratores.	Sim	R\$ 25.930,00	20
015/2021	Pneus e óleos lubrificantes.	Sim	-	20
015/2021	Fraldas, material hospitalar e odontológico.	Sim	-	20
013/2021	Aquisição de medicamentos.	Sim	R\$ 0,01	20
012/2021	Aquisição de Lâmpadas LED.	Sim	-	21
011/2021	Vacinas covid-19.	Sim	R\$ 0,01	20
010/2021	Solução Híbrida Gamificada para ações TIC educacionais.	Sim	R\$ 1.696,50 (mês)	20
009/2021	Aquisição de máquinas pesadas.	Sim	R\$ 1.002.000,00	20
008/2021	Licença de Software de inteligência fiscal DES-IF para ISSQN.	Sim	R\$ 5.700,00	-
007/2021	Aquisição de máquinas pesadas.	Sim	R\$ 1.002.000,00	20
006/2021	Registro de preços.	Sim	R\$ 0,01	20
005/2021	Aquisição de medicamentos.	Sim	Valor por item	20
004/2021	Mochila escolar.	Sm	R\$ 25.138.386	20
003/2021	Material de Prevenção à covid-19.	Sim	-	20
002/2021	Aquisição de máquinas pesadas.	Sim	R\$ 207.625.000	20
001/2021	Fraldas e material hospitalar.	Sim	-	20
002/2020	Aquisição de medicamentos.	Sim	Valor por item	20
007/2020	Sistema de gerenciamento de atas.	Sim	-	-
001/2020	Locação de ambulância.	-	-	20
008/2020	Uniforme escolar.	-	-	-
004/2020	Fraldas e material hospitalar.	-	-	-
003/2020	Material escolar (agenda, caderno, régua, lápis, giz de cera, tina).	Sim	R\$ 179,20 (por lote)	20
001/2020	Pneus e óleo lubrificantes.	Sim	-	20
012/2020	Material escolar.	Sim	R\$ 15.116.774,40	20
011/2020	Registro de hora máquina (escavadeira, rolo compactador, trator, etc.)	Sim	-	20
010/2020	Pneus e óleos lubrificantes	Sim	-	20
009/2020	Assessoria técnica elaboração projetos.	-	-	-
011/2019	Registro de hora máquina (escavadeira, rolo compactador, trator, etc.)	Sim	-	20
012/2019	Fraldas e material hospitalar.	Sim	-	20
006/2019	Ativo permanentes (mesas, cadeiras, gaveteiros, poltronas, etc.)	Sim	-	20
001/2019	Pneus e óleos lubrificantes.	Sim	-	20
004/2019	Fraldas e material hospitalar.	Sim	-	20
005/2019	Uniformes escolar.	Sim	-	20
010/2019	Aquisição de medicamentos.	Sim	Valor por item	20
009/2019	Movimento urbano (equipamentos de academia)	Sim	R\$ 554.500,00	20
008/2019	SPDG (impressora, copiadora, scanner; plotter)	Sim	R\$ 75.068,49	20
007/2019	Módulos de atividades (playground infantil)	Sim	R\$ 201.540,00	20
003/2019	Aquisição de medicamentos.	Sim	Valor por item	20
002/2019	Conteúdo institucional (manutenção técnica; profissionais – jornalista, arquivista, repórter, cinegrafista; e produtos relacionados)	Sim	R\$ 66.676,00	20

Fonte: Levantamento de Lara Fonseca Flôr, editado pela autora em 2024.

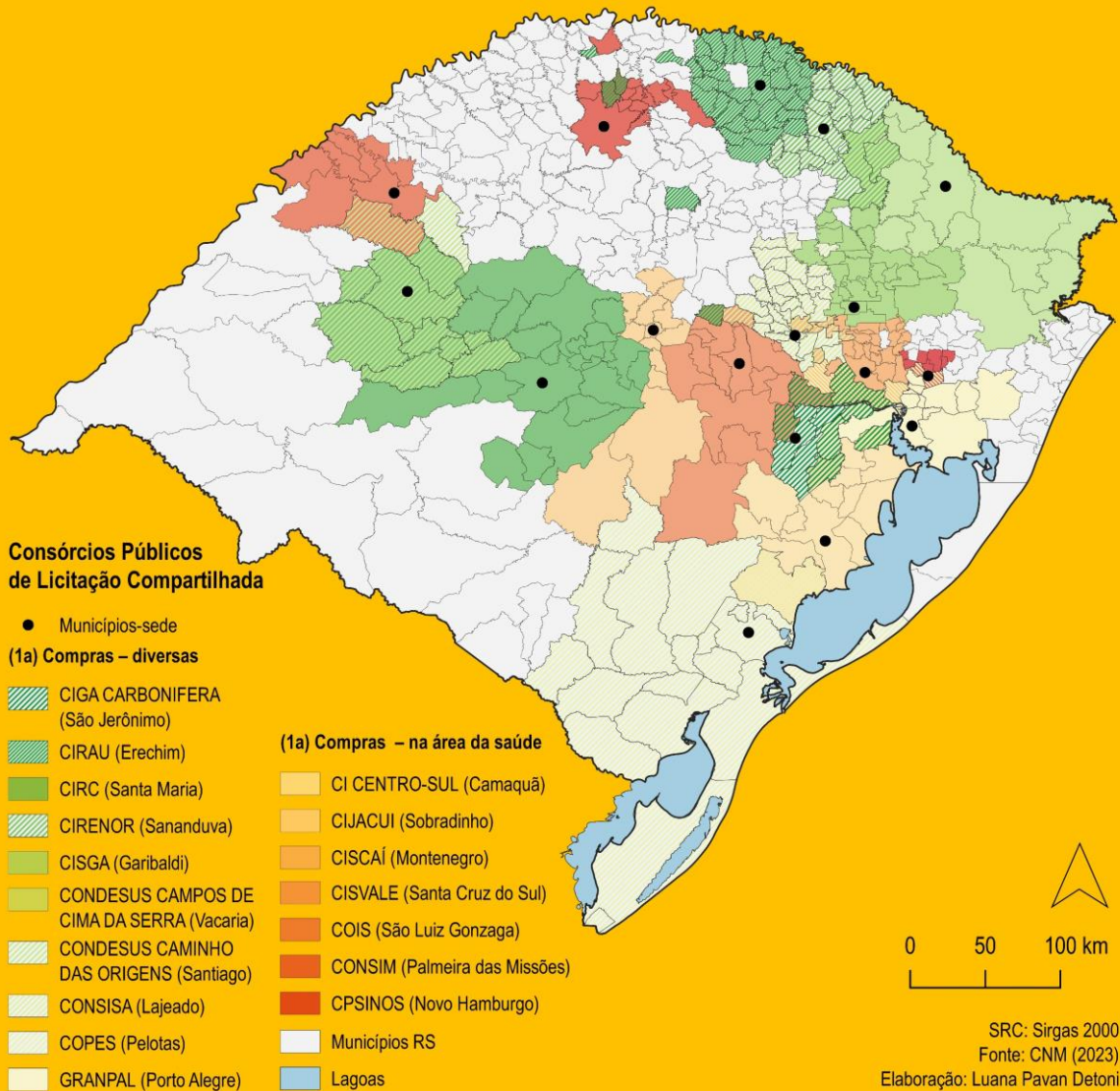
Apesar da variação entre os insumos licitados, observa-se, pelas categorias de análise, conforme descrito a seguir, um tipo de consorciamento (1a), voltado tanto para compras diversas e quanto para compras na área da saúde (Figura 45); e outro tipo de consorciamento (1b) com formação específica, o CISA-IJUÍ (Figura 46).

As configurações dos Consórcios Públicos de Licitação Compartilhada do tipo 1a (Figura 45) são diversas. Algumas apresentam poucos entes consorciados – como o Consórcio Público da Associação dos Municípios do Vale do Rio dos Sinos (CPSINO), com 8 municípios –, enquanto outras apresentam muitos – como o Consórcio Intermunicipal de Serviços do Vale do Taquari (CONSISA), que abrange 40 municípios. Apesar de a maioria dos Consórcios apresentarem certa contiguidade espacial, nota-se a possibilidade de uma organização mais flexível, caracterizada pela noção de território-rede, como exemplificado pelo Consórcio Público Intermunicipal da Região do Alto Uruguai (CIRAU), sediado em Erechim.

Destacam-se dois aspectos nesse tipo de Consórcio: primeiro, devido à sobreposição dos arranjos territoriais, alguns municípios chegam a participar de até três Consórcios concomitantemente; e segundo, há a expressiva centralidade dos municípios-sede na rede urbano-regional.

Dentre o total de 17 municípios-sede, dez apresentam mais de cinquenta mil (50.000) habitantes (IBGE, 2023) – destes, dois fazem parte do arranjo Metropolitano (Porto Alegre e Novo Hamburgo); quatro são polarizados por cidades médias classificadas como Capitais Regionais C pela REGIC (Pelotas, Santa Maria, Santa Cruz do Sul e Lajeado); e os demais são classificados como Centros Sub-regionais (A – Erechim e B – Montenegro, Vacaria e Camaquã). Os outros sete municípios-sede, apesar de polarizados por cidades pequenas segundo o patamar demográfico, também tem destacado certa centralidade na rede, visto que quatro são classificados como Centros Sub-regionais (A – Garibaldi e B – Santiago, São Luiz Gonzaga e Palmeira das Missões). Apenas Sobradinho (Centro de Zona A), Sananduva (Centro de Zona B) e Butiá (Centro Local) encontram-se nos níveis mais baixos da rede (IBGE, 2020b).

Figura 45 – Mapa dos Consórcios Públicos de Licitação Compartilhada no Rio Grande do Sul: Tipo (1a)



Municípios Consorciados

<ul style="list-style-type: none"> CIGA CARBONIFERA <ul style="list-style-type: none"> Arroio dos Ratos Butiá Charqueadas General Câmara Minas do Leão São Jerônimo CIRAU <ul style="list-style-type: none"> Aratiba Áurea Barra do Rio Azul Benjamin Constant do Sul Boa Vista das Missões Campinas do Sul Carlos Gomes Centenário Charrua Coxilha Cruzaltense Entre Rios do Sul Erebango Erechim Erval Grande 	<ul style="list-style-type: none"> Estação Faxinalzinho Floriano Peixoto Gaurama Getúlio Vargas Gramado dos Loureiros Gramado Xavier Ipiranga do Sul Itatiba do Sul Jaboticaba Jacutinga Marcelino Ramos Mariano Moro Não-me-toque Paulo Bento Ponte Preta Quatro Irmãos São Valentin Sertão Severiano de Almeida Taquarucu do Sul Três Arroios Viadutos 	<ul style="list-style-type: none"> CIRC <ul style="list-style-type: none"> Agudo Cacequi Capão do Cipó Dilermando de Aguiar Dona Francisca Faxinal do Soturno Formigueiro Itaara Ivorá Jaguari Jari Júlio de Castilhos Mata Nova Esperança do Sul Nova Palma Paraiso do Sul Pinhal Grande Quevedos Restinga Seca Santa Margarida do Sul Santa Maria Santiago 	<ul style="list-style-type: none"> São Francisco de Assis São João do Polésine São Martinho da Serra São Pedro do Sul São Sepé São Vicente do Sul Silveira Martins Toropi Tupanciretã Unistalda Vila Nova do Sul 	<ul style="list-style-type: none"> CIRAU <ul style="list-style-type: none"> Aratiba Áurea Barra do Rio Azul Benjamin Constant do Sul Boa Vista das Missões Campinas do Sul Carlos Gomes Centenário Charrua Coxilha Cruzaltense Entre Rios do Sul Erebango Erechim Erval Grande Estação Faxinalzinho Floriano Peixoto Gaurama Getúlio Vargas Gramado dos Loureiros Gramado Xavier 	<ul style="list-style-type: none"> Ipiranga do Sul Itatiba do Sul Jaboticaba Jacutinga Marcelino Ramos Mariano Moro Não-me-toque Paulo Bento Ponte Preta Quatro Irmãos São Valentin Sertão Severiano de Almeida Taquarucu do Sul Três Arroios Viadutos 	<ul style="list-style-type: none"> CIRENOR <ul style="list-style-type: none"> Água Santa Barracão Cacique Doble Capão Bonito do Sul Caseiros Ibiaçá Ibiraiaras Lagoa Vermelha Machadinho Maximiliano de Almeida Paim Filho Sananduva Santa Cecília do Sul Santo Expedito do Sul São João da Urtiga São José do Ouro Tapejara Tupanci do Sul Vila Lângaro
--	---	--	---	--	--	---

■ CIRC	■ CONDESUS CAMPOS DE CIMA DA SERRA	■ CONDESUS CAMINHO DAS ORIGENS	■ CI CENTRO-SUL	■ COIS
Agudo	Bom Jesus	Bossoroca	Amaral Ferrador	Bossoroca
Cacequi	Cambará do Sul	Capão do Cipó	Arambaré	Dezesseis de Novembro
Capão do Cipó	Campestre da Serra	Jaguari	Barra do Ribeiro	Garruchos
Dilermando de Aguiar	Capão Bonito do Sul	Mata	Barra do Triunfo	Pirapó
Dona Francisca	Esmeralda	Nova Esperança do Sul	Camaquã	Rolador
Faxinal do Soturno	Ipê	Santiago	Cerro Grande do Sul	Roque Gonzales
Formigueiro	Jaquirana	São Francisco de Assis	Chувиска	Santo Antônio das Missões
Itaara	Lagoa Vermelha	São Miguel das Missões	Cristal	São Luiz Gonzaga
Ivorá	Monte Alegre dos Campos	São Pedro do Sul	Dom Feliciano	São Nicolau
Jaguari	Muitos Capões	São Vicente do Sul	Guaíba	■ CONSIM
Jari	Pinhal da Serra	Toropi	Mariana Pimentel	Boa Vista das Missões
Júlio de Castilhos	São Francisco de Paula	Unistalda	Sentinelado do Sul	Cerro Grande
Mata	São José dos Ausentes	■ COPES	Sertão Santana	Constantina
Nova Esperança do Sul	Vacaria	Arroio Grande	São Lourenço do Sul	Dois Irmãos das Missões
Nova Palma	■ CONSISA	Arroio do Padre	Tapes	Engenho Velho
Paraiso do Sul	Anta Gorda	Canguçu	■ CIJACUI	Frederico Westphalen
Pinhal Grande	Arroio do Meio	Capão do Leão	Arroio do Tigre	Jaboticaba
Quevedos	Arvorezinha	Cerrito	Cachoeira do Sul	Lajeado do Bugre
Restinga Seca	Bom Retiro do Sul	Chuí	Caçapava do Sul	Novo Barreiro
Santa Margarida do Sul	Boqueirão do Leão	Herval	Cerro Branco	Novo Xingu
Santa Maria	Canudos do Vale	Jaguarião	Estrela Velha	Palmeira das Missões
Santiago	Capitão	Morro Redondo	Ibarama	Ronda Alta
Silveira Martins	Colinas	Pedras Altas	Jacuzinho	Sagrada Família
São Francisco de Assis	Coqueiro Baixo	Pedro Osório	Lagoa Bonita do Sul	São José das Missões
São João do Polêsine	Cruzeiro do Sul	Pelotas	Novo Cabrais	São Pedro das Missões
São Martinho da Serra	Dois Lajeados	Pinheiro Machado	Passa Sete	■ CPSINOS
São Pedro do Sul	Doutor Ricardo	Piratini	Segredo	Araricá
São Sepé	Encantado	Rio Grande	Sobradinho	Campo Bom
São Vicente do Sul	Estrela	Santa Vitória do Palmar	Tunas	Dois Irmãos
Toropi	Fazenda Vilanova	Santana da Boa Vista	■ CISCÁJ	Estância Velha
Tupanciretã	Forquetinha	São José do Norte	Alto Feliz	Lindolfo Collor
Unistalda	Itópolis	São Lourenço do Sul	Arroio do Meio	Nova Hartz
Vila Nova do Sul	Imigrante	Turuçu	Barão	Novo Hamburgo
■ CISGA	Itapuça	■ GRANPAL	Boa Vista do Sul	Sapiranga
André da Rocha	Lajeado	Alvorada	Bom Princípio	■ CISVALE
Antônio Prado	Marques de Souza	Arroio dos Ratos	Brochier	Boqueirão do Leão
Bento Gonçalves	Muçum	Cachoeirinha	Capela de Santana	Candelária
Carlos Barbosa	Nova Brésia	Canoas	Colinas	Encruzilhada do Sul
Caxias do Sul	Paverama	Charqueadas	Feliz	General Câmara
Coronel Pilar	Poço das Antas	Eldorado do Sul	Harmonia	Gramado Xavier
Cotiporã	Pouso Novo	Esteio	Imigrante	Herveiras
Fagundes Varela	Progresso	Glorinha	Linha Nova	Mato Leitão
Farroupilha	Putinga	Gravataí	Maratá	Minas do Leão
Flores da Cunha	Relvado	Guaíba	Montenegro	Pantano Grande
Garibaldi	Roca Sales	Nova Santa Rita	Nova Santa Rita	Passo do Sobrado
Guaporé	Santa Clara do Sul	Novo Hamburgo	Pareci Novo	Rio Pardo
Monte Belo do Sul	São José do Herval	Porto Alegre	Portão	Santa Cruz do Sul
Nova Araçá	São Valentim do Sul	Santo Antônio da Patrulha	Poço das Antas	Sinimbu
Nova Bassano	Sério	Sapucaia do Sul	Salvador do Sul	Vale Verde
Nova Pádua	Teutônia	São Leopoldo	São José do Hortêncio	Vale do Sol
Nova Prata	Travesseiro	Taquari	São José do Sul	Venâncio Aires
Nova Roma do Sul	União da Serra	Triunfo	São Pedro da Serra	Vera Cruz
Paráí	Vespasiano Correa	Viamão	São Sebastião do Cai	
Pinto Bandeira	Vista Alegre do Prata		São Vendelino	
Protásio Alves	Westfália		Tabaí	
Santa Tereza			Taquari	
São Jorge			Triunfo	
São Marcos			Tupandi	
Veranópolis			Vale Real	
Vila Flores			Westfália	

Fonte: autora, 2024.

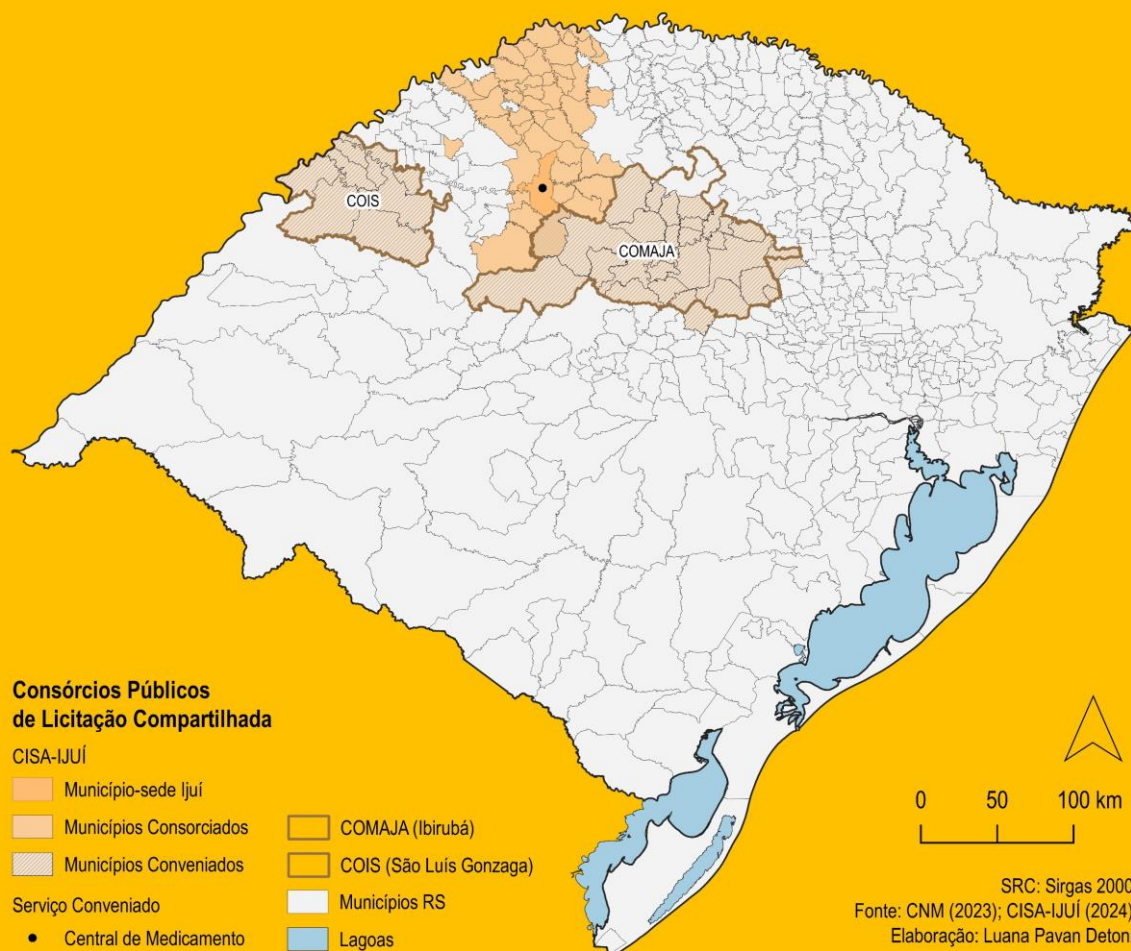
O Consórcio Público de Licitação Compartilhada do tipo 1b (Figura 46) remete à estrutura de um arranjo empresarial. Compreendendo apenas o CISA-IJUÍ, é sediado por Ijuí (Centro Sub-regional A) e formado por municípios consorciados e municípios conveniados. No conjunto de municípios consorciados, predomina certa contiguidade espacial e se observa uma relação mais condizente com a de território-zona. Ressalta-se que outros serviços de interesse comum são exclusivos a esses municípios, como por exemplo serviços de média e alta complexidade na área da saúde, serviços de inspeção municipal para produtos de origem animal, entre outros.

Os municípios conveniados, por sua vez, se organizam espacialmente em dois arranjos de municípios contíguos, que correspondem ao Consórcio Intermunicipal de Saúde da Microrregião de São Luiz Gonzaga (COIS) e ao Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal dos Municípios do Alto Jacuí e Alto da Serra do Botucaraí (COMAJA), questão comprovada por meio da resposta ao questionário e dos *sites* desses Consórcios, que mencionam estabelecer um convênio com o CISA-IJUÍ. Assim, a organização espacial desse Consórcio apresenta uma articulação entre três arranjos distintos, possibilitando visualizar uma justaposição entre as noções de território-zona e território-rede.

Em relação à autonomia local, registra-se apenas a tática mais elementar, visto que os dois tipos observados tangem apenas à possibilidade de acesso a determinados insumos. No entanto, essa tática é fundamental para as cidades pequenas, que muitas vezes só conseguem garantir esse acesso pela união de demandas e recursos, como explicitado no depoimento a seguir:

No Instagram do Consórcio, é possível ver o depoimento dos prefeitos das cidades pequenas (2 a 4 mil habitantes). Eles dizem que só conseguem trabalhar na área da saúde por causa da central de medicamentos. [...] Os pequenininhos, nem se fala, eles não sobreviveriam. Eles participam, reconhecem o serviço, pagam até mais em dia, são muito parceiros (Apêndice H, E-5).

Figura 46 – Mapa do Consórcio Intermunicipal de Saúde do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (CISA-IJUÍ): Tipo (1b).



Municípios Consorciados

- | | |
|--|--|
| Ajuricaba | Jóia |
| Alegria | Miraguai |
| Augusto Pestana | Nova Candelária |
| Barra do Guarita | Nova Ramada |
| Boa Vista do Buricá | Novo Machado |
| Boa Vista do Cadeado | Palmitinho |
| Bom Progresso | Panambi |
| Bozano | Pejuçara |
| Braga | Pinheirinho do Vale |
| Campo Novo | Redentora |
| Catuipe | Santo Augusto |
| Chiapeta | São Martinho |
| Condor | São Valério do Sul |
| Coronel Barros | Sede Nova |
| Coronel Bicaco | Senador Salgado Filho |
| Crissiumal | Taquaruçu do Sul |
| Derrubadas | Tenente Portela |
| Dois Irmãos das Missões | Tiradentes do Sul |
| Esperança do Sul | Três de Maio |
| Horizontina | Três Passos |
| Humaitá | Tucunduva |
| Ijuí | Vista Alegre |
| Independência | Vista Gaúcha |
| Inhacorá | |

Municípios Conveniados

- | | |
|--|--|
| Alto Alegre | Mormaço |
| Arvorezinha | Não-Me-Toque |
| Barros Cassal | Pirapó |
| Boa Vista do Cadeado | Quinze de Novembro |
| Boa Vista do Ingra | Rolador |
| Bossoroca | Roque Gonzales |
| Campos Borges | Saldanha Marinho |
| Colorado | Salto do Jacuí |
| Cruz Alta | Santa Bárbara do Sul |
| Dezesseis de Novembro | Santo Antônio das Missões |
| Espumoso | São José do Herval |
| Fontoura Xavier | São Luiz Gonzaga |
| Fortaleza dos Valos | São Nicolau |
| Garruchos | Selbach |
| Ibirapuitã | Soledade |
| Ibirubá | Tapera |
| Itapuça | Tio Hugo |
| Jacuizinho | Tunas |
| Lagoão | Tupanciretã |
| Lagoa dos Três Cantos | Victor Graeff |

Fonte: autora, 2024.

A importância da barganha promovida pelos Consórcios Públicos, especialmente no contexto das cidades pequenas, é capaz de compensar as desvantagens, como longas distâncias e baixas demandas, de modo a possibilitar o acesso equitativo a medicamentos e demais insumos. Contudo, as vantagens de negociação alcançam apenas a dimensão distributiva da coesão territorial. Com isso, as licitações compartilhadas por meio dos Consórcios Públicos evidenciam uma governança interfederativa extremamente incipiente, composta por instâncias executiva e de gestão de recursos, conforme regimento dos Consórcios Públicos.

Na instância consultiva, a sociedade civil, quando representada, se restringe ao setor privado, evidenciando um viés neoliberal de governança. Além de simplificar o processo administrativo dos municípios, há uma redução de burocracia e, conseqüentemente, de fiscalização da gestão pública. Assim, o mercado é quem realmente participa e controla esse processo. A instância técnico-consultiva se reduz, na maioria dos casos, a um contator; em poucos casos também é mencionada a presença de farmacêuticos no quadro de funcionários (Apêndice J).

Ressalta-se que o procedimento de licitação não se aplica apenas a compras de materiais, como evidenciado nesse tipo (1), mas também à contratação de serviços. Até mesmo os Consórcios Públicos que não preveem essa atuação específica acabam desempenhando-a para resolver suas atividades. Isso pode ser verificado pela especificação de profissionais da área de finanças presente no quadro de funcionários dos Consórcios Públicos. Dentre as 30 respostas do questionário endereçado aos representantes dos Consórcios Públicos do estado, a maioria (19 respostas) menciona a presença de um contator, pregoeiro ou funcionário no setor financeiro; os outros onze não chegam a especificar as funções do pessoal, apenas mencionam de modo genérico que possuem secretário executivo, coordenadores e funcionários.

5.2 CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS DE SAÚDE: CIDADES PEQUENAS COMO “MOLAS PROPULSORAS”

O acesso à saúde é um direito constitucional garantido a todos os cidadãos por meio das atribuições dos três entes federativos: União, estados e municípios (Brasil, 1988). Abrucio e Sano (2013) destacam que, no período após a redemocratização do país e a institucionalização do Sistema Único de Saúde (SUS), pela Lei nº 8.080, de 1990, houve uma série de experiências de cooperação intermunicipal. Para os autores, a experiência dos Consórcios Intermunicipais de Saúde (CIS) é a mais difundida e representa, ao longo dos últimos anos, um aumento na capacidade de realização e no alcance das políticas públicas, mais eficiência no uso de recursos, e um reforço no poder de negociação dos entes locais frente aos demais níveis de governo e à iniciativa privada.

A Lei do SUS dispõe, em seu décimo artigo, que os municípios podem constituir Consórcios para desenvolver conjuntamente as ações e os serviços de saúde que lhes competem (Brasil, 1990). Nota-se a menção ao Consórcio Administrativo, um arranjo anterior à Lei nº 11.107/2005, que atualmente estaria impossibilitado de acessar recursos por meio de convênios com o estado e a União. No entanto, com a criação da lei e decreto específicos (Brasil, 2005; 2007), destaca-se que é reiterada a obrigatoriedade de os Consórcios relacionados à saúde seguirem os princípios, diretrizes e normas do SUS.

Os mapeamentos da CNM 2018a, 2021 e 2023 (Quadro 10) revelam o predomínio, assim como o contínuo crescimento, da atuação dos Consórcios Públicos brasileiros na área da saúde. No estado do Rio Grande do Sul, contudo, o número de 28 Consórcios se manteve nos dois primeiros anos e diminuiu para 27 mais recentemente.

No mapeamento de 2023, a área da saúde passa a apresentar quatro microdivisões: (i) compra de medicamentos, (ii) serviços de média e alta complexidade, (iii) Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU), e (iv) outro. A identificação de diferentes serviços relacionados à área da saúde também se destacou na Revisão Sistemática de Literatura descrita no capítulo dois desta tese. Nesse sentido, pode-se atribuir aos serviços de média e alta complexidade o credenciamento de profissionais, hospitais e clínicas para realização de exames,

consultas, tratamentos e procedimentos cirúrgicos. Os centros odontológicos e demais especificidades, possivelmente, são abrangidos pela microdivisão denominada “outro”.

Dentre os 27 Consórcios Públicos registrados no Rio Grande do Sul (Quadro 11), não foi possível verificar, por meio da pesquisa empírica, ações na área da saúde em cinco arranjos que indicavam essa finalidade segundo os registros do Observatório da CNM. São eles: o Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental da Bacia do Rio Jaguarão (CIDEJA), o Consórcio Intermunicipal de Infraestrutura Rodoviária Urbana e Rural (CIDIRUR), o Consórcio Público Intermunicipal para Assuntos Estratégicos do G8 (CIPAEG8), o Consórcio de Desenvolvimento dos Municípios do Norte do Rio Grande do Sul (COMUNORS) e o Consórcio Intermunicipal, Abrigo Institucional da Paz (CIAIP), este último registrado somente nos mapeamentos de 2018 e 2021.

Além disso, a partir dos questionários, outros três Consórcios Públicos mencionaram atividades na área da saúde, apesar de não apresentarem o registro dessa finalidade. São eles: o Consórcio Intermunicipal de Gestão Ampliada da Região Carbonífera (CIGA CARBONÍFERA), o Consórcio Público Intermunicipal da Região do Alto Uruguai (CIRAU) e o Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Região dos Campos de Cima da Serra (Condesus Campos de Cima da Serra).

Com base nessa verificação, destacaram-se 25 Consórcios Públicos Intermunicipais estabelecidos no Rio Grande do Sul como unidades de análise. Observa-se que juntos eles atendem mais de 90% dos municípios gaúchos (total de 460 municípios).

O mapa dos municípios consorciados e sedes na área da saúde (Figura 47) demonstra a abrangência dos CIS no estado. Alguns municípios chegam a participar de até três Consórcios concomitantemente e os municípios-sede se destacam por sua centralidade na rede urbana, segundo os estudos da REGIC de 2018 (IBGE, 2020b). Praticamente metade dos 25 municípios-sede apresenta população inferior a cinquenta mil (50.000) habitantes (IBGE, 2023); no entanto, apenas sete encontram-se nos níveis mais baixos da rede urbana, sendo dois classificados como Centros de Zona A, dois Centros de Zona B e três Centros Locais.

Quadro 10 – Consórcios Públicos com previsão de atuação em Saúde.

Consórcios Públicos	Dados CNM (2018a)	Dados CNM (2021)	Dados CNM (2023)
Total no Brasil	274	328	Compra de medicamentos = 85 Média e alta complexidade = 228 SAMU = 122 Outro = 105 Macrodivisão (total) = 337
Total no RS	28	28	Compra de medicamentos = 10 Média e alta complexidade = 23 SAMU = 15 Outro = 8 Macrodivisão (total) = 27

Fonte: CNM (2018a, 2021, 2023). Elaborado pela autora em 2024.

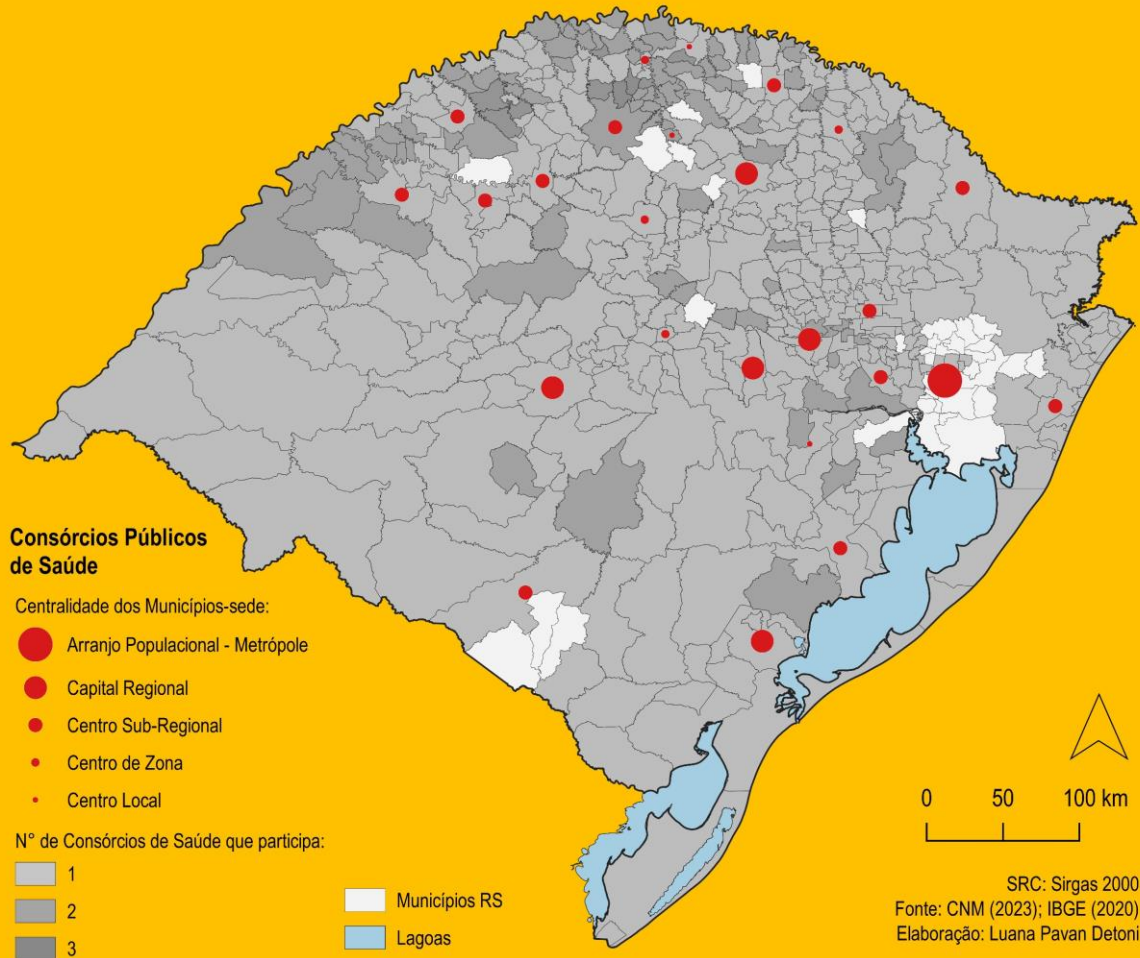
Quadro 11 – Levantamento dos Consórcios Públicos de Saúde no Rio Grande do Sul.

	Consórcio Público	Ano	Questionário*	Site**	Gercon
(1a) Compras – diversas (medicamentos e insumos)	CIGA CARBONÍFERA*** (São Jerônimo)	2004	Mencionou como motivação inicial.	Compras em geral (medicamentos e insumos ambulatoriais).	NI
	CIRENOR (Sananduva)	2011	Mencionou como atividade atual.	Compras em geral (medicamentos e insumos ambulatoriais).	Convênio 14/12/2023
	CIRAU **** (Erechim)	2009	Mencionou como atividade atual.	Compras em geral (medicamentos e equipamentos médicos hospitalares).	NI
	COPESES (Pelotas)	2009	Mencionou como atividade atual.	Compras em geral (medicamentos e insumos ambulatoriais).	NI
	Condesus Campos de Cima da Serra*** (Vacaria)	2001	Mencionou como atividade atual.	Compras em geral (medicamentos e insumos ambulatoriais).	NI
(2a) Atuação multifinalitária com infraestrutura relacionada	CISA-IJUÍ (Ijuí)	1997	Mencionou na entrevista, para os municípios consorciados também oferece serviços de média e alta complexidade.	Central de medicamentos (Ijuí). Compra e distribuição de medicamentos e insumos ambulatoriais, para os municípios consorciados e os conveniados.	Convênio 14/12/2023
	CISVALE (Santa Cruz do Sul)	2005	Mencionou a contratação de serviços (médicos especialistas, exames de imagem e diagnóstico e tratamento); e aquisição de medicamentos. Possui um Centro Regional de Especialidades Médicas (Santa Cruz do Sul); e um Centro Regional de Referência em Transtorno do Espectro do Autismo (Santa Cruz do Sul)		Convênio 14/12/2023
	CONSISA (Lajeado)	2005	Mencionou como motivação inicial. Abrangência gestora e operacional: Centro Regional de Oftalmologia (Estrela); Mutirão de cirurgias oncológicas (Lajeado); Serviço de Assistência Especializada (Estrela); Programa da Traumatologia (Estrela); Programa SAMU Vale do Taquari; Credenciamento de Profissionais; Aquisição de medicamentos e testes. Relação com a Coordenadoria e Regiões de saúde.		Convênio 14/12/2023
(2b) Atuação multifinalitária – licitação serviços especializados	CI CENTRO-SUL (Camaquã)	2006	Não respondeu	Compra material hospitalar e farmacológico. Programa Médicos Teleconsultores .	Convênio 14/12/2023
	CIJACUI (Sobradinho)	2004	Mencionou como atividade atual.	Consultas, telemedicina e exames especializados, procedimentos cirúrgicos ambulatoriais e compra de medicamentos.	Convênio 14/12/2023
	CIPLAM (Passo Fundo)	2017	Não respondeu	Compra de medicamento e insumos, chamamento para exames e consultas.	NI
	CIRC (Santa Maria)	1994	Mencionou como motivação inicial.	Compra de Serviços de Saúde, medicamentos e insumos.	NI
	CISGA (Garibaldi)	2011	Mencionou compra de medicamento e insumos, chamamento para exames e consultas.		Convênio 14/12/2023

	CODEPAMPA (Bagé)	2015	Não respondeu	Saúde como objetivo principal. Compra de serviços, medicamentos e insumos.	NI
	COFRON (Santa Rosa)	1994	Mencionou como atividade atual.	Serviços de média e alta complexidade. Credenciamento de profissionais.	NI
	COMAJA (Ibirubá)	1999	Não respondeu	Serviços de média e alta complexidade, compra de medicamentos por meio do convênio com o CISA-IJUÍ .	Convênio 14/12/2023
	CPSINOS (Novo Hamburgo)	2016	Mencionou o registro de preços de medicamentos, materiais ambulatoriais.	Credenciamento de consultas e exames.	NI
(2b) Atuação finalitária – licitação de medicamentos, insumos e serviços especializados na área da saúde	CIMAU - Finalitário (Rodeio Bonito)	1998	Não respondeu	Consultas e exames, especialidades: Fisioterapia, neurologia, oftalmologia, pediatria e urologia.	Convênio 14/12/2023
	CISCAÍ (Montenegro)	2005	Mencionou a compra de medicamentos, materiais e prestação de serviço; convênio para saúde bucal.	Só atua na área de saúde. Registro histórico das ações na área da saúde. Relação com a Associação de municípios – Amvarc.	Convênio 14/12/2023
	CISGS - Finalitário (Nova Boa Vista)	2001	Mencionou como motivação inicial, operacionaliza consultas, exames, laboratoriais e sobreaviso médico.	NI	NI
	CISMISSÕES - Finalitário (Entre-Ijuís)	1997	Não respondeu	Aquisição de produtos e serviços, credenciamento de prestadores.	NI
	COIS (São Luís Gonzaga)	1992	Mencionou como motivação inicial e finalitária. Serviços de média e alta complexidade (consultas e exames). Compra de medicamentos por meio do convênio com o CISA-IJUÍ .		Convênio 14/12/2023
	CONISA - Finalitário (Nonoai)	1997	Não respondeu	Compra de medicamentos e insumos. Até 2013 farmácia de manipulação .	NI
	CONSIM (Palmeira das Missões)	2006	Mencionou como motivação inicial e finalitária.	Só atua na área de saúde, compra de medicamentos, serviços de média e alta complexidade (clínicas médicas, laboratórios e hospitais credenciados).	Convênio 14/12/2023
	CPAMLINORTE - Finalitário (Osório)	1999	Mencionou que hoje só atua na área de saúde (consultas e exames).	Motivação inicial farmácia de manipulação .	NI
Atuação na área da saúde não identificada	CIAIP*** (Seberi)	2013	Não respondeu	NI	NI
	CIDEJA (Candiota)	2009	Não respondeu	NI	NI
	CIDIRUR (Três Cachoeiras)	2017	Não mencionou	NI	NI
	CIPAEG8 (Canudos do Vale)	2010	Não mencionou	Licitações (último registro 2011 e 2012).	NI
	COMUNORS (Trindade do Sul)	2021	Não respondeu	Site em construção.	NI
<p>Observações:</p> <p>* Questionário com os representantes dos Consórcios Públicos registrados no RS (aplicado de out. a dez. 2023).</p> <p>** Site próprio do Consórcio Público (acesso em jan. 2024).</p> <p>*** Atuação em saúde não registrada no Observatório da CNM (2023).</p> <p>NI = Não foi identificado.</p>					

Fonte: autora, 2024.

Figura 47 – Mapa dos municípios consorciados e municípios-sede na área da Saúde no Rio Grande do Sul.



Consórcios Públicos de Saúde mapeados

CIGA CARBONIFERA - Consórcio Intermunicipal de Gestão Ampliada da Região Carbonífera (São Jerônimo)
 CIRENOR - Consórcio Intermunicipal da Região Nordeste do Rio Grande do Sul (Sananduva)
 CIRAU - Consórcio Público Intermunicipal da Região do Alto Uruguai (Erechim)
 COPESES - Consórcio Público do Extremo Sul (Pelotas)
 CONDESUS CAMPOS DE CIMA DA SERRA - Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Região dos Campos de Cima da Serra (Vacaria)
 CI CENTRO-SUL - Consórcio Intermunicipal Centro-Sul (Camaquã)
 CIJACUI - Consórcio Intermunicipal do Vale do Jacuí (Sobradinho)
 CIPLAM - Consórcio Intermunicipal da Região do Planalto Médio (Passo Fundo)
 CIRC - Consórcio Público Intermunicipal da Região Centro do Rio Grande do Sul (Santa Maria)
 CISGA - Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha (Garibaldi)
 CODEPAMPA - Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Pampa Gaúcho (Bagé)
 COFRON - Consórcio Público da Fronteira Noroeste (Santa Rosa)
 COMAJA - Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal dos Municípios do Alto Jacuí e Alto da Serra do Botucaraí (Ibirubá)
 CPSINOS - Consórcio Público da Associação dos Municípios do Vale do Rio dos Sinos (Novo Hamburgo)
 CIMAU - Consórcio Intermunicipal do Médio Alto Uruguai (Rodeio Bonito)
 CISCÁI - Consórcio Intermunicipal do Vale do Rio Caí (Montenegro)
 CISGS - Consórcio Intermunicipal de Saúde do Grande Sarandi (Nova Boa Vista)
 CISSMISSÕES - Consórcio Intermunicipal de Saúde das Missões (Entre-Ijuís)
 COIS - Consórcio Intermunicipal de Saúde da Microrregião de São Luiz Gonzaga (São Luiz Gonzaga)
 CONISA - Consórcio Intermunicipal de Saúde Conisa (Nonoai)
 CONSIM - Consórcio de Saúde Intermunicipal e Desenvolvimento Regional (Palmeira das Missões)
 CPAMLINORTE - Consórcio Público da Associação dos Municípios do Litoral Norte (Osório)
 CISA-IJUÍ - Consórcio Intermunicipal de Saúde do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Ijuí)
 CISVALE - Consórcio Intermunicipal de Serviços do Vale do Rio Pardo (Santa Cruz do Sul)
 CONSISA - Consórcio Intermunicipal de Serviços do Vale do Taquari (Lajeado)

Fonte: autora, 2024.

Em um extremo, Abrucio e Sano (2013) apontam que a maioria dos municípios-sede dos CIS são aqueles com mais recursos instalados; em outro extremo, Lui *et al.* (2020) ressaltam que a maioria dos municípios, tomando como base o patamar demográfico inferior a vinte mil (20.000) habitantes, apresenta situação de precariedade técnica, financeira e administrativa. Esse cenário compromete o desempenho de serviços de média e alta densidade tecnológica necessários para atender às demandas de saúde da população, tornando a adesão a um CIS uma alternativa fundamental.

Em consonância com a literatura, destaca-se a perspectiva apresentada por um dos entrevistados; ele evidencia que não apenas os Consórcios são importantes para atender às demandas da população de cidades pequenas, mas que a soma de demandas promovida pelo conjunto de cidades pequenas na rede é essencial para viabilizar os serviços especializados. Para ele, *“As cidades pequenas são a mola propulsora dos Consórcios Públicos” (Apêndice H, E-7).*

De acordo com Endlich (2018), os municípios, sozinhos, enfrentam mais dificuldades em fornecer determinados serviços de saúde por causa da falta de recursos financeiros e de pessoal técnico, e têm a necessidade de agrupar demandas para evitar que equipamentos e serviços se tornem obsoletos. Portanto, essas reflexões, além de confirmarem a importância das cidades pequenas para os Consórcios Públicos, evidenciam que há particularidades a serem consideradas acerca da localização dos equipamentos e serviços de maior complexidade, apontando para os locais geograficamente mais estratégicos e com mais recursos, sobretudo humanos.

A partir da década de 1990, com a criação do SUS, ocorre a regionalização das políticas de saúde. Esse processo visava a implementar ações de cooperação e coordenação, conforme as responsabilidades compartilhadas entre os municípios de uma determinada região de saúde, que, em geral, são estabelecidas no âmbito estadual. No Rio Grande do Sul, como apresentado no quarto capítulo desta tese, existem 30 Regiões de Saúde, organizadas em 18 Coordenadorias Regionais (CRS), que estão agrupadas em sete macrorregiões (RS/SES, 2024). Essa organização espacial das Redes de Atenção à Saúde é contígua, com destaque para um núcleo urbano como polo do arranjo.

A análise sobre as possíveis relações entre os arranjos territoriais dos Consórcios e as regionalizações de saúde revela que apenas o Consórcio Público da Associação dos Municípios do Litoral Norte (CPAMLINORTE) apresenta uma correspondência exata – seus 23 membros pertencem à 18ª CRS e os dois arranjos têm Osório como sede.

Outros três Consórcios se justapõem aos arranjos das coordenadorias regionais, abrangendo quase todos os seus municípios e conferindo o mesmo município como sede. São eles: 1) o Consórcio Público da Fronteira Noroeste (COFRON), com sede em Santa Rosa, que abrange todos os municípios da 14ª CRS e mais três municípios adjacentes, que, no entanto, pertencem a outras coordenadorias; 2) o Consórcio Público Intermunicipal da Região Centro do Rio Grande do Sul (CIRC), com sede em Santa Maria, que abrange todos os municípios da 4ª CRS, com exceção de Itacurubi, e adiciona ao seu arranjo o município adjacente de Santa Margarida do Sul, que pertence à 10ª CRS; e, 3) o Consórcio Público do Extremo Sul (COPESES), com sede em Pelotas, que abrange 20 dos 22 municípios da 3ª CRS. O Consórcio Intermunicipal do Vale do Jacuí (CIJACUI), com sede em Sobradinho, tem situação semelhante: abrange todos os municípios pertencentes à 8ª CRS, com exceção de Encruzilhada do Sul, e adição de outros dois municípios adjacentes ao seu arranjo; entretanto, a 8ª CRS apresenta outro município como sede, Cachoeira do Sul.

Os arranjos territoriais de dois Consórcios fazem parte da 6ª CRS, polarizada em Passo Fundo: o Consórcio Intermunicipal da Região Nordeste do Rio Grande do Sul (CIRENOR), com sede em Sananduva, e o Consórcio Intermunicipal da Região do Planalto Médio (CIPLAM), com sede em Passo Fundo. Nesse caso, não há sobreposição entre os consorciamentos, uma vez que o primeiro abrange os municípios da Região de Saúde 18, com exceção de um; e o segundo aproxima-se da configuração da Região de Saúde 17, contemplando a maioria dos municípios, mas não todos.

Os arranjos territoriais do Consórcio Intermunicipal de Gestão Ampliada da Região Carbonífera (CIGA CARBONÍFERA), com sede em São Jerônimo, e do Consórcio Público da Associação dos Municípios do Vale do Rio dos Sinos (CPSINOS), com sede em Novo Hamburgo, pertencem à 1ª CRS, polarizada em Porto Alegre. Também não é observada sobreposição entre os consorciamentos; no

entanto, não há relação deles com as regiões de saúde estabelecidas nessa coordenadoria. O mesmo ocorre com o Consórcio Intermunicipal de Saúde do Grande Sarandi (CISGS), sediado em Nova Boa Vista, cujos municípios pertencem à 15ª CRS, com sede em Palmeira das Missões, e com o Consórcio Intermunicipal de Saúde da Microrregião de São Luiz Gonzaga (COIS), sediado em São Luís Gonzaga, cujos municípios pertencem à 12ª CRS, com sede em Santo Ângelo.

Os arranjos territoriais do Consórcio Intermunicipal do Médio Alto Uruguai (CIMAU), com sede em Rodeio Bonito, e do Consórcio de Saúde Intermunicipal e Desenvolvimento Regional (CONSIM), com sede em Palmeira das Missões, pertencem a duas CRS: a 2ª e a 15ª, com sede, respectivamente, em Frederico Westphalen e Palmeira das Missões. Notou-se, por um lado, que alguns municípios participam ao mesmo tempo dos dois Consórcios e, por outro, que muitos municípios dessas coordenadorias não participam de nenhum deles.

Nos outros nove consorciamentos que atuam na área da saúde, não foi identificada nenhuma relação espacial com a regionalização da saúde no estado. Em geral, observou-se que, além dos arranjos territoriais estabelecidos pela regionalização da saúde a nível estadual e as cidades pequenas são atores-redes essenciais aos CIS.

Outro fator identificado foram os convênios, que, de certo modo, induzem os municípios a se consorciarem para conquistar recursos. Nesse sentido, destaca-se que, em meio à pesquisa empírica desta tese, foi possível rastrear que estava em curso a celebração de um convênio dos Consórcios de Saúde com o Sistema de Gerenciamento de Consultas (Gercon) da Secretaria de Saúde do estado. Ao responder se o Consórcio Público já celebrou “Convênio” com a União ou com o Governo do Estado do RS, um entrevistado mencionou que:

Até o momento não temos nenhum convênio, porém no dia 14 [de dezembro de 2023], será realizado o primeiro convênio entre o Consórcio [CONSIM] e o Governo do Estado para contratar médicos reguladores no sistema estadual Gercon (Apêndice J, 13).

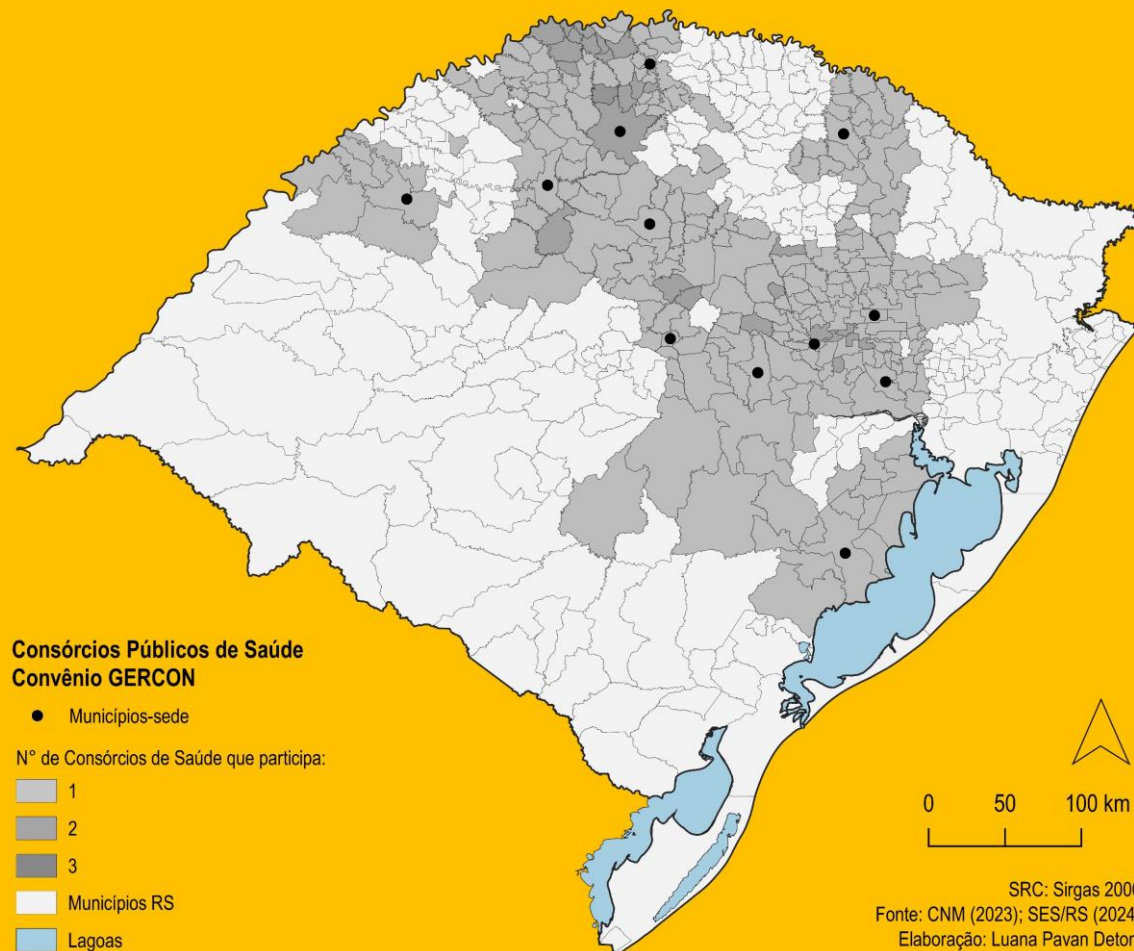
Por meio da notícia publicada no *site* da Secretaria de Saúde de Estado, no dia 14 de dezembro de 2023, às 14h48min, esse convênio foi firmado com doze Consórcios Públicos (Quadro 11). Trata-se da contratação de 26 médicos reguladores, a fim de reforçar a gestão compartilhada do Gercon, com investimento de R\$ 390 mil mensais no custeio do serviço, vindos de recursos estaduais. Ressalta-

se que todos os Consórcios que celebraram o convênio fazem parte da Associação Gaúcha de Consórcios Públicos (AGCONP), que também noticiou essa conquista destacando seu papel de negociação com o estado. Em entrevista, o secretário executivo da AGCONP mencionou que os Consórcios que seriam selecionados já *“auxiliam na demanda dos serviços de saúde”*, e acrescentou que *“o objetivo do convênio com a Secretaria Estadual de Saúde é fazer a fila do SUS andar”* (Apêndice H, E-5).

Com base no mapa dos municípios consorciados e municípios-sede dos Consórcios Públicos de saúde conveniados com o Gercon (Figura 48), vê-se que a seleção de Consórcios diz mais respeito ao poder de negociação da AGCONP, do que a uma distribuição mais equitativa ou pautada na regionalização de saúde do estado. Uma vez que, além de não serem evidenciadas tais relações nem ao menos entre os municípios-sede, há uma sobreposição entre os consorciamentos e alguns municípios chegam a fazer parte de até três arranjos.

Com base na pesquisa de Lui (2019) sobre a evolução da celebração de convênios com a União pelos Consórcios de Saúde no Brasil entre 1996-2016, observa-se que os objetivos de destinação desses recursos podem ser sintetizados em duas direções principais. Por um lado, a aquisição de equipamentos hospitalares, junto à construção ou melhoria da estrutura física dos serviços de saúde, que direciona a organização do Consórcio para a prestação de serviços direto à população. Por outro lado, a aquisição de serviços e materiais que indica uma atuação no sentido de melhorar e manter os atendimentos de saúde.

Figura 48 – Mapa dos municípios consorciados e municípios-sede dos Consórcios Públicos de Saúde conveniados no Sistema de Gerenciamento de Consultas (Gercon) da Secretaria de Saúde do Rio Grande do Sul.



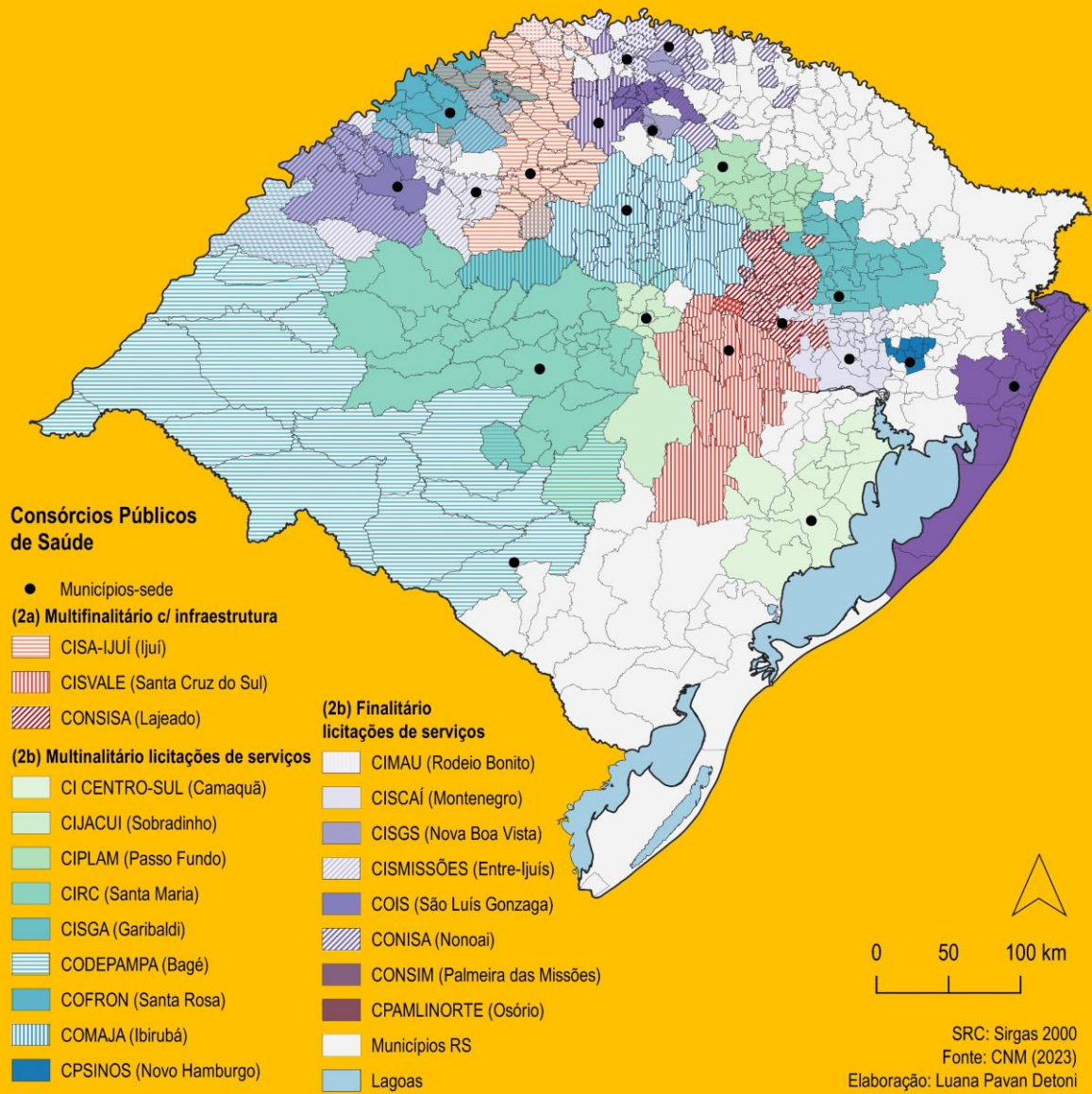
Fonte: autora, 2024.

À luz dessa compreensão, pontuam-se dois tipos de Consórcios Públicos de Saúde: o tipo (2a) na primeira direção e o tipo (2b) na segunda (Figura 49). Desse modo, o tipo 2a destaca três Consórcios Públicos com previsão de atuação multifinalitária, entretanto, com infraestrutura relacionada à área da saúde. São eles: (i) o Consórcio Intermunicipal de Saúde do Noroeste do Estado do RS (CISA-IJUÍ), que possui uma central de medicamentos localizada em seu município-sede – Ijuí (destacado como tipo 1b no arranjo de consorciamentos de licitação compartilhada); (ii) o Consórcio Intermunicipal de Serviços do Vale do Rio Pardo (CISVALE), que possui um Centro Regional de Especialidades Médicas e um Centro Regional de Referência em Transtorno do Espectro do Autismo, ambos localizados em seu município-sede – Santa Cruz do Sul; e (iii) o Consórcio Intermunicipal de Serviços do Vale do Taquari (CONSISA), que gerencia, em seu município-sede, Lajeado, um hospital para mutirão de cirurgias oncológicas; também um Centro Regional de Oftalmologia, o Serviço de Assistência Especializada e o Programa da Traumatologia, em Estrela; além do Programa SAMU na Região do Vale do Taquari.

O tipo 2b abrange tanto os oito Consórcios Públicos finalitários em saúde, quanto os nove Consórcios Públicos cuja atuação é multifinalitária. O que une esses dois subgrupos é a perspectiva de auxiliar o acesso à saúde por meio da licitação de medicamentos, insumos e serviços especializados na área da saúde. Dentre eles, destacam-se o Consórcio Intermunicipal Centro-Sul (CI CENTRO-SUL), com sede em Camaquã, e o Consórcio Intermunicipal do Vale do Jacuí (CIJACUI), com sede em Sobradinho, pela referência à modalidade de teleconsulta, que permite a realização de consultas médicas de modo *online*. Também o COMAJA e o COIS, mencionados na análise dos consorciamentos para licitação compartilhada como clientes do CISA-IJUÍ. Ambos atendem a demanda de serviços de média e alta complexidade por meio da licitação de serviços e credenciamento de profissionais para realização de consultas e exames, evidenciando que apenas adquirem medicamentos por meio do convênio com o CISA-IJUÍ.

Ainda, chama atenção que dois desses arranjos são finalitários e apresentam, em seu histórico, a motivação inicial a criação de uma farmácia de manipulação. No entanto, hoje essa atividade não se enquadra no escopo regulamentado para os Consórcios Públicos. São eles: o Consórcio Intermunicipal de Saúde (CONISA), com sede em Nonoai, e o CPAMLINORTE, com sede em Osório.

Figura 49 – Mapa dos Consórcios Públicos de Saúde no Rio Grande do Sul: Tipos (2a) e (2b).



Municípios Consorciados

<ul style="list-style-type: none"> CI CENTRO-SUL Amaral Ferrador Arambaré Barra do Ribeiro Barra do Triunfo Camaquã Cerro Grande do Sul Chувиска Cristal Dom Feliciano Guaíba Mariana Pimentel Sentinelas do Sul Sertão Santana São Lourenço do Sul Tapes CIJACUI Arroio do Tigre Cachoeira do Sul Caçapava do Sul Cerro Branco 	<ul style="list-style-type: none"> Estrela Velha Ibarama Jacuzinho Lagoa Bonita do Sul Novo Cabrais Passa Sete Segredo Sobradinho Tunas CIPLAM Camargo Casca Ciriaco Coxilha David Canabarro Ernestina Gentil Marau Mato Castelhano Montauri Muliterno 	<ul style="list-style-type: none"> Nicolau Vergueiro Nova Alvorada Passo Fundo Santo Antônio do Palma Serafina Corrêa São Domingos do Sul Vanini Vila Maria CIRC Agudo Cacequi Capão do Cipó Dilermando de Aguiar Dona Francisca Faxinal do Soturno Formigueiro Itaara Ivorá Jaguari Jari Júlio de Castilhos 	<ul style="list-style-type: none"> Mata Nova Esperança do Sul Nova Palma Paraisópolis do Sul Pinhal Grande Quevedos Restinga Seca Santa Margarida do Sul Santa Maria Santiago Silveira Martins São Francisco de Assis São João do Polêsine São Martinho da Serra São Pedro do Sul São Sepé São Vicente do Sul Toropi Tupanciretã Unistalda Vila Nova do Sul 	<ul style="list-style-type: none"> CISGA André da Rocha Antônio Prado Bento Gonçalves Carlos Barbosa Caxias do Sul Coronel Pilar Cotporã Fagundes Varela Farroupilha Flores da Cunha Garibaldi Guaporé Monte Belo do Sul Nova Araçá Nova Bassano Nova Pádua Nova Prata Nova Roma do Sul Parai Pinto Bandeira Protásio Alves 	<ul style="list-style-type: none"> Santa Tereza São Jorge São Marcos Veranópolis Vila Flores CODEPAMPA Alegrete Bagé Barra do Quaraí Caçapava do Sul Dom Pedrito Itaquí Lavras do Sul Manoel Viana Quaraí Rosário do Sul Santa Margarida do Sul Santana do Livramento São Borja São Gabriel Uruguaiana Vila Nova do Sul
--	---	---	--	---	---

 COFRON	 CPSINOS	 CISVALE	 CIMAU	 CISGS	 CONISA
Alecrim	Araricá	Boqueirão do Leão	Alpestre	Barra Funda	Alpestre
Alegria	Campo Bom	Candelária	Ametista do Sul	Gramado dos Loureiros	Ametista do Sul
Boa Vista do Buricá	Dois Irmãos	Encruzilhada do Sul	Barra do Guarita	Nova Boa Vista	Barra Funda
Campina das Missões	Estância Velha	General Câmara	Boa Vista das Missões	Sarandi	Barra do Rio Azul
Cândido Godói	Lindolfo Color	Gramado Xavier	Caçara	Trindade do Sul	Benjamin Constant do Sul
Giruá	Nova Hartz	Herveiras	Cerro Grande	 CISMISSÕES	Boa Vista das Missões
Horizontina	Novo Hamburgo	Mato Leitão	Cristal do Sul	Alegria	Carlos Gomes
Independência	Sapiranga	Minas do Leão	Derrubadas	Bossoroca	Centenário
Nova Candelária	 CISA-IJUÍ	Pantano Grande	Dois Irmãos das Missões	Caibatê	Cerro Grande
Novo Machado	Ajuricaba	Passo do Sobrado	Erval Seco	Campina das Missões	Constantina
Porto Lucena	Alegria	Rio Pardo	Frederico Westphalen	Dezesseis de Novembro	Cristal do Sul
Porto Mauá	Augusto Pestana	Santa Cruz do Sul	Irai	Entre-Ijuís	Cruzaltense
Porto Vera Cruz	Barra do Guarita	Sinimbu	Jaboticaba	Eugênio de Castro	Engenho Velho
Salvador das Missões	Boa Vista do Buricá	Vale Verde	Liberato Saizano	Garruchos	Entre Rios do Sul
Santa Rosa	Boa Vista do Cadeado	Vale do Sol	Miraguaí	Giruá	Faxinalzinho
Santo Cristo	Bom Progresso	Venâncio Aires	Novo Tiradentes	Guarani das Missões	Gaurama
Senador Salgado Filho	Bozano	Vera Cruz	Palmeira das Missões	Independência	Gramado dos Loureiros
São José do Inhacorá	Braga	 CONSISA	Palmitinho	Itacurubi	Ipiranga do Sul
São Martinho	Campo Novo	Anta Gorda	Pinhal	Mato Queimado	Itaíba do Sul
São Paulo das Missões	Catuípe	Arroio do Meio	Pinheirinho do Vale	Pirapó	Jaboticaba
São Pedro do Butiá	Chiapeta	Arvorezinha	Planalto	Porto Xavier	Lajeado do Bugre
Três de Maio	Condor	Bom Retiro do Sul	Rodeio Bonito	Rolador	Liberato Salzano
Tucunduva	Coronel Barros	Boqueirão do Leão	Seberi	Roque Gonzales	Marcelino Ramos
Tuparendi	Coronel Bicaco	Canudos do Vale	Taquaruçu do Sul	Salvador das Missões	Mariano Moro
 COMAJA	Crissiumal	Capitão	Tenente Portela	Santo Antônio das Missões	Nonoai
Alto Alegre	Derrubadas	Colinas	Vicente Dutra	Sete de Setembro	Nonoai
Barros Cassal	Dois Irmãos das Missões	Coqueiro Baixo	Vista Alegre	São Luiz Gonzaga	Nova Boa Vista
Boa Vista do Cadeado	Esperança do Sul	Cruzeiro do Sul	Vista Gaúcha	São Miguel das Missões	Novo Barreiro
Boa Vista do Ingra	Horizontina	Dois Lajeados	 CISCÁI	São Nicolau	Novo Xingu
Campos Borges	Humaitá	Doutor Ricardo	Alto Feliz	São Paulo das Missões	Planalto
Carazinho	Ijuí	Encantado	Arroio do Meio	São Pedro do Butiá	Ponte Preta
Colorado	Independência	Estrela	Barão	Três de Maio	Rio dos Índios
Coqueiro do Sul	Inhacorá	Fazenda Vilanova	Boa Vista do Sul	Ubiretama	Ronda Alta
Cruz Alta	Jóia	Forquetinha	Bom Princípio	Vitória das Missões	Severiano de Almeida
Espumoso	Miraguaí	Ilópolis	Brochier	 CPAMLINORTE	São José das Missões
Fontoura Xavier	Nova Candelária	Imigrante	Capela de Santana	Arroio do Sal	São Pedro das Missões
Fortaleza dos Valos	Nova Ramada	Itapuca	Colinas	Balneário Pinhal	Trindade do Sul
Ibirapuitã	Novo Machado	Lajeado	Feliz	Capivari do Sul	Três Palmeiras
Ibirubá	Palmitinho	Marques de Souza	Harmonia	Capão da Canoa	Vicente Dutra
Itapuca	Panambi	Muçum	Imigrante	 CONSIM	Boa Vista das Missões
Jacuzinho	Pejuçara	Nova Brésia	Linha Nova	Boa Vista das Missões	Cerro Grande
Lagoa dos Três Cantos	Pinheirinho do Vale	Paverama	Maratá	Cidreira	Constantina
Mormaço	Redentora	Poço das Antas	Montenegro	Dom Pedro de Alcântara	Dois Irmãos das Missões
Não-Me-Toque	Santo Augusto	Pouso Novo	Nova Santa Rita	Imbé	Engenho Velho
Quinze de Novembro	São Martinho	Progresso	Pareci Novo	Itati	Frederico Westphalen
Saldanha Marinho	São Valério do Sul	Putinga	Portão	Mampituba	Jaboticaba
Salto do Jacuí	Sede Nova	Relvado	Poço das Antas	Maquiné	Lajeado do Bugre
Santa Bárbara do Sul	Senador Salgado Filho	Roca Sales	Salvador do Sul	Morrinhos do Sul	Novo Barreiro
São José do Herval	Taquaruçu do Sul	Santa Clara do Sul	São José do Hortêncio	Mostardas	Novo Xingu
Selbach	Tenente Portela	São José do Herval	São José do Sul	Osório	Palmeira das Missões
Soledade	Tiradentes do Sul	São Valentim do Sul	São Pedro da Serra	Palmares do Sul	Ronda Alta
Tapera	Três de Maio	Sério	São Sebastião do Cai	Santo Antônio da Patrulha	Sagrada Família
Tio Hugo	Três Passos	Teutônia	São Vendelino	Tavares	São José das Missões
Tunas	Tucunduva	Travesseiro	Tabaí	Terra de Areia	São Pedro das Missões
Tupanciretã	Vista Alegre	União da Serra	Taquari	Torres	
Victor Graeff	Vista Gaúcha	Vespasiano Correa	Triunfo	Tramandaí	
		Vista Alegre do Prata	Tupandi	Três Cachoeiras	
		Westfália	Vale Real	Três Forquilhas	
			Westfália	Xangri-lá	

Fonte: autora, 2024.

Não obstante a ponderação sobre os Consórcios analisados no tipo (2), que compreende os Consórcios de Saúde, cinco deles são mais condizentes com a classificação do tipo (1a), de Licitação Compartilhada, uma vez que não foi identificada a atuação em serviços de saúde além da compra de medicamentos e insumos ambulatoriais. São eles: o CIGA CARBONÍFERA, o CIRENOR, o CIRAU, o COPES e o Condesus Campos de Cima da Serra (Quadro 8 e 11).

Em relação à avaliação das categorias de análise, observou-se que a organização espacial dos Consórcios de Saúde do tipo (2a) tende a um arranjo conformado pela noção de território-zona. Apesar de certa “falha” na contiguidade entre os municípios consorciados, se sobressai a necessária viabilidade logística no acesso à infraestrutura. O tipo (2b) agrupa diversos arranjos com muitas sobreposições entre eles. Essa organização mais complexa, vista em especialidades como a do CONISA e possibilitada pela atuação em telemedicina, aponta para a noção território-rede.

Quanto às táticas de autonomia local, os dois tipos tangem à possibilidade de acesso a serviços, entretanto, o tipo (2a) tem sua autonomia destacada devido à presença de infraestrutura local. Essa diferença também pode ser relacionada à compreensão das dimensões de coesão territorial, uma vez que, enquanto o tipo (2b) se restringe à dimensão distributiva, o tipo (2a) contempla também a dimensão institucional, que aponta para qualificação de uma governança de viés estadualizado. A relação é complexa, pois apesar de ter uma estrutura incipiente, dada *a priori* apenas pelas instâncias executiva e de gestão de recursos, a negociação do convênio com a Gercon, mediado pela AGCONP sem a inclusão das regionais estaduais da saúde, denota uma influência neoliberal.

5.3 CONSÓRCIOS DE SANEAMENTO: GESTÃO DE RESÍDUOS SÓLIDOS, CONCESSÃO DE ÁGUA/ESGOTO E REGULAÇÃO DOS SERVIÇOS

O saneamento compreende os serviços de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, drenagem de águas pluviais e gestão de resíduos sólidos.

A literatura aponta os Consórcios Públicos como alternativa para o atendimento do saneamento dos municípios brasileiros (Vieira *et al.*, 2021; Piterman *et. al*, 2016), principalmente dos resíduos sólidos (Macedo *et al.*, 2020; Gomes *et al.*, 2021; Santos J. *et al.*, 2023). Os pesquisadores destacam esses Consórcios tanto pela importância da regionalização desses serviços de acordo com o ambiente natural, quanto pela demanda de compartilhamento de infraestrutura e economicidade de recursos – especialmente para as cidades pequenas –, diante da responsabilidade dos municípios de fornecer saneamento básico à população.

Os autores também apontam que há uma indução ao consorciamento, de acordo com a legislação federal que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico (Brasil, 2007). Isso permaneceu na Lei nº 14.026/2020, que atualiza o marco legal do saneamento básico, atribuindo à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) a competência para a regulação desses serviços, conforme trecho em destaque do art. 8 da referida lei:

§ 1º O exercício da titularidade dos serviços de saneamento poderá ser realizado também por gestão associada, **mediante consórcio público** ou convênio de cooperação, nos termos do art. 241 da Constituição Federal, observadas as seguintes disposições:

I - fica admitida a formalização de **consórcios intermunicipais de saneamento básico**, exclusivamente composto de Municípios, que poderão prestar o serviço aos seus consorciados diretamente, pela instituição de autarquia intermunicipal;

II - os **consórcios intermunicipais de saneamento básico** terão como objetivo, exclusivamente, o financiamento das iniciativas de implantação de medidas estruturais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana, manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo de águas pluviais, vedada a formalização de contrato de programa com sociedade de economia mista ou empresa pública, ou a subdelegação do serviço prestado pela autarquia intermunicipal sem prévio procedimento licitatório.

Ademais, a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010) apresenta como instrumento o incentivo à adoção de Consórcios Públicos. O texto legal indica que o Estado deve apoiar e priorizar as iniciativas de soluções consorciadas ou compartilhadas entre dois ou mais municípios, o que fica ainda mais

evidente com a preferência na liberação de recursos federais para soluções consorciadas, conforme trecho em destaque do art. 18 da referida lei:

§ 1º Serão priorizados no acesso aos recursos da União referidos no caput os Municípios que:

I - optarem por **soluções consorciadas intermunicipais** para a gestão dos resíduos sólidos, incluída a elaboração e implementação de plano intermunicipal, ou que se inserirem de forma voluntária nos planos microrregionais de resíduos sólidos referidos no § 1o do art. 16;

Na esfera estadual, observa-se que o Plano Estadual de Resíduos Sólidos do Rio Grande do Sul (PERS) 2015-2034 também destaca os Consórcios Públicos, enfatizando que eles “garantem ganho em escala e viabilidade de prestação de serviços em municípios de pequeno porte que, na maioria dos casos, não são capazes de executar ou operar de forma adequada” (RS, 2018, p. 102).

O PERS estabelece, ao todo, oito tipos de Resíduos Sólidos, de acordo com a sua origem de geração: resíduos sólidos urbanos, resíduos sólidos de serviços de saneamento, resíduos sólidos de serviços de saúde, resíduos sólidos da construção civil, resíduos sólidos de mineração, resíduos sólidos industriais, resíduos sólidos agrossilvipastoris e resíduos de serviços de transportes.

Com base nessa organização, o plano aponta que, apesar de existirem Consórcios Públicos de saúde no estado, eles não contemplam o manejo de resíduos sólidos de serviços de saúde. Entretanto, destaca a expressiva atuação dos Consórcios Públicos de saneamento básico e dos Consórcios Públicos de resíduos sólidos urbanos no RS, estes últimos com maior expressão. Além da realização de planos – como o Plano Regional e os Planos Municipais de Saneamento Básico e de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos –, parte desses Consórcios operam unidades de disposição final de resíduos compartilhados e unidades regionais de compostagem.

Por meio do PERS, atenta-se para a diferenciação entre as unidades “adequadas”, que operam como aterro sanitário, e as “inadequadas”, que operam como aterros controlados ou lixões. De acordo com a Lei nº 14.026/2020, o prazo limite para essa regulamentação dos municípios com população inferior a cinquenta mil (50.000) habitantes é agosto de 2024. Nesse sentido, cabe ressaltar que, embora o PERS esteja vigente, seus estudos e levantamentos, publicados em 2014, podem estar desatualizados, especialmente pela esperada regularização nos últimos anos. Os registros mais recentes sobre essas unidades foram obtidos no Relatório de

Soluções Compartilhadas de Gestão de Resíduos Sólidos do Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (SINIR), elaborado em 2019, cuja plataforma⁵¹ apresenta atualizações periódicas.

De acordo com os mapeamentos da CNM (Quadro 12), em 2023, foram registrados 271 Consórcios Públicos no Brasil, 21 deles no RS, com previsão de atuação na área de saneamento, que contempla, no último levantamento, os serviços de água, esgoto, drenagem pluvial, resíduos sólidos e regulação. Observou-se, nesse contexto, que houve ampliação de todos os serviços referentes à área de saneamento entre os registros de 2018a, 2021 e 2023, tanto no escopo nacional quanto estadual, sendo a atuação de maior expressão a de resíduos sólidos em todos os anos.

Quadro 12 – Consórcios Públicos com previsão de atuação em Saneamento.

Consórcios Públicos	Dados CNM (2018a)	Dados CNM (2021)	Dados CNM (2023)
Total no Brasil	Água = 94 Esgoto = 72 Resíduos Sólidos = 139	Água = 139 Esgoto = 123 Drenagem pluvial = 63 Resíduos Sólidos = 230	Água = 128 Esgoto = 125 Drenagem Pluvial = 83 Resíduos Sólidos = 252 Regulação = 12 Macrodivisão (total) = 271
Total no RS	Água = 11 Esgoto = 8 Resíduos Sólidos = 14	Água = 13 Esgoto = 10 Drenagem pluvial = 5 Resíduos Sólidos = 17	Água = 14 Esgoto = 13 Drenagem Pluvial = 9 Regulação = 6 Resíduos Sólidos = 20 Macrodivisão (total) = 21

Fonte: CNM (2018a, 2021, 2023). Elaborado pela autora em 2024.

O levantamento dos Consórcios Públicos de Saneamento no Rio Grande do Sul (Quadro 13) teve como ponto de partida os dados do Observatório da CNM, que foram relacionados inicialmente às respostas dos questionários aplicados aos representantes dos Consórcios Públicos e às informações obtidas por meio de seus *sites*. Além dos 21 Consórcios Públicos com previsão de atuação em Saneamento, acrescentou-se o Consórcio Intermunicipal de Resíduos Sólidos Urbanos (CRESU), que indicava apenas a área de meio ambiente, mas mencionou no questionário o saneamento como sua principal atuação.

⁵¹ Ver mais em: <https://sinir.gov.br/>.

Quadro 13 – Levantamento dos Consórcios Públicos de Saneamento no Rio Grande do Sul

Consórcio Público		Ano	Questionário*	Site**	PERS (2015-2034)	SINIR (2019)
(3a) Atuação finalitária Resíduos Sólidos e Meio Ambiente	CIEPS (Pinhal da Serra)	2001	Coleta e reciclagem.	Conteúdo principal.	Consórcio RSU, sem menção à infraestrutura.	Aterro Sanitário em Pinhal da Serra.
	CIGRES (Seberi)	2001	Recebimento e triagem.	Conteúdo principal.	Consórcio RSU. Unidade regional. de compostagem e Lixão em Seberi, LO 2015.	Aterro Sanitário em Seberi e Dois Irmãos das Missões
	CITEGEM (Bom Progresso)	1997	Recebimento, triagem e destinação.	Conteúdo principal.	Consórcio RSU. Unidade reg. de compostagem em Bom Progresso.	Aterro Sanitário em Três Passos e Lixão em Trindade do Sul.
	CONIGEPU (Trindade do Sul)	1997	Não respondeu	Conteúdo principal.	Consórcio RSU. Lixão em Trindade do Sul, LO 2014.	Aterros em Gramado dos Loureiros e Lixão em Trindade do Sul.
	CRESU (Pirapó)	1999	Coleta seletiva.	Conteúdo principal.	Consórcio RSU. Lixão em Pirapó, LO 2016.	Lixão em Porto Xavier.
	PRÓ-SINOS (Esteio)	2007	Não respondeu	Concessão do Serviço Público de Saneamento na Bacia dos Sinos. Iniciativas de educação ambiental	Consórcio Saneamento Básico. Unidade de transbordo e beneficiamento de RCC em Esteio, LO 2016.	Aterros em Três Coroas, Igreja, Nova Hartz, Dois Irmãos, Campo Bom, São Leopoldo, Sapucaia do Sul e Canoas e Lixão em Nova Hartz, Novo Hamburgo.
(3b) Atuação multifinalitária Planos e Concessão	CIPAE8 (Canudos do Vale)	2010	Sistema de Resíduos Sólidos.	Projetos Regionais Coleta e triagem de RSU. Planos Mun. e Regional de RSU.	Consórcio RSU, sem menção à infraestrutura.	Sem infraestrutura, enviam para Candiota e Minas do Leão.
	CIRC (Santa Maria)	1994	Plano RSU Regional. Concessão p/ CORSAN de água/esgoto.	Licitações e Contratos	Consórcio RSU, sem menção à infraestrutura.	NI
	CISGA (Garibaldi)	2011	Estudo com a CAIXA p/ gestão RSU. Concessão água/esgoto municípios s/ CORSAN.	Plano Intermunicipal de Gestão Integrada	Consórcio RSU, sem menção à infraestrutura.	Aterros em São Marcos, Nova Pádua, Bento Gonçalves, Farroupilha, Carlos Barbosa e Lixão em: Bento Gonçalves.
	CISVALE (S. Cruz do Sul)	2005	Planos Mun. e Regional	Planos Mun. e Regional	NI	Sem infraestrutura, vai para Santa Maria e Minas do Leão.
(3c)	AGESAN (Canoas)	2018	Não respondeu	Agência reguladora.	NI	NI
Atuação na área de saneamento não identificada	GRANPAL (Porto Alegre)	2011	Não respondeu	NI	NI	NI
	CICENTRO-SUL (Camaquã)	2006	Não respondeu	NI	Consórcio RSU, sem menção à infraestrutura.	NI
	CIJACUI (Sobradinho)	2004	Não mencionou	Planos Mun. e Regional (intenção)	Consórcio RSU, sem menção à infraestrutura.	NI
	CIRENOR (Sananduva)	2011	Não mencionou	NI	NI	NI
	CISA-IJUÍ (Ijuí)	1997	Não mencionou na entrevista.	NI (Saúde e SISBI)	Consórcio RSU, sem menção à infraestrutura.	NI
	CISCAÍ (Montenegro)	2005	Não mencionou	NI	Consórcio S.Básico, sem menção à infraestrutura.	NI
	COMAJA (Ibirubá)	1999	Não respondeu	NI	NI	NI
	COMUNORS (Trindade do Sul)	2021	Não respondeu	NI (Site em construção)	NI	NI
	CONSIM (P. das Missões)	2006	Não respondeu	NI (Saúde)	NI	NI
	COPEs (Pelotas)	2009	Saneamento: R. Hídricos (intenção)	NI	NI	NI
	CP CAMPANHA (Bagé)	2007	Extinto (PM de Bagé).	NI	Consórcio RSU, sem menção à infraestrutura.	NI

Observações:
* Levantamento por questionário com representantes dos Consórcios Públicos registrados no RS (aplicado de out. a dez. 2023).
** Levantamento pelo site próprio do Consórcio Público (acesso em jan. 2024).
NI = Não foi identificado.

Fonte: CNM (2023); PERS (2014); SINIR (2019). Elaborado pela autora em 2024.

Nesse sentido, evidencia-se a relação do saneamento com a pauta do meio ambiente, enfatizando a importância dessa integração. O PERS menciona como exemplo o Consórcio Intermunicipal de Gestão e Resíduos Sólidos (CIGRES), que além de instruir a coleta seletiva, realiza palestras e peças teatrais em escolas. Destaca, também, a motivação para a criação do Consórcio Público de Saneamento Básico da Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos (PRÓ-SINOS), fundado em 2006, após o desastre ambiental que resultou na morte de mais de um milhão de peixes no Arroio Portão e no Rio dos Sinos.

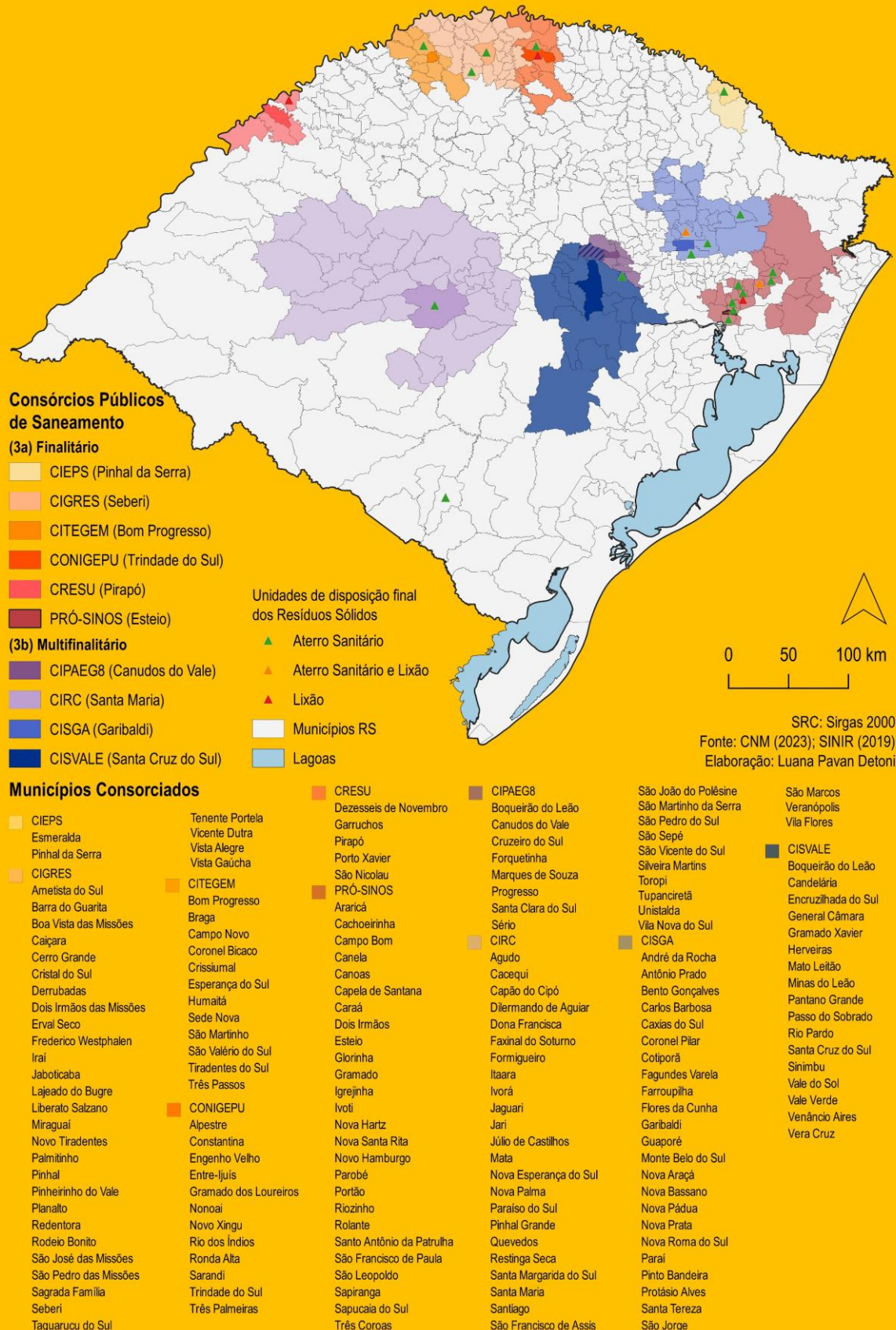
Tais questões auxiliaram na classificação dos Consórcios de saneamento, identificando um conjunto de seis Consórcios no tipo (3a), caracterizados pela atuação finalitária em Resíduos Sólidos, na maioria das vezes vinculados à área de meio ambiente. Esses Consórcios se destacam por apresentarem infraestrutura para a operação dos resíduos, como aterros sanitários e lixões (RS, 2014; Brasil, 2019).

Além dos Consórcios já mencionados – o CRESU, sediado em Pirapó, com quatro entes consorciados; o CIGRES, sediado em Seberi, com 31 entes; e o PRÓ-SINOS, sediado em Esteio, com 26 entes –, somam-se a eles o Consórcio Intermunicipal de Esmeralda e Pinhal da Serra (CIEPS), com sede em Pinhal da Serra e dois entes consorciados; o Consórcio Intermunicipal de Gestão Multifuncional (CITEGEM), com sede em Bom Progresso e doze entes; e o Consórcio Intermunicipal de Cooperação e Gestão Pública (CONIGEPU), com sede em Trindade do Sul e doze entes.

Os Consórcios do tipo (3a) são predominantemente sediados em cidades classificadas como Centros Locais pela REGIC (IBGE, 2020b) e abrangem uma população municipal inferior a cinquenta mil (50.000) habitantes (IBGE, 2023). Apenas o PRÓ-SINOS é sediado por uma cidade com aproximadamente setenta e cinco mil (75.000) habitantes, pertencente ao Arranjo Populacional de Porto Alegre, na região metropolitana do estado, e abrange municípios com maior concentração demográfica. Contudo, a maioria dos entes consorciados (60%) enquadra-se no escopo populacional das cidades pequenas.

Em relação à localização (Figura 50), o PRÓ-SINOS também se diferencia por estar na Bacia do Sinos e Região Hidrográfica do Guaíba; os demais estão localizados a norte, nordeste e noroeste do RS, na Região Hidrográfica do Rio Uruguai, no entanto, não apresentam uma regionalização direta com as sub-bacias.

Figura 50 – Mapa dos Consórcios Públicos de Saneamento no Rio Grande do Sul: Tipos (3a) e (3b).



Fonte: CNM (2023); SINIR (2019). Elaborado pela autora em 2024.

Quanto à organização do espaço, destaca-se que esses Consórcios correspondem a territórios-zona – apesar da notória supressão de alguns municípios, eles planejam e operam a gestão dos seus resíduos dentro do arranjo territorial estabelecido. Isso pode indicar certa autonomia local – potencializada pelo vínculo a iniciativas de educação ambiental para a população dos municípios membros –, bem como dimensões distributivas e relacionais de coesão territorial. Na análise da governança interfederativa, observa-se que não foram apreendidas instâncias da sociedade civil e técnico-consultiva. No entanto, de acordo com as questões de autonomia e coesão, essa governança, embora incipiente, tenderia a um viés mais municipalista.

Um segundo conjunto com quatro Consórcios de Saneamento tipo (3b) foi identificado a partir das respostas dos questionários aplicados durante a pesquisa. São eles o Consórcio Público Intermunicipal para Assuntos Estratégicos do G8 (CIPAEG8), com sede em Canudos do Vale e oito entes consorciados; o Consórcio Intermunicipal Centro-Sul (CIRC), com sede em Santa Maria e 33 entes; o Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha (CISGA), com sede em Garibaldi e 26 entes; e o Consórcio Intermunicipal de Serviços do Vale do Rio Pardo (CISVALE), com sede em Santa Cruz do Sul e 17 entes participantes.

Em suma, esses Consórcios são multifinalitários e não indicam infraestrutura própria para gestão dos resíduos sólidos. De acordo com o SINIR, existe de infraestrutura de aterros sanitários em alguns municípios consorciados no CISGA e no CIRC; já os resíduos do CIPAEG8 e CISVALE são destinados para municípios externos aos seus arranjos (Brasil, 2019). Porém, os quatro Consórcios destacam a elaboração de planos, municipais ou regionais, de saneamento básico e gestão de resíduos sólidos (Quadro 13). Em resposta ao questionário, os membros do CIRC e do CISGA também mencionaram a concessão dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Chama a atenção que o CIRC aponta a concessão à Companhia Riograndense de Saneamento (CORSAN), enquanto o CISGA busca agenciar a concessão para os municípios não atendidos pela CORSAN. Essa ambiguidade nas respostas pode estar relacionada ao processo de privatização da companhia. Contudo, em ambos os casos, observa-se a redução do papel do Estado nos serviços de saneamento básico.

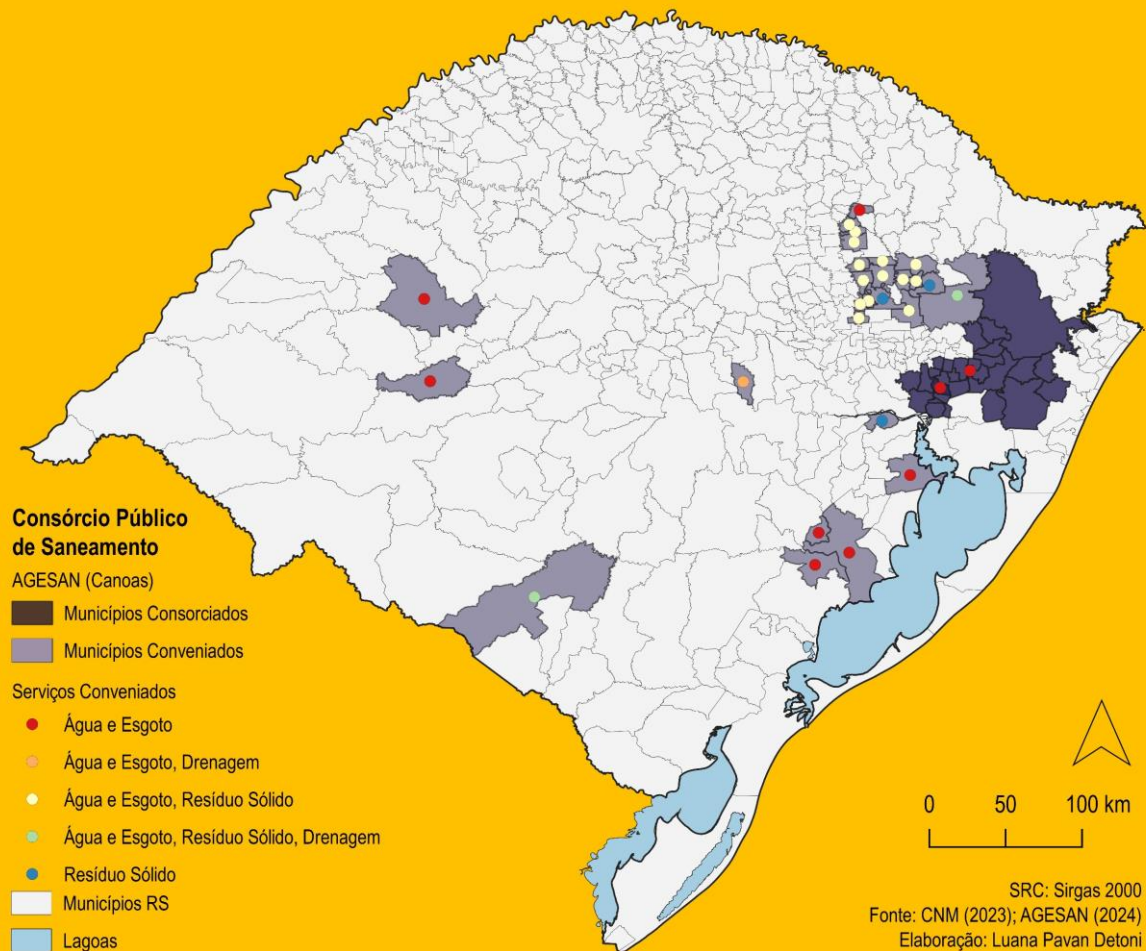
Em relação à classificação pela REGIC (IBGE, 2018), as sedes dos Consórcios do tipo (3b) apresentam uma variação. Santa Maria e Santa Cruz do Sul são Capitais Regionais de Nível C, também compreendidas como cidades médias, Garibaldi pertence ao Arranjo Populacional de Bento Gonçalves, e Canudos do Vale é classificada como Centro Local, demonstrando menor hierarquia na rede urbana.

Comparando aos Consórcios do tipo (3a), notou-se uma aproximação do padrão do arranjo territorial do CIPAEG8, tanto pela classificação de sua sede, quanto pela demografia dos municípios consorciados, cuja população é inferior a doze mil (12.000) habitantes (IBGE, 2023). Nos demais arranjos, também se destacou a presença de cidades pequenas; visto que os municípios com população superior a cinquenta mil (50.000) habitantes são exceções: no CIRC, apenas Santa Maria; no CISVALE, Venâncio Aires e Santa Cruz do Sul; e no CISGA, Farroupilha, Bento Gonçalves e Caxias do Sul.

Localizados na porção central e serrana do RS, os Consórcios do tipo (3b) também correspondem a arranjos de territórios-zona. Aponta-se que, devido à atuação em diversas finalidades, as configurações do CIRC, CISVALE e CISGA podem ser relacionadas, mesmo que não de modo exato, aos arranjos das Associações Municipais, COREDEs e respectivas Regiões Funcionais. Isso demonstra possíveis estratégias de governança interfederativa com concomitantemente estadualizada e municipalista, e uma dimensão relacional da coesão territorial. No entanto, as táticas de autonomia encontram-se no nível mais básico, caracterizado neste estudo pela viabilidade de acesso aos serviços.

A Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento (AGESAN), sediada em Canoas, possui um funcionamento distinto dos demais Consórcios de Saneamento, constituindo outro tipo (3c). Assim como o CISA-IJUÍ para licitação compartilhada – tipo (1b) –, ela se configura por um conjunto de municípios consorciados e por outro conjunto de municípios conveniados ou clientes de determinado serviço. A organização espacial da AGESAN apresenta uma justaposição entre as noções de território-zona e território-rede, sendo o arranjo dos municípios consorciados estabelecidos como território-zona e o arranjo dos municípios conveniados como território-rede (Figura 51).

Figura 51 – Mapa dos Consórcios Públicos de Saneamento no Rio Grande do Sul: Tipo (3c).



Municípios Consorciados

- Araricá
- Cachoeirinha
- Campo Bom
- Canela
- Canoas
- Capela de Santana
- Caraá
- Dois Irmãos
- Estância Velha
- Esteio
- Glorinha
- Gramado
- Igrejinha
- Ivoti
- Nova Hartz
- Nova Santa Rita
- Novo Hamburgo
- Parobé
- Portão
- Riozinho
- Rolante
- Santo Antônio da Patrulha
- São Francisco de Paula
- São Leopoldo
- Sapiranga
- Sapucaia do Sul
- Taquara
- Três Coroas

Municípios e Serviços Conveniados

- Antônio Prado - Água e Esgoto, Resíduo Sólido
- Araricá - Água e Esgoto
- Bagé - Água e Esgoto, Resíduo Sólido, Drenagem
- Barra do Ribeiro - Água e Esgoto
- Bento Gonçalves - Resíduo Sólido
- Camaquã - Água e Esgoto
- Caxias do Sul - Água e Esgoto, Resíduo Sólido, Drenagem
- Charqueadas - Resíduo Sólido
- Chuívisca - Água e Esgoto
- Coronel Pilar - Água e Esgoto, Resíduo Sólido
- Cotiporã - Água e Esgoto, Resíduo Sólido
- Cristal - Água e Esgoto
- Fagundes Varela - Água e Esgoto, Resíduo Sólido
- Farroupilha - Água e Esgoto, Resíduo Sólido

- Flores da Cunha - Resíduo Sólido
- Monte Belo do Sul - Água e Esgoto, Resíduo Sólido
- Nova Araçá - Água e Esgoto, Resíduo Sólido
- Nova Bassano - Água e Esgoto, Resíduo Sólido
- Nova Pádua - Água e Esgoto, Resíduo Sólido
- Nova Roma do Sul - Água e Esgoto, Resíduo Sólido
- Parai - Água e Esgoto, Resíduo Sólido
- Santa Tereza - Água e Esgoto, Resíduo Sólido
- Santiago - Água e Esgoto
- São Jorge - Água e Esgoto
- São Leopoldo - Água e Esgoto
- São Vicente do Sul - Água e Esgoto
- Vera Cruz - Água e Esgoto, Drenagem
- Veranópolis - Água e Esgoto, Resíduo Sólido
- Vila Flores - Água e Esgoto, Resíduo Sólido

Fonte: CNM (2023); AGESAN (2024). Elaborado pela autora em 2024.

De acordo com sua página na *internet*, a AGESAN foi instituída como um Consórcio Público e atua na regulação do saneamento através dos serviços de água, esgoto, resíduos sólidos e drenagem. Observa-se que nenhum membro da AGESAN respondeu ao questionário, e os contatos telefônicos não foram bem-sucedidos. Provavelmente devido à sua recente constituição, ela não consta no PERS e no SINIR. Fato que restringiu a análise das categorias estudadas.

Além dos onze Consórcios organizados em três subtipos – (3a) Consórcios de Saneamento com atuação finalitária de Resíduos Sólidos, relacionada à área de meio ambiente e com infraestrutura local; (3b) Consórcios de Saneamento multifinalitários, com planos municipais e regionais de saneamento básico e gestão de resíduos sólidos sem infraestrutura associada, também envolvendo a concessão de serviços de água e esgoto; (3c) Consórcios de Saneamento atuando como agências reguladoras, constituídas por municípios consorciados e conveniados –, a outra metade dos Consórcios analisados com previsão de atuação na área de Saneamento, segundo o Observatório Intermunicipal dos Consórcios Públicos (Apêndice G), não teve serviços ou ações identificados nesse escopo (Quadro 13).

Destaca-se que três desses Consórcios responderam ao questionário, mas não mencionaram a atuação em saneamento: Consórcio Intermunicipal do Vale do Jacuí (CIJACUI), sediado em Sobradinho, com 13 entes consorciados; Consórcio Intermunicipal da Região Nordeste do Rio Grande do Sul (CIRENOR), sediado em Sananduva, com 19 entes; e Consórcio Intermunicipal do Vale do Rio Caí (CISCAÍ), sediado em Montenegro, com 31 entes. O Consórcio Público do Extremo Sul (COPESES), sediado em Pelotas, com 20 entes, também respondeu o questionário e mencionou a atuação em saneamento. No entanto, como não foi possível verificar a informação nas demais fontes consultadas, considerou-se a resposta no escopo de finalidades apenas previstas.

Acrescenta-se que, na publicação do PERS 2015-2034, são referenciados como Consórcios de Resíduos Sólidos Urbanos, no entanto, sem informações sobre suas infraestruturas: o Consórcio Intermunicipal Centro-Sul (CI CENTRO-SUL), sediado em Camaquã, com 15 entes; e o Consórcio Intermunicipal de Saúde do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (CISA-IJUÍ), sediado em Ijuí, com 47 entes. Esses dois arranjos não apresentam publicações relacionadas a essa atividade em seus *sites* e não constam na plataforma do SINIR.

Ademais, consta no plano estadual o Consórcio Público de Gerenciamento Regional de Resíduos Sólidos Urbanos da Região da Campanha (CP CAMPANHA), que foi extinto, conforme informações obtidas junto à Prefeitura Municipal de Bagé. O CP CAMPANHA, constituído em 2007 para atuação finalitária em resíduos sólidos, chegou a abranger nove municípios – Aceguá, Bagé (sede), Candiota, Caçapava do Sul, Dom Pedrito, Hulha Negra, Lavras do Sul, Pinheiro Machado e Santana do Livramento.

Ainda, merecem destaque outros dois Consórcios Públicos de saneamento que foram extintos recentemente: o Consórcio Intermunicipal de Resíduos Sólidos Urbanos (COMANDAI), constituído em 2004 para atuação em resíduos sólidos e meio ambiente, abrangendo apenas dois municípios – Guarani das Missões (sede) e Sete de Setembro; e o Consórcio Intermunicipal de Resíduos Sólidos Urbanos de Panambi (sede) e Condor, constituído em 1999 para atuação em resíduos sólidos urbanos. De acordo com o PERS, Guarani das Missões possuía uma unidade de disposição final de RSU em operação com situação inadequada e licença operacional (LO) até 2015, assim como Panambi, que, no entanto, estava com a situação adequada e LO até 2017.

Diante da inoperância da metade dos Consórcios que preveem a finalidade de saneamento e do encerramento das atividades de três Consórcios de Resíduos Sólidos no Estado, destaca-se a perspectiva de privatização destes serviços, cada vez mais vistos como negócios, conforme apontado na entrevista com os representantes da Sema:

A solução para eliminar os lixões no RS veio por duas vias: (1) atuação no Ministério Público e (2) solução da iniciativa privada, onde predominam os aterros sanitários. Assim, para a gestão de Resíduos Sólidos, o município não precisa se associar; ele pode só contratar uma empresa. Esse custo não fica mais na esfera pública, funciona como um negócio. Fato que desmobiliza a ação dos Consórcios. Contrário do que foi esperado e delineado pelo Governo Federal e do que é visto em outros estados (Apêndice H, E-2).

Somam-se a isso reflexões sobre as possíveis transformações vindouras dos consorciamentos como a AGESAN, que, por meio da regulação, pode mediar a concessão dos serviços de saneamento a empresas privadas. Nesse sentido, avalia-se uma influência neoliberal de governança. Quanto à autonomia local e à coesão territorial nesse arranjo, ainda faltam subsídios para que sejam avaliadas. Sobre o

tema, ressalta-se mais um comentário proveniente da entrevista com os representantes da Sema:

O novo marco do Saneamento de 2020 criou uma figura sui generis, que não é nem um convênio nem um consórcio, são unidades regionais de saneamento básico, cuja função não é prestar o serviço e sim gerir, fazer o exercício da titularidade. Planejar, fiscalizar, um controle social de modo mais integrado. Como se fosse um “Consórcio light”. Como era um pouco a função das Regiões Metropolitanas que também não funcionaram na verdade (Apêndice H, E-2).

Ademais, nos seguintes Consórcios com previsão de atuação na área de saneamento, não foi possível verificar os serviços relacionados em nenhuma das fontes consultadas: o Consórcio Público da Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre (GRANPAL), sediado em Porto Alegre, com 19 entes; o Consórcio Intermunicipal da Região Nordeste do Rio Grande do Sul (CIRENOR), sediado em Sananduva, com 19 entes; o Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal dos Municípios do Alto Jacuí e Alto da Serra do Botucaraí (COMAJA), sediado em Ibirubá, com 31 entes; o Consórcio de Desenvolvimento dos Municípios do Norte do Rio Grande do Sul (COMUNORS), sediado em Trindade do Sul, com seis entes; e o Consórcio de Saúde Intermunicipal e Desenvolvimento Regional (CONSIM), sediado em Palmeira das Missões, com 14 entes.

Com base nesse levantamento em diferentes fontes, ressalta-se que o Consórcio Intermunicipal de Gestão e Resíduos Sólidos, o Consórcio Desenvolvimento Regional Sustentável da Microrregião do Lado Leste do Alagado do Passo Real, e o Consórcio Público da Associação dos Municípios do Litoral Norte (CPAMLINORTE) foram apontados como atuantes na gestão de resíduos sólidos urbanos pelo plano estadual. No entanto, apenas este último consta nos registros da CNM e, em resposta ao questionário, apontou que hoje atua somente na área da saúde.

Em geral, a constituição dos consorciamentos é anterior às legislações vigentes, exceto pelo CIPAE8 e pelo CISGA, os quais, no entanto, não se originaram exclusivamente pela agenda de saneamento. Contudo, a disponibilização de recursos prioritariamente aos Consórcios evidencia a legislação como um elemento chave para manter a rede de municípios consorciados.

A predominância das cidades pequenas, como sedes e membros, especialmente dos tipos (3a) e (3b) respectivamente, somada à localização da

infraestrutura dos aterros sanitários compartilhados, as destaca como principais atores-redes dos Consórcios de Saneamento. A alternativa do consorciamento intermunicipal pode estabelecer relações de coesão territorial entre as cidades pequenas, especialmente no que se refere à temática específica dos resíduos, contrapondo as práticas competitivas e isoladas dos municípios.

Dessa maneira, corrobora-se com a literatura sobre a importância da integração regional, incluindo o contexto não-metropolitano, para planejamento dos serviços de interesse comum – caso da execução dos serviços de saneamento, sobretudo para o manejo dos resíduos sólidos, devido à otimização do uso de áreas e redução de riscos e impactos ambientais. Os Consórcios possibilitam a diminuição de custos operacionais, conforme aumentam o território atendido de modo equilibrado com a logística de deslocamento e a adequação com ambiente natural, especialmente no que se refere à disposição final desses resíduos.

5.4 CONSÓRCIOS TURÍSTICOS: MOTIVAÇÃO DE ORIGEM OU UMA JUSTIFICATIVA GENÉRICA

O turismo caracteriza-se pelas atividades realizadas por pessoas ou grupos durante viagens e estadas em lugares diferentes do seu entorno habitual, por um período de até um ano (Brasil, 2008). Pode ser motivado por lazer ou recreação, estudo, negócios, saúde, entre outras finalidades, associadas a questões culturais, patrimoniais, religiosas e ecológicas. Conforme disposto no texto constitucional, o turismo é visto como um fator de desenvolvimento social e econômico que cabe aos municípios, estados, Distrito Federal e União promover e incentivar (Brasil, 1988). De acordo com a Política Nacional de Turismo (Lei nº 11.771/2008), sua consolidação é importante para o desenvolvimento sustentável, a distribuição de renda, a geração de emprego e a conservação do patrimônio natural e cultural brasileiro.

A previsão de atuação na área do turismo é notória nos Consórcios Públicos. Embora seja menos expressiva que nas áreas de saúde e saneamento, também apresenta um contínuo crescimento, como observado nos mapeamentos da CNM em 2018a, 2021 e 2023 (Quadro 14). Todavia, a figura dos Consórcios Públicos não é mencionada na Política Nacional de Turismo e vice-versa, uma vez que a Lei dos Consórcios também não faz menção direta ao turismo (Brasil, 2008; 2005).

A partir da Revisão Sistemática de Literatura, descrita no segundo capítulo desta tese, observou-se que, dos 48 artigos científicos analisados, nenhum aborda especificamente a área do turismo. Um terço deles chega a registrar o turismo no levantamento de atuação dos Consórcios analisados ou mencioná-lo como uma oportunidade de desenvolvimento regional. Três textos, no entanto, se destacaram por apresentarem reflexões sobre a pauta do turismo e, assim, subsídios para compreender as possibilidades de consorciamento para desempenhar tal atividade.

Por meio do primeiro texto, que aborda a atuação do Consórcio Intermunicipal Catarinense (CIMCATARINA), evidencia-se a importância de os municípios ou regiões apresentarem características de ordem natural ou cultural para ser possível desenvolvê-las turisticamente (Maia *et al.*, 2020). O segundo texto apresenta a experiência do Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF), por meio do qual se observam estratégias para promover o turismo – como a instituição de uma governança regional para o setor, a qualificação e profissionalização desse segmento

e a elaboração de um roteiro que integre os municípios membros (Henrichs *et al.*, 2016). No mesmo texto, é mencionada a estratégia de lançamento de uma feira, como evento turístico regional, para divulgação das ações do Consórcio com atividades de comércio, indústria, turismo, agropecuária, produtos locais, esportes, lazer e cultura.

O terceiro e último texto destacado aborda o contexto dos Consórcios Públicos estabelecidos no COREDE do Vale do Taquari, no Rio Grande do Sul (Calderan *et al.*, 2017). Os autores perceberam que a cooperação entre os municípios é uma característica importante da região, como observado na formação da Associação dos Municípios de Turismo da Região dos Vales (AMTURVALES). Com base nessa iniciativa, eles apontam a criação do Consórcio Público Intermunicipal para Assuntos Estratégicos (CIPAEG8), sediado em Canudos do Vale, com oito entes consorciados.

Além do CIPAEG8, outros 18 Consórcios Públicos gaúchos preveem atuação na área do turismo, segundo levantamento da CNM em 2023 (Apêndice G). Somam-se mais cinco Consórcios que apontaram o turismo como uma das suas atividades atuais, de acordo com o questionário (Apêndice J), ou que apresentaram projetos e atrativos em seus *sites*. Assim, foram analisados ao total 24 Consórcios Públicos de Turismo no Rio Grande do Sul.

Com base na pesquisa empírica, foi possível organizar essas unidades de análise em dois tipos (Quadro 15): o tipo (4a) e o tipo (4b). O tipo (4a) compreende sete Consórcios Turísticos e, embora nem todos sejam finalitários, observa-se uma ênfase no turismo, em geral anunciado como motivo de sua criação, somado à presença de importantes atrativos de beleza natural e cultural. O tipo (4b), por sua vez, abrange cinco Consórcios Públicos, todos de caráter multifinalitário com potencial para o desenvolvimento turístico ainda a ser explorado.

Nesse ponto, ressalta-se que não foi possível identificar a efetiva atuação na área do turismo em doze Consórcios, ou seja, em metade dos que regulamentam ou mencionam essa finalidade. Ainda, chama a atenção que dentre os 28 Consórcios que responderam ao questionário desta pesquisa, 18 chegaram a mencionar a área do turismo como objetivo ou possibilidade e até mesmo como atividade atual. Essa amostra revela que o turismo, muitas vezes, pode servir como uma justificativa genérica, a fim de angariar recursos, no entanto, sem propostas para desenvolvê-lo de fato.

Quadro 14 – Consórcios Públicos com previsão de atuação em Turismo.

Consórcios Públicos	Dados CNM (2018a)	Dados CNM (2021)	Dados CNM (2023)
Total no Brasil	85	112	137
Total no RS	11	13	19

Fonte: CNM (2018a, 2021, 2023). Elaborado pela autora em 2024.

Quadro 15 – Levantamento dos Consórcios Públicos de Turismo no Rio Grande do Sul.

	Consórcio Público	Ano	Questionário*	Site**	Atrativos***
(4a) Consórcio Turístico	CCJ**** Finalitário (São Francisco de Paula)	2021	Mencionou dando ênfase.	Não possui <i>site</i>	Cânions Josafaz.
	CIBFCNBVNB Finalitário (Chapada)	1997	Não respondeu.	Não possui <i>site</i>	NI (Finalitário)
	CONDESUS CAMINHO DAS ORIGENS (Santiago)	1996	Mencionou dando ênfase.	Conteúdo de divulgação turística.	Rota caminho das origens.
	CONDESUS CAMPOS DE CIMA DA SERRA (Vacaria)	2001	Mencionou dando ênfase.	Setor de Turismo. Consórcio Turístico.	Rota dos Campos de Cima da Serra.
	Condesus Quarta Colônia (São João do Polêsine)	1996	Mencionou dando ênfase.	Diversos projetos e ações no Turismo	Região turística, patrimônios natural e cultural.
	Rota do Yucumã Finalitário (Três Passos)	2000	Mencionou dando ênfase.	Conteúdo de divulgação Turística.	Naturais, históricos, gastronômicos.
	CIDIRUR (Três Cachoeiras)	2017	Mencionou dando ênfase.	Obras de infraestrutura rodoviária p/ Turismo	Rota Turística.
(4b) Multifinalitário com potencial turístico	CIPAEG8 (Canudos do Vale)	2010	Mencionou como uma das atividades atuais.	Cicloturismo e Caminho das Cataratas.	Belezas naturais, esporte e projeto pedagógico.
	COMAJA (Ibirubá)	1999	Não respondeu	Dep. de Marketing, Comunicação e Turismo.	Em 2010 integrou o CONDESUS ROTA DAS TERRAS ENCANTADAS
	CIJACUI (Sobradinho)	2004	Mencionou como uma das atividades atuais.	Câmera setorial. Projeto com a ATURCSERRA.	Região Centro Serra. Turismo Rural – Caminhadas da Natureza
	CISGA (Garibaldi)	2011	Mencionou como motivação inicial e como uma atividade atual.	Câmera setorial. Sinalização turística.	Região da Uva e do Vinho.
	CISVALE**** (Santa Cruz do Sul)	2005	Não Mencionou	Projeto Caminho dos Vales Novos Rumos com a ATURVARP	Turismo natural, religioso, eventos, etc.
Atuação na área de turismo não identificada	CI CENTRO-SUL (Camaquã)	2006	Não respondeu	NI	NI
	CODEPAMPA (Bagé)	2015	Não respondeu	NI	NI
	CONSIM (P. das Missões)	2006	Não mencionou	NI (Saúde)	NI
	CPSINOS (Novo Hamburgo)	2016	Não mencionou	NI	NI
	CIRC (Santa Maria)	1994	Não mencionou	Cita como possibilidade	NI
	CIRENOR (Sananduva)	2011	Não mencionou	Cita em serviços	NI
	CISCAÍ (Montenegro)	2005	Não mencionou	Cita como possibilidade	NI
	COMUNORS (Trindade do S.)	2021	Não respondeu	<i>Site</i> em construção.	NI
	CONSISA (Lajeado)	2005	Mencionou como uma das atividades atuais.	NI	NI
	CIRAU**** (Erechim)	2009	Mencionou como uma das atividades atuais.	Cita como objetivo.	NI
	CIGA CARBONÍFERA**** (São Jerônimo)	2004	Mencionou como uma das atividades atuais.	Cita como objetivo.	NI
COPE**** (Pelotas)	2009	Mencionou como uma das atividades atuais.	NI	NI	

Observações:
 * Questionário com os representantes dos Consórcios Públicos registrados no RS (aplicado de out. a dez. 2023).
 ** *Site* próprio do Consórcio Público (acesso em jan. 2024).
 *** Informação obtidas nos registros do *site* e questionário.
 **** Atuação em turismo não registrada no Observatório da CNM (2023).
 NI = Não foi identificado.

Fonte: autora, 2024

Observa-se a presença de três Consórcios Intermunicipais de Desenvolvimento Sustentável (Condesus): o Condesus Caminho das Origens, sediado em Santiago, com doze membros consorciados; o Condesus Campos de Cima da Serra, sediado em Vacaria, com quatorze membros; e o Condesus da Quarta Colônia, sediado em São João do Polêsine, com nove membros. Em comum, esses Consórcios do tipo (4a) fundamentam a cooperação entre os municípios pelo contexto turístico da região, como uma “indústria limpa” que remete ao desenvolvimento sustentável. Observa-se, no entanto, que todos ampliaram suas atividades e configuram hoje arranjos multifinalitários.

O Condesus Caminho das Origens, constituído em 1996, está inserido nas regiões do Vale do Jaguari e Rota Missões, de acordo com o Mapa do Turismo Brasileiro (Figura 35). Apenas cinco dos seus municípios foram classificados como turísticos, todos na categoria D, que remete a um pequeno número de estabelecimentos e empregos na área do turismo, poucas visitas e, conseqüentemente, baixa arrecadação (Brasil, 2022). Ressalta-se que a listagem de municípios membros varia entre os registros da CNM, do *site* e do mapa turístico. Com base nos doze entes registrados neste estudo, observa-se que, com exceção do município-sede – Santiago, classificado como Centro Sub-Regional B e com aproximadamente quarenta e oito mil (48.000) habitantes –, os demais possuem menos de vinte mil (20.000) habitantes, sendo um classificado como Centro de Zona B, e os demais como Centros Locais (IBGE, 2020b; 2023).

Com a narrativa da origem do território gaúcho, o Consórcio destaca seu acervo geológico natural, com o Jardim Paleobotânico em Mata, e as ruínas das missões jesuíticas, com o Sítio Histórico São Miguel Arcanjo em São Miguel das Missões. Contudo, não foi possível observar um percurso regional integrado; há um conjunto de roteiros para a realização de uma visita que teria duração de oito dias⁵², visto que destina um dia para cada município. As atividades são previstas para os turnos da manhã e da tarde e são bastante repetitivas, tendo como base a paisagem natural (cachoeiras, prainhas e vistas para o pôr do sol), as marcas pré-históricas e dos povos originários, incluindo a igreja, a praça e o museu de cada cidade. Além disso, os

⁵² Ver mais em: <https://www.caminhodasorigens.com.br/viaje-e-inspire-se/dicas-roteiros/roteiro-caminho-das-origens-8-dias/>

conteúdos com data mais recente são vídeos de duas lives realizadas no Facebook do Consórcio durante o período da pandemia de covid-19.⁵³

O Condesus Campos de Cima da Serra, criado em 2001, corresponde à região de mesmo nome no Mapa do Turismo Brasileiro, abrangendo também municípios das Rotas das Araucárias e das Hortênsias (Figura 35). Vacaria, município-sede, é único com mais de cinquenta mil (50.000) habitantes e com destacada centralidade no arranjo territorial. Ele é classificado como Centro Sub-regional B pela REGIC e no nível B dos municípios turísticos, apresentando, assim, certo preparo e arrecadação de recursos vinculados ao turismo (IBGE, 2023; 2020b; Brasil, 2022). Em seguida, no nível C, estão Lagoa Vermelha e São Francisco de Paula. Os demais municípios, todos com menos de vinte mil (20.000) habitantes, classificados como Centros Locais ou em Arranjos Populacionais, encontram-se nos níveis D e E quanto ao turismo.

Inicialmente conhecido como Rota dos Campos de Cima da Serra, o Consórcio foi instituído com o objetivo de desenvolver as potencialidades turísticas da região mais alta e com menores temperaturas do RS, a fim de melhorar a economia dos municípios envolvidos. Em 2017, seu estatuto foi alterado para suprir outras necessidades dos municípios consorciados. Desde então, ocorrem processos licitatórios para aquisição de bens e contratação de serviços em diversas áreas, organizadas em outras seis câmaras setoriais, além do turismo. Nesse Consórcio, observou-se que a composição de coordenadores, suplentes e secretários de cada câmara setorial, apresentada em 2023, está distribuída entre os municípios consorciados.

Na área do turismo, destaca-se o desenvolvimento, em 2021, do Plano Regional de Turismo 2022-2025⁵⁴, que contou com o apoio do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae). O plano teve como iniciativa retomar e fortalecer o objetivo original do Consórcio, uma vez que, conforme o documento, as demais atividades enfraqueceram a área do turismo, embora tenham contribuído para os municípios consorciados de outras formas.

Com base na metodologia do planejamento estratégico, foram elencadas oportunidades, como a concessão de parques naturais, turismo rural e enoturismo,

⁵³ Ver mais em: <https://www.facebook.com/rotacaminhodasorigens/videos>

⁵⁴ Ver mais em: <https://condesus.com.br/pagina/setor-de-turismo>

bem como os interesses constatados durante a pandemia, por áreas de turismo brando, autêntico e natural. Dentre as metas do plano, ressalta-se a preocupação em qualificar a mão de obra local, por meio de capacitação dos funcionários e gestores, do agendamento de visitas técnicas e da demanda de um turismólogo na equipe do Condesus. Também se destacam a meta de criar rotas e roteiros que integrem todos os municípios e a premissa da divulgação de cada ente consorciado de forma física e virtual. Nesse sentido, outra meta corresponde à nomeação de, no mínimo, um cargo técnico de carreira em cada município consorciado.

O Condesus da Quarta Colônia, localizado na região central do estado, próximo a Santa Maria, não consta no Mapa do Turismo Brasileiro (Figura 35). Todos os municípios membros têm menos de vinte mil (20.000) habitantes e são polarizados por cidades pequenas classificadas como Centros Locais, com exceção de Agudo, que é um Centro de Zona B (IBGE, 2023; 2020b). Embora não esteja avaliada nas categorias dos municípios turísticos, a infraestrutura de hotelaria e atrativos da pequena região chama atenção, com o Hotel Fazenda Vale Vêneto, em Silveira Martins, e as Termas Romanas Recanto Maestro, em Restinga Sêca. Sobre a arrecadação e os investimentos, o Consórcio apresenta não apenas recursos dos municípios membros, mas muitos obtidos por meio de projetos nas esferas estadual, nacional e até internacional, como por exemplo o Banco Mundial.

O Consórcio, registrado em 05 de agosto de 1996, apresentou como principal meta criar um ambiente de fortalecimento da Quarta Colônia, com o objetivo de integrar e horizontalizar as relações intermunicipais, olhando o conjunto e as individualidades. A partir das informações disponíveis no *site*, o Consórcio destaca sua atuação nas áreas da cultura e do turismo, com base na origem de imigração italiana da região e na situação geográfica, descrevendo a Depressão Central como um lugar de encontros. Ressalta-se que o território compreende também um importante sítio arqueológico.

Além desses Consórcios Intermunicipais de Desenvolvimento Sustentável, foi possível registrar a existência de um quarto: o Condesus Rota das Terras Encantadas. Constituído em 1997, ele passou a integrar, em 2010, o Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal dos Municípios do Alto Jacuí e Alto da Serra do Botucaraí (COMAJA). Nesse sentido, observa-se que, embora o turismo seja uma área promissora, ela não tem conseguido, sozinha, sustentar a cooperação de modo

intermunicipal, especialmente como visto na perspectiva proposta do desenvolvimento sustentável.

Outro Consórcio Turístico do tipo (4a), o Consórcio Rota do Yucumã, localizado na região turística de mesmo nome (Figura 35), foi constituído no mesmo período que os Condesus – final da década de 1990 e início dos anos 2000. Ele se diferencia não apenas pelo seu nome, mas por se manter finalitário. Também se destaca pela justaposição à Associação dos Municípios da Região Celeiro do Rio Grande (AMUCELEIRO) e do COREDE Celeiro. Sediado em Três Passos, município com aproximadamente vinte e cinco mil (25.000) habitantes e classificado como Centro Sub-regional B, tem 21 municípios membros, todos com população inferior a vinte mil (20.000) habitantes, classificados nos níveis mais baixos da hierarquia urbana, como Centros de Zona B e Centros Locais (IBGE, 2023; 2020b). Esse conjunto de municípios, em geral, apresenta poucos estabelecimentos e empregos na área do turismo, registram poucas visitas e arrecadação; apenas Santo Augusto é categorizado como C, os demais estão compreendidos entre D e E no mapeamento do Ministério do Turismo (Brasil, 2022).

Também finalitários, destacam-se o Consórcio Público de Desenvolvimento Turístico do Complexo de Cânions Josafaz (CCJ), criado em 2021 a fim de explorar turisticamente os cânions (Apêndice J, 5), que compreende somente dois entes – São Francisco de Paula (sede) e Três Forquilhas; e o Consórcio Intermunicipal dos Municípios de Barra Funda, Chapada, Nova Boa Vista e Novo Barreiro (CIBFCNBVNB), criado em 1997, com sede em Chapada, que abrange os quatro municípios que compõem seu nome.

Ambos configurados por pequenos arranjos de cidades pequenas, não apresentam relação com o mapeamento do Ministério do Turismo (Brasil, 2022). Assim como o Consórcio Intermunicipal de Infraestrutura Rodoviária Urbana e Rural (CIDIRUR), sediado em Três Cachoeiras e com sete entes, criado em 2017, que registra além do turismo a atuação em várias finalidades.

A análise desses três últimos Consórcios mencionados, evidenciou apenas ações que buscam viabilizar o acesso rodoviário na região. Contudo, cabe ressaltar que não foi possível obter muitas informações sobre eles; mesmo assim, devido às características semelhantes aos demais Consórcios do tipo (4a), eles foram incorporados nesse subtipo.

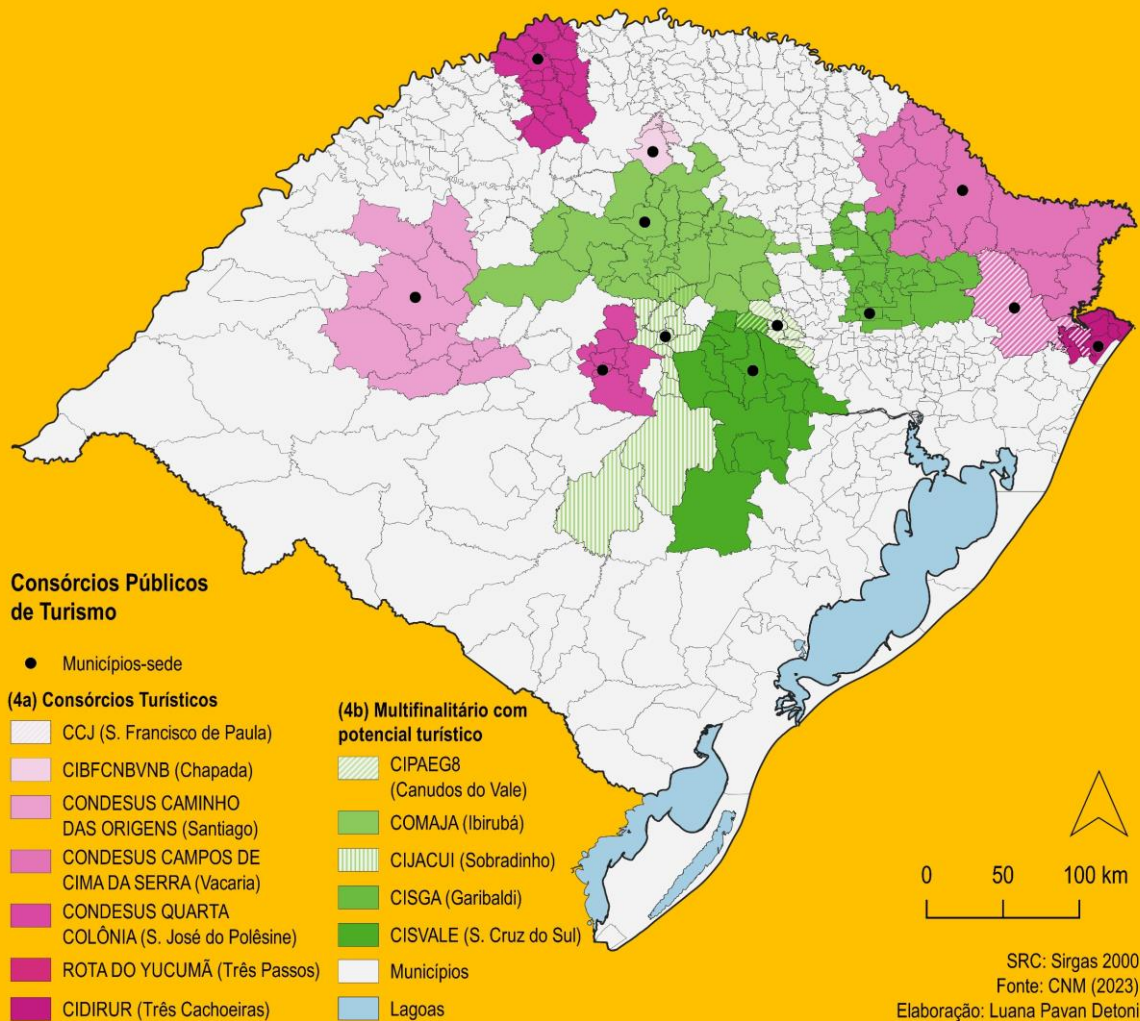
Em suma, como características semelhantes, os sete Consórcios do tipo (4a) pontuam a presença de atrativos naturais e culturais em suas regiões turísticas, e o predomínio de cidades pequenas. Com base no mapeamento deles (Figura 52), é possível observar a contiguidade dos seus arranjos. Como sobreposição, identifica-se somente o CCJ, que, com apenas dois municípios, se justapõe ao Condesus Campos de Cima da Serra e ao CIDIRUR. Ademais, soma-se a estreita relação desses Consórcios com seu espaço geográfico para afirmar sua configuração como território-zona.

Em relação às demais categorias de análise, notou-se uma tensão entre a desejada autonomia local de cada município e as dimensões distributiva, relacional e institucional, que evidenciam a potencialidade de promover uma coesão territorial por meio do turismo. A proposição de rotas turísticas que integrem todos os municípios consorciados, a fim de fortalecê-los de modo autônomo e complementar, é determinante, mas ainda incipiente nos Consórcios analisados.

Nesse sentido, destacam-se as aspirações acerca do turismo local reforçadas no período da pandemia de covid-19. Esse turismo, em geral, é realizado por meio de deslocamentos rodoviários, em busca de ambientes com menor densidade populacional. Além disso, se dá especialmente por meio de iniciativas pautadas pela noção de desenvolvimento sustentável, com base na geração e distribuição de renda equitativamente para a população local, promovendo a conservação do patrimônio natural e cultural. Essa perspectiva apresenta-se mais alinhada com uma governança interfederativa em prol de um municipalismo regionalizado, quando comparada ao desenvolvimento do turismo pelo setor privado, que segue quase que exclusivamente a lógica neoliberal.

Observa-se, entretanto, que as instâncias necessárias para uma governança interfederativa ainda são parciais. Todos os arranjos compreendem a instância executiva, e a maioria apresenta uma organização pública com funções técnico-consultivas – seja pela presença de profissionais turismólogos no quadro de funcionários ou na elaboração dos planos estratégicos. No entanto, as instâncias de representação da sociedade civil e de gestão dos recursos não foram verificadas no processo.

Figura 52 – Mapa dos Consórcios Públicos de Turismo no Rio Grande do Sul: Tipos (4a) e (4b).



Municípios Consorciados

CCJ	CONDESUS CAMPOS DE CIMA DA SERRA	ROTA DO YUCUMÃ	CIDIRUR	Espumoso	Estrela Velha	Nova Roma do Sul
São Francisco de Paula	Bom Jesus	Barra do Guarita	D. Pedro de Alcântara	Fontoura Xavier	Ibarama	Parai
Três Forquilhas	Bom Progresso	Três Forquilhas	Itati	Fortaleza dos Valos	Jacuzinho	Pinto Bandeira
CIBFCNBVNB	Braga	Campo Novo	Mampituba	Ibirapuitã	Jacuzinho	Protásio Alves
Barra Funda	Campestre da Serra	Chiapeta	Morrinhos do Sul	Ibirubá	Lagoa Bonita do Sul	Santa Tereza
Chapada	Capão Bonito do Sul	Coronel Bicaco	Torres	Itapuca	Novo Cabrais	São Jorge
Nova Boa Vista	Esmeralda	Crissiumal	Três Cachoeiras	Jacuzinho	Passa Sete	São Marcos
Novo Barreiro	Ipê	Derrubadas	Três Forquilhas	Lagoa dos Três Cantos	Segredo	Veranópolis
CONDESUS CAMINHO DAS ORIGENS	Jaquirana	Esperança do Sul	CIPAEG8	Mormaço	Sobradinho	Vila Flores
Bossoroca	Lagoa Vermelha	Humaitã	Boqueirão do Leão	Não-Me-Toque	Tunas	CISVALE
Capão do Cipó	Monte Alegre dos Campos	Inhacorá	Canudos do Vale	Quinze de Novembro	André da Rocha	Boqueirão do Leão
Jaguari	Muitos Capões	Miraguaí	Cruzeiro do Sul	Saldanha Marinho	Antônio Prado	Candelária
Mata	Pinhal da Serra	Redentora	Forquetinha	Salto do Jacuí	Bento Gonçalves	Encruzilhada do Sul
Nova Esperança do Sul	São Francisco de Paula	São Valério do Sul	Marques de Souza	Santa Bárbara do Sul	Carlos Barbosa	General Câmara
Santiago	São José dos Ausentes	Sede Nova	Progresso	São José do Herval	Caxias do Sul	Gramado Xavier
São Francisco de Assis	Vacaria	Tenente Portela	Santa Clara do Sul	Selbach	Coronel Pilar	Herveiras
São Miguel das Missões	CONDESUS QUARTA COLÔNIA	Tiradentes do Sul	Sério	Soledade	Cotiporã	Mato Leitão
São Pedro do Sul	Agudo	Três Passos	COMAJA	Tapera	Fagundes Varela	Minas do Leão
São Vicente do Sul	Donna Francisca	Vista Gaúcha	Alto Alegre	Tio Hugo	Farrroupilha	Pantano Grande
Toropi	Faxinal do Soturno		Barros Cassal	Tunas	Flores da Cunha	Passo do Sobrado
Unistalda	Ivorá		Boa Vista do Cadeado	Tupanciretã	Garibaldi	Rio Pardo
	Nova Palma		Boa Vista do Incra	Victor Graeff	Guaporé	Santa Cruz do Sul
	Pinhal Grande		Campos Borges	CIJACUI	Monte Belo do Sul	Sinimbu
	Restinga Seca		Carazinho	Arroio do Tigre	Nova Araçá	Vale Verde
	Restinga Seca		Colorado	Cachoeira do Sul	Nova Bassano	Vale do Sol
	São João do Polésine		Coqueiro do Sul	Caçapava do Sul	Nova Pádua	Venâncio Aires
	Silveira Martins		Cruz Alta	Cerro Branco	Nova Prata	Vera Cruz

Fonte: autora, 2024.

Os Consórcios do tipo (4b), multifinalitários com potencial para o desenvolvimento turístico, embora com menor ênfase, também apresentam atrativos regionais e ações nessa área. Esses arranjos territoriais têm relações com as Associações Municipais e os COREDEs, como mencionado no caso do CIPAEG8. Em meio às belezas naturais características da região de vale, esse Consórcio promove atrativos esportivos, como cicloturismo, e desenvolve projetos pedagógicos para preservação do ambiente natural. Seu arranjo é composto exclusivamente por cidades pequenas, cujos municípios possuem população inferior a doze mil (12.000) habitantes e, ou são classificados como Centro Locais, ou encontram-se em Arranjos Populacionais.

O Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal dos Municípios do Alto Jacuí e Alto da Serra do Botucaraí (COMAJA), sediado em Ibirubá e com 31 municípios, pode ser vinculado às Associações dos Municípios do Alto Jacuí (AMAJA) e do Alto da Serra do Botucaraí (AMASBI), e aos COREDEs Alto do Jacuí e Alto da Serra do Botucaraí; além disso, como já mencionado, abrange a região turística Rota das Terras Encantadas. Apenas dois municípios desse arranjo possuem mais de cinquenta mil (50.000) habitantes – Carazinho e Cruz Alta, que são classificados como Centro Sub-regional A. Outros dois municípios têm mais de vinte mil (20.000) habitantes: Soledade, como Centro Sub-regional B, e a sede Ibirubá, como Centro de Zona A. Os demais, com patamar demográfico inferior, correspondem a Centros de Zona B ou Centros Locais.

O Consórcio Intermunicipal Vale do Jacuí (CIJACUI), sediado em Sobradinho, com 13 entes, possui um projeto com a Associação de Turismo da Região Centro Serra Turismo Rural (ATURCSERRA) para promover caminhadas em meio à natureza. Diferentemente dos demais Consórcios do tipo (4b), ele não possui relação direta com outro arranjo territorial existente no estado. O município-sede, embora polarizado por uma cidade pequena, apresenta certa centralidade na região, classificado como Centro de Zona A. Destaca-se que apenas dois municípios desse arranjo apresentam hierarquia superior na rede urbana e mais de vinte mil (20.000) habitantes: Caçapava do Sul e Cachoeira do Sul, respectivamente, Centro de Zona A e Centro Sub-regional B.

Vizinho ao CIJACUI, o Consórcio Intermunicipal de Serviços do Vale do Rio Pardo (CISVALE) está localizado na região turística de mesmo nome (Figura 35), e

apresenta o Projeto Caminho dos Vales Novos Rumos. Menciona vínculo com a Associação de Turismo da Região do Vale do Rio Pardo (ATURVARP) e seus entes integram a Associação dos Municípios do Vale do Rio Pardo (AMVARP). Segundo o Ministério do Turismo, Santa Cruz do Sul, município-sede, está categorizado no nível B, e os demais municípios como D e E.

Ao todo, o Consórcio possui 17 municípios membros, a maioria polarizada por cidades pequenas, conforme a classificação como Centros de Zona A e B e Centros Locais (IBGE, 2020b). Desses municípios, onze possuem menos de vinte mil (20.000) habitantes e quatro, menos de cinquenta mil (50.000) habitantes (IBGE, 2023). Nos patamares superiores, encontram-se Venâncio Aires, de porte médio, classificado como Centro Sub-regional B, e Santa Cruz do Sul, cidade média, classificada como Capital Regional C.

Por fim, analisa-se o quinto e último Consórcio do tipo (4b): o Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha (CISGA), sediado em Garibaldi, com 26 entes, localizado no COREDE Serra e na Associação dos Municípios da Encosta Superior do Nordeste (AMESNE). Em relação aos atrativos turísticos, insere-se na profícua Região da Uva e do Vinho, que não aparece de modo expressivo nos registros do Ministério do Turismo (Brasil, 2022). No entanto, destaca-se a centralidade de três de seus membros: Caxias do Sul – segundo município mais populoso do estado e Capital Regional B –, Bento Gonçalves e Farroupilha.

Os demais municípios são polarizados por cidades pequenas com forte interdependência, decorrente do número de Arranjos Populacionais. Sete estão no patamar demográfico entre vinte mil (20.000) e cinquenta mil (50.000) habitantes, destacando-se a sede Garibaldi, classificada como Centro Sub-regional A; os demais municípios possuem menos de vinte mil (20.000) habitantes, muitos realmente pequenos e com expressivo patrimônio turístico, como Santa Tereza, que tem menos de dois mil (2.000) habitantes.

Quanto às categorias analisadas, pontua-se uma proximidade com a avaliação do tipo (4a). A única distinção diz respeito aos atores-redes, uma vez que foi possível observar no tipo (4b) a relação com Associação de Municípios, Associações de Turismo e COREDEs. No entanto, tal relação deve ser ponderada, pois, com exceção da articulação com as associações de turismo, as demais não se justificam diretamente por tal finalidade. Em geral, há muitos projetos em curso para o

desenvolvimento dos Consórcios do tipo (4b) na área do turismo, mas poucos efetivamente realizados.

Ressalta-se que a presente análise compreende apenas iniciativas de caráter de cooperação intermunicipal, uma vez que algumas regiões turísticas mencionadas são destinos conhecidos, porém, explorados somente pela iniciativa privada.

5.5 CONSÓRCIOS COM SERVIÇO DE INSPEÇÃO MUNICIPAL: AUTONOMIA DAS CIDADES PEQUENAS E COESÃO TERRITORIAL

O Serviço de Inspeção Municipal (SIM), de acordo com a Lei nº 1.283/1950, consiste na implantação de normas e procedimentos voltados ao controle do ambiente, do pessoal e da elaboração de produtos de origem animal – carnes, leite, pescados, ovos, mel e respectivos derivados – comestíveis e não comestíveis. Ele determina as regras para o manuseio, abrangendo desde as matérias-primas até o produto final, com o objetivo de garantir a segurança e a integridade do consumidor.

Com base nessa regulamentação federal, a partir do desenho federativo estabelecido pela Constituição Federal de 1988, a Lei nº 7.889/1989 destina às secretarias ou departamentos de agricultura dos municípios a responsabilidade de prestar a inspeção sanitária e industrial dos produtos de origem animal. Desse modo, por meio da obtenção do selo do SIM, os produtos tornam-se regularizados e podem ser comercializados dentro dos limites político-administrativos do município de origem.

No entanto, em 2017, apenas 40% dos municípios brasileiros, dentre os 4.743 pesquisados pela CNM (2018b), registraram esse serviço. Os principais motivos para a baixa adesão, segundo os gestores dos municípios sem o serviço, são a carência de recursos financeiros e humanos, unida à falta de capacitação dos técnicos. Também foi indicada a presença de poucos estabelecimentos agroindustriais e, em alguns casos, foi mencionado até mesmo o desconhecimento sobre a legislação.

Nessa mesma pesquisa, o Rio Grande do Sul se destacou como o estado com o maior número de municípios com registro do SIM, totalizando 70% (CNM, 2018b). Em relação à quantidade de estabelecimentos, também é notória sua relevância nas atividades agroindustriais dentre as unidades da federação. De acordo com os registros da CNM (2018a), o estado ocupa o primeiro lugar em relação ao número de estabelecimentos de produção de carnes e embutidos (totalizando 885), o segundo lugar entre os estabelecimentos de produção de mel (102) e de ovo (118), o terceiro entre os estabelecimentos de leite e derivados (182), e o quinto entre os estabelecimentos de pescados (52).

Com base nesse diagnóstico – que soma a importância do Serviço de Inspeção Municipal para segurança alimentar da população, as dificuldades de alguns municípios para implementá-lo e a potência dos estabelecimentos agroindustriais em

determinados territórios –, os arranjos intermunicipais estabelecidos pelos Consórcios Públicos destacam-se como uma alternativa possível. Assim, em 2019, o Decreto nº 10.032 passou a regulamentar as competências dos Consórcios Públicos de Município no âmbito do Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal (SISBI-POA).

Destaca-se como benefício a abertura de mercado para produtores locais e a integração regional (Matos; Sant'Anna, 2022), uma vez que o consorciamento para tal finalidade amplia o território de comercialização dos produtos com selo SIM no âmbito regional, entre os municípios consorciados. Para isso, devem ser cumpridos os requisitos legais adicionais estabelecidos pela Instrução Normativa MAPA nº 29/2020. Ademais, isso possibilita ampliar o comércio no âmbito nacional com mais facilidade, quando reconhecida a equivalência do SIM ao SISBI-POA, conforme Decreto nº 5.741/2006 e Instrução Normativa MAPA nº 17/2020, ou de acordo com a obtenção do selo de identificação artesanal concedido pelo órgão estadual competente.

Entre 2020-2021 e 2022-2023, o MAPA promoveu dois Projetos para Ampliação de Mercados de Produtos de Origem Animal para Consórcio Públicos de Municípios (ConSIM), com o objetivo de orientar tecnicamente os Consórcios Públicos Intermunicipais que buscam desenvolver o SIM visando a ampliar o âmbito de comércio das suas agroindústrias. Inicialmente, por meio de um projeto piloto em 2020, foram selecionados 12 Consórcios Públicos que já apresentavam base legal para os serviços de inspeção de produtos de origem animal, encontravam-se em fase de capacitação das suas equipes técnicas já formadas e cujas agroindústrias estavam interessadas na expansão do comércio de seus produtos. Na segunda edição, em 2022, foram considerados 31 Consórcios Públicos aptos a participar da etapa de execução do Projeto ConSIM, firmando um Protocolo de Intenções para aderir ao SISBI-POA.

Dentre as iniciativas para promoção do SIM por meio dos Consórcios Públicos, destaca-se a publicação da cartilha de orientação *Serviços de inspeção Municipal vinculados a Consórcio Público de Municípios: como implantar, operacionalizar, promover segurança sanitária, diminuir custos e criar oportunidades para ampliação de mercado dos produtos locais* (Brasil, 2021), realizada de modo colaborativo entre o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae), a Rede Nacional de Consórcios Públicos (RNCP), a Confederação Nacional de Municípios

(CNM) e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Esse material tem o objetivo de auxiliar os gestores públicos municipais na implantação e operacionalização do SIM a partir da redução dos custos fixos, por meio do compartilhamento das estruturas e da divisão das despesas, somado à ampliação da receita dos municípios por meio das taxas de inspeção. Assim, promovendo mais segurança sanitária para a população e criando oportunidades para a ampliação de mercado dos produtos locais.

Entre os benefícios que a organização dos SIM em Consórcios Públicos promovem para a população, para a gestão municipal e para o empresariado local, ressalta-se a menção da cartilha sobre a oferta do SIM em municípios de pequeno porte demográfico. Isso porque esses municípios apresentam “dificuldade para estruturar e manter os serviços por diversos motivos, como a escassez de recursos financeiros e de pessoal qualificado, além de uma demanda local insuficiente para justificar os investimentos públicos” (Brasil, 2021, p. 7). Outro importante benefício mencionado consiste na integração regional.

A integração comercial e de serviços públicos aproxima os municípios claramente. Um SIM vinculado a consórcio público oportuniza novas dinâmicas para a economia regional, como são os casos das feiras e das agroindústrias. É notório ainda que a integração regional da cadeia produtiva da produção, com a agregação de valor nas transformações, os serviços associados, a distribuição e comercialização de produtos agropecuários fortalecem o desenvolvimento territorial, pois o dinheiro circula na região (Brasil, 2021, p. 7).

De acordo com a natureza das atribuições de poder político-administrativo do SIM, a sua implementação por meio de Consórcio Público Intermunicipal exige que este seja estabelecido com personalidade jurídica de direito público, conforme a Lei nº 11.107/2005; sobretudo, porque um Consórcio Público de direito privado não poderia exercer competências privativas de Estado. O Consórcio Público também deve prever, no Protocolo de Intenções, a atuação em inspeção e fiscalização, e no Estatuto, a organização e as obrigações decorrentes da referida finalidade. Os municípios que desejarem participar desse consorciamento devem dispor de lei municipal instituindo o SIM, e o custeio das despesas deve ser previsto no Contrato de Rateio e na Lei Orçamentária Anual dos municípios.

Instituída a finalidade do SIM, o Consórcio Público precisa seguir os seguintes passos (Brasil, 2021, p. 26-30):

- (I) uniformizar a legislação dos municípios membros, visto que o Consórcio executará conjuntamente o serviço, exigindo uma metodologia única de inspeção e de fiscalização;
- (II) organizar os recursos materiais, humanos e operacionais, incluindo um quadro de pessoal composto por profissionais capacitados em número compatível com as atividades desenvolvidas, infraestrutura administrativa, acesso a laboratórios para análises oficiais e sistemas de informação;
- (III) **compor a equipe com servidores concursados para exercer a prerrogativa de poder de polícia**, sendo vedada a nomeação de cargos em comissão para essas funções. Os municípios também podem ceder servidores estatutários (que não estejam no estágio probatório) ao Consórcio Público ou contratar técnicos por tempo determinado para atender necessidade temporária de interesse público;
- (IV) promover ações fiscais e processos administrativos para apuração de infrações, como notificações, licenças e autorizações, inerentes à atividade de fiscalização.
- (V) executar a fiscalização sanitária em estabelecimentos de pequeno porte, microempresas e empreendimentos da agricultura familiar, visando a protegê-los das dificuldades de competição decorrentes da globalização, conforme o princípio constitucional do tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte (Brasil, 1988, Art. 170, IX, Redação da EC 6/1995).

São requisitos para o comércio de produtos de origem animal fiscalizados pelo SIM que o Consórcio Público: efetue e mantenha atualizado o seu cadastro no sistema do MAPA (e-SISBI), assim como o registro dos estabelecimentos e produtos; comprove a competência legal para desenvolver atividades de inspeção de produtos de origem animal, incluindo seu quadro de pessoal; registre informações adicionais no rótulo dos produtos, como identificação da Sigla e UF do Consórcio Público, CNPJ e endereço da sede, relação dos municípios consorciados, data de cadastro junto ao MAPA e código de barras do produto; providencie e mantenha atualizados os mapas estatísticos previstos no sistema do MAPA (e-SISBI).

Nos mapeamentos da CNM (Quadro 16) em 2023, foram registrados 116 Consórcios Públicos no Brasil, sendo 12 no RS, que preveem atuação no SIM, identificado como uma das microdivisões da área de Agricultura. Em 2021, foram registrados 63 Consórcios Públicos, sendo cinco no RS. Em 2018, não houve registro de atuação do SIM, indicando que essa é uma atividade recente nos consorciamentos. De acordo a CNM, em 2021, registra-se a previsão desta finalidade nos Consórcios Públicos a partir de 2017, cuja exercício foi regulamentado efetivamente apenas em 2019, como explicado anteriormente. Observa-se também que todos os Consórcios que registram esse serviço até o momento desta pesquisa são multifinalitários, e há notável crescimento no interesse dos Consórcios Públicos por essa atividade.

Entre os 12 Consórcios Públicos localizados no RS com previsão de atuação no SIM, verificou-se a efetiva atuação em apenas cinco (Quadro 17): (1) o Consórcio Intermunicipal do Vale do Jacuí (CIJACUI), com sede em Sobradinho e 13 municípios membros; (2) o Consórcio Intermunicipal da Região Nordeste do Rio Grande do Sul (CIRENOR), com sede em Sananduva e 19 membros; (3) o Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha (CISGA), com sede em Garibaldi e 26 membros; (4) o Consórcio Intermunicipal de Serviços do Vale do Taquari (CONSISA), com sede em Lajeado e 40 membros; e (5) o Consórcio Intermunicipal de Saúde do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (CISA-IJUÍ), com sede em Ijuí e 47 membros.

O CIJACUI, o CIRENOR, o CISGA e o CONSISA mencionam o SIM como um dos serviços prestados no questionário aplicado aos representantes dos Consórcios Públicos, apresentam notícias sobre a participação do projeto ConSIM e a conquista da certificação SISBI-POA em seus *sites*. Além deles, o CISA-IJUÍ também noticiou a sua certificação e, assim como o CISGA e o CONSISA, disponibiliza informações sobre o SIM no menu de serviços do *site*.

Sobre os demais Consórcios Públicos identificados nos registros do Observatório da CNM (Apêndice G), observa-se que o Consórcio Intermunicipal de Serviços do Vale do Rio Pardo (CISVALE), apesar de disponibilizar informações sobre o SIM em seu *site*, confirmou que as iniciativas para essa atuação foram descontinuadas. Já o Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal dos Municípios do Alto Jacuí e Alto da Serra do Botucaraí (COMAJA), além de apresentar publicações anteriores ao decreto federal que regulamenta tal atuação por consorciamento intermunicipal (Brasil, 2019), não possui certificação no SISBI-POA ou participação nas iniciativas do ConSIM. Além disso, não foi possível obter mais informações por meio do questionário.

Não foram identificados em nenhuma das fontes utilizadas para verificar a atuação com o SIM o Consórcio Público Intermunicipal da Região do Alto Uruguai (CIRAU), Consórcio Intermunicipal do Vale do Rio Caí (CISCAÍ), o Consórcio de Desenvolvimento dos Municípios do Norte do Rio Grande do Sul (COMUNORS), o Consórcio de Saúde Intermunicipal e Desenvolvimento Regional (CONSIM) e o Consórcio Público da Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre (GRANPAL).

Quadro 16 – Consórcios Públicos com previsão de atuação com Serviço de Inspeção Municipal.

Consórcios Públicos	Dados CNM (2018a)	Dados CNM (2021)	Dados CNM (2023)
Total no Brasil	-	63	116
Total no RS	-	5	12

Fonte: CNM (2018a, 2021, 2023). Elaborado pela autora em 2024.

Quadro 17 – Levantamento dos Consórcios Públicos com Serviço de Inspeção Municipal no Rio Grande do Sul.

	Consórcio Público	Ano	Questionário*	Site**	SISBI-POA***	ConSIM****
(5) Certificação no Serviço de Inspeção Municipal	CIJACUI (Sobradinho)	2004	Mencionou	Notícias	Certificação 2021	Seleção 2020
	CIRENOR (Sananduva)	2011	Mencionou	Notícias	Certificação 2023	Seleção 2023
	CISA-IJUÍ (Ijuí)	1997	Mencionou na entrevista.	Notícias / Serviços	Certificação 2023	-
	CISGA (Garibaldi)	2011	Mencionou	Notícias / Serviços	Certificação 2021	Seleção 2020
	CONSISA (Lajeado)	2005	Mencionou convenio com o MAPA.	Notícias / Serviços	Certificação 2023	Seleção 2023
Atuação com Serviço de Inspeção Municipal não identificado	CISVALE (Santa Cruz do Sul)	2005	Não mencionou	Serviços	-	-
	COMAJA (Ibirubá)	1999	Não respondeu	Notícias / Serviços	-	-
	CIRAU (Erechim)	2009	Não mencionou	NI	-	-
	CISCAÍ (Montenegro)	2005	Não mencionou	NI	-	-
	COMUNORS (Trindade do Sul)	2021	Não respondeu	NI	Site em construção	-
	CONSIM (Palmeira das Missões)	2006	Não respondeu	NI	-	-
	GRANPAL (Porto Alegre)	2011	Não respondeu	NI	-	-
Observações: * Questionário com os representantes dos Consórcios Públicos registrados no RS (aplicado de out. a dez. 2023). ** Site próprio do Consórcio Público (acesso em jan. 2024). *** Informação obtidas nos registros do site, questionário e entrevista com representante do MAPA. **** Documentos dos Projetos para Ampliação de Mercados de Produtos de Origem Animal para Consórcio Públicos de Municípios (ConSIM), disponíveis no site do MAPA. NI = Não foi identificado.						

Fonte: autora, 2024.

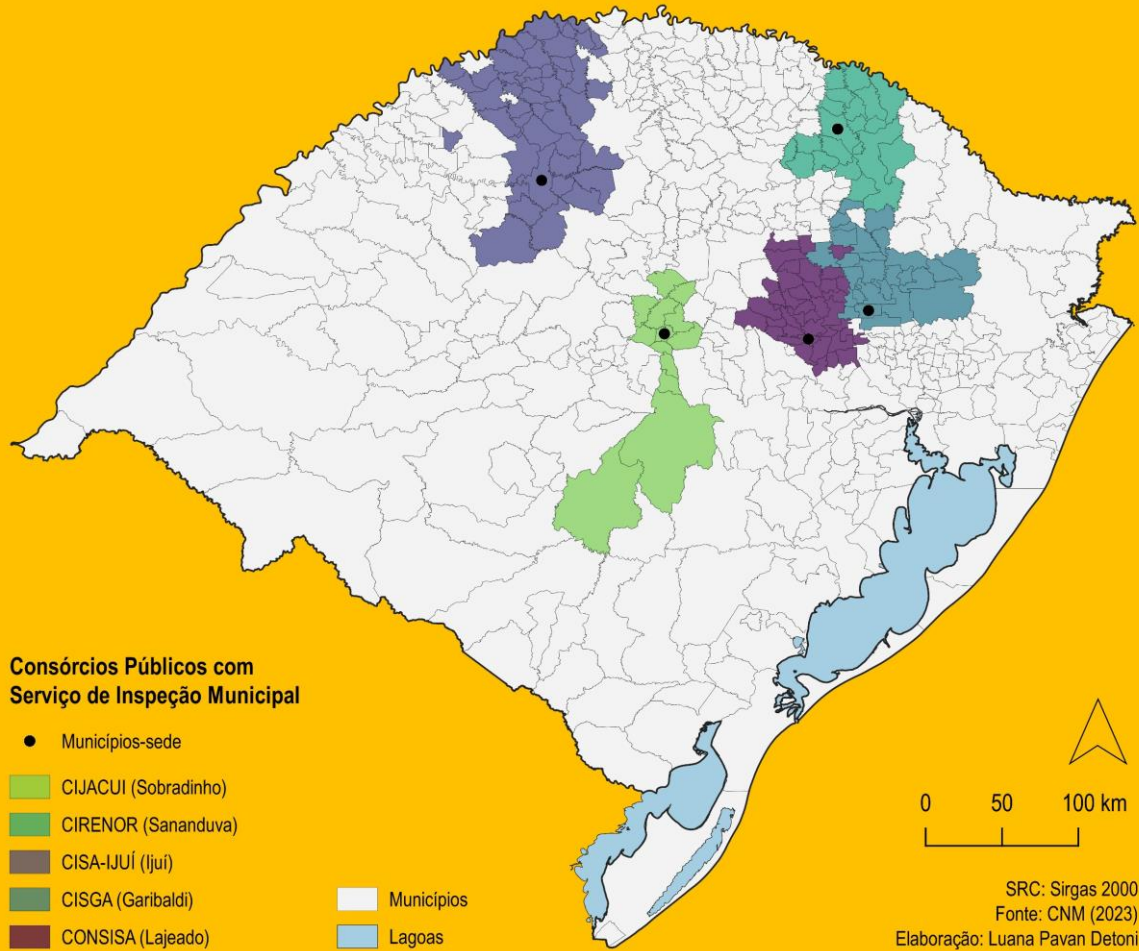
Desse modo, as unidades de análise desse tipo compreendem cinco Consórcios Públicos Intermunicipais no Rio Grande do Sul (Figura 53). Em relação aos atores-redes envolvidos, observou-se que não há uma articulação entre Consórcios com atuação no SIM e as Regionais da Secretaria Agricultura, Pecuária, Produção Sustentável e Irrigação do Rio Grande do Sul. Entretanto, visualizou-se certa correspondência com os arranjos territoriais das Associações de Municípios e dos COREDEs.

O arranjo territorial do CIRENOR equivale à Associação dos Municípios do Nordeste Riograndense (AMUNOR) e ao COREDE Nordeste. A maioria dos municípios do CISGA faz parte do arranjo territorial da Associação dos Municípios da Encosta Superior do Nordeste (AMESNE) e do COREDE Serra. Da mesma forma, a maioria dos municípios do CONSISA faz parte da Associação dos Municípios do Vale do Taquari (AMVAT) e do COREDE Vale do Taquari.

O CISA-IJUÍ abrange todos os municípios das Associações Municipais da Região Celeiro do Rio Grande (AMUCELEIRO) e do Planalto Médio (AMUPLAM), que correspondem, respectivamente, aos COREDEs Celeiro e Noroeste Colonial. No entanto, ao todo, seus membros integram outros três arranjos de associações e três conselhos adjacentes. Os municípios que constituem o CIJACUI são os que apresentam menos correspondência com outros arranjos territoriais. Mesmo assim, nota-se que grande parte está inserida na Associação dos Municípios da Centro Serra (AMCSERRA).

De acordo com as entrevistas realizadas com representantes do MAPA e do CISGA, destaca-se que nem todos os municípios que integram o Consórcio apresentam registros no SIM e certificação no SISBI-POA. Ou seja, esse cadastro não é automático; ele depende, além do consorciamento, da participação do município no Contrato de Programa estabelecido para tal finalidade e da adequação de cada ente às normativas estabelecidas – baseadas, especialmente, no quadro de funcionários municipais, que deve incluir a atuação de um médico veterinário concursado.

Figura 53 – Mapa dos Consórcios Públicos com Serviço de Inspeção Municipal no Rio Grande do Sul: Tipo (5a).



Consórcios Públicos com Serviço de Inspeção Municipal

- Municípios-sede
- CIJACUI (Sobradinho)
- CIRENOR (Sananduva)
- CISA-IJUÍ (Ijuí)
- CISGA (Garibaldi)
- CONSISA (Lajeado)
- Municípios
- Lagoas

Municípios Consorciados

- | | | | | | | |
|---------------------|------------------------|-------------------------|-----------------------|-------------------|-------------------|-----------------------|
| ■ CIJACUI | ■ CIRENOR | ■ CISA-IJUÍ | Inhacorá | ■ CISGA | ■ CONSISA | Marques de Souza |
| Arroio do Tigre | Água Santa | Ajuricaba | Jóia | André da Rocha | Anta Gorda | Muçum |
| Cachoeira do Sul | Barracão | Alegria | Miraguaí | Antônio Prado | Arroio do Meio | Nova Brésia |
| Caçapava do Sul | Cacique Doble | Augusto Pestana | Nova Candelária | Bento Gonçalves | Arvorezinha | Paverama |
| Cerro Branco | Capão Bonito do Sul | Barra do Guarita | Nova Ramada | Carlos Barbosa | Bom Retiro do Sul | Poço das Antas |
| Estrela Velha | Caseiros | Boa Vista do Buricá | Novo Machado | Caxias do Sul | Boqueirão do Leão | Pouso Novo |
| Ibarama | Ibiaçá | Boa Vista do Cadeado | Palmitinho | Coronel Pilar | Canudos do Vale | Progresso |
| Jacuzinho | Ibiraíaras | Bom Progresso | Panambi | Cotiporá | Capitão | Putinga |
| Lagoa Bonita do Sul | Lagoa Vermelha | Bozano | Pejuçara | Fagundes Varela | Colinas | Relvado |
| Novo Cabrais | Machadinho | Braga | Pinheirinho do Vale | Farrroupilha | Coqueiro Baixo | Roca Sales |
| Passa Sete | Maximiliano de Almeida | Campo Novo | Redentora | Flores da Cunha | Cruzeiro do Sul | Santa Clara do Sul |
| Segredo | Paim Filho | Catuípe | Santo Augusto | Garibaldi | Dois Lajeados | São José do Herval |
| Sobradinho | Sananduva | Chiapeta | São Martinho | Guaporé | Doutor Ricardo | São Valentim do Sul |
| Tunas | Santa Cecília do Sul | Condor | São Valério do Sul | Monte Belo do Sul | Encantado | Sério |
| | Santo Expedito do Sul | Coronel Barros | Sede Nova | Nova Araçá | Estrela | Teutônia |
| | São João da Urutiga | Coronel Bicaco | Senador Salgado Filho | Nova Bassano | Fazenda Vilanova | Travesseiro |
| | São José do Ouro | Crissiumal | Taquaruçu do Sul | Nova Pádua | Forquetinha | União da Serra |
| | Tapejara | Derrubadas | Tenente Portela | Nova Prata | Ilópolis | Vespasiano Correa |
| | Tupancí do Sul | Dois Irmãos das Missões | Tiradentes do Sul | Nova Roma do Sul | Imigrante | Vista Alegre do Prata |
| | Vila Lângaro | Esperança do Sul | Três de Maio | Paráí | Itapuca | Westfália |
| | | Horizontina | Três Passos | Pinto Bandeira | Lajeado | |
| | | Humaitá | Tucunduva | Protásio Alves | | |
| | | Ijuí | Vista Alegre | Santa Tereza | | |
| | | Independência | Vista Gaúcha | São Jorge | | |
| | | | | São Marcos | | |
| | | | | Veranópolis | | |
| | | | | Vila Flores | | |

Fonte: autora, 2024.

Mesmo diante de tal ponderação, aponta-se que o processo de cooperação provocado ou fortalecido pelo SIM condiz com a organização espacial segundo a noção território-zona. Considera-se oportuno que todos os municípios membros, com o passar do tempo, possam se beneficiar desse serviço por meio do Consórcio, assim como a importância do vínculo com as características econômicas voltadas às atividades dos pequenos produtores agropecuários.

Nesse sentido, tanto a autonomia local quanto a coesão territorial são expressivas. Na perspectiva das táticas de autonomia, além do acesso ao serviço, é garantido o funcionamento de uma infraestrutura local, sobretudo devido à capacitação do pessoal. O MAPA tem sido um ator chave nesse processo, fato que remete à dimensão institucional da coesão territorial e qualifica a estrutura básica necessária à governança interfederativa, uma vez que ele corresponde à instância de organização pública com funções técnico-consultivas.

Nessa perspectiva, ainda que parcial, essa governança tende a um viés estadualizado, embora apresente uma estreita relação também com os vieses neoliberal e municipalista, devido ao potencial de ampliar o território de comercialização dos produtos e fortalecer os municípios. As outras duas dimensões acerca da coesão territorial – distributiva e relacional – também estão presentes por meio SIM. A união dos municípios permite a eles superar as dificuldades de registro através da capacitação e do empoderamento dos atores locais, oportunizando o pertencimento territorial.

No total, 145 municípios gaúchos integram os cinco Consórcios Públicos com SIM analisados e não há sobreposição entre os arranjos territoriais estabelecidos (Figura 53). Chama a atenção que aproximadamente 60% dos municípios possuem menos de cinco mil (5.000) habitantes; em contraponto, 5% têm mais de cinquenta mil (50.000) habitantes e não fazem parte do escopo demográfico que pauta a noção das cidades pequenas.

Nesse contexto, além das questões de autonomia e coesão apontadas, o serviço de inspeção pode ser importante para as cidades pequenas, especialmente aquelas que se caracterizam como “cidades no campo” (Santos; Silveira, 2003). Isso possibilita o seu fortalecimento na rede devido à incorporação no circuito capitalista, porém, de forma mais harmônica com os modos de vida condicionados à produção

agropecuária – muitas vezes, realizados na escala da agricultura familiar (Figura 24), caso de grande parte dos municípios consorciados no tipo 5a (Figura 53).

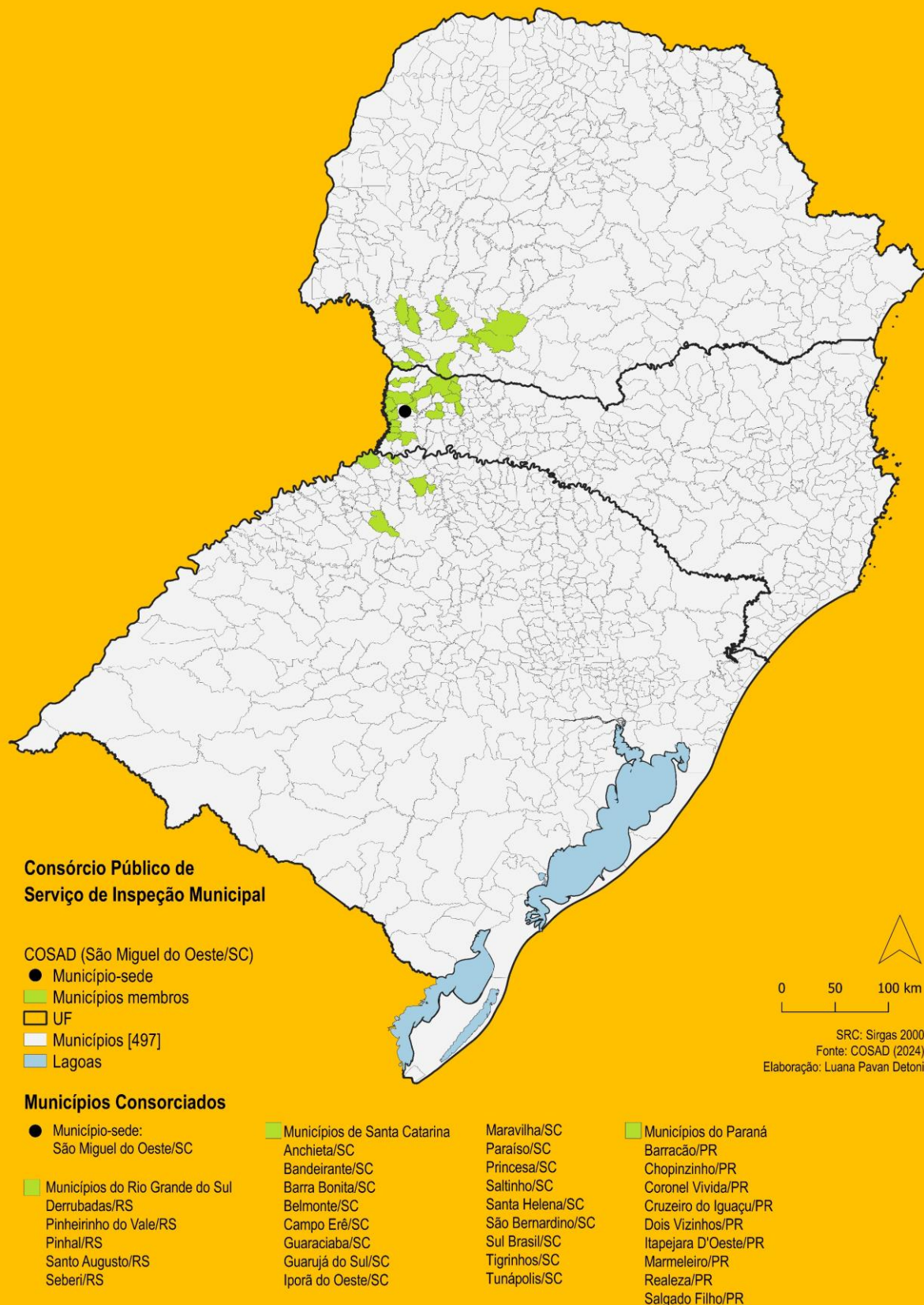
Na pesquisa empírica, a atividade de inspeção foi destacada e conduziu à realização de uma entrevista específica com uma gestora do SISBI-POA do MAPA (Apêndice H, E-1). Além dos Consórcios Públicos estabelecidos entre os municípios do RS analisados nesta tese, que foram citados como coordenadores do SIM, a gestora ressaltou a existência de um Consórcio executor: o Consórcio Interestadual de Segurança Alimentar, Atenção à Sanidade Agropecuária e Desenvolvimento Local (CONSAD)⁵⁵. Constituído em 2004, tem sede em São Miguel do Oeste/SC e integra, ao todo, 32 municípios, localizados nos três estados da Região Sul do Brasil – Santa Catarina, Paraná e Rio Grande Do Sul (Figura 54). Essa diferença entre os Consórcios coordenadores e executores foi explicitada durante a entrevista, conforme trecho destacado a seguir:

*Os **Consórcios coordenadores** são como um braço do MAPA na região, auxiliam a padronizar a documentação (lei, decreto, instruções normativas da inspeção), na implementação dos programas e na organização da força de trabalho – médicos veterinários concursados. Também podem ser responsáveis por programas de educação sanitária, de combate à clandestinidade, de coleta de amostras para manter a qualidade. Os **Consórcios executores** podem exercer as tarefas de fiscalização e inspeção, pois possuem um quadro de funcionários devidamente concursados; garantem segurança jurídica e atuam como um único ente federativo (Apêndice H, E-1).*

Nesse sentido, observa-se que os Consórcios coordenadores apresentam uma organização interfederativa horizontal, ou seja, entre os municípios, assim como os demais Consórcios estudados nesta pesquisa; ao passo que os Consórcios executores demonstram uma estrutura com característica supramunicipal, cunhando assim um outro nível de governo. A partir dessa distinção, é possível delinear certa comparação com os dois modelos de cooperação interfederativa que ocorrem na Argentina – os consórcios para arranjos intermunicipais e as microrregiões para arranjos supramunicipais (Strelec, 2019).

⁵⁵ Ver mais em: <https://consadextremo.org.br/>

Figura 54 – Mapa do Consórcio Interestadual de Segurança Alimentar, Atenção à Sanidade Agropecuária e Desenvolvimento Local (CONSAD) na Região Sul do Brasil: Tipo (5b).



Fonte: autora, 2024.

Em geral, diferenciam-se os Consórcios Públicos Intermunicipais coordenadores com certificação no SISB-POA que foram analisados, tipo (5a), do Consórcio Interestadual executor, tipo (5b). Desse segundo tipo, no entanto, foi possível observar somente a tendência de sua organização espacial de acordo com a noção de território-rede, uma vez que as demais categorias demandariam mais informações, obtidas especialmente por meio do contato com os membros ou representantes. Todavia, cabe ressaltar, que esta pesquisa se dedicou à análise dos Consórcios Públicos Intermunicipais estabelecidos no estado do Rio Grande do Sul.

Registra-se que, nas pesquisas bibliográfica e documental realizadas nesta tese, a atuação no Serviço de Inspeção Municipal não teve o mesmo destaque que os demais serviços abordados. Por exemplo, na Revisão Sistemática de Literatura, identificou-se somente um artigo que mencionou a atuação no SIM por meio do Consórcio do Semiárido Nordeste II (CISAN), no Estado da Bahia (Matos; Sant'Anna, 2022). A recente regularização da atividade por meio dos Consórcios Públicos pode ser a justificativa para isso. Ademais, em alguns estudos, essa finalidade pode estar “camuflada”, uma vez que se vincula à área da agricultura.

5.6 CONSÓRCIOS NA ÁREA DE PLANEJAMENTO URBANO, HABITAÇÃO, MOBILIDADE E DEFESA CIVIL: UMA UTOPIA PARA AS CIDADES PEQUENAS

As políticas públicas relacionadas ao ordenamento do território são uma das competências municipais e abrangem tanto as áreas urbanas quanto rurais, de acordo com os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 e com a sua regulamentação pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). Segundo a legislação mencionada, o Plano Diretor Municipal corresponde ao principal instrumento de planejamento. A competência da esfera local para realizá-lo foi uma conquista importante na perspectiva da redemocratização do país, especialmente devido à inclusão da obrigatoriedade de participação social no processo. Nesse contexto, a gestão democrática visa potencializar o exercício dos direitos e da cidadania, uma vez que os rumos das cidades passam a ser discutidos com os vários segmentos da sociedade.

Assim, as características e demandas de cada município são consideradas como premissas norteadoras no processo de planejamento urbano, pautando as demais políticas urbanas setoriais: saneamento, habitação, mobilidade, defesa civil, entre outras.

Observa-se que são poucas as experiências de políticas urbanas desenvolvidas por meio de Consórcios Públicos, com exceção da área de saneamento, cuja relação com os Consórcios foi analisada anteriormente nesta tese (Quadro 13, Figuras 50 e 51). Nesse ponto, ressalta-se que a Lei dos Consórcios (Lei nº 11.107/2005) não menciona as demais políticas urbanas setoriais, no entanto, também não estabelece as competências originárias aos Consórcios. Ela determina que cada um deve prever suas finalidades de atuação e apresentá-las por meio da regulamentação interna dada pelo Estatuto, Protocolo de Intenções e Contratos de Programa.

A área do planejamento urbano encontra-se em expansão conforme a previsão das atividades dos Consórcios Públicos brasileiros, segundo os três últimos levantamentos da CNM (Quadro 18). No mais recente, em 2023, 112 Consórcios Públicos previam a atuação na área do planejamento urbano, todos eles multifinalitários. Além disso, a área do planejamento urbano passou a registrar cinco microdivisões: cadastros imobiliários, com previsão de 82 Consórcios; gestão de

espaços públicos, com 84 Consórcios; regularização fundiária, com 93 Consórcios; planos diretores, com 89; e outro, com 18 Consórcios.

No Rio Grande do Sul, no entanto, caiu o número de Consórcios que preveem tal atuação: eram nove em 2018 e, a partir de 2021, passaram a ser seis, que permaneceram em 2023, todos multifinalitários e intermunicipais. Destes, quatro indicam possibilidade de atuação em cadastros imobiliários, gestão de espaços públicos e regularização fundiária; cinco, em planos diretores; e dois com outros.

A atuação nessa área não chegou a ser mencionada nos questionários e entrevistas desta pesquisa, entretanto, foi possível identificar duas experiências, com base nos conteúdos disponíveis nos *sites* dos Consórcios e das prefeituras consorciadas: uma no Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha (CISGA) e outra no Consórcios Intermunicipais de Desenvolvimento Sustentável (Condesus) da Quarta Colônia (Quadro 19).

O CISGA, sediado em Garibaldi, com 26 entes consorciados, intermediou, junto à Universidade de Caxias do Sul (UCS), a contratação de assessoria técnica para elaboração e revisão de Plano Diretor, em 2017, dos seguintes municípios: Antônio Prado, Cotiporã, Carlos Barbosa, Casca, Fagundes Varela, Flores da Cunha, Garibaldi, Guaporé, Monte Belo do Sul, Montauri, Nova Bassano, Nova Prata, Nova Roma do Sul, Santa Tereza, São Marcos e Veranópolis. Abrangendo assim, 14 municípios membros, e outros dois que não são consorciados: Casca e Montauri.

Dentre eles, a maioria – nove municípios – tem menos de vinte mil (20.000) habitantes e, de acordo exclusivamente com seu patamar demográfico, estariam excluídos da obrigatoriedade de elaborar o Plano Diretor (Brasil, 1988; 2001). Porém, essa questão não se aplica a alguns desses municípios, visto que estão inseridos na Região Metropolitana da Serra Gaúcha (RMSG) (Figura 31) e em áreas de especial interesse turístico (Figura 35).

Quadro 18 – Consórcios Públicos com previsão de atuação com Defesa Civil, Habitação, Planejamento Urbano e Mobilidade

Consórcios Públicos	Dados CNM (2018a)	Dados CNM (2021)	Dados CNM (2023)
Total no Brasil	Defesa Civil = 39 Habitação = 51 Mobilidade = 54 Planejam. Urbano = 70	Defesa Civil = 54 Habitação = 77 Mobilidade/trânsito = 70 Planejam. Urbano = 90	Defesa Civil = 69 Habitação = 77 Mobilidade = 91 Planejam. Urbano = 112
Total no RS	Defesa Civil = 6 Habitação = 7 Mobilidade = 8 Planejam. Urbano = 9	Defesa Civil = 4 Habitação = 7 Mobilidade/trânsito = 5 Planejam. Urbano = 6	Defesa Civil = 7 Habitação = 9 Mobilidade = 7 Planejam. Urbano = 6

Fonte: CNM (2018a, 2021, 2023). Elaborado pela autora em 2024.

Quadro 19 – Levantamento dos Consórcios Públicos de Defesa Civil, Habitação, Planejamento Urbano e Mobilidade no Rio Grande do Sul.

Consórcio Público		CNM (2023)	Questionário*	Site**	Ações
(6) Multifinalitário com atuação	CISGA (Garibaldi)	Defesa Civil, Habitação, Mobilidade e Planejamento Urbano	Não mencionou	Notícia no site das prefeituras dos municípios consorciados	Intermediou a contratação de assessoria técnica para elaboração e revisão de Plano Diretor (2017)
	GRANPAL (Porto Alegre)	Defesa Civil, Habitação, Mobilidade e Planejamento Urbano	Não respondeu	Notícias	Fórum de Mobilidade Urbana (2021), Fórum de Defesa Civil (2023)
	Condesus Quarta Colônia *** (São João do Polêsine)	NI	Não mencionou	Projetos	Plano de Habitação de Interesse Social. Plano Diretor e Plano Regional. (sem data, estima-se 2010)
Atuação em Habitação, Planejamento Urbano e Mobilidade não identificada	CI CENTRO-SUL (Camaquã)	Mobilidade	Não respondeu	NI	NI
	CIPAEG8 (Canudos do Vale)	Defesa Civil, Habitação	Não mencionou	NI	NI
	CIRAU (Erechim)	Habitação	Não mencionou	NI	NI
	CIRENOR (Sananduva)	Defesa Civil, Habitação e Planejamento Urbano	Não mencionou	NI	NI
	CISCAÍ (Montenegro)	Defesa Civil, Mobilidade	Não mencionou	NI	NI
	CODEPAMPA (Bagé)	Defesa Civil, Habitação	Não respondeu	NI	NI
	COMUNORS (Trindade do Sul)	Habitação, Mobilidade e Planejamento Urbano	Não respondeu	Site em construção	NI
	CONREPAR (Taquara)	Habitação, Mobilidade e Planejamento Urbano	Extinto	-	-
	CONSIM (Palmeira das missões)	Habitação, Mobilidade e Planejamento Urbano	Não mencionou	NI	NI
COPEs (Pelotas)	Defesa Civil, Habitação e Mobilidade	Não mencionou	NI	NI	
Observações:					
* Questionário com os representantes dos Consórcios Públicos registrados no RS (aplicado de out. a dez. 2023).					
** Site próprio do Consórcio Público (acesso em jan. 2024).					
*** Atuação em habitação, planejamento urbano e/ou mobilidade não registrada no Observatório da CNM (2023).					
NI = Não foi identificado.					

Fonte: autora, 2024

O Condesus da Quarta Colônia, sediado em São João do Polêsine, com nove entes consorciados, apresenta em seu escopo de trabalhos o Planejamento Ambiental da Quarta Colônia, que resultou na elaboração de um plano regional e no conjunto de sete Planos Diretores para os municípios de Agudo, Dona Francisca, Ivorá, Nova Palma, Pinhal Grande, Restinga Sêca e São João do Polêsine.

Ressalta-se que esse Consórcio, além de não mencionar tal atuação no questionário, também não prevê atuação na área de planejamento urbano, de acordo com os registros do Observatório da CNM. Contudo, apoia-se na publicação de Izabele Colusso e Geisa Zanini Rorato (2010) sobre esse processo, que englobou duas escalas de planejamento: municipal e regional. Para as autoras, a criação de Planos Diretores em municípios com menos de vinte mil (20.000) habitantes, articulados regionalmente, por meio do Condesus da Quarta Colônia, permitiu coerência e homogeneidade entre as proposições.

Para a elaboração do Planejamento Ambiental da Quarta Colônia, foi instituída uma Equipe Técnica formada por professores e alunos bolsistas de diversos cursos da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), juntamente com um Grupo de Apoio e um Núcleo Gestor para cada município, a fim de promover um processo de planejamento participativo e garantir a adequação à realidade local (Colusso; Rorato, 2010). O Grupo de Apoio reuniu técnicos do quadro de funcionários do município, preferencialmente concursados; e o Núcleo Gestor foi formado por um conjunto de lideranças locais, mesclando Poder Público e sociedade civil, com o objetivo de fiscalizar as atividades realizadas, ao mesmo tempo em que se capacitavam sobre os assuntos abordados.

Sobre a atuação dos Consórcios Públicos na área da habitação, também é possível observar certa intenção, visto que 77 Consórcios no Brasil preveem tal finalidade – nove deles intermunicipais, multifinalitários e localizados no Rio Grande do Sul (Quadro 18). Entretanto, na pesquisa, identificou-se apenas uma experiência: no *site* do Condesus da Quarta Colônia, consta a realização dos Planos de Habitação Social para os municípios de Agudo, Pinhal Grande, Restinga Seca e Silveira Martins (Quadro 19). Todavia, os anexos não estão disponíveis e não foi possível verificar a data de sua realização.

Observou-se, ainda, que a finalidade na área de habitação também não foi mencionada na resposta do Condesus ao questionário e ela não está prevista nos

registros do Observatório da CNM. No entanto, Rorato (2010) registra tal experiência nos municípios da região como um desdobramento dos Planos Diretores, que devem apresentar diretrizes gerais da política habitacional.

Essas diretrizes devem ser detalhadas pelo Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) vinculado ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), segundo a Lei 11.124/2005. Além disso, devem compor instrumentos para viabilização do acesso à terra e à produção de unidades habitacionais, pelas Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS (Lei nº 10.257/2001), pela Regularização Fundiária – REURB (Lei nº 13.465/2017) e por programas de provisão de moradia, como o Minha Casa Minha Vida – MCMV (Lei nº 11.977/2009).

Assim como nas áreas de planejamento urbano e habitação, na mobilidade, a atuação efetiva dos Consórcios Públicos também é pouco identificada. Entretanto, a Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei 12.587/2012) prevê a articulação interinstitucional dos órgãos gestores dos entes federativos por meio de Consórcios Públicos, para a organização e a prestação dos serviços de transporte público coletivo intermunicipal, interestadual e internacional de caráter urbano.

Nesse sentido, algumas experiências no contexto de regiões metropolitanas são especialmente relevantes (Alvares; Branco, 2018). No Rio Grande do Sul, por exemplo, o Consórcio Público da Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre (GRANPAL), sediado na capital gaúcha e com 19 entes, noticiou em seu *site* a participação no Fórum de Mobilidade Urbana em 2021. Contudo, não foram identificadas outras notícias ou informações sobre a atuação da GRANPAL em serviços relacionados à mobilidade.

De acordo com os registros da CNM, essa também é uma área em expansão entre os Consórcios Públicos brasileiros, mas que apresenta uma variação no contexto dos Consórcios do Rio Grande do Sul, visto que em 2018 oito Consórcios previam tal atuação, cinco em 2021 e sete em 2023. Neste último registro, a área da mobilidade diferencia-se da área de trânsito e apresenta seis microdivisões: Plano de Mobilidade; Ciclovias e Calçadas; Pedágio e Free Flow; Zona Azul e Estacionamento; Videomonitoramento, Drones e Semáforos Inteligentes; e Serviços de Transporte de Passageiros.

A partir disso, verificou-se que todos os Consórcios gaúchos preveem atuação com ciclovias e calçadas, videomonitoramento, drones e semáforos inteligentes; cinco

preveem atuação com zona azul e estacionamento; quatro com serviços de transporte de passageiros; e apenas um com plano de mobilidade. No levantamento desta pesquisa, a única experiência identificada no âmbito dos Consórcios gaúchos que preveem atuação na área da mobilidade foi a do GRANPAL, já mencionada, que sinaliza a intenção de atuação em todas as divisões compreendidas na área de mobilidade.

Na área de defesa civil, tem-se que a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Lei 12.608/2012) não inclui a figura dos Consórcios Públicos. No entanto, alguns deles preveem essa finalidade no escopo de sua atuação, como demonstra o levantamento da CNM (Quadro 18).

No Rio Grande do Sul, apesar de sete Consórcios preverem essa finalidade, segundo os registros da CNM, nenhum deles mencionou essa atividade nos questionários ou entrevistas. Tampouco foi possível identificar relações em seus *sites* no período consultado, com exceção do GRANPAL. Sendo assim, mais uma vez, identificou-se uma atuação prevista apenas nesse arranjo, por meio de um fórum estabelecido em 2023⁵⁶.

As políticas públicas de defesa civil se destacam como estratégias fundamentais para enfrentar os desafios dos eventos climáticos extremos. Neste ponto, merece destaque que o estado do Rio Grande do Sul vem sofrendo com os efeitos das mudanças climáticas, vivenciando ciclos de estiagem e cheias nos últimos anos. Recentemente, no período compreendido entre o final de abril de 2024 e meados de junho de 2024, chuvas intensas causaram inundações, enxurradas e deslizamentos atingindo muitas cidades situadas em várias regiões do estado, inclusive arrasando cidades pequenas por inteiro (Detoni *et al.*, 2024).

Diante desse cenário, que extrapola os limites político-administrativos dos municípios, pontua-se a necessidade de atuação cooperada dos entes na área da defesa civil por meio dos Consórcios Públicos. Mostra-se fundamental a prévia articulação com as demais políticas setoriais abordadas – planejamento urbano, habitação e mobilidade –, bem como para obras de infraestrutura de proteção, macrodrenagem, contenção de encostas e sistemas de alerta nas regiões de alto risco.

⁵⁶ Ver mais em: <https://rdctv.com.br/noticias/granpal-cria-forum-de-defesa-civil/>

Nesse sentido, observa-se a seleção de um único artigo, na Revisão Sistemática de Literatura, que aborda a cooperação intermunicipal para redução de risco de desastres (Saito *et al.*, 2021). Além disso, destacam-se duas recentes publicações da CNM, elaboradas com o objetivo de orientar as políticas de gestão urbana por meio de iniciativas consorciadas: *Consórcios públicos para proteção e defesa civil: possibilidades de atuação* de Fortunato (2022) e *Consórcios públicos na área de planejamento urbano e regularização fundiária urbana* de França (2023).

Tendo em vista as competências municipais estabelecidas na Lei nº 12.608/2012, assim como as experiências consolidadas no Consórcio Intermunicipal Grande ABC e no Consórcio Interfederativo Santa Catarina (CINCATARINA), Fortunato (2022) destaca algumas possibilidades de atuação consorciada na proteção e defesa civil. Inicialmente, pela atuação integrada dos Consórcios Públicos multifinalitários que contemplam diversas áreas de políticas públicas de forma simultânea.

Soma-se a isso a importância de ações educacionais nos níveis fundamental e médio, e a capacitação da população mais vulnerável, por meio de oficinas ofertadas pelo Consórcio. Além disso, ele pontua a necessidade de elaborar mapas das áreas de risco e planos de contingência para organizar as equipes responsáveis pelo gerenciamento de riscos de desastres em situações de emergência. O autor observa, também, que essas ações são mais difíceis no contexto das cidades pequenas, devido à falta de recursos financeiros e humanos, e propõe que sejam realizadas por meio de licitação compartilhada ou pela própria equipe e estrutura do Consórcio Público.

França (2023) identificou que a atuação dos Consórcios Públicos na área de planejamento e gestão urbana é recente, sendo mais voltada à intermediação de serviços junto ao setor privado ou a universidades, do que à execução por equipes próprias especializadas. Ressalta-se que essa tendência também foi observada nesta pesquisa, em experiências como as do Condesus da Quarta Colônia e do CISGA.

Outra atuação sinalizada pela autora é a aquisição de sistemas informatizados e georreferenciados, além de equipamentos. No entanto, ela aponta que os Consórcios Públicos poderiam auxiliar os governos municipais na elaboração e revisão de Plano Diretor, Plano de Habitação, Regularização Fundiária, Licenciamento de Obras, Projeto e Gestão de Obras, e Cadastro Territorial Multifinalitário. Esse apoio pode compreender desde o suporte técnico às equipes locais em levantamentos e

diagnósticos, até a implementação de instrumentos urbanísticos, tributários e financeiros.

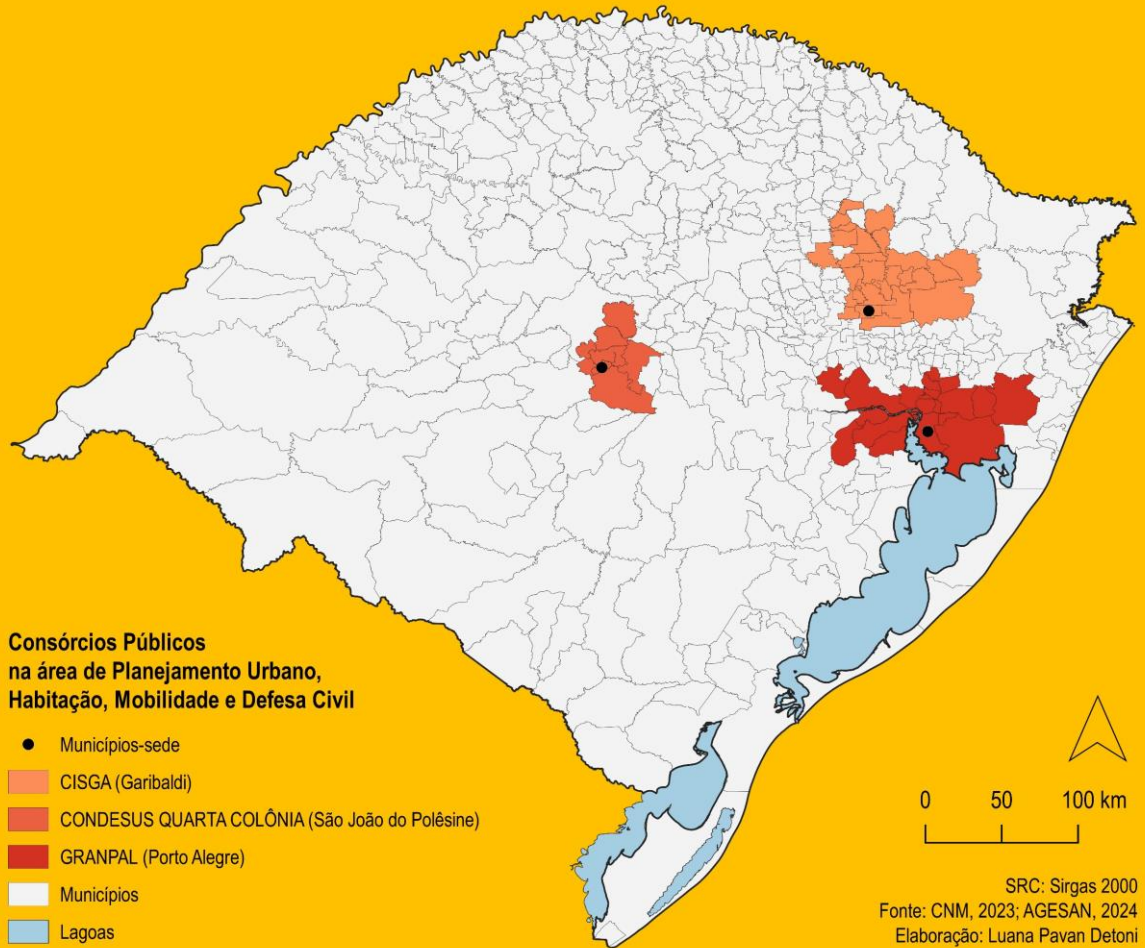
A atuação dos Consórcios Públicos com essas atividades pode ser vista como uma utopia, representando um caminho ou direção a seguir, especialmente no contexto das cidades pequenas e dada a importância da escala regional para o planejamento. Corrobora-se com França (2023), no entanto, que é importante ressaltar a conformidade com as distintas realidades locais dos municípios integrantes do Consórcio. Em nenhuma hipótese, o Consórcio pode substituir ou suprimir o Conselho Municipal das Cidades, as Comissões ou o Núcleo Gestor das prefeituras, segmentos e representações da sociedade civil.

Embora as poucas experiências identificadas na área de planejamento urbano, habitação, mobilidade e defesa civil dos Consórcios Públicos no Rio Grande do Sul, as categorias de análise foram observadas nas unidades do CISGA, GRANPAL e Condesus Quarta Colônia (Figura 55). Inicialmente, notou-se a forte relação regional, fato que remete à noção de território-zona, sobretudo quando se vincula às características das atividades observadas. Embora apresentem dinâmicas urbanas distintas, desde o contexto metropolitano da GRANPAL, até a microrregião da Quarta Colônia, conformada apenas por cidades pequenas.

Tomando como base a experiência de planejamento urbano e regional do Condesus da Quarta Colônia, indica-se a possibilidade de desenvolver a autonomia local de cada município incluindo e capacitando seu conjunto de atores no processo. Ao mesmo tempo, impulsionando-se o desenvolvimento das dimensões distributiva, relacional e institucional em prol da coesão territorial da região.

Pôde-se observar a estrutura básica da governança interfederativa com viés estadualizado, composto pelas instâncias: executiva, representação da sociedade civil e organização pública com funções técnico-consultivas, como visto nos casos abordados que envolveram as universidades localizadas na região – UCS e UFSM. No entanto, não foi possível verificar a existência de um sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas.

Figura 55 – Mapa dos Consórcios Públicos na área de Planejamento Urbano, Habitação, Mobilidade e Defesa Civil no Rio Grande do Sul: Tipo (6).



Municípios Consorciados

■ CISGA	■ CONDESUS QUARTA COLÔNIA	■ GRANPAL
André da Rocha	Agudo	Alvorada
Antônio Prado	Dona Francisca	Arroio dos Ratos
Bento Gonçalves	Faxinal do Soturno	Cachoeirinha
Carlos Barbosa	Ivorá	Canoas
Caxias do Sul	Nova Palma	Charqueadas
Coronel Pilar	Pinhal Grande	Eldorado do Sul
Cotiporã	Restinga Seca	Esteio
Fagundes Varela	São João do Polêsine	Glorinha
Farroupilha	Silveira Martins	Gravataí
Flores da Cunha		Gualba
Garibaldi		Nova Santa Rita
Guaporé		Novo Hamburgo
Monte Belo do Sul		Porto Alegre
Nova Araçá		Santo Antônio da Patrulha
Nova Bassano		Sapucaia do Sul
Nova Pádua		São Leopoldo
Nova Prata		Taquari
Nova Roma do Sul		Triunfo
Paráí		Viamão
Pinto Bandeira		
Protásio Alves		
Santa Tereza		
São Jorge		
São Marcos		
Veranópolis		
Vila Flores		

Fonte: autora, 2024.

O exercício de caracterização de uma tipologia de Consórcios no Rio Grande do Sul, pautado inicialmente por seis tipos de serviço de interesse comum, foi desdobrado de acordo com as categorias de análise, resultando no total de doze subtipos: tipo (1) licitação compartilhada – (1a) consorciamentos para compras diversas e na área de saúde, e (1b) arranjo empresarial, cujos municípios são clientes – consorciados e conveniados; tipo (2) saúde – (2a) consorciamentos multifinalitários com infraestrutura de saúde relacionada, e (2b) consorciamentos finalitários e multifinalitários com licitação de serviços especializados na área da saúde; tipo (3) saneamento – (3a) Consórcios finalitários de Resíduos Sólidos e Meio Ambiente com infraestrutura local, (3b) Consórcios multifinalitários que prestam serviços de planos e concessão de saneamento, e (3c) Agência Reguladora ou “consórcio *light*”; tipo (4) turismo – (4a) Consórcios turísticos, e (4b) Consórcios multifinalitários com potencial turístico a ser desenvolvido; tipo (5) serviços de inspeção municipal para produtos de origem animal – (5a) Consórcio Público Intermunicipal coordenador, e (5b) Consórcio Público Interestadual executor ou supramunicipal; e tipo (6) Consórcios multifinalitários com atuação relacionada às áreas de planejamento urbano, habitação, mobilidade e/ou defesa civil.

Observou-se que alguns Consórcios podem ser classificados em mais de um tipo, como o CISA-IJUÍ. Nesse sentido, ressalta-se que esse exercício não busca uma parametrização tipológica exata, mas sim demonstrar as possíveis variações e nuances dessas instituições de cooperações interfederativas.

Essa questão também evidencia a complexidade de relações de atores-redes, que envolvem esses arranjos, até mesmo entre aqueles que propõem desempenhar o mesmo serviço. Além disso, embora todos analisados correspondam à figura de Consórcios Públicos com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica há distintos modos de organização do espaço, que tornam possível identificar tanto territórios-zona quanto territórios-rede, e ainda certa justaposição entre eles.

Vê-se um potencial ainda a ser desenvolvido em todos os tipos e subtipos de Consórcios Públicos analisados em relação aos processos de cooperação, que compreendem as práticas de autonomia local, as dimensões de coesão territorial e as instâncias de governança interfederativa. Ademais, a falta da sociedade civil é notória. A aproximação do que se compreende acerca de um possível viés de governança –

estadualizado, municipalista e neoliberal –, juntamente com a observação da articulação ou não com os demais arranjos territoriais do estado e seus atores-redes, evidencia uma estrutura paralela ao Estado.

Por um lado, a instituição dos Consórcios Públicos regulamentados por lei indica a possibilidade de cooperação e coordenação no modelo de federalismo democrático brasileiro. Por outro lado, reflete em uma possível concorrência com o Estado e atesta a sua ausência. Os Consórcios vêm ganhando cada vez mais espaço, não apenas devido ao aumento de consorciamentos, mas também pelas leis, decretos e normativas promulgadas a partir dos anos 2000. Considera-se, ainda, a diversidade em suas composições, como nos arranjos do CISA-IJUÍ e da AGESAN, que recentemente passaram a contemplar municípios, além de consorciados, conveniados. Também, ressalta-se que dos 45 Consórcios Públicos analisados (Apêndice G), seis não foram incorporados em nenhum dos tipos da síntese tipológica proposta. Observa-se, por um lado, que não foi possível verificar as finalidades previstas pelo CIAP, CIDEJA e COMUNORS; por outro lado, a finalidade de assistência social relacionada ao CILASFRA e ao CISACA não foi contemplada, assim como os consorciamentos com personalidade jurídica de direito privado, caso do CISMISSÕES.

Em geral, a importância do papel dos Consórcios Públicos nas cidades pequenas já era um consenso na literatura e evidenciado nas legislações. No entanto, a análise e discussão dos resultados desta pesquisa demonstra o papel das cidades pequenas para os Consórcios Públicos. Nesta tipologia de Consórcios no Rio Grande do Sul, as cidades pequenas somam demandas para a barganha nas licitações compartilhadas e chegam a ser consideradas as “molas propulsoras” dos Consórcios Intermunicipais de Saúde. Também, são prioritárias no contexto dos serviços de interesse comum de saneamento e turismo, além de essenciais no fortalecimento da autonomia local e coesão territorial promovidos pelos serviços de inspeção municipal. Por fim, representam a utopia de um planejamento multiescalar que contemple as esferas do urbano e do regional, também a utopia de um planejamento capaz de integrar as distintas políticas urbanas setoriais.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O aprendizado central desta pesquisa diz respeito à multiplicidade de modos possíveis para investigação de uma determinada problemática, construída entre a realidade das cidades pequenas e as possibilidades de cooperação intermunicipal. Neste sentido, o presente capítulo procura apresentar o caminho percorrido no desenvolvimento da tese, desde o delineamento até a realização do objetivo principal, passando pelas respostas às hipóteses que emergiram durante o processo e destacando as possíveis contribuições atingidas.

O encontro que culminou na articulação entre os processos de cooperação interfederativa e o contexto das cidades pequenas faz parte da motivação inicial, registrada desde a elaboração do projeto de pesquisa desta tese. No entanto, ao longo do desenvolvimento deste estudo, foram inúmeros os desencontros e reencontros entre as temáticas. Em suma, a apreensão do contexto das cidades pequenas repercutiu no interesse pelas possibilidades da cooperação, sendo que a noção de quimera provocada pela leitura da obra de Lapoujade (2017), que pairava sobre ambas as temáticas, as assombrou do início ao fim. Entretanto, houve uma inversão dos questionamentos iniciais. Se antes havia dúvida sobre a relação das cidades pequenas com as quimeras mitológicas, devido à indefinição de sua aparência híbrida entre ser ou não, quem passou a ocupar esse tensionamento foram os arranjos de cooperação interfederativa, sobretudo na figura dos Consórcios Públicos que foram analisados. Ao passo que a reflexão sobre a utopia da cooperação, no sentido de algo difícil de ser realizado, deu espaço ao contexto das cidades pequenas.

Nesse sentido, faz-se necessário relatar o momento histórico que atravessou esta pesquisa. Seu início, em março de 2020, coincide com a declaração do estado de pandemia em relação ao coronavírus pela Organização Mundial da Saúde (OMS), que durou até maio de 2023. Nesse mesmo ano, os municípios do Rio Grande do Sul sofreram os efeitos de inundação, enxurrada e alagamento provenientes de chuvas extremas, primeiro em setembro de 2023 depois em novembro 2023. Situação que reincidiu de modo muito mais rigoroso, entre final de abril e meados de junho de 2024, meses que marcam o final deste período de doutoramento. Apesar de distintos, os dois cenários pautam sobre a crise sanitária, a mudança climática e a falta de infraestrutura física e logística do Estado.

Esta pesquisa não trata diretamente sobre tais assuntos, entretanto a responsabilidade repassada aos municípios, especialmente no contexto dos pequenos que muitas vezes não conseguem arcar com elas, perpassa este estudo. Além disso, os problemas dos eventos extremos vivenciados também nas cidades pequenas, estão intrinsicamente conectados à falta de planejamento regional e deste de modo integrado com o planejamento urbano. Esses eventos escancaram a visão oportunista do setor privado e as diferenças socioeconômicas, ambientais e culturais ficam ainda mais latentes. Diante da heterogeneidade dos territórios e da necessidade de uma união para regulamentar as ações, o modelo do federalismo brasileiro parece caminhar em uma “corda bamba”, a fim de equilibrar as condições de unidade e diversidade que o caracterizam, por meio do compartilhamento do poder de modo autônomo e interdependente entre os entes federados.

Esse contexto coloca em evidência tanto as cidades pequenas quanto as cooperações interfederativas. Como anunciado na justificativa desta tese, referenciada em Endlich (2009), não contemplar a realidade das cidades pequenas pode comprometer a rede urbana como um todo. Os cenários trágicos resultantes da pandemia e das chuvas extremas ilustraram essa relação de interdependência, das cidades pequenas para com os centros maiores, mas também o contrário, uma vez que, não só o vírus, mas a água e outros tantos elementos ultrapassam a delimitação político-administrativa dos municípios. Há uma relação sistêmica e complexa entre os territórios como um todo. Diante desses desafios, e não mais apenas pela condição de escassez de recursos das cidades pequenas, é reforçada a importância de um planejamento multiescalar, que abranja o urbano e o regional, bem como de um planejamento que possibilite a integração dos entes federativos de modo cooperado e coordenado, e das políticas públicas extremamente setorializadas.

Observa-se que, no período da pandemia de covid-19, houve uma expectativa sobre o papel dos Consórcios Públicos Intermunicipais em relação aos serviços de saúde. Mais recentemente, é possível observar essa mesma expectativa sobre a possibilidade de atuação dos Consórcios gaúchos com os temas da defesa civil, do planejamento urbano e habitacional. Credita-se a análise da correspondência ou não de tais expectativas a pesquisas futuras, uma vez que a análise deste estudo esteve comprometida por encontrar-se no mesmo tempo que os fenômenos.

A figura dos Consórcios Públicos não estava no escopo de experiências que motivaram o delineamento deste estudo, mas surgiu e ganhou protagonismo logo no primeiro ano da pesquisa. Inicialmente, esperava-se cartografar organizações distintas das institucionalizadas, fruto das características das cidades pequenas vistas pelas noções de “espaços opacos” de Milton Santos (2017) e de “devir menor” de Deleuze e Guattari (2014), em meio a um cotidiano mais informal de sociabilidade, das relações de colaboração em práticas insurgentes. Entretanto, o isolamento social imposto pela pandemia conduziu ao levantamento de dados secundários dos Consórcios Públicos.

Nesse processo, explorou-se o Observatório dos Consórcios Intermunicipais da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), registrando todos os arranjos sediados nos municípios dos três estados da Região Sul do Brasil: Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná. A comparação entre os estados foi essencial tanto para entender a regulamentação dos Consórcios Públicos no âmbito nacional quanto as características próprias de cada unidade da federação, de acordo com seus arranjos territoriais e atores-redes envolvidos.

A aproximação com esse levantamento mais geral, juntamente com a construção das bases teóricas e a compreensão do arcabouço legal, marcou a etapa de qualificação da pesquisa. Até esse momento havia a expectativa de aproximação de um contexto específico, com base em uma experiência singular de consorciamento, especialmente devido à intenção de aprofundar o estudo sobre as cidades pequenas que o integram. Contudo, diante de um conjunto expressivo de arranjos territoriais, da inquietação causada pela diversidade de organização espacial visualizada e pela discrepância entre finalidades previstas e serviços efetivamente realizados pelos Consórcios, encaminhou-se a pesquisa para a possibilidade de um estudo de casos múltiplos. Pode-se dizer que a pesquisa já havia ganhado uma “vida própria”, estava amparada em dados institucionalizados e delineava os Consórcios Públicos (instituições de cooperação interfederativa no Brasil) como seus objetos de estudo.

Aventurar-se na dimensão processual da pesquisa não deixa de ser uma pista do método cartográfico inspirado na obra *deleuze-guattariana* (1995). Embora o pensamento por pistas tenha persistido, a pesquisa perdeu a sua fluidez rizomática. Como alternativa para seguir a linha cartográfica, parecia convergir o encontro com

as redes, por meio de metodologias impulsionadas por controvérsias, conforme proposto por Latour (2012), mas ocorreu um desencontro, seguido por outro e outro. Como seria possível cartografar em uma escala regional com dados institucionalizados, sem experienciar os territórios corporalmente, encontrar, ver e conversar com os atores?

Em meio aos questionamentos do delineamento metodológico, realizou-se a etapa de compreensão teórica e técnico-legal por meio das pesquisas bibliográfica e documental, a partir das quais emergiram inúmeras controvérsias, anunciando uma afinidade com a cartografia *latouriana*. No entanto, as dúvidas persistiram: Por que reconhecer a cartografia como método seria importante para esta pesquisa? Quais os prós e contras em incorporar as questões teórico-metodológicas a partir da Teoria Ator-Rede e seu amplo e complexo glossário? Embora a busca por investigar a dimensão processual da realidade, a fim de incluir múltiplos vetores para fazer emergir o entendimento de uma realidade complexa, entre outras afinidades com o método da cartografia, este parecia não estar contribuindo de fato, ou ainda, a pesquisa na sua escrita parecia não fazer jus a ele.

Na perspectiva da cartografia, em sua pluralidade de vertentes, um método não pode oferecer segurança ou certeza. Assim, apoiada no pensamento cartográfico, a pesquisa afastou-se dele e de qualquer outro método. Nesse sentido, apesar de reconhecer a influência cartográfica, de reunir lado a lado a diversidade em um plano comum, operando entre singularidades heterogêneas, de modo pré-individual e coletivo, este método não foi afirmado. Em vez disso, os procedimentos metodológicos da pesquisa foram descritos, de modo incorporado na redação da introdução de cada um dos capítulos da tese. Essa escolha de registro busca evidenciar que, mais do que delineada, a metodologia nesta pesquisa foi experienciada, como propõem a sociologia das associações (Latour, 2012).

A reflexão sobre o método, no entanto, é essencial para a pesquisa acadêmica. Nesse sentido, destaca-se que esta pesquisa seguiu mais alinhada com o método científico indutivo (Marconi; Lakatos, 2000), por meio da observação do fenômeno dos Consórcios Públicos, com ênfase nas cidades pequenas. A partir da construção da problemática, foram formulados um pressuposto e duas hipóteses de pesquisa. Fato que aproxima a pesquisa de uma inferência hipotética, no entanto com caráter hipotético-indutiva (Mahootian; Eastman, 2009). Nessa confluência e sobreposição

metodológica, as hipóteses serviram como pistas para delinear os procedimentos metodológicos.

A primeira etapa da pesquisa se ocupou de compreender as associações teóricas e técnico-legais entre as possibilidades de cooperação e as cidades pequenas, no contexto do federalismo, mais especificamente pela instituição dos Consórcios Públicos no Brasil. A segunda etapa aproximou-se do recorte territorial do estado do Rio Grande do Sul, e inclui procedimentos para a identificação e caracterização dos atores-redes a fim de descrever os arranjos territoriais existentes e observar as relações com os processos de cooperação interfederativa. A pesquisa documental realizada para levantar os Consórcios Públicos estabelecidos no estado, serviu de apoio à pesquisa empírica junto aos atores-redes identificados, por meio de questionários e entrevistas semiestruturadas. Por sua vez, também contribuiu com a verificação e aprimoramento dos dados do levantamento documental. Por fim, a terceira e última etapa procurou analisar e discutir os resultados, sob a forma de elaboração de uma tipologia dos Consórcios Públicos gaúchos.

Por meio da caracterização das relações com as políticas públicas, mais especificamente com os serviços de interesse comum, foram identificados seis tipos, sobre os quais procurou-se correlacionar a análise da legislação específica e dos Consórcios e os resultados da Revisão Sistemática de Literatura. Com base nesse escopo, realizou-se uma triangulação entre as informações provenientes de diferentes fontes (Observatório dos Consórcios Intermunicipais da CNM, respostas dos questionários e das entrevistas, e conteúdos disponibilizados nos *sites* próprios de cada consorciamento), esse resultado foi sintetizado nos quadros de levantamento dos Consórcios Públicos de cada um dos tipos analisados.

Mapeou-se os Consórcios, cuja atuação foi verificada, e em conjunto com as demais informações realizou-se uma avaliação sobre os possíveis atores-redes relacionados, as categorias de análise referentes aos processos de cooperação (organização do espaço, táticas de autonomia, dimensões de coesão, instâncias e vieses de governança) e o papel desses consorciamentos nas cidades pequenas e das cidades pequenas neles. Nesse processo, foram reafirmados os seis tipos, que foram desdobrados em doze subtipos, conforme explicitado a seguir:

- Tipo (1) Consorciamentos para Licitação Compartilhada: subtipo (1a) Consórcio de compras diversas e na área de saúde e subtipo (1b) Consórcio

com arranjo empresarial, cujos municípios são clientes – consorciados e conveniados;

- Tipo (2) Consórcios Intermunicipais de Saúde: subtipo (2a) Consórcios multifinalitários de Saúde com infraestrutura de saúde relacionada e subtipo (2b) Consórcios finalitários e multifinalitários com licitação de serviços de saúde de média e alta complexidade;
- Tipo (3) Consórcios de Saneamento: subtipo (3a) Consórcios de Resíduos Sólidos e Meio Ambiente com infraestrutura local, subtipo (3b) Consórcios multifinalitários que prestam serviços de planos e concessão de saneamento e subtipo (3c) agência reguladora ou “consórcio *light*”;
- Tipo (4) Consórcios Turísticos: subtipo (4a) Consórcios com origem no turismo e subtipo (4b) Consórcios com potencial turístico a ser desenvolvido;
- Tipo (5) Consórcios com Serviços de Inspeção Municipal para produtos de origem animal: subtipo (5a) Consórcio Público Intermunicipal coordenador e subtipo (5b) Consórcio Público Interestadual executor ou supramunicipal;
- Tipo (6) Consórcios multifinalitários que estão relacionados às áreas de Planejamento Urbano, Habitação, Mobilidade e/ou Defesa Civil.

O processo de elaboração dessa tipologia, fruto da etapa de análise e discussão os resultados, pode ser compreendido como uma metodologia ou protocolo de avaliação dos Consórcios Públicos, uma vez que poderá ser replicado e aprimorado. Contudo, limita-se a uma análise mais abrangente que carece de algumas informações, como por exemplo, a percepção dos munícipes que são, ou deveriam ser, atendidos por essas entidades.

As hipóteses foram verificadas ao longo da pesquisa à luz do pressuposto inicial. Este afirma que, na ausência de instâncias públicas eficientes de planejamento e gestão regional no Brasil, os Consórcios Públicos têm experimentado estratégias de ações compartilhadas, sobretudo como instrumentos de cooperação intermunicipal. Entretanto, adverte que tais estratégias ocorrem de forma limitada, uma vez que são pontuais, diferenciando-se dos processos espaço-temporais mais amplos do planejamento urbano e regional que deveriam ser promovidos pelo Estado.

A primeira hipótese pode ser corroborada, uma vez que a cooperação interfederativa realizada por meio dos Consórcios Públicos tem auxiliado na promoção de políticas públicas, demonstrando as demandas mais urgentes e as soluções

alcançadas regionalmente, como abordado no capítulo cinco. Mesmo que isso ocorra ainda aquém do que poderia ser, sobretudo pela prestação de serviços de interesse comum, na maioria das vezes de modo extremamente pontual. Esta afirmação evidencia-se na limitação dos consorciamentos voltados a diversas finalidades e que apenas realizam processos de licitação compartilhada – tipo (1) – para aquisição de insumos em geral. Como visto na revisão das atividades do COPES não é condizente atribuir sua finalidade à área educação, como previsto em seu escopo de atuação, apenas pela realização de licitações para aquisição de uniformes e mobiliários escolares.

Como demandas mais urgentes, destacam-se as provenientes das políticas públicas nas áreas da saúde e do saneamento, cuja relação legal e experiências concretas por meio dos Consórcios Públicos são mais consolidadas, como visto nos subtipos (2a) dos Consórcios Intermunicipais de Saúde com infraestrutura relacionada e (2b) dos consorciamentos para licitação de serviços de saúde de média e alta complexidade; e nos subtipos (3a) dos Consórcios de Resíduos Sólidos com infraestrutura local e (3b) dos Consórcios multifinalitários que prestam serviços de planos e concepção de saneamento. Cabe ressaltar também uma agenda de demandas mais recentes, regulamentadas após 2020, como é o caso do subtipo (3c) do Consórcio que atua como agência reguladora dos serviços de saneamento (água, esgoto, resíduo sólido e drenagem), assim como do tipo (5) dos Consórcios Públicos com Serviços de Inspeção Municipal para produtos de origem animal.

Em relação às soluções alcançadas regionalmente, destaca-se o potencial dos Consórcios na área do Planejamento Urbano e da Habitação – tipo (6). Especialmente com base na experiência de metodologia participativa realizada pelo Condesus da Quarta Colônia, que articulou a escala urbana e regional em prol da elaboração dos Planos Diretores e dos Planos de Habitação para as cidades pequenas que compunham a microregião do Consórcio. Também se destaca, na área do turismo, o Plano Regional desenvolvido pelo Condesus Campos de Cima da Serra, do subtipo (4a), sobretudo pela resolução conjunta de um roteiro integrador que envolve o contexto de várias de suas cidades pequenas.

A segunda hipótese suscita mais questionamentos do que explicações, visto que os Consórcios Públicos analisados não apresentaram uma estrutura básica para a realização de governança interfederativa, carecendo especialmente da instância

consultiva, representada pela sociedade civil, organizada ou não. Nas respostas dos questionários e entrevistas, apresentadas no quarto capítulo, também ficou explícita a falta da instância deliberativa, para tomada de decisões e articulação intersetorial, que segundo as menções poderia incluir as câmaras de vereadores dos municípios. A ausência de instâncias de monitoramento e avaliação dos Consórcios Públicos foi uma das pautas citadas como sugestões aos processos de cooperação interfederativa. Nesse sentido, foram apontadas soluções como a criação de um observatório que concentrasse um banco de dados sobre as atividades desenvolvidas pelos Consórcios.

Todas as instâncias mencionadas são essenciais para a atividade do planejamento, que procura prever o aprimoramento de determinados fenômenos ou de processos no futuro, como abordado no segundo capítulo. A participação social, dos gestores e técnicos, assim como os processos de monitoramento e avaliação são essenciais para os demais aspectos que poderiam ser promovidos por meio dos Consórcios Públicos, mas que, de fato, ainda não são plenamente realizados. Como verificado pelas categorias de análise, alguns subtipos promovem mais do que outros o fortalecimento da autonomia local dos municípios, conforme proposto pelo desenho da Constituição de 1988, bem como a coesão territorial para integração e desenvolvimento da região. Nesse sentido, as experiências dos Consórcios Públicos com Serviços de Inspeção Municipal, do subtipo (5a), embora ainda sejam recentes, parecem ser as mais promissoras.

Essa expectativa pode ser relacionada a necessidade de serviços de planejamento urbano e habitacional em muitas cidades, sobretudo às pequenas analisadas no estado do Rio Grande do Sul (Detoni, 2018). Elas carecem não apenas desses planos, mas de profissionais no quadro de funcionários da prefeitura, com formação e contratação adequada, ou seja, arquitetos e urbanistas concursados. Observa-se que o planejamento, assim como o Serviço de Inspeção Municipal deve ser uma responsabilidade municipal para dar conta das especificidades locais. Contudo, mesmo com a organização do SIM por meio do Consórcio este continua sendo uma atribuição do município, inclusive colocando como obrigatoriedade a contratação de um veterinário e vedando a nomeação deste como cargo de comissão.

A Lei dos Consórcios Públicos não contempla a perspectiva da participação, entendimento compartilhado por muitos dos atores-redes envolvidos nesses

processos e que participaram da pesquisa empírica. Contudo, como explicitado no pressuposto, a figura dos Consórcios Públicos apresenta estratégias de cooperação compartilhada, que vêm ganhando cada vez mais espaço na regulamentação das políticas públicas do federalismo brasileiro, segundo a revisão histórica da legislação apresentada no terceiro capítulo. Além disso, aproxima, ou ainda, evidencia a necessidade do planejamento e da gestão em uma escala intermediária entre o nacional e o local, ou seja, o regional, com mecanismos de coordenação e cooperação entre os entes federados por meio de arranjos intermunicipais e interestaduais.

No Rio Grande do Sul observou-se, predominantemente, a estrutura dos consorciamentos por meio de arranjos intermunicipais. Em outros estados, especialmente naqueles compreendidos pela Região Nordeste do país, destaca-se também a presença de Consórcios interestaduais. Contudo, a falta de análise sobre a estrutura vertical dos consorciamentos limita a conclusão acerca do caráter supramunicipal nesses contextos, como foi observado no subtipo (5b), referente ao Consórcio Interestadual executor do Serviço de Inspeção Municipal (CONSAD).

Em relação à noção de governança no estado gaúcho, ressalta-se que os arranjos territoriais dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs) e dos Comitês de Bacias Hidrográficas, que reúnem os principais atores-redes da pauta do planejamento regional no estado do Rio Grande do Sul, encontram-se enfraquecidos, principalmente em termos de recursos financeiros e representatividade política. Assim como a Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (Metroplan) que se encontra em processo de extinção. Contudo, o fortalecimento destes, em conjunto com a instituição de Consórcios Públicos, poderia representar uma alternativa, sobretudo em prol do “comum urbano”.

Nesse sentido, destaca-se o aumento dos desafios nas áreas da Saúde, Saneamento, Mobilidade e Defesa Civil para atender aos direitos básicos dos cidadãos, frente aos eventos extremos como os vividos nos últimos anos, pela pandemia, pelas chuvas e estiagens extremas. Outra potencialidade de governança interfederativa dos Consórcios Públicos, especialmente dos multifinalitários, diz respeito à integração de distintos setores das políticas públicas, que por vezes abordam separadamente um mesmo problema e, além disso, se sobrepõem de forma desconexa sobre o mesmo espaço geográfico.

Diante das considerações expostas sobre o método e a verificação das hipóteses, conclui-se que o objetivo geral desta pesquisa foi atingido. Contudo, a proposta de investigar os processos de cooperação interfederativa no contexto das cidades pequenas, em dimensões geográficas mais amplas, com base em 45 Consórcios Públicos estabelecidos no Rio Grande do Sul, revelou resultados que, por vezes, parecem incompletos ou insuficientes. Nesse sentido, a proposta de uma tipologia dos Consórcios Públicos buscou evidenciar as múltiplas características desses arranjos, incluindo quem os organiza, a temática e a política pública relacionada, a demanda dos serviços e as respostas dadas à sociedade, poderá servir como base para pesquisas futuras, especialmente para um aprofundamento em relação ao planejamento e gestão de cada política pública ou de determinado território. Reforça-se assim, a importância interdisciplinar e coletiva implicada no fazer Ciência.

Como contribuições principais desta pesquisa, destacam-se, além elaboração de uma Tipologia para os Consórcios Públicos gaúchos e da sua metodologia de avaliação, a construção teórica em conjunto com a simplificação de critérios para as categorias de análise que serviram para mensurar os possíveis tipos de Consórcios Públicos. Sendo explorado aspectos de organização do espaço (território-rede e território-zona), níveis de táticas para autonomia local (desde o simples acesso a materiais e serviços, passando pela infraestrutura própria, até iniciativas de participação por meio de capacitação e educação), dimensões para coesão territorial (distributiva, relacional e institucional) e instâncias de governança interfederativa (consultiva e deliberativa constituída pela representação da sociedade civil, organização pública com funções técnico-consultivas, gestão de recursos e de prestação de contas), bem como seus potenciais vieses (estadualizado, municipalista e neoliberal).

A composição teórica para compreensão do espaço geográfico das cidades pequenas, apresentada no segundo capítulo, também é uma produção singular deste estudo. Uma vez que articulou os conceitos de território, região e rede urbana, que anunciaram, respectivamente, os processos e poder do menor, a importância do quadro de referências, e a diversidade de tipos urbanos e suas possíveis articulações. Observa-se que essa construção buscou evidenciar o trabalho de pesquisadores brasileiros que se dedicam ao estudo da temática das cidades pequenas em

diferentes contextos do país. Outra contribuição teórica, exposta no terceiro capítulo, corresponde à articulação acerca do federalismo e das experiências de cooperação em contextos não metropolitanos, dando ênfase aos Consórcios Públicos Intermunicipais brasileiros.

Soma-se à contribuição dos quadros teóricos mencionados o compilado das características técnico-legais. Os principais produtos gerados consistem no registro do processo histórico da legislação referente à cooperação interfederativa e a sistematização sobre a constituição, operacionalização e financiamento dos Consórcios. O registro da legislação abrange desde as primeiras Constituições Federais, com destaque para a regulamentação legal após a Constituição de 1988, até as alterações em leis, decretos e normativas propostas no período desta pesquisa, ou seja, no início dos anos 2020. Considera-se fundamental rastrear esse processo e suas relações com a legislação específica de cada política pública que pode ser vinculada às atividades dos Consórcios Públicos. Especialmente devido à dinâmica dos últimos anos, atenta-se para as transformações que estão em curso quanto à captação e gestão dos recursos financeiros, nota-se que apesar do projeto de lei sobre a possibilidade de os Consórcios receberem emendas parlamentares ainda estar em processo de aprovação, estas foram amplamente mencionadas nas entrevistas e questionários. O desenho do fluxograma para a constituição de um Consórcio Público e a listagem dos principais termos e suas definições também poderão contribuir de forma didática com outros pesquisadores, especialmente aqueles que têm pouca familiaridade com conteúdos de direito e administração pública.

Quanto à contribuição do levantamento e sistematização dos dados em Sistema de Informação Geográfica (SIG) dos Consórcios Públicos Intermunicipais analisados, são necessárias algumas ponderações. A primeira diz respeito às diferenças verificadas entre o levantamento dos Consórcios Públicos estabelecidos na Região Sul, realizado no período de outubro de 2021 a abril de 2022, e o levantamento realizado em setembro de 2023, apenas para os Consórcios gaúchos. Há uma dinâmica expressiva na configuração desses arranjos territoriais, com a criação de novos, a extinção de outros, a inclusão e exclusão de municípios membros, assim como alteração de finalidades de atuação. Tal flexibilidade, evidencia que cada levantamento se limita ao recorte espaço-temporal da realidade de determinado momento. A segunda ponderação reflete sobre a escolha da fonte de dados pelo

Observatório da CNM, reitera-se a incompletude e até mesmo alguns equívocos no registro da localização e finalidade de atuação de determinados Consórcios. Nesse sentido, o levantamento mais recente, exclusivo para os Consórcios do Rio Grande do Sul, contou com uma importante etapa de verificação. Esta foi realizada tanto no complemento da pesquisa documental, a partir do conteúdo disponível no *site* de cada instituição, quanto na pesquisa empírica por meio de questionário com os membros e representantes locais.

Por fim, considera-se que a presente tese contribuiu para preencher as lacunas do conhecimento que indicavam a necessidade de mais estudos sobre as cidades pequenas e sobre as possibilidades de organização regional. Conclui-se que esta pesquisa destacou não apenas o papel dos Consórcios Públicos nas cidades pequenas, mas o papel dessas cidades para os Consórcios Públicos. Reitera-se, no entanto, a compreensão de Milton Santos (1979) de que é preciso preservar o papel dessas cidades, integrando-as como mecanismos do planejamento, atentando-se para não consagrá-las, nem conservar as disparidades existentes. Essa é uma questão que precisa ser mais explorada nos estudos em planejamento urbano e regional.

Os Consórcios Públicos analisados, embora não representem um plano do Estado, apresentam formas distintas de regionalização, de articulação em zona e em rede, e maneiras de planejamento onde, muitas vezes, predominam os interesses do mercado, sob a influência de um viés neoliberal. Eles evidenciam modelos de planejamento e gestão mais condizentes com o que ocorre no setor privado, mesmo que sejam instituições públicas de direito público, semelhantes às autarquias. Desse modo, considera-se que instrumentos de regulação do Estado seriam essenciais, incluindo especialmente a perspectiva consultiva, deliberativa e de monitoramento e avaliação do planejamento democrático, quiçá uma estrutura de governança interfederativa.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. A Coordenação Federativa no Brasil: A experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**. n^o 24, jun. 2005, p. 41-67.
- ABRUCIO, Fernando L.; SANO, Hironobu. **Associativismo Intergovernamental: experiências brasileiras**. Brasília: Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais – IFCI; Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – AECID; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG; Editora IABS, 2013.
- ABRUCIO, Fernando L.; FILIPPIM, Eliane Salete; DIEGUEZ, Rodrigo Chaloub. Inovação na cooperação intermunicipal no Brasil: a experiência da Federação Catarinense de Municípios (FECAM) na construção de consórcios públicos. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 47(6), 2013, p. 1543-1568. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/sTC9PjFb8sBHzM6N8gMtCpj/abstract/?lang=pt#>. Acesso em: 15 mar. 2024.
- AGÊNCIA SENADO. **Constituições brasileiras**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/constituicoes-brasileiras>. Acesso em: 2 jul. 2022.
- ASSOCIAÇÃO GAÚCHA DE CONSÓRCIOS PÚBLICOS (AGCONP). **Nossa história**. Disponível em: <https://www.agconp.org.br/sobre>. Acesso em: 15 mar. 2024.
- ALVARES, Merlyn Alvares Ambrosio; BRANCO, Marcello Simão. Captação de recursos via transferências voluntárias: um olhar para os municípios do Consórcio Intermunicipal da Região Oeste Metropolitana de São Paulo (Cioeste). **Revista do Serviço Público**, 69(3), 2018, p. 605-630. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3540>. Acesso em: 15 mar. 2024.
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos? **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 53, n. 3, 2010, p. 587-620. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/Lrm7KQHYssvHZk6GmRrrnfF/?lang=pt>. Acesso em: 15 mar. 2024.
- ARRETCHE, Marta. Relações Federativas nas Políticas Sociais. **Educ. Soc., Campinas**, v. 23, n. 80, setembro/2002, p. 25-48. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/wwqJXkLSM4GMwcfP3pZfKB/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 15 mar. 2024.
- BATTY, Michael. **The New Science of Cities**. Cambridge/Londres, Inglaterra: MIT Press, 2013.
- BRASIL. [Constituição]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988 [2023].

BRASIL. **Decreto nº 311, de 2 de março de 1938.** Dispõe sobre a divisão territorial do país e dá outras providências. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1938.

BRASIL. **Decreto nº 5.741, de 30 de março de 2006.** Regulamenta os Arts. 27-A, 28-A e 29-A da Lei Nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991, organiza o Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária, e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2006.

BRASIL. **Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007.** Regulamenta a Lei no 11.107. Brasília: Presidência da República, 2007.

BRASIL. **Decreto nº 7.508, de 28 de junho de 2011.** Dispõe sobre a organização do Sistema Único de Saúde, o planejamento da saúde, a assistência à saúde e a articulação interfederativa, Brasília, DF: Presidência da República, 2011.

BRASIL. **Decreto nº 10.032, de 1º de outubro de 2019.** Altera o Anexo ao Decreto nº 5.741, de 30 de março de 2006, para dispor sobre as competências dos consórcios públicos de Município no âmbito do Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2019.

BRASIL. **Lei nº 1.283, de 18 de dezembro de 1950.** Dispõe sobre a inspeção industrial e sanitária dos produtos de origem animal. Rio de Janeiro, RJ: Presidência da República, 1950.

BRASIL. [Regiões Metropolitanas]. **Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973.** Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Brasília: Presidência da República, 1973.

BRASIL. **Lei nº 7.889, de 23 de novembro de 1989.** Dispõe sobre inspeção sanitária e industrial dos produtos de origem animal, e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1989.

BRASIL. **Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1990.

BRASIL. **Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990.** Constitui o Sistema Único de Saúde (SUS) e dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1990.

BRASIL. **Lei nº 9.090, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1990.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1993.

BRASIL. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993.** Dispõe sobre a organização da Assistência Social. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1993.

BRASIL. **Lei nº 9.349, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1996.

BRASIL. **Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997.** Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1997.

BRASIL. [Estatuto da Cidade]. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília: Presidência da República, 2001.

BRASIL. **Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005.** Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2005.

BRASIL. [Lei dos Consórcios Públicos]. **Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.** Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Brasília: Presidência da República, 2005.

BRASIL. **Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006.** Cria o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2006.

BRASIL. **Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.** Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2007.

BRASIL. [Política Nacional de Turismo]. **Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008.** Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2008.

BRASIL. [Programa Minha Casa, Minha Vida]. **Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.** Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2009.

BRASIL. **Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010.** Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Brasília, DF: Presidência da República, 2010.

BRASIL. **Lei complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011.** Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora. Brasília, DF: Presidência da República, 2011.

BRASIL. [Política Nacional de Mobilidade Urbana]. **Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012**. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Brasília: Presidência da República, 2012.

BRASIL. [Política Nacional de Proteção e Defesa Civil]. **Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012**. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2012.

BRASIL. [Estatuto da MetrÓpole]. **Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015**. Institui o Estatuto da MetrÓpole. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2015.

BRASIL. [REURB]. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2017.

BRASIL. **Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018**. Disciplina a organização e o funcionamento dos Órgãos responsáveis pela segurança pública; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social; institui o Sistema Único de Segurança Pública. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2018.

BRASIL. **Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020**. Atualiza o marco legal do saneamento básico. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2020.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2021.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 3.884, de 1º de julho de 2004**. Altera as Leis nºs 1.079, de 1950; 10.406, de 2002; 10.028, de 2000; 8.666, de 1993; 9.469, de 1997; 6.015, de 1973 e o Decreto - Lei nº 2.848, de 1940. Regulamentando o artigo 241 da Constituição Federal de 1988. Institui normas gerais de contratos para a constituição de consÓrcios pÚblicos, bem como de contratos de programa para a prestação de serviços pÚblicos por meio de gestão associada e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara de Deputados, 2004.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 196 de 2020**. Altera a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consÓrcios pÚblicos, a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, que institui o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO), o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), a Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990, que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área de saúde, e a Lei nº 9.972, de 25 de maio de 2000, que institui a classificação de produtos vegetais, subprodutos e resÍduos de valor econômico. Brasília, DF: Câmara de Deputados, 2020.

BRASIL. [PEC do Pacto Federativo]. **Proposta de Emenda à Constituição nº 188, de 05 de novembro de 2019**. Brasília: Senado Federal, 2019.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). **Instrução Normativa nº 29, de 23 de abril de 2020**. Estabelece os requisitos para o livre comércio de produtos de origem animal, inspecionados por consórcio público de Municípios. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/defesa-agropecuaria/copy_of_suasa/sisbi-1/INSTRUONORMATIVAN29DE23DEABRILDE2020.pdf/view. Acesso em: 09 jan. 2024.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). **Instrução Normativa nº 17, de 6 de março de 2020**. Estabelece os Procedimentos Para Reconhecimento da Equivalência e Adesão ao Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal (Sisbi-Poa), do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA). Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-17-de-6-de-marco-de-2020-247281167>. Acesso em: 09 jan. 2024.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). **Projeto Ampliação de Mercados de Produtos de Origem Animal para Consórcio Públicos de Municípios: Projeto Piloto ConSIM 2020/2021 e Projeto ConSIM 2022/2023**. Brasília, DF: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/defesa-agropecuaria/copy_of_suasa/projeto-consim-1/projeto-consim. Acesso em: 09 jan. 2024.

BRASIL. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). **Serviços de inspeção Municipal vinculados a Consórcio Público de Municípios: como implantar, operacionalizar, promover segurança sanitária, diminuir custos e criar oportunidades para ampliação de mercado dos produtos locais**. Brasília, DF: MAPA, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/defesa-agropecuaria/copy_of_suasa. Acesso em: 09 jan. 2024.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Relatório de Soluções Compartilhadas de Gestão de Resíduos Sólidos do Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (SINIR)**, 2019. [online]. Disponível em: <https://sinir.gov.br/>. Acesso em: 15 mar. 2024.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Portaria Nº 399, de 22 de fevereiro de 2006**. Divulga o Pacto pela Saúde 2006 - Consolidação do SUS e aprova as Diretrizes Operacionais do Referido Pacto. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2006.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Norma Operacional de Assistência à Saúde – NOAS SUS 01/2001**. Brasília, DF: 2001.

BRASIL. Ministério da Saúde. **Norma Operacional de Assistência à Saúde – NOAS SUS 01/2002**. Brasília, DF: 2002.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Estratégias Territoriais para o Desenvolvimento Turístico em 2022** (online). Disponível em: <http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/> Acesso em: 15 mar. 2024.

BOURDIEU, Pierre. O capital social: notas provisórias. **Escritos de educação**. Petrópolis: Vozes, 1998.

BRITO, Cilícia Dias dos Santos Belfort; CARVALHO, Tatiana Sousa Viana de; RIBEIRO, Luíza Moraes; BRITO, José Francisco Belfort. DO CONCEITO DE CIDADE MÉDIA: abordagens e interpretações da dinâmica urbana e regional maranhense com base nos municípios acima de 100 mil habitantes. **Anais do VII Congresso Brasileiro de Geógrafos**, Vitória/ES, 16 ago. 2014. Disponível em: <http://www.cbg2014.agb.org.br/resources/anais/1/1404340325>. Acesso em: 15 mar. 2024.

CALDERAN, Thanabi Bellenzier; MAZZARINO, Jane Márcia; TURATI, Luciana. A potencialidade dos Consórcios Intermunicipais frente à Política Nacional de Resíduos Sólidos: estudo de caso no COREDE - Vale do Taquari, RS, Brasil. **Estudo & Debate em Gestão e Planejamento**, Lajeado, v. 24, n. 3, 2017, p. 44-66. Disponível em: <https://www.univates.br/revistas/index.php/estudoedebate/article/view/1323/1239>. Acesso em: 15 mar. 2024.

CAMPOS, Heleniza Ávila; MARASCHIN, Clarice; SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da (Orgs.). **Policentrismo, Rede Urbana e Aglomerações Urbanas no Rio Grande do Sul**. São Carlos: Pedro & João Editores, 2021.

CAMPOS, Heleniza Ávila. Organização do Espaço. In.: GRIEBELER, Marcos Paulo Dhein (Org.). **Dicionário de Desenvolvimento Regional e Temas Correlatos** [livro eletrônico], 2 ed. Uruguaiana, RS: Editora Conceito, 2021, p. 626-629.

CANTARIM, Fernanda. Estudos de Redes Urbanas no Brasil: reflexões sobre transformações metodológicas. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, v. 36, n. 129, 2015, p. 117-133. Disponível em: <https://ipardes.emnuvens.com.br/revistaparanaense/article/view/708>. Acesso em: 15 mar. 2024.

CARGNIN, Antonio Paulo. **Políticas de desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul: vestígios, marcas e repercussões territoriais**. 1. ed. Brasília, DF: Ministério da Integração Nacional, 2014.

CARMO, Monique Bruna Silva do; COSTA, Sandra Maria Fonseca da. Tipologias urbanas para as pequenas cidades do delta do Rio Amazonas: Uma proposição de categorização. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. 8, n. 3, set-dez de 2021, p. 440-459. Disponível em: <https://www.revistappr.com.br/conteudo.php?m=NDQ4&l=pt>. Acesso em: 15 mar. 2024.

CARVALHO, Ana Paula de; QUEVEDO, André Luis Alves de; BARROSO, Priscila Farfan; GUIMARÃES, Cristian Fabiano. Regionalização da saúde no Rio Grande do Sul: olhar dos gestores estaduais. **Saúde & Sociedade**. São Paulo, v.32, n.3, 2023, p. 1-12. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-12902023220142pt>. Acesso em: 15 mar. 2024.

CÉSAR, Paulo Sérgio Mendes. Competências Constitucionais do Sistema Federativo envolvendo Funções Públicas de Interesse Comum em Regiões Metropolitanas. **INTERAÇÕES**, Campo Grande, MS, v. 18, n. 3, p. 141-157, jul./set. 2017. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/inter/a/45BQChfwJMRmF9MV8QvNddv/?format=pdf&lang=p>. Acesso em: 15 mar. 2024.

CHEMELLO, Matheus Gomes; CRUZ, Patricia Fernanda de Sousa. "CIDADE ACABA COM O SERTÃO. ACABA?": Sobre bordas e transbordamentos de um lugar-sertão no Piauí. **Pixo – Revista de Arquitetura, Cidade e Contemporaneidade**, v. 6, n. 20, 2022, p. 88-103. Disponível em: <https://revistas.ufpel.edu.br/index.php/pixo/issue/view/124>. Acesso em: 28 fev. 2023.

CHRISTALLER, Walter. **Central Places in Southern Germany**. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1966.

CYMBALISTA, Renato; SANTORO, Paula (coord.). **Jogo do Estatuto da Cidade**. Paulo: Instituto Pólis/Lincoln Institute of Land Policy, 2005.

COLUSSO, Izabele; RORATO, Geisa Zanini. Experiências de planejamento para elaboração de planos diretores em municípios de pequeno porte articulados regionalmente e compatibilização com o plano de desenvolvimento regional. In: BEVILACQUA, Décio; RORATO, Geisa Zanini; COLUSSO, Izabele. (Org.) **Quarta Colônia: construção do planejamento municipal e regional**. Santa Maria: Planejamento Ambiental da Quarta Colônia, 2010, p. 115-132.

CONFEDERAÇÃO MUNICIPAL DOS MUNICÍPIOS (CNM). **Mapeamento dos consórcios públicos brasileiros 2018**. Brasília: CNM, 2018a. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/biblioteca>. Acesso em: 09 jan. 2024.

CONFEDERAÇÃO MUNICIPAL DOS MUNICÍPIOS (CNM). **Mapeamento dos consórcios públicos brasileiros 2021**. Brasília: CNM, 2021. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/biblioteca>. Acesso em: 09 jan. 2024.

CONFEDERAÇÃO MUNICIPAL DOS MUNICÍPIOS (CNM). **Mapeamento dos consórcios públicos brasileiros 2023**. Brasília: CNM, 2023. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/biblioteca>. Acesso em: 09 jan. 2024.

CONFEDERAÇÃO MUNICIPAL DOS MUNICÍPIOS (CNM). **Análise dos Serviços de Inspeção Municipal (SIM)**. Brasília, CNM, 2018b. Brasília: CNM, 2023. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/biblioteca>. Acesso em: 09 jan. 2024.

CONTEL, Fabio Betioli. **Os conceitos de região e regionalização: aspectos de sua evolução e possíveis usos para a regionalização da saúde**. Saúde Soc. São Paulo, v.24, n.2, 2015, p.447-460. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/sausoc/a/MmbHMHtdhxFchLZ9RCL63XK/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 09 jan. 2024.

CORRÊA, Roberto Lobato. As pequenas cidades na confluência do urbano e do rural. **GEOUSP - Espaço e Tempo**, São Paulo, n. 30, 2011, p. 5-12.

CORRÊA, Roberto Lobato. Rede Urbana: reflexões, hipóteses e questionamentos sobre um tema negligenciado. **Cidades**, v., n. 1, 2004, p. 65-78.

CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo; ARAÚJO, Fátima Fernandes de; BATISTA, SINOEL. Consórcios numa perspectiva histórico-institucional. **KA Cad Cadernos Adenauer**, 2011, p. 111-124.

CUNHA, Rosani Evangelista da. Federalismo e relações intergovernamentais: Os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. **Revista do Serviço Público**, 55(3), jul-set, 2004, p. 5-36. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/249>. Acesso em: 15 mar. 2024.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade**. Tradução Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo, 2016.

DEE. Departamento de Economia e Estatística. **Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (Idese)**. Porto Alegre, RS, 2020.

DELEUZE, Gilles; GUATTARI, Félix. **Kafka: por uma literatura menor**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2014.

DELEUZE, Gilles; GUATTARI, Félix. **Mil Platôs: Capitalismo e Esquizofrenia**. vol. 4. Rio de Janeiro: Editora 34, 1997.

DETONI, Luana Pavan. **Cidades pequenas: território de um devir menor na contemporaneidade**. 2018. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Pelotas, Pelotas-RS, 2018. Disponível em: <http://guaiaca.ufpel.edu.br/handle/prefix/5360>. Acesso em: 15 mar. 2024.

DETONI, Luana Pavan; FARIA, Ana Paula Neto de. Espaços públicos e as cidades pequenas. **PROJECTARE**. Pelotas-RS, v. 9, p. 86-103, 2017. Disponível em: <https://wp.ufpel.edu.br/projectare/artigos-projectare-9/>. Acesso em: 15 mar. 2024.

DETONI, Luana Pavan; POLIDORI, Maurício Couto; PERES, Otávio Martins. Zoneamento Ambiental Urbano em Jaguarão - RS. **Periódico Técnico e Científico Cidades Verdes**, v. 3, p. 23-33, 2015. Disponível em: <https://wp.ufpel.edu.br/projectare/artigos-projectare-9/>. Acesso em: 15 mar. 2024.

DETONI, Luana Pavan; FACCIN, Carolina Rezende; SILVEIRA, Rogério Leandro Lima; RORATO, Geisa Zanini. **Eventos climáticos extremos e seus impactos socioespaciais em cidades pequenas do Rio Grande do Sul**. No prelo, 2024.

DIAS, Solange. Considerações acerca dos consórcios públicos regulamentados pela Lei 11.107/2005. In.: KLINK, Jeroen (Org.). **Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas**. São Paulo: Annablume, 2010, p. 201-228.

DINIZ, Célio Campolina; CROCCO, Marco Aurélio. Bases e instrumentos da economia regional e urbana e sua aplicabilidade ao Brasil: uma breve reflexão. In.: DINIZ, Célio Campolina; CROCCO, Marco Aurélio (Org.). **Economia regional e urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 9-31.

DRESCH, Aline; LACERDA, Daniel Pacheco; ANTUNES JÚNIOR, José Antônio Valle. **Design Science Research**: Método de Pesquisa para Avanço da Ciência e Tecnologia. São Paulo: Bookman, 2015.

ENDLICH, Angela Maria. Cooperações intermunicipais em áreas não-metropolitanas. **Redes**, v. 23, n. 3, 2018, p. 95-116. Disponível em: <https://doi.org/10.17058/redes.v23i3.12065>. Acesso em: 15 mar. 2024.

ENDLICH, Angela Maria. **Cooperações intermunicipais**: alguns aportes. Maringá: PGE-UEM, 2017a.

ENDLICH, Angela Maria. Entre as cidades pequenas concretas e as utópicas: reflexões sobre o devir. In.: BRANDÃO, Paulo Roberto Banqueiro. **Cidades médias e pequenas**: reflexões sobre dinâmicas espaciais contemporâneas. Curitiba: Editora Appris, 2019, p. 15-37.

ENDLICH, Angela Maria. Na trilha conceitual e de definições das pequenas cidades. In: BOVO, Marcos Clair. COSTA, Fábio Rodrigues. **Estudos Urbanos**, Campo Mourão, Editora Unespar, 2017b, p. 33-53.

ENDLICH, Angela Maria. **Pensando os papéis e significados das pequenas cidades do noroeste do Paraná**. Presidente Prudente: UNESP, 2009.

ENDLICH, Angela Maria; DETONI, Luana Pavan. Editorial Cidades Pequenas I. **Pixo – Revista de Arquitetura, Cidade e Contemporaneidade**, v. 5, n. 19, 2021. Disponível em: <https://revistas.ufpel.edu.br/index.php/pixo/issue/view/123>. Acesso em: 15 mar. 2024.

ENDLICH, Angela Maria; DETONI, Luana Pavan. Editorial Cidades Pequenas II. **Pixo – Revista de Arquitetura, Cidade e Contemporaneidade**, v. 6, n. 20, 2022. Disponível em: <https://revistas.ufpel.edu.br/index.php/pixo/issue/view/124>. Acesso em: 15 mar. 2024.

ENDLICH, Angela Maria; MARQUES, Américo José. Réquiem para as pequenas localidades? Reflexões e panorama de municípios demograficamente pequenos. **Caminhos de Geografia**. Uberlândia-MG, v. 22, n. 82 ago./2021 p. 138-153. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/caminhosdegeografia/>. Acesso em: 15 mar. 2024.

ENDLICH, Angela Maria; PEREIRA, Margarida; RANDOLPH, Rainer; SILVEIRA, Rosí Cristina Lima da. Editorial. **Redes**, v. 23, n. 3, 2018, p. 6-13. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/12536>. Acesso em: 15 mar. 2024.

FACCIN, Carolina Rezende. **Divisão Territorial do Trabalho e Rede Urbana**: as cadeias produtivas do tabaco e da carne de frango na região dos Vales – RS. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Arquitetura, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Porto Alegre-RS, 2020. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/218462>. Acesso em: 15 mar. 2024.

FARINÓS DASÍ, Joaquín. Cooperación para la cohesión territorial: Una interpretación multinivel desde el SO Europeo”. In: BOSQUE, J., RODRÍGUEZ, V.M. (Ed.) **La perspectiva geográfica ante los retos de la sociedad y el medio ambiente en el contexto ibérico**. Alcalá de Henares: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Alcalá de Henares. Colección Ponencias del XI Coloquio Ibérico de Geografía, 2009, p. 117-148.

FARINÓS DASÍ, Joaquín; MONTESERÍN, O.; ESCRIBANO, J. Cooperación Territorial y Desarrollo: una mirada desde la escala transregional y de los espacios metropolitanos, rurales y turísticos. **Redes**, v. 23, n. 3, 2018, p. 35-65. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/12219>. Acesso em: 15 mar. 2024.

FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL. **Associações de Municípios**. Porto Alegre: Famurs, 2024a. Disponível em: <https://famurs.com.br/associacoes>. Acesso em: 15 mar. 2024.

FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL. **Conheça a Famurs**. Porto Alegre: Famurs, 2023. Disponível em: <https://famurs.com.br>. Acesso em: 15 mar. 2024.

FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS DO RIO GRANDE DO SUL. **Estrutura da Famurs**. Porto Alegre: Famurs, 2024b. Disponível em: <https://famurs.com.br>. Acesso em: 15 mar. 2024.

FERNANDES, Pedro Henrique Carnevalli. O urbano brasileiro a partir das pequenas cidades. **Revista Eletrônica Geoaraguaia**. Barra do Garças-MT. V 8, n.1, jan./jun. 2018, p. 13-31. Disponível em: <https://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/geo/article/view/6981>. Acesso em: 15 mar. 2024.

FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo; SAMPAIO, Gislan; NASCIMENTO, Alex Bruno Ferreira Marques do; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho; ARAÚJO, Suely M. V. G. Consórcios públicos intermunicipais de resíduos sólidos em regiões metropolitanas no Brasil: fatores institucionais contextuais de ação coletiva. **URBE – Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Vol.15, 2023, p. 1-22. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/bKHTMyHV88tjhJpFz5N3rkd/#ModalDownloads>. Acesso em: 15 mar. 2024.

FILIPPIM, Eliane Salete; MOREIRA, Evandro Antunes; CETOLIN Sirlei Favero. Consórcios Públicos e Desenvolvimento: o caso do Consórcio Intermunicipal de Saúde do Oeste de Santa Catarina. **Redes**, v. 23, n. 3, 2018, p. 165-187. Disponível em: <https://doi.org/10.17058/redes.v23i3.6284>. Acesso em: 15 mar. 2024.

FLEXA, Raquel Gonçalves Coimbra; BARBASTEFANO, Rafael Garcia. Consórcios públicos de saúde: uma revisão da literatura. **Ciência & Saúde Coletiva**, 25(1), 2020, p. 325-338. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/QDbb8PkPmpczWtx7ZW9nKGk/>. Acesso em: 15 mar. 2024.

FORTUNATO, Augusto Lamas. **Consórcios públicos para proteção e defesa civil**. Brasília, DF: CNM, 2022.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

FRANÇA, Karla Christina Batista de. **Consórcios públicos na área de planejamento urbano e regularização fundiária urbana**. Brasília, DF: CNM, 2023.

FUJITA, Masahisa; KRUGMAN, Paul; VENABLES, Anthony J. **Economia Espacial**. Ed. Futura, São Paulo, 2002.

GALINDO, Jadson Mendonça; CORDEIRO, Joselma Cavalcanti; VILLANI, Renata Alves Gomes; BARBOSA FILHO, Evandro Alves; RODRIGUES, Cecile Soriano. Gestão interfederativa do SUS: a experiência gerencial do Consórcio Intermunicipal do Sertão do Araripe de Pernambuco. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 48(6), 2014, p. 1545-1566. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/36727>. Acesso em: 15 mar. 2024.

GERIGK, Willson; PESSALI, Huáscar Fialho. A promoção da cooperação nos consórcios intermunicipais de saúde do estado do Paraná. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 48(6), 2014, p. 1525-1543. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-76121779>. Acesso em: 15 mar. 2024.

GIACOMETTI, Nicolas Billig de. **Centralidade, rede urbana e regionalização da saúde**: um estudo sobre a Região dos Vales/RS no contexto da pandemia do Coronavírus. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Arquitetura, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Porto Alegre-RS, 2022. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/258797>. Acesso em: 15 mar. 2024.

GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar projetos de Pesquisa**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GOMES, Andrea Ribeiro; MORETTI, Ricardo De Sousa; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Tipologia dos municípios e a gestão das políticas públicas urbanas no federalismo. **Oculum Ensaios**, v. 19, e224754, 2022, p. 1-20. Disponível em: <https://seer.sis.puc-campinas.edu.br/oculum/article/view/4754>. Acesso em: 15 mar. 2024.

GOMES, Aline Pimentel; PANDOLFO, Adalberto; FROZZA, Caroline Noglio. Panorama dos consórcios públicos para gestão de resíduos sólidos urbanos na região sul do Brasil. **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, 10(1), 2021, p. 127-153. Disponível em: <https://periodicos.utfpr.edu.br/rbpd/article/view/10626/8303>. Acesso em: 15 mar. 2024.

GRIN, Eduardo José; FERNANDES, Gustavo. Paradoxes of inter-municipal public consortia in Brazil: do state capacities and social accountability in municipalities influence their decisions to cooperate? **Revista Iberoamericana de Estudios**

Municipales, n. 27, 2024, p. 1-41. Disponível em:
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9380863>. Acesso em: 15 mar. 2024.

GUTIERREZ, Ester Judite Bendjouya. **Barro e sangue**: Mão-de-obra, arquitetura e urbanismo em Pelotas (1777-1888). Pelotas, UFPel, 2004.

HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização**. 13 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

HAESBAERT, Rogério. **RS: Latifúndio e Identidade Regional**. Porto Alegre, Mercado Aberto, 1988.

HAESBAERT, Rogério. Região, Diversidade Territorial e Globalização. **GEOgraphia**, v. 1, n. 1, p. 15-39, 2 set. 2009. Disponível em:
<https://periodicos.uff.br/geographia/article/view/13361>. Acesso em: 15 mar. 2024.

HARDIN, Garret. A Tragédia dos Comuns. Trad. José Roberto Bonifácio. The Tragedy of the Commons. **Revista Science**, vol. 162, n. 3859 (13 de dezembro de 1968), p. 1243-1248. Rio de Janeiro/RJ, 2011. Disponível em:
https://www.garretthardinsociety.org/articles/art_tragedy_of_the_commons.html. Acesso em: 15 mar. 2024.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**: Uma pesquisa sobre as Origens da Mudança Cultural. São Paulo: Loyola, 1992.

HEIDRICH, Rosanne Lipp João. **Rede de atores e (des)articulação institucional na região metropolitana de Porto Alegre**: contribuições ao debate sobre a governança interfederativa. Tese (doutorado), Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre-RS, 2022. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/239984>. Acesso em: 15 mar. 2024.

HENRICHES, Joanni Aparecida; SILVA, Christian Luiz da; MEZA, Maria Lucia Figueiredo Gomes de. A contribuição dos consórcios públicos intermunicipais para o desenvolvimento regional transfronteiriço: Atuação do Consórcio Intermunicipal da Fronteira. **Informe Gepec**, Toledo, v. 20, n. 1, jan./jun. 2016, p. 8-25. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/gepec/article/view/12998>. Acesso em: 15 mar. 2024.

HENRICHES, Joanni Aparecida; MEZA, Maria Lúcia Figueiredo Gomes de. Governança multinível para o desenvolvimento regional: um estudo de caso do Consórcio Intermunicipal da Fronteira. **URBE – Revista Brasileira de Gestão Urbana**, 2017 jan./abr., 9(1), p. 124-138. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/urbe/a/RHXrbFvMHYQkJS8NhwF7SfN/abstract/?lang=p>. Acesso em: 15 mar. 2024.

HERBERTSON, Andrew John. The major natural regions: an essay in systematic geography. **The Geographical Journal**, London, v. 25, n. 3, 1905, p. 300-312.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo demográfico 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/>. Acesso em: 15 mar. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Divisão Político-Administrativa Brasileira**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020a. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/>. Acesso em: 15 mar. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias em 2017**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **MUNIC – Perfil dos municípios brasileiros: 2011**. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **MUNIC – Perfil dos estados e municípios brasileiros: 2014**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **MUNIC – Perfil dos municípios brasileiros: 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Produto Interno Bruto dos Municípios**. Rio de Janeiro: IBGE, 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Regiões de Influência das Cidades – REGIC 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020b.

INSTITUTO RIO GRANDENSE DO ARROZ (Irga). **Coordenadorias e Nates em 2023**. Disponível em: <https://irga.rs.gov.br/coordenadorias-e-nates>. Acesso em: 15 mar. 2024.

JURADO DA SILVA, Paulo Fernando. Extinção municipal no Brasil contemporâneo: debatendo o problema no contexto geográfico das cidades pequenas no uso do território. **Novedades en Población**, v. 18, 2022, p. 82-108. Disponível em: http://scielo.sld.cu/scielo.php?pid=S1817-40782022000100081&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 15 mar. 2024.

KLINK, Jeroen J. Novas governanças para as áreas metropolitanas. O panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 11, n. 22, jul/dez 2009, p. 415-433. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/5941>. Acesso em: 15 mar. 2024.

LA BLACHE, Paul Vidal de. Las divisiones fundamentales del território francês. In: MENDOZA, Josefina Gómez *et al.* (Orgs.): **El pensamiento geográfico**. Estudio interpretativo y antología de textos (De Humboldt a las tendencias radicales). Madrid: Alianza Editorial, 1982 [1880-1889].

LAPOUJADE, David. **As existências mínimas**. Editora: n-1 edições, 2017.

LATOUR, Bruno. **A vida de laboratório**: a produção dos fatos científicos. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1997.

LATOUR, Bruno. **Investigação sobre os modos de existência**: Uma antropologia dos modernos. Petrópolis: Editora Vozes, 2019.

LATOUR, Bruno. **Reagregando o social**: uma introdução à Teoria do Ator-Rede. Salvador: Edufba, 2012; Bauru, São Paulo: Edusc, 2012.

LATOUR, Bruno. On recalling ANT. **The Editorial Board of The Sociological Review**, 1999, p. 1-11. Disponível em: <http://www.bruno-latour.fr>. Acesso em: 15 mar. 2024.

LATOUR, Bruno. **Reagregando o social**: uma introdução à Teoria do Ator-Rede. Salvador: Edufba, 2012.

LIBERA, Luise Tainá Dalla. **Efeitos regionais e locais de emancipações político-administrativas dos municípios do Rio Grande do Sul**: o caso do COREDE Serra/RS. Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre-RS, 2022. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/252761>. Acesso em: 15 mar. 2024.

LINHARES, Paulo de Tarso Frazão Soares; MESSEMBERG, Roberto Pires; FERREIRA, Ana Paula Lima. Transformações na Federação Brasileira: o consórcio intermunicipal no Brasil do início do século XXI. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 12, jul-dez, 2017, p. 67-74. Disponível em: <https://portalantigo.ipea.gov.br/>. Acesso em: 15 mar. 2024.

LÖSCH, August. **The Economics of Location**. Yale University Press, 1954.

LUI, Lizandro. **A União faz a força?** Um estudo sobre cooperação intermunicipal no Brasil. Tese (doutorado), Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre-RS, 2019. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/211515>. Acesso em: 15 mar. 2024.

LUI, Lizandro; SCHABBACH, Leticia Maria; NORA, Carlise Rigon Dalla. Regionalização da saúde e cooperação federativa no Brasil: o papel dos consórcios intermunicipais. **Ciência & Saúde Coletiva**, 25(12), 2020, p. 5065-5074. Disponível em: <https://cienciaesaudecoletiva.com.br/artigos/regionalizacao-da-saude-e-cooperacao-federativa-no-brasil-o-papel-dos-consorcios-intermunicipais/17244?id=17244>. Acesso em: 15 mar. 2024.

LUI, Lizandro; SCHABBACH, Leticia Maria. Cooperação intergovernamental e consórcios públicos: uma análise da celebração de convênios. **Ciências Sociais UNISINOS**, 56(1), 2020, p. 13-25. Disponível em: https://revistas.unisinos.br/index.php/ciencias_sociais/article/view/csu.2020.56.1.02. Acesso em: 15 mar. 2024.

MACEDO, Luciana Alves Rodrigues; LANGE, Liséte Celina; CASTILHOS JÚNIOR, Armando Borges De; GUTIÉRREZ, Ricardo Alberto; LEVATINO, María Belén. Regionalização para a gestão integrada dos Resíduos Sólidos Urbanos: avanços e desafios para a sustentabilidade em consórcios públicos operantes no Brasil e na Argentina. **Revista AIDIS de Ingeniería y Ciencias Ambientales**, 13, 2020, p. 971–987. Disponível em: <https://www.revistas.unam.mx/index.php/aidis/article/view/69722>. Acesso em: 15 mar. 2024.

MACHADO, José Angelo; ANDRADE, Marta Leone Costa. Cooperação intergovernamental, consórcios públicos e sistemas de distribuição de custos e benefícios. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 48(3), maio/jun. 2014, p. 695-720. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/KNSNqcTP5hsk45yXZsgCwMC/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 15 mar. 2024.

MAIA, Cláudio Machado; PIMENTEL, Mariza Lopes; BIGATON, Indianara Cristina; RANDOLPH, Rainer. Atuação do Consórcio Intermunicipal Catarinense (CIMCATARINA): qual sua contribuição ao desenvolvimento regional? **COLÓQUIO – Revista do Desenvolvimento Regional**, Faccat, Taquara/RS, v. 17, n. 2, abr./jun. 2020, p. 21-35. Disponível em: <https://seer.faccat.br/index.php/coloquio/article/view/1660>. Acesso em: 15 mar. 2024.

MAHOOTIAN, Farzad; EASTMAN, Timothy E. Complementary frameworks of scientific inquiry: hypothetico-deductive, hypothetico-inductive, and observational-inductive. **World Futures The Journal of General Evolution**, jan. 2009, p. 61-75.

MARASCHIN, Clarice; CAMPOS, Heleniza Ávila; RORATO, Geisa Zanini; SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da. Centralidades em espaços regionais: reflexões teóricas e metodológicas. In: CAMPOS, Heleniza Ávila; MARASCHIN, Clarice; SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da (Orgs.). **Policentrismo, Rede Urbana e Aglomerações Urbanas no Rio Grande do Sul**. São Carlos: Pedro & João Editores, 2021, p. 51-70.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia Científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MARTINS, Gilberto de Andrade; THEÓPHILO, Carlos Renato. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. São Paulo: Atlas, 2007.

MARQUES, Eduardo. C. Government, Political Actors and Governance in Urban Policies in Brazil and São Paulo: Concepts for a Future Research Agenda. **Brazilian Political Science Review**. Vol. 7 (3), 2013, p. 8-35. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/bpsr/a/ddTch5DSsbHSxgWZxsNYvQS/?lang=en>. Acesso em: 15 mar. 2024.

MATOS, Elis Maria Barboza de Matos; SANT'ANNA, Marília Mendonça Moraes. Consórcios Públicos Intermunicipais e sua importância para uma gestão pública mais igualitária: uma análise do crescimento regional ocasionado no estado da

Bahia. **Interfaces Científicas - Direito**, 9(1), 2022, p. 192-207. Disponível em: <https://periodicos.set.edu.br/direito/article/view/10854>. Acesso em: 15 mar. 2024.

MELO, Nágela Aparecida de. **Pequenas cidades na microrregião geográfica de Catalão (GO): análises de seus conteúdos e considerações teórico-metodológicas**. Tese (doutorado). Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal de Uberlândia. Uberlândia-MG, 2008. Disponível em: <https://repositorio.ufu.br/>. Acesso em: 15 mar. 2024.

MELO, Nágela Aparecida de; SOARES, Beatriz. **Pequenas cidades: reflexões sobre questões sócio-ambientais. Caminhos de Geografia Uberlândia**, v. 12, n. 37, mar., 2011, p. 124-141. Disponível em: <https://seer.ufu.br/index.php/caminhosdegeografia/article/view/16086>. Acesso em: 15 mar. 2024.

MENCIO, Mariana. Consórcios Públicos e Região Metropolitana. **Enciclopédia Jurídica da PUCS II: direito administrativo e constitucional**. 2. ed. São Paulo: PUC/SP, 2022, p. 2-56.

MENDES, Constantino Cronemberger; FARIAS, Geová Parente; NASCIMENTO, Igor Ferreira; VASCONCELOS, Ronaldo Ramos. **Consórcios Públicos Interfederativos no Brasil: descrição das principais fontes de informação e resultados preliminares**. IPEA/DIRUR, n. 31, jun. 2022.

MENDES, Eugênio Vilaça. As redes de atenção à saúde. **Ciência & Saúde Coletiva**, 15 (5) • Ago 2010, p. 2297- 2305. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S1413-81232010000500005>. Acesso em: 15 mar. 2024.

METROPLAN. Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional. **O desafio da região metropolitana**, 2013. Disponível em: http://www.metroplan.rs.gov.br/conteudo/1292/?O_desafio_da_regi%C3%A3o_metropolitana. Acesso em: 15 mar. 2024.

METROPLAN. Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional. **Perfil dos municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) e Aglomerados Urbanos**, 2024. Disponível em: http://www.metroplan.rs.gov.br/conteudo/1356/?Perfil_dos_munic%C3%ADpios_da_Regi%C3%A3o_Metropolitana_de_Porto_Alegre_%28RMPA%29_e_Aglomerados_Urbanos. Acesso em: 15 mar. 2024.

MONTANER, Josep Maria; MUXÍ, Zaida. **Política e arquitetura: Por um urbanismo do comum e ecofeminista**. São Paulo: Olhares, 2021.

MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo. **O que é o urbano, no mundo contemporâneo**. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2006.

MORAIS, Lucas Andrade de; FREITAS, Lucia Santana de. Consórcio intermunicipal de desenvolvimento sustentável e inovação do estado da Paraíba na perspectiva da democracia ambiental: uma análise do discurso organizacional. **Revista de Direito**

Da Cidade, 15(1), 2023, p. 209-236. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/66194>. Acesso em: 15 mar. 2024.

MORANDI, Maria Isabel Wolf Motta; CAMARGO, Luis Felipe Riehs. Revisão sistemática da literatura. In: DRESCH, Aline; LACERDA, Daniel Pacheco; ANTUNES JÚNIOR, José Antônio Valle. **Design Science Research: Método de Pesquisa para Avanço da Ciência e Tecnologia**. São Paulo: Bookman, 2015, p. 141-172.

MOURA, Rosa. Qual o papel dos pequenos municípios na escala local do desenvolvimento? In.: ENDLICH, Angela Maria; ROCHA, Márcio Mendes (Org.) **Pequenas cidades e desenvolvimento local**. Maringá: PGE, 2009, p. 15-41.

NEVES, Rafael Moreira; FARIA, Teresa de Jesus Peixoto. O estado da questão da produção acadêmica recente sobre o urbano nas cidades pequenas: análise de teses e dissertação (2009-2018). **Geografia Ensino e Pesquisa**. Santa Maria. V. 24, e. 11, 2020, p. 1-32. Disponível em: <https://periodicos.ufsm.br/geografia/article/view/39124>. Acesso em: 15 mar. 2024.

OLSON, Mancur. **The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups**. Harvard: University Press, 1965.

OSTROM, Elinor. **Governing the commons: the evolution of institutions for collective action**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PEREIRA JUNIOR, Edilson Alves. Cooperação capitalista. In: SPOSITO, Eliseu Savério (Org.). **Glossário de geografia humana e econômica**. São Paulo: Editora Unesp, 2017, p. 101-116.

PERROUX, François. Economic space: Theory and applications. **The Quarterly Journal of Economics**, vol. 64, n. 1 (fev.), 1950, p. 89-104.

PITERMAN, Ana; REZENDE, Sonaly Cristina; HELLER, Léo. Capital social como conceito-chave para a avaliação do sucesso de consórcios intermunicipais o caso do CISMAE, Paraná. **Engenharia Sanitária e Ambiental**, v.21, n.4, out/dez, 2016, p. 825-834. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/esa/a/7rrC8xvKz8mtDY8kzr9WFqg/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 15 mar. 2024.

RAFFESTIN, Claude. Repères pour une théorie de la territorialité humaine. In: **Réseaux Territoriaux: Transports & Communication** 14. Paris: Paradigme, 1988, p. 263-279.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma Geografia do Poder**. São Paulo: Ática, 1993.

RANDOLPH, Rainer. Fóruns políticos, exercício do poder e arranjos territoriais: contextos para a formulação de políticas regionais de desenvolvimento no Brasil. Scripta Nova. **Revista Electrónica de Geografía y Ciencias sociales**, n. 493(39), 2014, p. 1-14. Disponível em: <https://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/article/view/15028>. Acesso em: 15 mar. 2024.

RÉ, Tatiane Monteiro; BOVO, Marcos Clair. PEQUENAS CIDADES: uma análise dos referenciais e dos parâmetros conceituais utilizados nas teses e dissertações produzidas entre 2000 a 2010. **Anais do IV Sinapeq**. Ituiutaba: UFU, 2016. Disponível em: <https://sinapeq.wixsite.com/sinapeq/anais2016>. Acesso em: 24 jun. 2022.

RECHE, Daniella. **A produção do espaço urbano de pequenas cidades no contexto regional de inserção da Universidade Federal da Fronteira Sul**. Tese (Doutorado). Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre-RS, 2018. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/180550>. Acesso em: 15 mar. 2024.

REIS, Hermes Cardoso; DIEHL, Carlos Alberto. A governança corporativa em consórcios intermunicipais públicos de saúde no Rio Grande do Sul. **Revista Gestão & Saúde** (Brasília), (3), 2015, p. 2162-2197. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rgs/article/view/3090>. Acesso em: 15 mar. 2024.

REYES, Paulo; DETONI, Luana Pavan; BITTENCOURT, Lucas Boeira; FERNANDES, Gabriel Silva Lopes. BACURAU: Uma experiência estética e política acerca do menor. **Pixo – Revista de Arquitetura, Cidade e Contemporaneidade**, v. 6, n. 20, 2022, p. 144-157. Disponível em: <https://revistas.ufpel.edu.br/index.php/pixo/issue/view/124>. Acesso em: 28 fev. 2023.

RHEINGANTZ, Paulo Afonso. **Glossário de termos de filosofia e de métodos de pesquisa: do grupo lugares e paisagens**. ProLUGAR/UFRJ. Disponível em: <https://prolugar.fau.ufrj.br/artigos/>. Acesso em: 28 fev. 2023.

RIBEIRO, Wladimir Antônio. **Cooperação Federativa e a Lei de Consórcios Públicos**. Brasília DF: CNM, 2007.

RIO GRANDE DO SUL (RS). **Constituição do Estado do Rio Grande do Sul de 1089**. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 1989 [2023].

RIO GRANDE DO SUL (RS). **Lei nº 6.748, de 29 de outubro de 1974** (atualizada até a Lei n.º 14.982, de 16 de janeiro de 2017). Autoriza o Poder Executivo a instituir a Fundação Metropolitana de Planejamento (Metroplan). Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 1974 [2017].

RIO GRANDE DO SUL (RS). **Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994**. Dispõe sobre a criação, estruturação e funcionamento dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento e dá outras providências. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 1994.

RIO GRANDE DO SUL (RS). **Lei nº 10.350, de 30 de dezembro de 1994**. Institui o Sistema Estadual de Recursos Hídricos, regulamentando o artigo 171 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 1994.

RIO GRANDE DO SUL (RS). **Lei nº 11.179, de 25 de junho de 1998.** Dispõe sobre a consulta direta à população quanto à destinação de parcela do Orçamento do Estado do Rio Grande do Sul voltada a investimentos de interesse regional. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 1998.

RIO GRANDE DO SUL (RS). **Decreto nº 39.271, de 09 de fevereiro de 1999.** Aprova o Estatuto da Fundação de Planejamento Metropolitano e Regional (Metroplan). Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 1999.

RIO GRANDE DO SUL (RS). **Decreto nº 47.543 de 08 de novembro de 2010.** Introduce alterações no Decreto nº 35.764, de 28 de dezembro de 1994. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 2010.

RIO GRANDE DO SUL (RS). **Decreto nº 54.572, de 14 de abril de 2019.** Regulamenta a Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994, que criou os Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDEs, e a Lei nº 13.595, de 30 de dezembro de 2010, que dispõe sobre a institucionalização, a estruturação e o funcionamento do Fórum dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 2019.

RIO GRANDE DO SUL (RS). **Resolução nº 129,** de 22 de abril de 2013. Comissão Intergestores Bipartite – CIB/RS. Porto Alegre, 2013.

RIO GRANDE DO SUL (RS). Secretaria Estadual da Agricultura, Pecuária, Produção Sustentável e Irrigação. **Instrução Normativa SEAPDR nº 02 de 2021.** Dispõe sobre o Regulamento Interno das Câmaras Setoriais e Temáticas vinculadas ao Departamento de Políticas Agrícolas e Desenvolvimento Rural (DPADR) da Secretaria da Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Rural (SEAPDR). Porto Alegre: Secretaria Estadual da Agricultura, Pecuária, Produção Sustentável e Irrigação, 2021.

RIO GRANDE DO SUL (RS). Secretaria Estadual da Agricultura, Pecuária, Produção Sustentável e Irrigação. **Lei nº 14.244, de 27 de maio de 2013.** Institui o Programa Estadual de Expansão da Agropecuária Irrigada – “Mais Água, Mais Renda”. Porto Alegre: Secretaria Estadual da Agricultura, Pecuária, Produção Sustentável e Irrigação, 2013.

RIO GRANDE DO SUL (RS). Secretaria da Agricultura, Indústria e Comércio do Estado. **Decreto-lei nº 20, de 20 de junho de 1940.** Cria o Instituto Rio Grandense de Arroz, aprova os estatutos que o regerão e dá outras providências. Porto Alegre: Secretaria da Agricultura, Indústria e Comércio do Estado, 2021.

RIO GRANDE DO SUL (RS). Secretaria da Agricultura, Indústria e Comércio do Estado. **Regionais, IDAs e EDAs.** Porto Alegre: Secretaria da Agricultura, Indústria e Comércio do Estado, 2024. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rgs/article/view/3090>. Acesso em: 15 mar. 2024

RIO GRANDE DO SUL (RS). Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura. **Comitês de Bacia**. Porto Alegre: Sema, 2018. Disponível em: <https://www.sema.rs.gov.br/comites-de-bacia>. Acesso em: 15 mar. 2024

RIO GRANDE DO SUL (RS). Secretaria do Meio Ambiente e Infraestrutura. **Plano Estadual de Resíduos Sólidos do Rio Grande do Sul (PERS) 2015-2034**. Porto Alegre: Sema, 2018.

RIO GRANDE DO SUL (RS). Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. **Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul**. 6. Ed. Porto Alegre: Secretaria do Planejamento, Governança e Gestão (SPGG) e Departamento de Planejamento Governamental (DEPLAN), 2021.

RIO GRANDE DO SUL (RS). Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. **Genealogia dos municípios do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: Secretaria do Planejamento, Governança e Gestão (SPGG) e Departamento de Planejamento Governamental (DEPLAN), 2018.

RIO GRANDE DO SUL (RS). Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. **Rumos 2015**: estudo sobre desenvolvimento regional e logística de transportes no Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Secretaria do Planejamento, Governança e Gestão (SPGG) e Departamento de Planejamento Governamental (DEPLAN), 2006.

RIO GRANDE DO SUL (RS). Secretaria Estadual de Saúde. **Plano Estadual de Saúde 2024-2027**: Análise de Situação de Saúde. Porto Alegre: Secretaria Estadual de Saúde (SES), 2024.

RIO GRANDE DO SUL (RS). Secretaria Estadual de Saúde. **Convênios ampliam regulação médica em consórcios públicos intermunicipais**. Notícia 14/12/2023 às 14h48min. [online]. Disponível em: <https://saude.rs.gov.br/convenios-ampliam-regulacao-medica-em-consorcios-publicos-intermunicipais>. Acesso em: 15 mar. 2024.

RIO GRANDE DO SUL (RS). Secretaria Estadual de Saúde. **Secretaria da Saúde e Associação Gaúcha de Consórcios Públicos articulam ações conjuntas**. Porto Alegre: 2023. Disponível em: <https://saude.rs.gov.br/secretaria-da-saude-e-associacao-gaucha-de-consorcios-publicos-articulam-acoes-conjuntas>. Acesso em: 15 mar. 2024.

RORATO, Geisa Zanini. **Expansão do ensino superior federal, atores territoriais e emergência de novas escalas de poder e gestão**: a Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS). Tese (Doutorado). Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre-RS, 2016. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/151355>. Acesso em: 15 mar. 2024.

RORATO, Geisa Zanini. Abordagem da questão habitacional em planos diretores de municípios de pequeno porte. In: BEVILACQUA, Décio; RORATO, Geisa Zanini; COLUSSO, Izabele. (Org.) **Quarta Colônia**: construção do planejamento municipal e regional. Santa Maria: Planejamento Ambiental da Quarta Colônia, 2010, p. 133-144.

RÜCKERT, Aldomar Arnaldo. **Reforma do Estado e tendências de reestruturação territorial**: cenários contemporâneos no Rio Grande do Sul. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana, Universidade de São Paulo, São Paulo-SP, 2001. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/219657>. Acesso em: 15 mar. 2024.

SAITO, Sílvia Midori; NOGUEIRA, Fernando Rocha; LONDE, Luciana de Resende; MARCHEZINI, Victor; CANIL, Kátia; ROSA, Fabiana de carvalho. Fortalecendo laços: cooperação intermunicipal para redução de risco de desastres. **Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, Vol.13, 2021, p. 1-15. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/219657>. Acesso em: 15 mar. 2024.

SANTOS, Jaedson Gomes dos; SILVA, André Luís Nogueira da; MELO, Cadmiel Mergulhão Onofre de; MELO, Yasmim Marques de. Cooperação intermunicipal na Política Nacional de Meio Ambiente: as capacidades estatais importam? **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 56(6), 2023, p. 745-771. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/LRZtytPMdKd7RXt8fwqH4JD/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 15 mar. 2024.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço**: Técnica e Tempo, Razão e Emoção. 4. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2017.

SANTOS, Milton. **Espaço e sociedade**. Petrópolis: Vozes, 1979.

SANTOS, Milton. O território e o saber local: algumas categorias de análise. In: **Cadernos IPPUR**, ano XIII, nº 2, ago-dez, 1999, p. 15-26.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização**: do pensamento único à consciência universal. 30. ed. Rio de Janeiro: Record, 2020.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil**: território e sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro: Record, 2003.

SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da; FACCIN, Carolina Rezende; DETONI, Luana Pavan. Pequenas cidades, rede urbana e desenvolvimento regional na Região Intermediária de Santa Cruz do Sul-Lajeado. In: FERNANDES, Pedro Henrique Carnevalli et al. (Org.). **Reflexões geográficas sobre as pequenas cidades brasileiras**. Maringá-PR: Perfil Editora, 2024, p. 173-191.

SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da. Coesão Territorial, Policentrismo e Redes Urbanas Regionais: impressões sobre as políticas recentes de ordenamento territorial e desenvolvimento regional em Portugal. In.: SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da; DEPONTI, Cidonea Machado (Org.) **Desenvolvimento regional**: processos, políticas e transformações territoriais. São Carlos: Pedro & João Editores, 2020, p. 293-342.

SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da; FERREIRA, Lenize Rodrigues; SILVEIRA, Daniel Claudy da; FACCIN, Carolina, Rezende; SILVEIRA, Tamara Francine da; VITALLIS, Alana; SEIBERT, Cheila Carine. Policentrismo, Cidades Médias e Rede Urbana na Região Funcional de Planejamento 07 – RS. In: CAMPOS, Heleniza

Ávila; MARASCHIN, Clarice; SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da (Orgs.). **Policentrismo, Rede Urbana e Aglomerações Urbanas no Rio Grande do Sul**. São Carlos: Pedro & João Editores, 2021a, p. 171-294.

SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da; SPINELLI, Juçara; FACCIN, Carolina Rezende; GIACOMETTI, Nicolas Billig de; MESQUITA, Lucas Ponte; SILVEIRA, Tamara Francine da; SEIBERT, Cheila Carine. Policentrismo e Rede Urbana na Região Funcional de Planejamento 09 – RS. In: CAMPOS, Heleniza Ávila; MARASCHIN, Clarice; SILVEIRA, Rogério Leandro Lima da (Orgs.). **Policentrismo, Rede Urbana e Aglomerações Urbanas no Rio Grande do Sul**. São Carlos: Pedro & João Editores, 2021b, p. 245-270.

SILVEIRA, Rosí Cristina Espindola da; PHILIPPI, Luiz Sérgio. Consórcios Públicos: uma alternativa viável para a gestão regionalizada de resíduos sólidos urbanos. **REDES**. Santa Cruz do Sul, v. 13, n. 1, p. 205-224, jan./abr. 2008. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/410>. Acesso em: 15 mar. 2024.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas. 13 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2020.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2021.

SOUZA, Marcos Antonio. Práticas de Governança Pública: Adoção por consórcios públicos intermunicipais de saúde em São Paulo. **Revista ABCustos**, Vol.18 (3), 2023, p. 101-134. Disponível em: <https://revista.abcustos.org.br/abcustos/article/view/713>. Acesso em: 15 mar. 2024.

SPOSITO, Eliseu Savério; JURADO DA SILVA, Paulo Fernando. **Cidades Pequenas**: Perspectivas Teóricas e Transformações Socioespaciais. Jundiaí: Paco Editorial, 2013.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. **Para Pensar as Pequenas e Médias Cidades Brasileiras**. Belém: Federação de órgãos para Assistência Social e Educacional/FASE; Instituto de Ciências Sociais Aplicadas/UFPA; Observatório Comova, 2009.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. Novas redes urbanas: cidades médias e pequenas no processo de globalização. **Revista de Geografia**, São Paulo, v. 35, 2010, p. 51-62. Disponível em: <http://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/ageteo/article/view/4817>. Acesso em: 15 mar. 2024.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. Rede Urbana, In: SPOSITO, Eliseu Savério (Org.). **Glossário de geografia humana e econômica**. São Paulo: Editora Unesp, 2017, p. 357-367.

STOKER, Gerry. Governance as theory: five propositions. **Published by Blackwell Publishers**, 108 Cowley Road, Oxford OX4 1JF, UK and 350 Main Street, Malden, MA 02148, USA, 1998, p. 17-28

STRELEC, Thamara. Para além da experiência brasileira: experiências internacionais de cooperação intergovernamental. In.: CARNEIRO, José Mario Brasiliense; BRITO, Eder dos Santos (Org.). **Consórcios Intermunicipais e Políticas Públicas Regionais**. São Paulo: Oficina Municipal, 2019, p. 55-69.

TAYLOR, Peter. J. History and geography: Braudel's 'extreme longue durée' as generics? In: LEE, R. E. (Ed.). **The longue durée and world-system analysis**. New York: State University of New York Press, 2012. p. 35-64. Disponível em: <http://www.lboro.ac.uk/gawc/rb/rb284.html>. Acesso em: 15 mar. 2024.

TAVARES, Flávio; VIALLE, Clément; LUCEMA, Márcia; MONTEIRO, Raissa; MONTENEGRO, Susana; STAEL, Talita. **Agir local: gestão territorial e democracia, uma experiência em Conde – Paraíba – Brasil**. João Pessoa-PB: Instituto Território, 2022.

THESING, Nelson José; ALLEBRANDT, Sérgio Luis; NUSKE, Mauro Alberto; GESSI, Nedisson Luis. Organização Intermunicipal: estudo de caso do Consórcio Público de Saúde na Região Fronteira Noroeste do Rio Grande do Sul. **Redes**, v. 23, n. 3, 2018, p. 188-205. Disponível em: <https://doi.org/10.17058/redes.v23i3.12155>. Acesso em: 15 mar. 2024.

TONUCCI FILHO, João Bosco Moura; CRUZ, Mariana de Moura. **O comum urbano em debate: dos comuns na cidade à cidade como comum?** **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)**, São Paulo, v.21, n.3, set-dez., 2019, p.487-504. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/5929>. Acesso em: 15 mar. 2024.

TUAN, Yi-Fu. **Topofilia: um estudo da percepção, atitudes e valores do meio ambiente**. Londrina: Eduel, 2012.

VAINER, Carlos. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local. **Cadernos IPPUR/UFRJ**. Rio de Janeiro, ano XVI, jan-jul 2002, p. 11-32.

VALE, Hélder Ferreira do. Reinventando governos locais durante a democratização: dinâmicas políticas e a criação de novos municípios no Brasil e na África do Sul. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 8. Brasília: mai.-ago. de 2012, p. 265-302. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcpol/a/mn6xn8zVZgtjCbcx8RMZtqR/>. Acesso em: 28 fev. 2023.

VELLOSO, Rita. Apropriação, ou o urbano-experiência. **Arquitextos. Vitruvius**. São Paulo: 2016, n. 189.05. Disponível em: <https://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/16.189/5949>. Acesso em: 28 fev. 2023.

VENTURINI, Tommaso. Building on faults: how to represent controversies with digital methods. **Public Understanding of Science**, 2010, p. 1-17.

VENTURINI, Tommaso. Diving in magma: how to explore controversies with actor-network theory. **Public Understanding of Science**, 2009, p. 1-16.

VIECELI, Ana Paula; LANIUS, Eduardo. CIDADE MENOR E A MAIS ALTA POTÊNCIA DO FALSO: “Vem mentir em Nova Bréscia”. **Pixo – Revista de Arquitetura, Cidade e Contemporaneidade**, v. 6, n. 20, 2022, p. 62-87. Disponível em: <https://revistas.ufpel.edu.br/index.php/pixo/issue/view/124>. Acesso em: 28 fev. 2023.

VIEIRA, Sharliany Fernandes; MARQUES, Emanuely dos Santos; LIMA JÚNIOR, Francisco do O. de; BEZERRA, Josué Alencar. Panorama do saneamento básico em cidades consorciadas do interior da Paraíba. **Colóquio**, Taquara, 18(4, out/dez), 2021, p. 48-69. Disponível em: <https://seer.faccat.br/index.php/coloquio/article/view/2207>. Acesso em: 15 mar. 2024.

YIN, Robert. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Bookman, Porto Alegre, 2001.

YURISCH, Karina Arias; SOTO, Karina Retamal; FUENZALIDA, Camila Ramos. Cooperación inter-municipal en América Latina: estado del arte y desafíos futuros de la investigación. **Revista de Administración Pública**. Rio de Janeiro 53(3), maio-jun. 2019, p. 575-591. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/Sqhf73YGSJvVFhjbrL4Spjb/?format=pdf&lang=es>. Acesso em: 28 fev. 2023.

APÊNDICE A – ROTEIRO ENTREVISTA ENTIDADES E ÓRGÃOS (RS)

Roteiro de entrevista semiestruturada destinada a representantes de associações regionais, secretarias estaduais e federais, e profissionais (técnicos, diretores e secretários) envolvidos na criação dos Consórcios Públicos do Rio Grande do Sul

SEÇÃO 1 – CARACTERIZAÇÃO DA ASSOCIAÇÃO / SECRETARIA / CONSÓRCIO PÚBLICO	
1.1. Qual seu cargo/função e tempo de atuação?	
1.2. Quais processos de cooperação interfederativa você identifica no Rio Grande do Sul?	
1.3. Quais as influências e efeitos destas iniciativas nas regiões do Estado?	
1.4. Existe relação com os Consórcios Públicos? Se sim, mencione quais, ou aponte os principais impedimentos.	
SEÇÃO 2 – AVALIAÇÃO DO(S) CONSÓRCIO(S) PÚBLICO(S)	
2.1. Quais as principais finalidades de atuação e serviços oferecidos (ou potenciais a serem oferecidos) pelos Consórcios Públicos? Em quais municípios ou regiões do Estado estas ações se destacam?	
2.2. Em quais municípios ou regiões do Estado estas ações se destacam?	
2.3. Como é feito (ou deveria ser feito) o acompanhamento dos investimentos realizados pelos Consórcios Públicos?	
2.4. Como avalia o(s) Consórcio(s) Público(s), em relação:	
a) ao alcance dos objetivos e metas?	
b) à gestão dos recursos financeiros?	
c) à participação da sociedade?	
2.5. Como você observa a relação das cidades pequenas nos Consórcios Públicos? (Formas de participação, benefícios, contribuições, etc.)	
2.6. O(s) Consórcio(s) Público(s) apresenta(m) alguma relação ou implicação com o planejamento regional do RS?	
SEÇÃO 3 – COMENTÁRIOS GERAIS	
3.1. Como os Consórcios Públicos poderiam ser mais eficientes e articulados a uma política de planejamento regional?	
3.2. Gostaria de mencionar sugestões aos processos de cooperação interfederativa ou algum outro aspecto que considere importante para destacar os processos de regionalização do Estado?	

APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO ENTIDADES E ÓRGÃO PÚBLICOS (RS)

Questionário destinado a representantes de entidades e órgãos públicos do Rio Grande do Sul (Associações de Municípios, Famurs, COREDEs e Metroplan)

SEÇÃO 1 – CARACTERIZAÇÃO DA ENTIDADE/ÓRGÃO PÚBLICO					
1.1. Identifique o nome da entidade ou órgão público:					
<input type="checkbox"/> Associação de Município <input type="checkbox"/> Famurs <input type="checkbox"/> COREDE			<input type="checkbox"/> Metroplan <input type="checkbox"/> Outro:		
1.2. Identifique a região/setor da entidade ou órgão público, e qual o seu cargo ou função?					
1.3. Qual seu tempo de atuação?					
<input type="checkbox"/> Até 5 anos <input type="checkbox"/> De 5 a 10 anos <input type="checkbox"/> De 10 a 15 anos			<input type="checkbox"/> De 15 a 20 anos <input type="checkbox"/> De 20 a 25 anos <input type="checkbox"/> Mais que 25 anos		
1.4. Quais processos de cooperação interfederativa você identifica no Estado do Rio Grande do Sul?					
1.5. Quais as influências e efeitos destas iniciativas nas regionalizações do Estado?					
1.6. Sua entidade/órgão público possui relação com algum Consórcio Público?					
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se sim, mencione qual(is) e responda as questões da seção 2. ▪ Se não, aponte os principais impedimentos e passe para a seção 3. ▪ Se não souber responder, passe para a seção 3. 					
SEÇÃO 2 – AVALIAÇÃO DO(S) CONSÓRCIO(S) PÚBLICO(S)					
2.1. Cite as principais finalidades de atuação e serviços prestados pelo(s) Consórcio(s) Público(s):					
2.2. Em quais municípios ou regiões do Estado estas ações se destacam?					
2.3. Como observa o acompanhamento dos investimentos realizados pelos Consórcio(s) Público(s)?					
2.4. Como avalia o(s) Consórcio(s) Público(s), em uma escala de 1 a 5 (sendo que 1 representa insatisfeito e 5, satisfeito).					
Alcance dos objetivos e metas	1	2	3	4	5
Gestão dos recursos financeiros	1	2	3	4	5
Participação da sociedade	1	2	3	4	5
<input type="checkbox"/> Não sabe responder.					
2.5. Como observa a relação das cidades pequenas no(s) Consórcio(s) Público(s)? (Formas de participação, benefícios, contribuições, etc.)					
2.6. O(s) Consórcio(s) Público(s) apresenta(m) alguma relação ou implicação com o planejamento regional do RS?					
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se sim, mencione qual(is): ▪ Se não, aponte os principais impedimentos: ▪ Se não souber responder, escreva essa opção. 					
2.7. Considera que a dinâmica político-partidária interfere no funcionamento do Consórcio?					
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se sim, mencione de que modo: ▪ Se não, escreva essa opção: ▪ Se não souber responder, escreva essa opção. 					
SEÇÃO 3 – COMENTÁRIOS GERAIS					
3.1. Como os Consórcios Públicos poderiam ser mais eficientes e articulados a uma política de planejamento regional?					
3.2. Gostaria de mencionar sugestões aos processos de cooperação interfederativa ou algum outro aspecto que considere importante para destacar os processos de regionalização do Estado?					

APÊNDICE C – QUESTIONÁRIO CONSÓRCIOS PÚBLICOS (RS)

Questionário destinado a representantes Consórcios Públicos registrados no Rio Grande do Sul

SEÇÃO 1 – CARACTERIZAÇÃO DO CONSÓRCIO PÚBLICO	
1.1. Identifique o nome do Consórcio Público e seu município-sede:	
1.2. Qual seu cargo ou função no Consórcio Público?	
1.3. Qual seu tempo de atuação no Consórcio Público?	<input type="checkbox"/> Até 5 anos <input type="checkbox"/> De 5 a 10 anos <input type="checkbox"/> De 10 a 15 anos <input type="checkbox"/> De 15 a 20 anos <input type="checkbox"/> De 20 a 25 anos <input type="checkbox"/> Mais que 25 anos
1.4. Quais foram as motivações iniciais para criação do Consórcio Público?	
1.5. Quais órgãos públicos ou entidades se envolveram nessa criação?	<input type="checkbox"/> Governo do Estado <input type="checkbox"/> COREDE <input type="checkbox"/> Associação de municípios <input type="checkbox"/> Instituição de ensino <input type="checkbox"/> Sociedade civil organizada <input type="checkbox"/> Outro(s). Especifique: <input type="checkbox"/> Se envolveram apenas os entes municipais. <input type="checkbox"/> Não sabe responder.
1.6. Hoje, como é a relação do Consórcio com estas entidades e órgãos públicos? Cite as relações existentes ou quais poderiam ser realizadas.	
1.7. Hoje, qual(is) a(s) finalidade(s) de atuação do Consórcio Público?	<input type="checkbox"/> Saúde <input type="checkbox"/> Saneamento <input type="checkbox"/> Meio Ambiente <input type="checkbox"/> Desenvolvimento Regional <input type="checkbox"/> Turismo <input type="checkbox"/> Outra(s). Especifique:
1.8. Mencione os serviços prestados em relação à cada finalidade de atuação. (Por exemplo: finalidade de saneamento – serviço de abastecimento d'água).	
1.9. Ocorreu alguma alteração no Consórcio Público desde a sua criação?	<input type="checkbox"/> Não. <input type="checkbox"/> Sim, na área(s) de atuação. <input type="checkbox"/> Sim, no(s) serviço(s) prestado(s). <input type="checkbox"/> Sim, no número de municípios consorciados. <input type="checkbox"/> Outra(s). Especifique: <input type="checkbox"/> Não sabe responder.
1.10. O Consórcio Público possui bens materiais ou tecnológicos?	<input type="checkbox"/> Não. <input type="checkbox"/> Sim, edificação da sede. <input type="checkbox"/> Sim, maquinário. <input type="checkbox"/> Sim, site. <input type="checkbox"/> Sim, sistema ou aplicativo. <input type="checkbox"/> Outro(s). Especifique: <input type="checkbox"/> Não sabe responder.

SEÇÃO 2 – GESTÃO DO CONSÓRCIO PÚBLICO	
2.1. Como é feita a organização e gestão do Consórcio Público? (Por exemplo: subdivisões, secretarias, etc.).	
2.2. Quem atua no Consórcio Público? Qual cargo ou função desempenham? (Por exemplo: coordenação, técnicos, funcionários, outros).	
2.3. Como se distribuem estes cargos e funções do Consórcio Público?	<input type="checkbox"/> Se concentram no município sede. <input type="checkbox"/> De modo igualitário entre os municípios consorciados. <input type="checkbox"/> Outro modo. Especifique: <input type="checkbox"/> Não sabe responder.
2.4. Como o Consórcio Público define as diretrizes de atuação, suas metas e orçamento?	
2.5. Como são estabelecidos os “Contratos de Rateio” do Consórcio Público?	<input type="checkbox"/> Anualmente, com a aprovação da coordenação. <input type="checkbox"/> Anualmente, com a aprovação de todos os membros. <input type="checkbox"/> A cada serviço prestado, com a aprovação da coordenação. <input type="checkbox"/> A cada serviço prestado, com a aprovação de todos os membros. <input type="checkbox"/> Outro modo. Especifique: <input type="checkbox"/> Não sabe responder.
2.6. O Consórcio Público já celebrou “Convênio” com a União ou com o Governo do Estado?	<input type="checkbox"/> Se sim, explique como tem ocorrido: <input type="checkbox"/> Se não, aponte os principais impedimentos: <input type="checkbox"/> Não sabe responder.
2.7. O Consórcio Público possui outro modo de captação de recursos financeiros, além dos “Contratos de Rateio” e dos “Convênios”?	<input type="checkbox"/> Se sim, explique como tem ocorrido: <input type="checkbox"/> Se não, aponte os principais impedimentos: <input type="checkbox"/> Não sabe responder.
2.8. Em geral, como funciona a divisão das despesas e dos recursos?	<input type="checkbox"/> De modo igualitário entre os municípios consorciados. <input type="checkbox"/> De acordo com a população atendida por município. <input type="checkbox"/> Outro modo. Especifique: <input type="checkbox"/> Não sabe responder.
2.9. Como é realizada a prestação de contas do Consórcio Público?	
2.10. O Consórcio Público contribui para as cidades pequenas que o integram?	<input type="checkbox"/> Se sim, explique como tem ocorrido: <input type="checkbox"/> Se não, aponte os principais impedimentos: <input type="checkbox"/> Não sabe responder.
2.11. As cidades pequenas integrantes contribuem com o Consórcio Público?	<input type="checkbox"/> Se sim, explique como tem ocorrido: <input type="checkbox"/> Se não, aponte os principais impedimentos: <input type="checkbox"/> Não sabe responder.
2.12. A dinâmica político-partidária interfere no funcionamento do Consórcio?	<input type="checkbox"/> Sim. <input type="checkbox"/> Não. <input type="checkbox"/> Não sabe responder.
2.13. O Consórcio Público possui relação direta com a sociedade civil?	<input type="checkbox"/> Se sim, explique como tem ocorrido: <input type="checkbox"/> Se não, aponte os principais impedimentos: <input type="checkbox"/> Não sabe responder.
2.14. O Consórcio Público tem sido eficiente no alcance dos seus objetivos?	<input type="checkbox"/> Se sim, explique de que forma: <input type="checkbox"/> Se não, aponte os impeditivos: <input type="checkbox"/> Não sabe responder.
2.15. Gostaria de fazer algum comentário ou sugestão?	

APÊNDICE D – TCLE ROTEIRO ENTREVISTA ENTIDADES E ÓRGÃOS (RS)

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO E AUTORIZAÇÃO PARA GRAVAÇÃO DE VOZ

Entrevista semiestruturada destinada a representantes de associações regionais, secretarias estaduais e federais, e profissionais (técnicos, diretores e secretários) envolvidos na criação dos Consórcios Públicos do Rio Grande do Sul

Olá, convido-o(a) a participar da pesquisa intitulada “Cidades pequenas e cooperação interfederativa: Estratégias dos Consórcios Públicos em relação ao planejamento e gestão das políticas públicas no Rio Grande do Sul”, que está sendo desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PROPUR/UFRGS). A pesquisa tem como objetivo investigar os processos de cooperação interfederativa no contexto das cidades pequenas, com base nas estratégias dos Consórcios Públicos e sua relação com o planejamento e gestão das políticas públicas no Rio Grande do Sul.

O Quadro 1 apresenta informações sobre a pesquisa, assim como o contato da pesquisadora, das orientadoras responsáveis pela pesquisa e da instituição de ensino onde está sendo desenvolvida a pesquisa. Os contatos apresentados podem servir para esclarecimento de dúvidas que possam surgir mesmo depois das entrevistas.

Informações sobre a Pesquisa	
Título	Cidades pequenas e cooperação interfederativa: Estratégias dos Consórcios Públicos em relação ao planejamento e gestão das políticas públicas no Rio Grande do Sul
Instituição de Ensino	Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul –PROPUR/UFRGS
Pesquisadora Responsável	Luana Pavan Detoni E-mail: luanadetoni@gmail.com
Orientadoras Responsáveis	Prof. ^a Dr. ^a Luciana Inês Gomes Miron E-mail: luciana.miron@ufrgs.br Prof. ^a Dr. ^a Heleniza Ávila Campos E-mail: heleniza.campos@ufrgs.br
Contato PROPUR/UFRGS	Tel.: (51) 3308 3145 E-mail: propur@ufrgs.br
Contato CEP/UFRGS	Tel.: (51) 3308 3738 E-mail: etica@propesc.ufrgs.br

Quadro 1: Informações sobre a pesquisa

DECLARO, por meio deste termo, que concordei em participar da pesquisa de doutorado acadêmico “Cidades pequenas e cooperação interfederativa: Estratégias dos Consórcios Públicos em relação ao planejamento e gestão das políticas públicas no Rio Grande do Sul”, de responsabilidade da pesquisadora Luana Pavan Detoni, que tem como **objetivo** principal investigar os processos de cooperação interfederativa no contexto das cidades pequenas, com base nas estratégias dos Consórcios Públicos e sua relação com o planejamento e gestão das políticas públicas no Rio Grande do Sul.

Declaro ter sido informado(a) de que os dados obtidos serão utilizados para fins estritamente acadêmicos e de que meu nome não será identificado na pesquisa, garantindo minha privacidade. Declaro, ainda, ter sido informado(a) de que não terei nenhum **benefício** direto, mas que a pesquisa, quando concluída, estará disponível na biblioteca da UFRGS em meio físico e digital, podendo ser acessada por qualquer pessoa que tenha interesse em seu conteúdo. Fui ainda informado(a) de que os eventuais **riscos** aos quais estou exposto(a) referem-se a um possível cansaço decorrente do tempo

da entrevista, expectativas de que haja a resolução de qualquer problema existente ou algum tipo de desconforto ou constrangimento quanto às perguntas realizadas pela pesquisadora.

Afirmo ter sido informado(a) de que esta é uma entrevista em profundidade, com duração de cerca de 45 minutos, e que posso solicitar a qualquer tempo a interrupção da entrevista, e de que, no caso de me sentir desconfortável para responder qualquer pergunta, basta solicitar à pesquisadora que a retire, pois me é assegurado o direito de não responder o que julgar impertinente ou de conteúdo impróprio.

Fui ainda informado(a) de que a pesquisadora se compromete a esclarecer quaisquer dúvidas que eventualmente surjam e que **posso me retirar desse estudo a qualquer tempo, sem qualquer prejuízo.**

Afirmo que aceitei participar por minha própria vontade, sem receber qualquer incentivo financeiro ou ter qualquer ônus, com a finalidade exclusiva de colaborar com o desenvolvimento da pesquisa.

AUTORIZO, por meio deste termo **a gravação de minha entrevista** que será utilizada para posterior transcrição e somente será acessada pela pesquisadora e sua orientadora. Fui informado(a) de que posso solicitar uma cópia da gravação, caso seja de meu interesse.

Atesto ter recebido uma cópia deste Termo, assinado pela pesquisadora e afirmo ter sido informado(a) de que este documento será guardado por 5 (cinco) anos.

Porto Alegre, ____ de _____ de 2023.

Nome completo do(a) entrevistado(a)

Assinatura do(a) entrevistado(a)

Nome completo da pesquisadora

Assinatura da pesquisadora

APÊNDICE E – TCLE QUESTIONÁRIO ENTIDADES E ÓRGÃO PÚBLICOS (RS)

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Questionário destinado a representantes de entidades e órgãos públicos do Rio Grande do Sul (Associações de Municípios, Famurs, COREDEs e Metroplan)

Olá, convido-o(a) a participar da pesquisa intitulada “Cidades pequenas e cooperação interfederativa: Estratégias dos Consórcios Públicos em relação ao planejamento e gestão das políticas públicas no Rio Grande do Sul”, que está sendo desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PROPUR/UFRGS). A pesquisa tem como objetivo investigar os processos de cooperação interfederativa no contexto das cidades pequenas, com base nas estratégias dos Consórcios Públicos e sua relação com o planejamento e gestão das políticas públicas no Rio Grande do Sul.

O Quadro 1 apresenta informações sobre a pesquisa, assim como o contato da pesquisadora, das orientadoras responsáveis pela pesquisa e da instituição de ensino onde está sendo desenvolvida a pesquisa. Os contatos apresentados podem servir para esclarecimento de dúvidas que possam surgir mesmo depois das entrevistas.

Informações sobre a Pesquisa	
Título	Cidades pequenas e cooperação interfederativa: Estratégias dos Consórcios Públicos em relação ao planejamento e gestão das políticas públicas no Rio Grande do Sul
Instituição de Ensino	Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul –PROPUR/UFRGS
Pesquisadora Responsável	Luana Pavan Detoni E-mail: luanadetoni@gmail.com
Orientadoras Responsáveis	Prof. ^a Dr. ^a Luciana Inês Gomes Miron E-mail: luciana.miron@ufrgs.br Prof. ^a Dr. ^a Heleniza Ávila Campos E-mail: heleniza.campos@ufrgs.br
Contato PROPUR/UFRGS	Tel.: (51) 3308 3145 E-mail: propur@ufrgs.br
Contato CEP/UFRGS	Tel.: (51) 3308 3738 E-mail: etica@propesc.ufrgs.br

Quadro 1: Informações sobre a pesquisa

DECLARO, por meio deste termo, que concordei em participar da pesquisa de doutorado acadêmico “Cidades pequenas e cooperação interfederativa: Estratégias dos Consórcios Públicos em relação ao planejamento e gestão das políticas públicas no Rio Grande do Sul”, de responsabilidade da pesquisadora Luana Pavan Detoni, que tem como **objetivo** principal investigar os processos de cooperação interfederativa no contexto das cidades pequenas, com base nas estratégias dos Consórcios Públicos e sua relação com o planejamento e gestão das políticas públicas no Rio Grande do Sul.

Declaro ter sido informado(a) de que os dados obtidos serão utilizados para fins estritamente acadêmicos e de que meu nome não será identificado na pesquisa, garantindo minha privacidade. Declaro, ainda, ter sido informado(a) de que não terei nenhum **benefício** direto, mas que a pesquisa, quando concluída, estará disponível na biblioteca da UFRGS em meio físico e digital, podendo ser acessada por qualquer pessoa que tenha interesse em seu conteúdo.

Fui ainda informado(a) de que os eventuais **riscos** aos quais estou exposto(a) referem-se a um possível cansaço decorrente do tempo da entrevista, expectativas de que haja a resolução de

qualquer problema existente ou algum tipo de desconforto ou constrangimento quanto às perguntas realizadas pela pesquisadora.

Afirmo ter sido informado(a) de que este é um instrumento de coleta de dados composto de questionário, com duração de cerca de 25 minutos, e que posso solicitar a qualquer tempo a interrupção, e de que, no caso de me sentir desconfortável para responder qualquer pergunta, basta solicitar ao pesquisador que a retire, pois me é assegurado o direito de não responder o que julgar impertinente ou de conteúdo impróprio.

Fui ainda informado(a) de que a pesquisadora se compromete a esclarecer quaisquer dúvidas que eventualmente surjam e que **posso me retirar desse estudo a qualquer tempo, sem qualquer prejuízo.**

Afirmo que aceitei participar por minha própria vontade, sem receber qualquer incentivo financeiro ou ter qualquer ônus, com a finalidade exclusiva de colaborar com o desenvolvimento da pesquisa.

Atesto ter recebido uma cópia deste Termo, assinado pela pesquisadora e afirmo ter sido informado(a) de que este documento será guardado por 5 (cinco) anos.

Porto Alegre, ____ de _____ de 2023.

Nome completo do(a) respondente

Assinatura do(a) respondente

Nome completo da pesquisadora

Assinatura da pesquisadora

APÊNDICE F – TCLE QUESTIONÁRIO CONSÓRCIOS PÚBLICOS (RS)

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO Questionário destinado a representantes Consórcios Públicos registrados no Rio Grande do Sul

Olá, convido-o(a) a participar da pesquisa intitulada “Cidades pequenas e cooperação interfederativa: Estratégias dos Consórcios Públicos em relação ao planejamento e gestão das políticas públicas no Rio Grande do Sul”, que está sendo desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PROPUR/UFRGS). A pesquisa tem como objetivo investigar os processos de cooperação interfederativa no contexto das cidades pequenas, com base nas estratégias dos Consórcios Públicos e sua relação com o planejamento e gestão das políticas públicas no Rio Grande do Sul.

O Quadro 1 apresenta informações sobre a pesquisa, assim como o contato da pesquisadora, das orientadoras responsáveis pela pesquisa e da instituição de ensino onde está sendo desenvolvida a pesquisa. Os contatos apresentados podem servir para esclarecimento de dúvidas que possam surgir mesmo depois das entrevistas.

Informações sobre a Pesquisa	
Título	Cidades pequenas e cooperação interfederativa: Estratégias dos Consórcios Públicos em relação ao planejamento e gestão das políticas públicas no Rio Grande do Sul
Instituição de Ensino	Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul –PROPUR/UFRGS
Pesquisadora Responsável	Luana Pavan Detoni E-mail: luanadetoni@gmail.com
Orientadoras Responsáveis	Prof. ^a Dr. ^a Luciana Inês Gomes Miron E-mail: luciana.miron@ufrgs.br Prof. ^a Dr. ^a Heleniza Ávila Campos E-mail: heleniza.campos@ufrgs.br
Contato PROPUR/UFRGS	Tel.: (51) 3308 3145 E-mail: propur@ufrgs.br
Contato CEP/UFRGS	Tel.: (51) 3308 3738 E-mail: etica@propesc.ufrgs.br

Quadro 1: Informações sobre a pesquisa

DECLARO, por meio deste termo, que concordei em participar da pesquisa de doutorado acadêmico “Cidades pequenas e cooperação interfederativa: Estratégias dos Consórcios Públicos em relação ao planejamento e gestão das políticas públicas no Rio Grande do Sul”, de responsabilidade da pesquisadora Luana Pavan Detoni, que tem como **objetivo** principal investigar os processos de cooperação interfederativa no contexto das cidades pequenas, com base nas estratégias dos Consórcios Públicos e sua relação com o planejamento e gestão das políticas públicas no Rio Grande do Sul.

Declaro ter sido informado(a) de que os dados obtidos serão utilizados para fins estritamente acadêmicos e de que meu nome não será identificado na pesquisa, garantindo minha privacidade. Declaro, ainda, ter sido informado(a) de que não terei nenhum **benefício** direto, mas que a pesquisa, quando concluída, estará disponível na biblioteca da UFRGS em meio físico e digital, podendo ser acessada por qualquer pessoa que tenha interesse em seu conteúdo.

Fui ainda informado(a) de que os eventuais **riscos** aos quais estou exposto(a) referem-se a um possível cansaço decorrente do tempo da entrevista, expectativas de que haja a resolução de

qualquer problema existente ou algum tipo de desconforto ou constrangimento quanto às perguntas realizadas pela pesquisadora.

Afirmo ter sido informado(a) de que este é um instrumento de coleta de dados composto de questionário, com duração de cerca de 25 minutos, e que posso solicitar a qualquer tempo a interrupção, e de que, no caso de me sentir desconfortável para responder qualquer pergunta, basta solicitar ao pesquisador que a retire, pois me é assegurado o direito de não responder o que julgar impertinente ou de conteúdo impróprio.

Fui ainda informado(a) de que a pesquisadora se compromete a esclarecer quaisquer dúvidas que eventualmente surjam e que **posso me retirar desse estudo a qualquer tempo, sem qualquer prejuízo.**

Afirmo que aceitei participar por minha própria vontade, sem receber qualquer incentivo financeiro ou ter qualquer ônus, com a finalidade exclusiva de colaborar com o desenvolvimento da pesquisa.

Atesto ter recebido uma cópia deste Termo, assinado pela pesquisadora e afirmo ter sido informado(a) de que este documento será guardado por 5 (cinco) anos.

Porto Alegre, ____ de _____ de 2023.

Nome completo do(a) respondente

Assinatura do(a) respondente

Nome completo da pesquisadora

Assinatura da pesquisadora

APÊNDICE G – LEVANTAMENTO CONSÓRCIOS PÚBLICOS (RS)

Quadro com informações gerais dos Consórcios Públicos do RS

ID	SIGLA	NOME DO CONSÓRCIO	MUNICÍPIO SEDE	CNPJ	NATUREZA JURÍDICA	RÉGIDO P/ LEI	DATA CONSTITUIÇÃO
1	AGESAN	Agência Reguladora Intermunicipal de Saneamento	Canoas	32.466.876/0001-14	Público	Sim	27/12/2018
2	CCJ	Consórcio Público de Desenv. Turístico do Complexo de Cânions Josafaz	São Francisco de Paula	45.767.764/0001-45	Público	Sim	25/11/2021
3	CIAIP	Consórcio Intermunicipal, Abrigo Institucional da Paz	Seberi	18.303.825/0001-40	Público	Não	11/06/2013
4	CIBFCNBVNB	Consórcio Intermunicipal dos Municípios de Barra Funda, Chapada, Nova Boa Vista e Novo Barreiro	Chapada	02.245.277/0001-00	Público	Sim	14/08/1997
5	CI CENTRO-SUL	Consórcio Intermunicipal Centro-Sul	Camaquã	07.926.117/0001-40	Público	Sim	30/03/2006
6	CIDEJA	Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental da Bacia do Rio Jaguarão	Candiota	12.028.813/0001-79	Público	Sim	12/11/2009
7	CIDIRUR	Consórcio Intermunicipal de Infraestrutura Rodoviária Urb. e Rural	Três Cachoeiras	30.926.649/0001-07	Público	Sim	09/11/2017
8	CIEPS	Consórcio Intermunicipal de Esmeralda Pinhal da Serra	Pinhal da Serra	04.676.444/0001-00	Público	Sim	19/09/2001
9	CIGA CARBONÍFERA	Consórcio Intermunicipal de Gestão Ampliada da Região Carbonífera	Butiá/São Jerônimo	07.145.704/0001-00	Público	Sim	17/12/2004
10	CIGRES	Consórcio Intermunicipal de Gestão de Resíduos Sólidos	Seberi	07.363.412/0001-35	Público	Sim	21/09/2001
11	CIJACUI	Consórcio Intermunicipal do Vale do Jacuí	Sobradinho	06.205.888/0001-85	Público	Sim	30/03/2004
12	CILASFRA	Consórcio Público Intermunicipal Lar de Acolhimento São Francisco	Frederico Westphalen	19.471.503/0001-73	Público	Sim	26/09/2013
13	CIMAU	Consórcio Intermunicipal do Médio Alto Uruguai	Rodeio Bonito	02.493.318/0001-87	Público	Sim	09/04/1998
14	CIPAEG8	Consórcio Público Intermunicipal para Assuntos Estratégicos do G8	Canudos do Vale	11.884.641/0001-72	Público	Sim	30/03/2010
15	CIPLAM	Consórcio Intermunicipal da Região do Planalto Médio	Passo Fundo	28.976.123/0001-81	Público	Sim	13/10/2017
16	CIRAU	Consórcio Público Intermunicipal da Região do Alto Uruguai	Erechim	11.074.898/0001-69	Público	Sim	12/08/2009
17	CIRC	Consórcio Público Intermun. da Região Centro do Rio Grande do Sul	Santa Maria	94.446.804/0001-62	Público	Sim	08/04/1994
18	CIRENOR	Consórcio Intermunicipal da Região Nordeste do Rio Grande do Sul	Sananduva	15.344.304/0001-43	Público	Sim	03/05/2011
19	CISACA	Consórcio Público Intermun. de Serviço Socioassistencial de Alta Complexidade	Salvador das Missões	30.353.345/0001-90	Público	Sim	19/04/2018
20	CISA-IJUÍ	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Noroeste do Estado do RS	Ijuí	02.231.696/0001-92	Público	Sim	20/10/1997
21	CISCAÍ	Consórcio Intermunicipal do Vale do Rio Caí	Montenegro	07.662.324/0001-34	Público	Sim	27/10/2005
22	CISGA	Consórcio Intermun. de Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha	Garibaldi	14.662.467/0001-01	Público	Sim	29/09/2011
23	CISGS	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Grande Sarandi	Nova Boa Vista	04.828.326/0001-62	Público	Sim	21/12/2001
24	CISMISSOES	Consórcio Intermunicipal de Saúde das Missões	Entre-Ijuís	02.264.781/0001-57	Privado	Sim	26/11/1997
25	CISVALE	Consórcio Intermunicipal de Serviços do Vale do Rio Pardo	Santa Cruz do Sul	07.664.821/0001-71	Público	Sim	20/05/2005
26	CITEGEM	Consórcio Intermunicipal de Gestão Multifuncional	Bom Progresso	01.972.503/0001-91	Público	Sim	10/06/1997

ID	SIGLA	NOME DO CONSÓRCIO	MUNICÍPIO SEDE	CNPJ	NATUREZA JURÍDICA	REGIDO P/ LEI	DATA CONSTITUIÇÃO
27	CODEPAMPA	Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Pampa Gaúcho	Bagé	23.639.923/0001-93	Público	Sim	14/04/2015
28	COFRON	Consórcio Público da Fronteira Noroeste	Santa Rosa	94.188.208/0001-20	Público	Sim	09/03/1994
29	COIS	Consórcio Intermun. de Saúde da Microrregião de São Luiz Gonzaga	São Luiz Gonzaga	93.592.368/0001-77	Público	Sim	13/01/1992
30	COMAJA	Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal dos Municípios do Alto Jacuí e Alto da Serra do Botucaraí	Ibirubá	03.656.200/0001-95	Público	Sim	16/12/1999
31	COMUNORS	Consórcio de Desenvolvimento dos Municípios do Norte do RS	Trindade do Sul	42.786.868/0001-09	Público	Sim	22/06/2021
32	Condesus Caminho das Origens	Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável Caminhos das Origens	Santiago	01.603.255/0001-01	Público	Sim	12/12/1996
33	Condesus Campos de Cima da Serra	Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Região dos Campos de Cima da Serra	Vacaria	04.712.762/0001-71	Público	Sim	15/10/2001
34	Condesus Quarta Colônia	Consórcio de Desenvolvimento Sustentável da Quarta Colônia	São João do Polêsine	01.509.149/0001-63	Público	Sim	05/08/1996
35	CONIGEPU	Consórcio Intermunicipal de Cooperação e Gestão Pública	Trindade do Sul	02.412.033/0001-74	Público	Sim	19/11/1997
36	CONISA	Consórcio Intermunicipal de Saúde	Nonoai	01.987.787/0001-90	Público	Sim	06/06/1997
37	CONSIM	Consórcio de Saúde Intermunicipal e Desenvolvimento Regional	Palmeira das Missões	08.007.591/0001-30	Público	Sim	14/03/2006
38	CONSISA	Consórcio Intermunicipal de Serviços do Vale do Taquari	Lajeado	07.242.772/0001-89	Público	Sim	05/08/2005
39	COPESES	Consórcio Público do Extremo Sul	Pelotas	11.312.086/0001-04	Público	Sim	24/04/2009
40	CPAMLINORTE	Consórcio Público da Associação dos Municípios do Litoral Norte	Osório	03.043.185/0001-00	Público	Sim	18/03/1999
41	CPSINOS	Consórcio Público da Associação dos Municípios do Vale do Rio dos Sinos	Novo Hamburgo	26.646.188/0001-33	Público	Sim	22/07/2016
42	CRESU	Consórcio Intermunicipal de Resíduos Sólidos Urbanos	Pirapó	03.628.611/0001-77	Público	Sim	23/08/1999
43	GRANPAL	Consórcio Público da Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre	Porto Alegre	13.693.153/0001-03	Público	Sim	13/05/2011
44	PRÓ-SINOS	Consórcio Público de Saneamento Básico da Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos	Esteio	09.150.005/0001-75	Público	Sim	07/05/2007
45	Rota do Yucumã	Consórcio Rota do Yucumã	Três Passos	03.827.511/0001-70	Privado	Sim	19/05/2000
46	CCIM	Consórcio Central Intermunicipal	Santa Maria	06.011.766/0001-58	Público	Sim	18/08/2003
47	CIDERCA	Consórcio Intermunicipal de Defesa do Rio Camaquã	Amaral Ferrador	90.153.073/0001-06	NI	NI	03/05/2011
48	COMANDAI	Consórcio Intermunicipal de Resíduos Sólidos Urbanos Comandai	Guarani das Missões	08.236.352/0001-52	Público	Não	16/06/2004
49	CONREPAR	Consórcio Regional do Paranhana	Taquara	20.772.499/0001-62	Público	Não	08/07/2014
50	Consórcio da Campanha	Consórcio Público de Gerenciamento Regional de Resíduos Sólidos Urbanos da Região da Campanha	Bagé	11.792.605/0001-89	NI	NI	17/01/2007
51	FAMURS	Consórcio Famurs	Porto Alegre	30.740.749/0001-36	Público	Sim	01/06/2018
52	FMM	Fundação dos Municípios das Missões	Cerro Largo	04.939.481/0001-56	NI	NI	08/02/2002
53	PANAMBICON DOR	Consórcio Intermunicipal de Resíduos Sólidos Urbanos de Panambi/Condor	Panambi	03.883.039/0001-92	Público	Não	09/12/1999

Quadro com informações de acesso aos Consórcios Públicos do RS

ID	SIGLA	MUNICÍPIO-SEDE	SITE	CONTATO	SITUAÇÃO
1	AGESAN	Canoas	https://agesan-rs.com.br/index.php/quem-somos/	Telefone	Vigente
2	CCJ	São Francisco de Paula	NI	Questionário	Vigente
3	CIAIP	Seberi	http://ciaip.com.br/	Telefone	Vigente
4	CIBFCNBVNB	Chapada	NI	Email	Vigente
5	CI CENTRO-SUL	Camaquã	www.consorciocentrosul.com	Telefone	Vigente
6	CIDEJA	Candiota	http://cideja.com.br/	Telefone	Vigente
7	CIDIRUR	Três Cachoeiras	https://www.consorciocidirur.com/	Questionário	Vigente
8	CIEPS	Pinhal da Serra	http://www.cieps.net.br/	Questionário	Vigente
9	CIGA CARBONÍFERA	Butiá/São Jerônimo	https://www.consorciociga.com.br/	Questionário	Vigente
10	CIGRES	Seberi	http://cigres.com.br/portal/	Questionário	Vigente
11	CIJACUI	Sobradinho	https://consorciojacui.atende.net/	Questionário	Vigente
12	CILASFRA	Frederico Westphalen	facebook/larfrancisco	Telefone	Vigente
13	CIMAU	Rodeio Bonito	https://www.cimau.com.br/	Telefone	Vigente
14	CIPAEG8	Canudos do Vale	cipaeg8.rs.gov.br	Questionário	Vigente
15	CIPLAM	Passo Fundo	https://ciplam.rs.gov.br/	Telefone	Vigente
16	CIRAU	Erechim	www.cirau.com.br	Questionário	Vigente
17	CIRC	Santa Maria	https://circ.rs.gov.br	Questionário	Vigente
18	CIRENOR	Sananduva	https://www.cirenor.rs.gov.br/	Questionário	Vigente
19	CISACA	Salvador das Missões	NI	Telefone	Vigente
20	CISA-IJUÍ	Ijuí	www.cisajui.com.br	Telefone	Vigente
21	CISCAI	Montenegro	www.ciscai.com.br	Questionário	Vigente
22	CISGA	Garibaldi	www.cisga.com.br	Questionário	Vigente
23	CISGS	Nova Boa Vista	NI	Questionário	Vigente
24	CISMISSOES	Entre-Ijuís	https://cismissoes.com.br/	Telefone	Vigente
25	CISVALE	Santa Cruz do Sul	www.cisvalerp.com.br	Questionário	Vigente
26	CITEGEM	Bom Progresso	www.citegem.com.br	Questionário	Vigente
27	CODEPAMPA	Bagé	https://www.codepampa.com.br/codepampa	Telefone	Vigente
28	COFRON	Santa Rosa	http://www.cofron.rs.gov.br/	Questionário	Vigente
29	COIS	São Luiz Gonzaga	https://cois.saoluizgonzaga.rs.gov.br/site	Questionário	Vigente
30	COMAJA	Ibirubá	www.comaja.com.br	Telefone	Vigente
31	COMUNORS	Trindade do Sul	https://comunors.rs.gov.br/	Telefone	Vigente
32	Condesus Caminho das Origens	Santiago	www.caminhodasorigens.com.br	Questionário	Vigente
33	Condesus Campos de Cima da Serra	Vacaria	https://condesus.com.br/	Questionário	Vigente
34	Condesus Quarta Colônia	São João do Polêsine	http://www.condesusquartacolonia.com.br/	Questionário	Vigente
35	CONIGEPU	Trindade do Sul	www.conigepu.com.br	Telefone	Vigente
36	CONISA	Nonoai	https://www.conisa.rs.gov.br/	Site	Vigente
37	CONSIM	Palmeira das Missões	http://www.consimrs.com.br/	Questionário	Vigente
38	CONSISA	Lajeado	https://consisa.rs.gov.br/	Questionário	Vigente
39	COPESES	Pelotas	https://www.consorciocextremosul.org/	Questionário	Vigente
40	CPAMLINORTE	Osório	http://cpamlinorte.com.br/?pg=hme	Questionário	Vigente
41	CPSINOS	Novo Hamburgo	https://www.cpsinos.com.br/	Questionário	Vigente
42	CRESU	Pirapó	https://cresu.saonicolau.rs.gov.br/site	Questionário	Vigente
43	GRANPAL	Porto Alegre	www.granpal.com.br	Telefone	Vigente
44	PRÓ-SINOS	Esteio	http://www.prosinos.rs.gov.br/	Telefone	Vigente
45	Rota do Yucumã	Três Passos	www.turismoyucuma.com.br	Questionário	Vigente
46	CCIM	Santa Maria	NI	Prefeitura	Extinto
47	CIDERCA	Amaral Ferrador	NI	Prefeitura	Extinto
48	COMANDAI	Guarani das Missões	NI	Email	Extinto
49	CONREPAR	Taquara	NI	Telefone	Extinto
50	Consórcio da Campanha	Bagé	NI	Prefeitura	Extinto
51	FAMURS	Porto Alegre	https://famurs.com.br/	Telefone	Não Identificado
52	FMM	Cerro Largo	NI	Prefeitura	Não Identificado
53	PANAMBICONDOR	Panambi	NI	Telefone	Extinto

Quadro com informações sobre a finalidade e a abrangência dos Consórcios Públicos do RS

ID	SIGLA	MUNICÍPIO-SEDE	FINALIDADE	PREVISÃO DE ATUAÇÃO (ÊNFASE)	Nº ENTES	ÁREA ABRANGIDA	POPULAÇÃO ABRANGIDA
1	AGESAN	Canoas	Finalitário	Saneamento (Regulação)	NI	NI	NI
2	CCJ	São Francisco de Paula	Finalitário	Turismo	2	3535,24 km ²	24.653 hab.
3	CIAIP	Seberi	Multifinalitário	3 Áreas (Assis. Social)	3	884,08 km ²	20.827 hab.
4	CIBFCNBVNB	Chapada	Finalitário	Turismo	4	961,761 km ²	18.352 hab.
5	CI CENTRO-SUL	Camaquã	Multifinalitário	25 Áreas (Licitações e Saúde)	15	10542,80 km ²	288.554 hab.
6	CIDEJA	Candiota	Multifinalitário	7 Áreas	7	12227,29 km ²	57.826 hab.
7	CIDIRUR	Três Cachoeiras	Multifinalitário	8 Áreas (Turismo)	7	1236,91 km ²	66.875 hab.
8	CIEPS	Pinhal da Serra	Multifinalitário	2 Áreas (Meio ambiente e Saneamento)	2	1267,69 km ²	5.443 hab.
9	CIGA CARBONÍFERA	Butiá	Finalitário	Desenvolvimento Regional (Licitações)	9	4895,17 km ²	231.153 hab.
10	CIGRES	Seberi	Finalitário	Saneamento (Resíduos Sólidos)	31	5016,08 km ²	180.531 hab.
11	CIJACUI	Sobradinho	Multifinalitário	10 Áreas (Saúde, Licitação, SIM)	13	9271,881 km ²	171.005 hab.
12	CILASFRA	Frederico Westphalen	Finalitário	Assistência Social (Infância e Adolescente)	7	1051,479 km ²	60.286 hab.
13	CIMAU	Rodeio Bonito	Finalitário	Saúde	28	6135,602 km ²	201.926 hab.
14	CIPAEG8	Canudos do Vale	Multifinalitário	22 Áreas (Saneamento e Turismo)	8	1163,519 km ²	40.033 hab.
15	CIPLAM	Passo Fundo	Multifinalitário	5 Áreas (Licitações em geral)	19	4488,271 km ²	318.791 hab.
16	CIRAU	Erechim	Multifinalitário	9 Áreas (Licitações em geral)	38	7637,21 km ²	249.844 hab.
17	CIRC	Santa Maria	Multifinalitário	16 Áreas	33	28621,03 km ²	553.625 hab.
18	CIRENOR	Sananduva	Multifinalitário	33 Áreas	19	98936,05 km ²	2.489.724 hab.
19	CISACA	Salvador das Missões	Finalitário	Assistência Social (Infância e Adolescente)	5	1018,28 km ²	33.643 hab.
20	CISA-IJUÍ	Ijuí	Multifinalitário	11 Áreas (Saúde, Licitação, SIM)	47	13187,25 km ²	408.826 hab.
21	CISCAÍ	Montenegro	Multifinalitário	27 Áreas (Compra Medicamentos)	31	4093,13 km ²	345808 hab.
22	CISGA	Garibaldi	Multifinalitário	47 Áreas (Saúde, Licitação, SIM)	26	6471,67 km ²	913.823 hab.
23	CISGS	Nova Boa Vista	Finalitário	Saúde	5	905,70 km ²	36.961 hab.
24	CISMISSOES	Entre-Ijuís	Finalitário	Saúde	28	16505,90 km ²	230.180 hab.
25	CISVALE	Santa Cruz do Sul	Multifinalitário	10 Áreas	17	12017,18 km ²	386.036 hab.
26	CITEGEM	Bom Progresso	Finalitário	Saneamento (Resíduos Sólidos)	12	2483,89 km ²	78.569 hab.
27	CODEPAMPA	Bagé	Multifinalitário	10 Áreas (Compra Medicamentos)	16	59071,28 km ²	698.159 hab.
28	COFRON	Santa Rosa	Multifinalitário	5 Áreas (Meio Ambiente e Saúde)	25	6147,53 km ²	242.455 hab.
29	COIS	São Luiz Gonzaga	Finalitário	Saúde	9	7061,25 km ²	72.382 hab.
30	COMAJA	Ibirubá	Multifinalitário	20 Áreas (Saúde)	31	15313,36 km ²	328.405 hab.
31	COMUNORS	Trindade do Sul	Multifinalitário	26 Áreas	6	1000,06 km ²	28.673 hab.
32	Condesus Caminho das Origens	Santiago	Multifinalitário	5 Áreas (Turismo)	12	12798,82 km ²	130.986 hab.
33	Condesus Campos de Cima da Serra	Vacaria	Finalitário	Turismo	14	17265,01 km ²	161.050 hab.
34	Condesus Quarta Colônia	São João do Polésine	Multifinalitário	3 Áreas (Turismo)	9	2900,16 km ²	56.758 hab.
35	CONIGEPU	Trindade do Sul	Multifinalitário	4 Áreas (Meio ambiente e Resíduos Sólidos)	12	2856,16 km ²	86.597 hab.
36	CONISA	Nonoai	Multifinalitário	13 Áreas (Saúde)	39	6612,17 km ²	152.793 hab.
37	CONSIM	Palmeira das Missões	Multifinalitário	42 Áreas (Licitações e Saúde)	14	145946,87 km ²	2.432.108 hab.
38	CONSISA	Lajeado	Multifinalitário	12 Áreas (Saúde, Licitação, SIM)	40	5276,73 km ²	346.667 hab.
39	COPES	Pelotas	Multifinalitário	31 Áreas (Licitações em geral)	20	33714,13 km ²	811.940 hab.
40	CPAMLINORTE	Osório	Finalitário	Saúde	23	8756,45 km ²	420.852 hab.
41	CPSINOS	Novo Hamburgo	Multifinalitário	10 Áreas (Licitações e Saúde)	8	668,54 km ²	479.674 hab.

42	CRESU	Pirapó	Multifinalitário	3 Áreas (Coleta seletiva do lixo)	4	1278,17 km²	19.823 hab.
43	GRANPAL	Porto Alegre	Multifinalitário	49 Áreas	19	7406,13 km²	3.460.981 hab.
44	PRÓ-SINOS	Esteio	Finalitário	Saneamento (Água, Esgoto, Drenagem, Resíduo Sólido)	26	7995,43 km²	1.736.296 hab.
45	Rota do Yucumã	Três Passos	Finalitário	Turismo	21	4748,71 km²	135.755 hab.

Quadro com informações sobre os municípios-sede dos Consórcios Públicos do RS

ID	SIGLA	MUNICÍPIO-SEDE	REGIC 2018	POPULAÇÃO	URBANIZAÇÃO
1	AGESAN	Canoas	AP. Porto Alegre	347657 hab.	100 %
2	CCJ	São Francisco de Paula	Centro Local	21893 hab.	63,31 %
3	CIAIP	Seberí	Centro Local	11950 hab.	54,35 %
4	CIBFCNBVNB	Chapada	Centro Local	9540 hab.	59,43 %
5	CI CENTRO-SUL	Camaquã	Centro Sub-reg B	62200 hab.	78,63 %
6	CIDEJA	Candiota	Sem Classificação	10710 hab.	29,62 %
7	CIDIRUR	Três Cachoeiras	Centro Local	10962 hab.	73,41 %
8	CIEPS	Pinhal da Serra	Centro Local	2248 hab.	22,44 %
9	CIGA CARBONÍFERA	Butiã	Centro Local	19084 hab.	94,72 %
10	CIGRES	Seberí	Centro Local	11950 hab.	54,35 %
11	CIJACUI	Sobradinho	Centro Zona A	14226 hab.	79,44 %
12	CILASFRA	Frederico Westphalen	Centro Sub-reg B	32627 hab.	80,89 %
13	CIMAU	Rodeio Bonito	Centro Zona B	6654 hab.	75,04 %
14	CIPAEG8	Canudos do Vale	Centro Local	1656 hab.	22,74 %
15	CIPLAM	Passo Fundo	Capital Reg. B	206215 hab.	97,45 %
16	CIRAU	Erechim	Centro Sub-reg A	105705 hab.	94,23 %
17	CIRC	Santa Maria	Capital Reg. C	271735 hab.	95,14 %
18	CIRENOR	Sananduva	Centro Zona B	16399 hab.	69,58 %
19	CISACA	Salvador das Missões	AP. Centro Sub-reg B	2877 hab.	40,98 %
20	CISA-IJUÍ	Ijuí	Centro Sub-reg A	84780 hab.	90,66 %
21	CISCAI	Montenegro	Centro Sub-reg B	64322 hab.	90,26 %
22	CISGA	Garibaldi	Sem Classificação	34335 hab.	88,66 %
23	CISGS	Nova Boa Vista	Centro Local	2042 hab.	29,48 %
24	CISMISSOES	Entre-Ijuís	Sem Classificação	9158 hab.	54,74 %
25	CISVALE	Santa Cruz do Sul	Capital Reg. C	118374 hab.	88,86 %
26	CITEGEM	Bom Progresso	Centro Local	2096 hab.	49,22 %
27	CODEPAMPA	Bagé	Centro Sub-reg A	117938 hab.	83,7 %
28	COFRON	Santa Rosa	Centro Sub-reg A	76963 hab.	88,01 %
29	COIS	São Luiz Gonzaga	Centro Sub-reg B	34752 hab.	88,28 %
30	COMAJA	Ibirubá	Centro Zona A	21583 hab.	79,45 %
31	COMUNORS	Trindade do Sul	Centro Local	7556 hab.	50,09 %
32	Condesus Caminho das Origens	Santiago	Centro Sub-reg B	48938 hab.	91,16 %
33	Condesus Campos de Cima da Serra	Vacaria	Centro Sub-reg B	64197 hab.	93,47 %
34	Condesus Quarta Colônia	São João do Polêsine	Centro Local	2649 hab.	51,38 %
35	CONIGEPU	Trindade do Sul	Centro Local	7556 hab.	50,09 %
36	CONISA	Nonoai	Centro Local	13719 hab.	75,07 %
37	CONSIM	Palmeira das Missões	Centro Sub-reg B	33216 hab.	86,89 %
38	CONSISA	Lajeado	Capital Reg. C	93.646 hab.	99,62 %
39	COPEs	Pelotas	Capital Reg. C	325685 hab.	93,27 %
40	CPAMLINORTE	Osório	AP. Centro Sub-reg A	47396 hab.	92,69 %
41	CPSINOS	Novo Hamburgo	Sem Classificação	227646 hab.	98,26 %
42	CRESU	Pirapó	Centro Local	2260 hab.	28,18 %
43	GRANPAL	Porto Alegre	Metrópole	1332845 hab.	100 %
44	PRÓ-SINOS	Esteio	Sem Classificação	76137 hab.	99,86 %
45	Rota do Yucumã	Três Passos	Centro Sub-reg B	25436 hab.	79,5 %

APÊNDICE H – RESPOSTAS DAS ENTREVISTAS COM ENTIDADES E ÓRGÃO PÚBLICOS (RS)

SEÇÃO 1 – CARACTERIZAÇÃO DA ENTIDADE/ÓRGÃO PÚBLICO						
ID	1.1. Identificação da entidade representado:	Caracterização do respondente		1.4. Cooperação interfederativa no RS:	1.5. Influências e efeitos dessas iniciativas:	1.6. Relação com Consórcio Público:
		1.2. Cargo ou função:	1.3. Tempo de atuação:			
E-1	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA)	Veterinária, Gestora do Sistema Brasileiro de Inspeção de Produtos de Origem Animal.	De 20 a 25 anos	Capilarização e regionalização pelas Inspetorias de Defesa Agropecuária (IDAs) no RS.	Influência do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Agropecuária (SUASA) Efeitos: segurança aos consumidores, vigilância sanitárias, inspeção de produtos e insumos pecuários e agrícolas.	Sim. A partir de 2019, por meio da Política Pública para Ampliação de Mercados de Produtos de Origem Animal para Consórcio Públicos de Municípios (ConSIM).
E-2	Secretaria Estadual do Meio Ambiente (Sema), Departamento de Recursos Hídricos e Saneamento	Responsável geral pelo referido Departamento	De 10 a 15 anos	A unidade de análise da Sema é a bacia hidrografia, é o limite de gestão político administrativo onde as relações interferderativas podem acontecer. No entanto, a bacia não condiz com os limites municipais. Os Comitês de Bacia representam três grupos: população da bacia, usuários de água e poder público. Em 2015 foi elaborado um Plano Estadual de Resíduos Sólidos, financiado pelo Ministério do Meio Ambiente, a fim de incentivar a atuação dos Consórcios, entendendo que essa seria a solução para destino final dos rejeitos em aterros sanitários, para acabar com os lixões. Até agora, nenhum Consórcio foi estabelecido a partir das nove regiões propostas.	Não. A Sema não tem vínculo com Consórcios.	
		Responsável pela Divisão de Saneamento	De 10 a 15 anos			
		Responsável pela Divisão de Outorga	De 5 a 10 anos			
E-3	Comitê de Bacia X	Presidente	De 20 a 25 anos	O RS tem muitas regionalizações, como a Bacia Hidrográfica, a saúde, a educação, a agricultura, os COREDEs, os Consórcios. O Comitê segue o Sistema de Gestão dos Recursos Hídricos	Tantas iniciativas, dificultam que ocorram relações. As interconexões são importantes, principalmente com a água. “A água, está em tudo, ela está envolvida em	Não. O Comitê de Bacia não tem vínculo com Consórcios. Em 2019, durante a revisão do plano da Bacia, cogitaram a criação de um Consórcio, uma vez que ainda não foram

				(Lei de 1994), que organiza territorialmente o Estado em 25 Comitês de Bacias e 3 Regiões Hidrográficas.	vários aspectos. Na questão do desenvolvimento, em geral, ela não é considerada como um fator de desenvolvimento, mas ela é um condicionante. Sem água não tem como desenvolver uma região.”	instituídas as Agências de Região Hidrográfica, que fariam a cobrança e a execução dos planos. No entanto, decidiram criar uma Associação de direito privado sem fins lucrativos.
E-4	Universidade regional	Professor	De 20 a 25 anos	No RS sob influência da geografia francesa buscou-se encontrar uma regionalização ideal. Mas não existe uma única região ideal, a região é uma construção ideológica e de poder. Para a questão ambiental a unidade da bacia hidrográfica é essencial, mas ela não é impositiva ou estará de acordo com a produção da agricultura, demais atividades economias, entre outros aspectos. “O problema da regionalização dos COREDEs, que serve pra pensar nos Consórcios também, é que eles viraram uma réplica das Associações municipais. Primeiro tentou-se regionalizar de forma universal, depois de forma diferenciada para cada um dos temas como ambiental, econômico, mas no final tudo se partidarizou no RS, assim a Famurs saiu ganhando.”		Sim. Orientou trabalhos relacionados ao estudo de regionalização e Consórcios Públicos no Estado.
E-5	AGCONP	Secretário executivo	De 15 a 20 anos	Consórcios associados e Famurs (local sede das reuniões).	Compartilhamento de experiências e ideias.	Sim. 17 Consórcios Intermunicipais Associados
	Central de medicamentos do Consórcio X	Diretor executivo	De 15 a 20 anos	COREDEs (demandam) e Consórcios (executam).	Economicidade.	Sim. CISA (Ijuí), COIS (São Luiz Gonzaga) e COMAJA (Ibirubá)
E-6	Comissão consultiva para criação de Consórcios	Ex-diretor e consultor de Consórcios	De 5 a 10 anos	Consórcios, Famurs, AGCONP.	Hoje no RS é só para compra.	Sim. Atuou no GRANPAL e na tentativa de criação do Consórcio da Famurs.
E-7	Comissão consultiva para criação de Consórcios	Ex-secretário de saúde municipal, ex-diretor executivo e consultor de Consórcios	Mais que 25 anos	Há uma cultura associativista no RS. “No Consórcio quanto mais se compartilhar, mais	A origem dos Consórcios se confunde inicialmente com a política de saúde.	Sim. Auxiliou na criação de 45 Consórcios, também na criação da

				se cresce em termos de soluções”		AGCONP/RS e do CONACI/BR
<p>Observações:</p> <ul style="list-style-type: none"> - As entrevistas foram realizadas em dezembro de 2023. Essa síntese foi realizada a partir das gravações das entrevistas, optou-se por não identificar o gênero dos respondentes, assim como suprimir informações pessoais. - A entrevista identificada como E-2 contou com a participação de três membros do Departamento de Recursos Hídricos e Saneamento da Secretaria Estadual do Meio Ambiente (Sema), e foi realizada de modo conjunto onde cada um respondeu de acordo com sua função e experiência. - A entrevista identificada como E-5 foi realizada com uma única pessoa, em dois momentos consecutivos, primeiro de acordo com sua função e experiência na Central de Medicamentos do Consórcio X e em seguida na AGCONP. 						
SEÇÃO 2 – AVALIAÇÃO DO(S) CONSÓRCIO(S) PÚBLICO(S)						
ID	2.1. Principais finalidades de atuação e serviços:	2.2. Municípios ou regiões destaque:	2.3. Acompanhamento dos investimentos:	2.4. Avaliação do Consórcio Público em relação:		
				Alcance dos objetivos e metas:	Gestão de recursos financeiros:	Participação da sociedade:
E-1	Certificação do serviço de inspeção de produtos de origem animal e equivalência entre Serviço de Inspeção Federal (SIF), Serviço de Inspeção Estadual (SIE) e Serviço de Inspeção Municipal (SIM), para ampliar a área geográfica de comercialização dos produtos	Marau e outros 20 mun. do RS tem SISB, de 5 a 10 buscam essa equivalência. No RS são quatro Consórcios coordenadores no SIM: CISGA (Gabirbaldi), CIJACUI (Sobradinho), CIRENOR (Sananduva), e CONSISA (Lajeado); e um Consórcio executor: CONSAD (RS/SC/PR)	Capacitação dos Consórcios pelo ConSIM e realização de auditorias periódicas nos municípios.	No Brasil a maioria dos Consórcios incluiu nos Protocolos de Intenção a atividade do SIM, poucos se originaram com essa finalidade.	Economia nos processos de registro e documentação.	Produtores agropecuários.
E-2	Observam a possibilidade dos Consórcios nas concessões de serviços públicos para saneamento básico e gestão de resíduos sólidos, e os incentivos de PPPs e convênios.	Na Sema, não contemplam o ente municipal, mas os usuários de água, que são representados pelos Comitês de Bacias. No entanto, citam o PRÓ-SINOS (Esteio) na gestão dos recursos hídricos. E a AGESAN (Canoas) na regulação do Saneamento. Destacam o	A solução para eliminar os lixões no RS veio por duas vias: (1) atuação no Ministério Público e (2) solução da iniciativa privada, onde predominam os aterros sanitários. Assim, para a gestão de Resíduos Sólidos o município não precisa se associar, ele pode só contratar uma empresa. Esse custo não fica mais na esfera pública, funciona como um negócio. Fato que desmobiliza a ação dos Consórcios. Contrário do que foi esperado e delineado pelo Governo Federal e do que é visto em outros estados.		A Caixa está financiando estudos na área de Resíduos Sólidos para dar apoio técnico e financeiro aos Consórcios.	Nesse aspecto, observam que tantas regionalizações no Estado levam a uma pulverização de espaço de participação social. Destacam que os Comitês de Bacia apresentam relações históricas com as Universidades (mencionam a UNISSOS, UPF, UNISC).

		CIGRES (Seberi) e o CITEGEM (Bom Progresso) na área de Resíduo Sólido.				
E-3	Os Consórcios foram criados com a finalidade de otimizar o custo dos serviços. Eles têm CNPJ, figura jurídica que permite receber recursos. E assim, executar os serviços. No entanto, o Consórcio tem outra configuração geográfica, não compatível com a operacionalização do Comitê, alguns municípios participavam de mais de uma bacia.	NI	NI	NI	Outra questão que fez o Comitê de Bacia optar pela criação de uma Associação de direito privado e não de um Consórcio, foi para ter mais liberdade na gestão dos recursos.	Diferentemente dos Consórcios, os Comitês são órgãos participativos: 40% usuários da água, 40% representantes da sociedade civil e 20% órgãos públicos. Detaca o suporte das universidades e instituições aos Comitês. Há Projetos de sensibilização com agricultores/usuários, vistos como multiplicadores do processo.
E-4	Os Consórcios são em parte uma resposta aos problemas dos COREDEs, que se encontram completamente esvaziados de poder e recursos.	Consórcio na Região do Paranhana e o Consórcio na região de Santa Maria.	NI	NI	Apresentam uma estrutura jurídica apertada, se os municípios entram ficam comprometidos com todos os dispêndios do Consórcio. Há um comprometimento fiscal.	NI
E-5	Na saúde, agricultura e licitação em geral.	Municípios dos Consórcios associados.	Convênio entre Secretária Estadual e Consórcios de Saúde.	Reuniões mensais com todos Consórcios na sede da Famurs.	Auxiliar na busca por emendas parlamentares e convênios.	Pelos municípios e seus representantes políticos (prefeitos e secretários).

	Em licitação de medicamentos e fraldas, pretendem ampliar o escopo das compras.	Municípios associados e conveniados.	Economia de +- 200 mil reais/mun. no último ano.	Realizado por meio de conselho de prefeitos a cada dois meses, grupo de WhatsApp.	Repasse de valor pelo SUS. A gestão ocorre em várias instancias: municípios, consórcio e tribunal de contas	
E-6	Na área da saúde, segurança e educação.	CISVALE (Santa Cruz do Sul) e CISGA (Garibaldi)	Deveria ter um órgão fiscalizador.	No RS os Consórcios são atrasados em relação aos do PR e de SP, estão aquém do que poderiam ser. Os Consórcios daqui são muito vinculados à compra compartilhada, os outros trabalham mais com gestão de saúde e das estradas.	Os Consórcios do RS precisam buscar mais emendas parlamentares.	Não existe um conselho que envolva a sociedade, a lei não obriga.
E-7	Inicialmente na área da saúde, hoje é um "guarda-chuva" organizado em câmaras setoriais. "O que o estado não consegue atender ele faz por meio de consórcios."	CIJACUI (Sobradinho) CIRC (Santa Maria) CISA (Ijuí)	Como é público, tem que ter uma transparência e prestação de contas.	"Depende, pra quem não sabe onde vai qualquer lugar serve."	Destaca o PL 196, recém criado, para promover mais autonomia aos Consórcios.	A frente parlamentar pode fazer a ligação entre consórcio, população e governo. "Os vereadores aprovam a lei de criação, mas desconhecem os Consórcio."

SEÇÃO 2 – AVALIAÇÃO DO(S) CONSÓRCIO(S) PÚBLICO(S)

ID	2.5. Relação das cidades pequenas:	2.6. Relação ou implicação com o planejamento regional:
E-1	O SIM é uma demanda de muitos municípios de pequeno porte no interior gaúcho, especialmente dos municípios localizados ao norte. Importância de profissionais veterinários concursados para garantir idoneidade ao processo, sobretudo num cenário de interesses tão particulares.	O serviço de inspeção continua sendo municipal, por meio dos consórcios os municípios solicitam a equivalência do SISB em grupo, mas continuam tendo a autonomia local, a organização como SIM, responsabilidade pelos recursos humanos através do cadastro do veterinário na esfera municipal. Os Consórcios do RS só podem ser coordenadores e não executores (questão do tribunal de contas, pois um município não pode fiscalizar o outro).

E-2	Mesmo que a Sema não estabeleça relação com os Consórcios, observam a questão dos municípios não atendidos pelo Saneamento via Estado (CORSAN), como visto na ação do departamento com o Programa “Poço legal” para regularização de poços artesianos para o abastecimento de água, realizado no final do ano de 2018. Esse programa teve como público-alvo prioritário os municípios com menos de 5 mil habitantes, comunidades com população inscrita no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico) e quilombolas.	Destacam que tantos os Comitês de Bacias quanto os COREDEs são formas de descentralização territorial das políticas públicas, ambos foram instituídos por decretos em outro contexto histórico do Estado, são regionalizações paralelas que sobrepõem e apresentam muita dificuldade na efetivação dos seus planos. “Quando funcionam, funcionam muito bem, mas a maioria esmagadora não funciona.” Também comparam o esforço mais recente de aglutinar os 28 COREDEs em 9 RFs e os 25 Comitês em 3 Regiões Hidrográficas. Apontam o benefício do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) dos Consórcios, que os Comitês não possuem. Observam que a Famurs é o canal mais direto aos municípios.
E-3	“Fundamental, principalmente pra se ajudarem nas questões que são de ordem comum, para qualificações técnicas, na busca de encontrar solução para alguns problemas que os municípios tenham, as vezes eles têm problemas muito próximos e poderiam buscar uma solução conjunta pelos Consórcios, parceria com as universidades, como eles atuam em diversas áreas, por meio de consultorias, desenvolvimentos em pesquisas de modo mais econômico para as questões que não tiverem tanta pressa. É um caminho possível. Principalmente para os pequenos que não tem tanto corpo técnico.”	Diferentemente do Comitê de Bacia e da Associação criada, observa que a conotação de força política dos Consórcios e dos COREDEs é bem estabelecida. Nos Comitês não se observa a atuação dos prefeitos, mas com a criação das agências (obtenção de recursos) esse cenário tende a se alterar, por exemplo em São Paulo a Marta Suplicy, quando prefeita, foi presidente de um Comitê de Bacia.
E-4	Nesses arranjos a desigualdade entre os municípios é muito grande, há variedade econômica, cultural. Tem casos, por exemplo, interessantes no RS de municípios fadados ao fracasso, que ficou sem passar rodovias importantes, ficou um pouco excluído, mas que se reinventaram; e outros que tiveram todas as condições de mas que mesmo assim não deram certo. Os Consórcios acabam ficando abalados porque há um compromisso, de comprometimento fiscal de cada prefeitura e tem um desequilíbrio nas evoluções dos municípios que não consegue fazer com que todos respondam da mesma forma ao Consórcio. Mas ele é interessante, pela possibilidade de juntar os municípios que de fato tem um problema em comum, mesmo unindo municípios com muita desigualdade, municípios pequeninhos, com outros pequenos, e os que já tem um comércio mais ativo e integração com outros centros urbanos.	
E-5	NI	Auxiliam na demanda dos serviços de saúde, o objetivo do convênio com a Secretaria Estadual de Saúde é “fazer a fila do SUS andar”. Outros Consórcios como o COPES é só voltado para as licitações.
E-5	No <i>Instagram</i> do Consórcio é possível ver o depoimento dos prefeitos das cidades pequenas (2 a 4 mil habitantes) eles dizem que só conseguem trabalhar na área da saúde por causa da central de medicamentos (conveniados) e pelo cadastro das consultas e exames no caso dos associados. “Os pequeninhos, nem se fala eles não sobreviveriam.” “Eles participam, reconhecem o serviço, pagam até mais em dia, são muito parceiros.”	NI
E-6	As pequenas ganham na escala, também deixam de ser refém de algumas empresas.	Não observa vínculo com os COREDEs ou Famurs, apenas com algumas secretarias como saúde.
E-7	“As cidades pequenas são a mola propulsora dos Consórcios Públicos. Um Consórcio apenas com cidades grandes não se estabelece, pois ele não vai ter o apelo necessário para dar a rotatividade e a sustentabilidade. É o inverso do que imaginamos.”	Lembra do incentivo de recursos do Governo Rigotto (2003-2007). Destaca o papel indutor da Secretaria Estadual de Saúde. Menciona o potencial do Consórcio no registro do SISBI: “Os produtos só eram comercializados livremente na feira agropecuária da Expointer.”

SEÇÃO 3 – COMENTÁRIOS GERAIS		
ID	3.1. Eficiência e articulação dos Consórcios Públicos na política de planejamento regional:	3.2. Sugestões aos processos de cooperação interfederativa ou algum outro aspecto para destacar:
E-1	Os Consórcios coordenadores são como um braço do MAPA na região, auxiliam a padronizar a documentação (lei, decreto, instruções normativas da inspeção), na implementação dos programas e na organização da força de trabalho – médicos veterinários concursados; também podem ser responsáveis por programas de educação sanitária, de combate à clandestinidade, de coleta de amostras para manter a qualidade. Os Consórcios executores podem exercer as tarefas de fiscalização e inspeção, porque possuem um quadro de funcionários devidamente concursados; garantem segurança jurídica e atuam como um único ente federativo.	Os municípios em bloco conseguem resolver de modo mais efetivo e com maior eficiência a regulamentação do SIM e suas equivalências estadual e federal; uma conquista de vantagens, mas também responsabilidades. Dentro de cada consórcio deve ter um quadro de funcionários capacitado, assim como em cada município, é fundamental a realização de concurso para atividade do Estado, em prol da defesa do consumidor e não do empresário. Apenas o serviço de um concursado é capaz de garantir seriedade ao processo, assim os produtos conquistam o mercado externo por exemplo.
E-2	O novo marco do Saneamento de 2020 criou uma figura <i>sui generis</i> , que não é nem um convênio nem um consórcio, são unidades regionais de saneamento básico, cuja função não é prestar o serviço e sim gerir, fazer o exercício da titularidade. Planejar, fiscalizar, um controle social de modo mais integrado. Como se fosse um “Consórcio light”. Como era um pouco a função das Regiões Metropolitanas que também não funcionaram na verdade.	Em relação a organização do Conselho de Recursos Hídricos do Rio Grande do Sul, apontam que as Agências de Região Hidrográfica ainda não foram instituídas desde a lei de 1994, elas prestariam o apoio técnico aos Comitês de Bacias e recolheram a cobrança. Destacam que a outorga [instrumento de gerenciamento da distribuição dos recursos hídricos] é área que mais avançou.
E-3	Em geral o tipo de obra para a gestão dos recursos hídricos, não tem aquela fita vermelha “sexy” de inauguração. Pra atrair recursos e interesses é preciso fazer muita coisa, mostrar os resultados. Agora com o agravamento dos problemas ambientais no Estado, que oscilam entre estiagens (El Niño) e inundações (La Niña), há possibilidade de um olhar mais atento para a questão das águas. O principal desafio é a questão da gestão integrada, ela está na lei, em várias leis. Mas na prática não se encontra muita coisa feita em relação aos problemas comuns, que reúna os atores, e faça uma mobilização social adequada. Por exemplo, o que mais vemos são várias secretarias que tratam de um mesmo problema, mas não conversam entre si. A integração é um exercício que precisamos ter mais práticas e compartilhar mecanismos de sucesso, até mesmo dentro dos Consórcios, é preciso fazer o desenho do território, para saber com quem devemos tratar, compreender os envolvidos, aproveitar o que já foi produzido. As universidades são grandes laboratórios, podem testar soluções sem custos tão altos. Outra questão fundamental é ouvir, as pessoas geralmente só querem falar, isso faz parte de uma maturidade política.	
E-4	A regionalização influenciada pelo IBGE, dos polos urbanos e das regiões de influência das cidades, na perspectiva de que o urbano orienta o rural, não está errada, mas é apenas um lado da realidade. Precisamos avançar nos processos de compreensão das regionalizações, entender como as cidades dependem do campo, de onde vem as pessoas que consomem os serviços mais sofisticados nas cidades.	
E-5	NI NI	
E-6	“Os Consórcios tem que fazer vínculo com o governo federal, [...] esse ano pela primeira vez o Consórcio x fez um almoço com a bancada federal, acho que participaram entre 14-18 Deputados, [...] espero que esse passo permaneça, porque se não fizerem esses vínculos, não trouxeram deputados e ministros federais, não vão receber recursos, e os consórcios vivem de política e se não fizer esse elo com a política, vão ficar só comprando medicamentos.”	O importante do consórcio é fazer gestão.
E-7	“Todo Consórcio na sua concepção deveria criar um banco de dados onde ele pudesse ter tudo que acontece dentro dos municípios e do que ele tem sobre o seu escopo, e esse banco de dados	Tem um arcabouço enorme de atuação para os Consórcios Públicos. “Pretendemos começar a trabalhar com crédito de carbono agora.”

<p>ofereceria informações importantes para fazer os projetos que poderiam ser desencadeados nas regiões.” “Os deputados também poderiam acrescentar algo a mais para os Consórcios, à exemplo da bancada pró-consórcio.”</p>	
--	--

APÊNDICE I – RESPOSTAS QUESTIONÁRIOS ENTIDADES E ÓRGÃOS PÚBLICOS (RS)

SEÇÃO 1 – CARACTERIZAÇÃO DA ENTIDADE/ÓRGÃO PÚBLICO																																								
ID	1.1. Identifique qual sua entidade ou órgão público – 1.2. Identifique a região/setor da entidade ou órgão público, e qual o seu cargo ou função?	1.3. Qual seu tempo de atuação?																																						
1	COREDE – Serra	De 5 a 10 anos																																						
2	METROPLAN	Mais que 25 anos																																						
3	COREDE – Campanha. Presidente	De 5 a 10 anos																																						
4	COREDE – Litoral Norte. Presidente	De 5 a 10 anos																																						
5	COREDE – Sul	Mais que 25 anos																																						
6	COREDE – Metropolitano Delta do Jacuí. Secretária	De 15 a 20 anos																																						
7	COREDE – Paranhana Encosta da Serra	De 20 a 25 anos																																						
8	COREDE – Serra. Presidente	De 5 a 10 anos																																						
9	COREDE	De 5 a 10 anos																																						
10	COREDE – Rio da Várzea. Presidente	Até 5 anos																																						
11	Associação de Município – AMESNE	De 15 a 20 anos																																						
12	COREDE – Codemau. Presidente	De 15 a 20 anos																																						
13	Associação de Município Vale germânico. Secretária executiva	De 10 a 15 anos																																						
ID	1.4. Quais processos de cooperação interfederativa você identifica no Estado do Rio Grande do Sul?																																							
1	Em infraestrutura, na saúde, educação, segurança, assistência social.																																							
2	Na área de atuação da METROPLAN - PAC Prevenção de Cheias e Convênio METROPLAN/DNIT já concluído.																																							
3	Participação na formulação do orçamento público do Estado através da elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento.																																							
4	Poucos. O mais expressivo é a Consulta Popular.																																							
5	Vários entre o Estado e municípios!																																							
6	Consulta Popular.																																							
7	Exclusivamente a consulta popular.																																							
8	Consulta Popular, Consórcios Municipais, Inovação, Saúde, Educação, Segurança, Meio Ambiente e Urbanismo.																																							
9	Associações regionais de municípios, COREDEs, PROSINOS RS, Comitê Sinos.																																							
10	Consórcios públicos, convênios, cooperações técnicas, contratos.																																							
11	Associação Municipal, Consórcio, COREDE (praticamente mesmos 37 municípios), regional da saúde (municípios a mais), Atua Serra (outra entidade).																																							
12	Consulta Popular; regiões funcionais; Inova RS; Fóruns de Desenvolvimento, etc.																																							
13	Repasse para consórcio público para contratação de consultas e exames, para alguns consórcios não é o caso do nosso ainda por questões burocráticas.																																							
Gráfico dos processos de cooperação interfederativa identificados pelos COREDES																																								
<table border="1" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <caption>Dados do Gráfico</caption> <thead> <tr> <th>Processo</th> <th>Número de Respostas</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>Convênios</td><td>1</td></tr> <tr><td>Contratos</td><td>1</td></tr> <tr><td>Orçamento Público do Estado</td><td>1</td></tr> <tr><td>Plano Estratégico de Desenvolvimento</td><td>1</td></tr> <tr><td>Fóruns de Desenvolvimento</td><td>1</td></tr> <tr><td>COREDES</td><td>1</td></tr> <tr><td>Associações regionais de municípios</td><td>1</td></tr> <tr><td>Cooperações técnicas</td><td>1</td></tr> <tr><td>Urbanismo</td><td>1</td></tr> <tr><td>Meio Ambiente</td><td>1</td></tr> <tr><td>Infraestrutura</td><td>1</td></tr> <tr><td>Assistência Social</td><td>1</td></tr> <tr><td>Segurança</td><td>2</td></tr> <tr><td>Saúde</td><td>2</td></tr> <tr><td>Educação</td><td>2</td></tr> <tr><td>Inovação (Inova RS)</td><td>2</td></tr> <tr><td>Consórcios Municipais</td><td>2</td></tr> <tr><td>Consulta Popular</td><td>3</td></tr> </tbody> </table>			Processo	Número de Respostas	Convênios	1	Contratos	1	Orçamento Público do Estado	1	Plano Estratégico de Desenvolvimento	1	Fóruns de Desenvolvimento	1	COREDES	1	Associações regionais de municípios	1	Cooperações técnicas	1	Urbanismo	1	Meio Ambiente	1	Infraestrutura	1	Assistência Social	1	Segurança	2	Saúde	2	Educação	2	Inovação (Inova RS)	2	Consórcios Municipais	2	Consulta Popular	3
Processo	Número de Respostas																																							
Convênios	1																																							
Contratos	1																																							
Orçamento Público do Estado	1																																							
Plano Estratégico de Desenvolvimento	1																																							
Fóruns de Desenvolvimento	1																																							
COREDES	1																																							
Associações regionais de municípios	1																																							
Cooperações técnicas	1																																							
Urbanismo	1																																							
Meio Ambiente	1																																							
Infraestrutura	1																																							
Assistência Social	1																																							
Segurança	2																																							
Saúde	2																																							
Educação	2																																							
Inovação (Inova RS)	2																																							
Consórcios Municipais	2																																							
Consulta Popular	3																																							

ID	1.5. Quais as influências e efeitos destas iniciativas nas regionalizações do Estado?
1	É determinante. Mas, talvez, com má alocação de recursos.
2	São trabalhos circunscritos a unidades regionais já estabelecidas: a RMPA e AULINOR.
3	Melhor aplicação do recurso público.
4	Ainda pouco expressivas.
5	Quanto mais robusta a cooperação entre estes dois membros, maior a possibilidade de desenvolvimentos das regiões.
6	Desenvolvimento regional e fortalecimento da democracia participativa.
7	Praticamente nula.
8	É decisiva podendo gerar resultados positivos e negativos nas regionalizações do Estado.
9	Colaboram para o desenvolvimento local, regional, fortalecem cadeias produtivas, iniciativas de políticas públicas, e fortalecimento da sociedade civil.
10	Identifica-se o fortalecimento regional através da integração entre os Estados, melhorando as políticas de desenvolvimento a fim de diminuir as desigualdades regionais.
11	Bastante coisa, federalização da 444, movimento para a estruturação das pontes da enchente, evitar o ICM, na pandemia ajudaram muito várias empresas para não fecharem, na saúde, as demandas surgem nas reuniões.
12	Maior aproximação das regiões e das diferentes entidades, órgãos públicos e iniciativa privada.
13	-
ID	1.6. Sua entidade/órgão público possui relação com algum Consórcio Público?
1	Sim, com o CISGA.
2	Salvo engano, a figura do Consórcio não se aplica às funções da METROPLAN.
3	Sim.
4	-
5	Sim, o COREDE-SUL desenvolve algumas ações junto com o Consórcio do Extremo Sul.
6	Não.
7	-
8	Sim. Em discussões de temas regionais. Mas m recentemente, na estruturação de um plano inovador na área dos resíduos urbanos, constituindo, conjuntamente, a governança do projeto.
9	SIM, PROSINOS.
10	Sim, com o Consórcio de Saúde Intermunicipal.
11	Sim, CISGA.
12	Sim.
13	Sim CPSINOS
SEÇÃO 2 – AVALIAÇÃO DO(S) CONSÓRCIO(S) PÚBLICO(S)	
ID	2.1. Cite as principais finalidades de atuação e serviços prestados pelo(os) Consórcio(s) Público(s):
1	Saúde e maio ambiente (em minha opinião).
2	Aquisição de materiais relacionados a saúde pública e deposição de resíduos sólidos.
3	Apoio à agricultura, pecuária e programas da área.
4	-
5	Execução de projeto com recursos da Consulta Popular na área da agricultura familiar.
6	-
7	Saúde e infraestrutura.
8	Compras e arranjos institucionais para decisões mais complexas.
9	Trabalho com COREDEs, não com consórcios, porém, eles otimizam esforços e investimentos e causas comuns, como reciclagem lixo, combate efeitos climáticos e políticas públicas (saúde, assistência).
10	Saúde.
11	Ajuda na compra, pegam os preços mais baratos. Serviço empresa reciclagem do lixo, em Caxias do Sul.
12	Iniciou como sendo da saúde e hoje atua em várias áreas, inclusive recentemente encaminhou planos de trabalho para implementar as ações do turismo votados via Consulta Popular.
13	Saúde.
ID	2.2. Em quais municípios ou regiões do Estado estas ações se destacam?
1	Em 22 municípios consorciados no COREDE SERRA/AMESNE.
2	Na Região Metropolitana de Porto Alegre. o Consórcio PRÓ-SINOS, vincula os municípios pertencentes a Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos.
3	Aceguá, Candiota, Hulha Negra, Piratini, Herval e Pedras Altas.
4	-
5	Região Sul.

6	-																																																								
7	Nordeste, central e vale do Rio Pardo.																																																								
8	Em 26 municípios da região do COREDE Serra.																																																								
9	Vale dos Sinos conheço, mas nas demais regiões sei que existem, não saberia dizer quais e seus nomes.																																																								
10	Engenho Velho, Dois Irmãos das Missões, São Pedro das Missões, São José das Missões, Sagrada Família, Ronda Alta, Novo Xingú, Palmeira das Missões, Constantina, Boa Vista das Missões, Cerro Grande, Frederico Westphalen, Jaboticaba, Lajeado do Bugre e Novo Barreiro.																																																								
11	Nova Roma do Sul montaram uma associação para construção de ponte, sem depender do estado. Prefeito é o presidente da AMESNE. Pronta em 15 dias. Importância para a economia do município.																																																								
12	Na região do COREDE Médio Alto Uruguai.																																																								
13	Nos 8 municípios participantes.																																																								
ID	2.3. Como observa o acompanhamento dos investimentos realizados pelos Consórcio(s) Público(s)?																																																								
1	Desconheço.																																																								
2	Não acompanho as ações e investimentos.																																																								
3	Através dos Órgãos de gestão e controle público dos municípios participantes.																																																								
4	-																																																								
5	O desempenho é bom, mas ainda precisa melhorar a estrutura para ampliar as atividades.																																																								
6	-																																																								
7	Adequado																																																								
8	O nível de informação ainda não é satisfatório.																																																								
9	Boas, porém insuficientes.																																																								
10	-																																																								
11	A associação não acompanha essa contabilidade.																																																								
12	Com transparência e participação ativa dos prefeitos da região																																																								
13	Nosso consórcio só faz a gestão das atas de RP é um consórcio pequeno, novo ainda.																																																								
ID	2.4. Como avalia o(s) Consórcio(s) Público(s), em uma escala de 1 a 5. (sendo que 1 representa insatisfeito e 5, satisfeito).																																																								
	<table border="1"> <thead> <tr><th></th><th>Alcance dos objetivos e metas</th><th>Gestão dos recursos financeiros</th><th>Participação da sociedade</th></tr> </thead> <tbody> <tr><td>1</td><td>3</td><td>3</td><td>2</td></tr> <tr><td>2</td><td>3</td><td>3</td><td>3</td></tr> <tr><td>3</td><td>4</td><td>4</td><td>2</td></tr> <tr><td>4</td><td>-</td><td>-</td><td>-</td></tr> <tr><td>5</td><td>4</td><td>5</td><td>4</td></tr> <tr><td>6</td><td>-</td><td>-</td><td>-</td></tr> <tr><td>7</td><td>4</td><td>4</td><td>3</td></tr> <tr><td>8</td><td>3</td><td>3</td><td>2</td></tr> <tr><td>9</td><td>3</td><td>3</td><td>3</td></tr> <tr><td>10</td><td>5</td><td>5</td><td>4</td></tr> <tr><td>11</td><td>5</td><td>5</td><td>5</td></tr> <tr><td>12</td><td>4</td><td>4</td><td>4</td></tr> <tr><td>13</td><td>5</td><td>5</td><td>5</td></tr> </tbody> </table>		Alcance dos objetivos e metas	Gestão dos recursos financeiros	Participação da sociedade	1	3	3	2	2	3	3	3	3	4	4	2	4	-	-	-	5	4	5	4	6	-	-	-	7	4	4	3	8	3	3	2	9	3	3	3	10	5	5	4	11	5	5	5	12	4	4	4	13	5	5	5
	Alcance dos objetivos e metas	Gestão dos recursos financeiros	Participação da sociedade																																																						
1	3	3	2																																																						
2	3	3	3																																																						
3	4	4	2																																																						
4	-	-	-																																																						
5	4	5	4																																																						
6	-	-	-																																																						
7	4	4	3																																																						
8	3	3	2																																																						
9	3	3	3																																																						
10	5	5	4																																																						
11	5	5	5																																																						
12	4	4	4																																																						
13	5	5	5																																																						
ID	2.5. Como observa a relação das cidades pequenas no(s) Consórcio(s) Público(s)? (Formas de participação, benefícios, contribuições, etc.)																																																								
1	Desconheço essa particularidade. Mas, acho que o CONSÓRCIO está distante da sociedade. Sua relação é com as Municipalidades. Os benefícios estariam na economicidade de recursos financeiros e em articulação para projetos coletivos entre os municípios, tais como, elaboração do Plano Diretor de forma conjunta; ações na área do meio ambiente; nas compras de insumos, materiais, etc																																																								
2	Não acompanho as ações, mas vejo como um grande recurso para o desenvolvimento dos pequenos municípios.																																																								
3	Uma das mais eficientes formas de captação de recursos																																																								
4	-																																																								
5	Nos consórcios que eu conheço os principais beneficiados são os pequenos municípios. O desenvolvimento e a realização dos projetos somente são concretizados pela capacidade operacional dos consórcios. Muitos municípios não dispõem de equipes técnicas com experiência e habilidade para a gestão de projetos.																																																								
6	-																																																								
7	Excelente																																																								

8	Os municípios pequenos se beneficiam mais do que os maiores, especialmente nas compras públicas, pois há uma grande economicidade de recursos na compra de medicamentos ou outros serviços. Os municípios manifestam sua demanda e o consórcio realiza a compra com entrega em cada localidade.
9	Penso que são as maiores interessadas e beneficiadas
10	É positiva, os consórcios permitem que essas cidades, que muitas vezes possuem recursos limitados, compartilhem serviços e atividades. As formas de participação das cidades pequenas nos consórcios são variadas. Em alguns casos, as cidades participam de forma direta, com seus próprios representantes na assembleia geral do consórcio. Em outros casos, as cidades participam de forma indireta, por meio de associações ou federações de municípios.
11	Participam bastante.
12	Muito boa e auxilia muito os gestores
13	Algumas ainda tem receios na participação, sendo que são as mais beneficiadas!
ID	2.6. O(s) Consórcio(s) Público(s) apresenta(m) alguma relação ou implicação com o planejamento regional do RS?
1	Participa. Na elaboração de planos regionais.
2	A razão da existência do planejamento regional e reduzir disparidades entre municípios de uma mesma região e favorecer seu desenvolvimento integrado. Entendo que a possibilidade de ações conjuntas que impliquem em maior racionalidade, favorece o seu desenvolvimento.
3	Não necessariamente não.
4	-
5	Sim, os Consórcios são fontes de informações importantes sobre os municípios de sua área de abrangência.
6	-
7	Não, são voltados ao interesse dos municípios participantes.
8	De alguma forma, mas ainda incipiente. Participando de Conselhos e reuniões.
9	Deveria ser mais ampla e mais participativa.
10	Sim, promovendo a integração regional; fortalece a capacidade de gestão dos municípios e contribui para o desenvolvimento econômico e social da região.
11	Não.
12	Na verdade, é tido como uma ótima opção para implementar políticas públicas das diferentes áreas nas regiões, estando inclusive como uma das estratégias no plano estratégico da região funcional 9 o fortalecimento dos consórcios públicos intermunicipais.
13	Não sei.
ID	2.7. Considera que a dinâmica político-partidária interfere no funcionamento do Consórcio?
1	Não sei.
2	Não saberia responder em que medida ocorre essa interferência.
3	Não.
4	-
5	No caso do Consórcio do Extremo Sul não se percebe nenhuma interferência mais expressiva. A direção do Consórcio tem sido desempenhada por dirigente de diferentes partidos políticos, tanto de direita quanto de esquerda.
6	-
7	Sim, mas depende muito da qualificação pessoal dos prefeitos.
8	Não interfere, diretamente.
9	A política está presente em todas as entidades, organizações e na sociedade como um todo, inclusive nos consórcios.
10	Sim, os partidos políticos exercem influência sobre os representantes dos municípios que participam do consórcio, o que pode levar a conflitos e divergências.
11	Não. Nem na associação.
12	Na minha visão não, os que acompanho na região a sempre uma boa participação e envolvimento dos gestores de todos os partidos, inclusive fazendo alguns rodízios em cargos e funções.
13	No nosso não.
SEÇÃO 3 – COMENTÁRIOS GERAIS	
ID	3.1. Como os Consórcios Públicos poderiam ser mais eficientes e articulados a uma política de planejamento regional?
1	Sendo mais aberto, tirando o foco da missão de "economicidade" dos municípios; é provável que haja necessidade de realização de Fóruns visando atribuir aos Consórcios uma missão maior àquela que foram criados. subir novos degraus. De toda forma, limitam-se aos municípios filiados, pois acabam não representando uma região como um

	todo. Mas, entendo, sim, que devem se abrir e se colocar à serviço da população. A visão ainda é focada “para dentro” e não para a sociedade. Funcionam como se fosse departamento de compras das prefeituras.
2	Antes da criação de um consórcio entre municípios, os órgãos estaduais de atuação no território deveriam ser ouvidos, através de manifestações técnicas.
3	Se fossem mais integrados com a Associação de Municípios e o COREDE.
4	A eficiência está ligada a participação regional dos municípios, para além de seus limites territoriais.
5	Ter uma equipe técnica maior para conseguir participar dos espaços de planejamento regional, mas principalmente, se guiaram pelo Plano Estratégico de Desenvolvimento das Regiões onde atuam.
6	Mediante instituição de um observatório dos projetos que estão incumbidos de executar.
7	Se desenvolvesse uma visão regional dos problemas e necessidades da própria região
8	Participando do processo de elaboração dos Planos de Desenvolvimento (como já faz) e participando das reuniões da elaboração do PPA/RS.
9	Organizando-se melhor, unir-se, cobrar dos governos estaduais que, especialmente na última década, preferem uma política municipalista e clientelista. O legislativo com as emendas de parlamentares é outro sério entrave pois fomenta o “toma lá, dá cá”.
10	Por meio das seguintes ações, fortalecimento da capacidade técnica e gerencial, institucionalização da gestão, transparência e integração com as políticas públicas.
11	Mais participação de outras entidades (UCS, UNIVATES na outra regional), não depender só dos prefeitos.
12	Primeiramente tendo a mesma estrutura/ Área de atuação COREDE/Consórcio e posteriormente, com maior articulação e fortalecimento das ações desenvolvidas por ambas as entidades, pois uma complementa a outra, o COREDE tem a função de planejar, articular e o consórcio em implementar e desenvolver as ações planejadas.
13	Com mais investimentos do estado e sendo ouvidos pelo estado.
ID	3.2. Gostaria de mencionar sugestões aos processos de cooperação interfederativa ou algum outro aspecto que considere importante para destacar os processos de regionalização do Estado?
1	No momento da elaboração do PPA o Governo deveria realizar fóruns nas regiões dos COREDEs com a presença das instituições da sociedade civil organizada. Ou convidar os COREDEs no momento de sua elaboração para reuniões em POA.
2	Eu necessitaria estudar e conhecer mais o instrumento dos consórcios e das experiências pelas quais passaram os entes federativos consorciados.
3	-
4	Integração e visão regional, para fortalecimento dos municípios como um todo.
5	Sim, o retorno do programa de Cooperação entre o Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional e as regiões identificadas como de baixo dinamismo ou estagnadas, segundo os critérios de elegibilidade do MIDR, retomando a atuação em múltiplas escalas, adotadas pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional a partir de 2007.
6	-
7	-
8	Os principais Ministérios e/ou Secretarias Estaduais deveriam realizar reuniões por Região Funcional, convidando todas as instituições que atuam com planejamento, inclusive os COREDEs, para compreender as diretrizes e programas visando estabelecer processos de cooperação mais complexos e resolutivos, em todas as áreas.
9	Trabalhar e fomentar mais a cooperação entre os entes federativos, todos, pois a polarização política está dificultando um ambiente de cooperação
10	Fortalecimento da articulação entre os entes federados, incentivo à participação da sociedade civil, investimento em infraestrutura e tecnologia e promoção do desenvolvimento econômico e social.
11	Abrangem 37 de Marau até São Marco. Se destacam pela economia dos municípios, perante a CNM e a FAMURS.
12	-
13	Ouvir mais os prefeitos.

APÊNDICE J – RESPOSTAS QUESTIONÁRIOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS (RS)

SEÇÃO 1 – CARACTERIZAÇÃO DO CONSÓRCIO PÚBLICO		
ID	1.1. Identifique o nome do Consórcio Público e seu município-sede:	
1	Consórcio Intermunicipal de Resíduos Sólidos.	
2	Consórcio Intermunicipal de Serviços do Vale do Taquari.	
3	Consórcio Intermunicipal de Gestão de Resíduos Sólidos (CIGRES) – Seberi/RS.	
4	Consórcio Intermunicipal de Gestão Multifuncional (CITEGEM) – Bom Progresso/RS.	
5	Consórcio Público de Desenvolvimento Turístico do Complexo de Cânions Josafaz – São Francisco De Paula/RS.	
6	Consórcio Intermunicipal de Saúde do Grande Sarandi – Nova Boa Vista/RS.	
7	Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Região Campos de Cima da Serra.	
8	Consorcio Intermunicipal Vale do Jacuí – Sobradinho/RS.	
9	CISGA – Garibaldi/RS.	
10	Consórcio Público Intermunicipal do Alto Uruguai (CIRAU) – Erechim/RS.	
11	Consorcio Intermunicipal de Saúde (COIS).	
12	AMLINORT – Palmares do Sul/RS.	
13	Consorcio de Saúde Intermunicipal (CONSIM) – Palmeira Das Missões/RS.	
14	Consórcio Intermunicipal de Infraestrutura Rodoviária Urbana e Rural – Três Cachoeiras/RS.	
15	Consórcio Rota do Yucumã – Três Passos/RS.	
16	Consórcio Intermunicipal de Resíduos Sólidos (CRESU).	
17	Consórcio Público Fronteira Noroeste (COFRON) – Santa Rosa/RS.	
18	Consórcio Intermunicipal do Vale do Rio Cai (CISCAI) – Montenegro/RS.	
19	Consórcio Intermunicipal de Gestão Ampliada da Região Carbonífera (CIGA) – São Jerônimo/RS.	
20	Consórcio Público da Associação dos Municípios do Vale do Rio dos Sinos – Novo Hamburgo/RS.	
21	CIRAU – Erechim/RS.	
22	Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Região dos Campos de Cima da Serra (Condesus).	
23	Consórcio Intermunicipal da Região Centro RS (CIRC) – Santa Maria/RS.	
24	Consórcio de Desenvolvimento Sustentável da Quarta Colônia (Condesus).	
25	Consórcio Público Intermunicipal para Assuntos Estratégicos do G8.	
26	Consórcio Intermunicipal Esmeralda Pinhal da Serra – Pinhal da Serra/RS.	
27	Consórcio Intermunicipal da Região Nordeste do RS.	
28	Consórcio Intermunicipal de Serviços do Vale do Rio Pardo – CISVALEd	
29	Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável Caminho das Origens – Santiago/RS.	
30	Extremo Sul – Pelotas/RS.	
ID	1.2. Qual seu cargo ou função no Consórcio?	1.3. Qual seu tempo de atuação no Consórcio Público?
1	Secretaria executiva	Até 5 anos
2	Coordenadora de gestão e planejamento	De 10 a 15 anos
3	Engenheiro	De 10 a 15 anos
4	Responsável técnica	De 10 a 15 anos
5	Responsável operacional	Até 5 anos
6	Diretor executivo.	Até 5 anos
7	Turismólogo - coordenador do setor de turismo	Até 5 anos
8	Secretário executivo	Até 5 anos
9	Diretor executivo	De 5 a 10 anos
10	Coordenadora de projetos	Até 5 anos
11	Secretário executivo	De 15 a 20 anos
12	Ex presidente do consórcio de saúde	De 5 a 10 anos
13	Diretor executivo	De 15 a 20 anos
14	Coordenadora de projetos	Até 5 anos
15	Turismóloga	Até 5 anos
16	Secretária executiva	Até 5 anos
17	Procurador jurídico	Mais que 25 anos
18	Diretor	Até 5 anos
19	Assessor jurídico	Até 5 anos
20	Pregoeira	Até 5 anos
21	Coordenador	De 5 a 10 anos
22	Diretora executiva	De 10 a 15 anos

23	Coordenador executivo	De 10 a 15 anos
24	Oficial administrativo - gestora de projetos	
25	Vice prefeito	De 10 a 15 anos
26	Assessora contábil	Até 5 anos
27	Diretora executiva	De 5 a 10 anos
28	Diretor executivo	De 5 a 10 anos
29	Auditora	Até 5 anos
30	Secretário executivo	De 10 a 15 anos

Gráfico do cargo ou função dos respondentes no Consórcio Público.

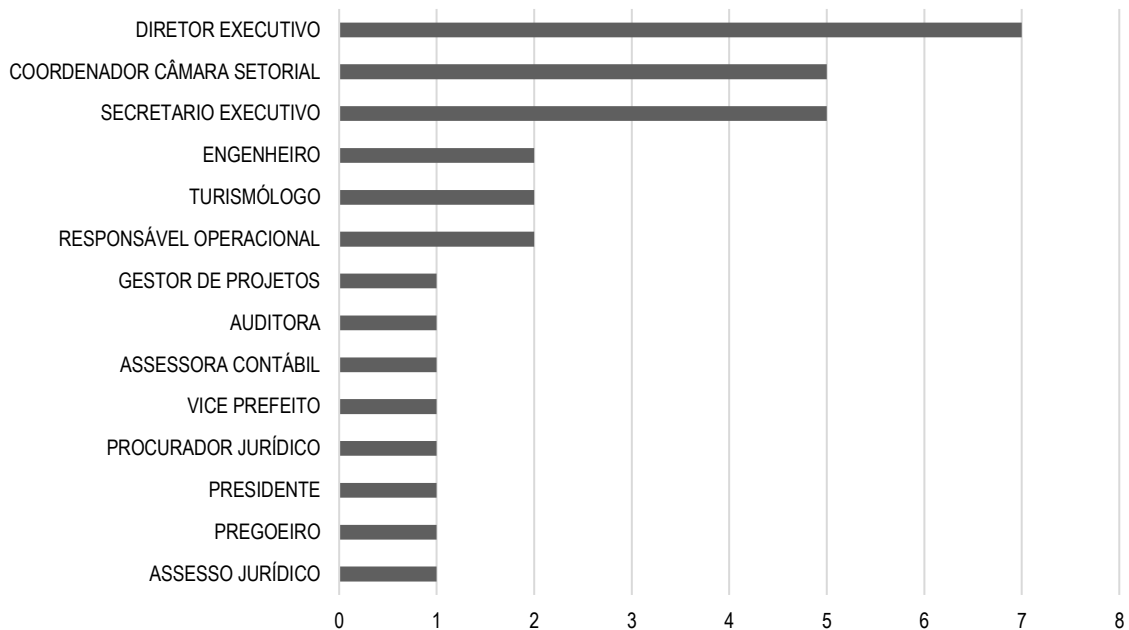
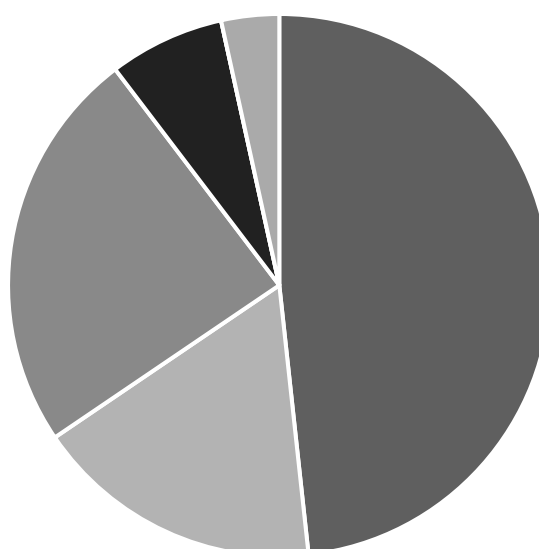


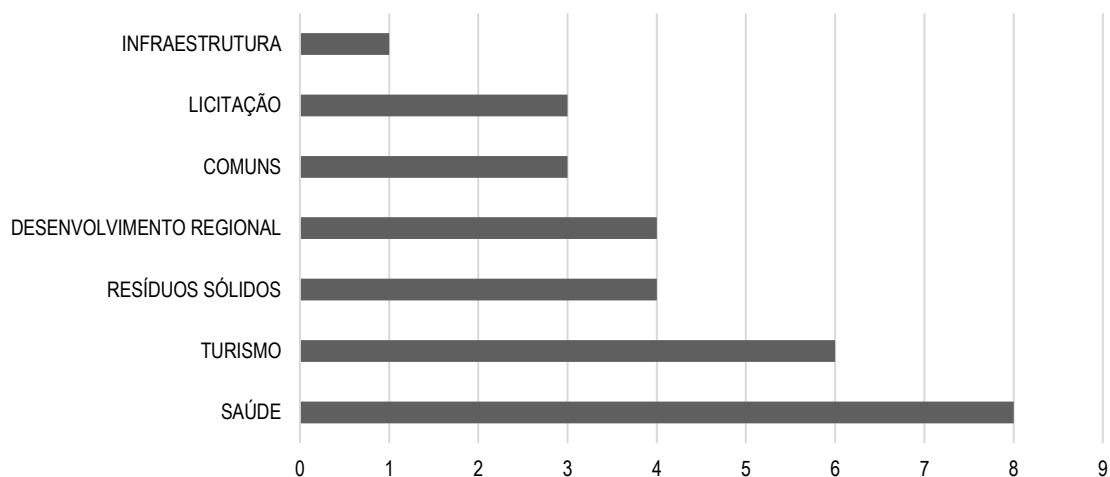
Gráfico do tempo de atuação dos respondentes no Consórcio Público



- Até 5 anos
- De 5 a 10 anos
- De 10 a 15 anos
- De 15 a 20 anos
- De 20 a 25 anos
- Mais que 25 anos

ID	1.4. Quais foram as motivações iniciais para criação do Consórcio Público? [SÍNTESE]
1	Interesse comuns entre municípios. [comuns]
2	Auxiliar nas demandas da saúde. [saúde]
3	Efetuar disposição dos resíduos sólidos de maneira adequada. [resíduos sólidos]
4	Alternativa próxima aos municípios da região para destinação adequada dos resíduos, fim dos lixões, fomento à reciclagem e compostagem. [resíduos sólidos]
5	Exploração de turismos nos cânions localizados no Josafaz. [turismo]
6	O desenvolvimento, fortalecimento e organização do sistema regional de saúde, otimizando recursos financeiros, tecnológicos e humanos. [saúde]
7	Desenvolvimento regional sustentável. [desenvolvimento regional]
8	Resolução de demandas e dificuldades em comum pelos municípios. [comuns]
9	Compras compartilhadas, buscar economicidade, e desenvolver projetos de âmbito regional. (meio ambiente, turismo, agricultura, segurança pública). [licitação]
10	Necessidade dos municípios da região em adquirir os objetos licitados por um valor mais em conta. [licitação]
11	Buscar consultas especializadas e exames de média e alta complexidade. [saúde]
12	Beneficiar nossa região e fortalecer. [desenvolvimento regional]
13	A dificuldade dos municípios em acessar serviços de média e alta complexidade via sus. [saúde]
14	Infraestrutura em rodovias urbana e rural para crescimento no turismo. [infraestrutura] [turismo]
15	Desenvolvimento regional do turismo. [desenvolvimento regional] [turismo]
16	Atender demanda dos municípios.
17	Associativismo na esfera governamental.
18	Necessidade dos municípios.
19	Saúde. [saúde]
20	Maior integração entre os municípios da região, assim como melhorar o poder de compra. [licitação]
21	Necessidade de organização corporativa dos municípios e buscar atender demandas coletivas e com preços compensatórios. [licitação]
22	Desenvolvimento turístico. [turismo]
23	Compras de serviços de saúde. [saúde]
24	Interesse comuns entre municípios. [comuns]
25	Auxiliar nas demandas da saúde. [saúde]
26	Efetuar disposição dos resíduos sólidos de maneira adequada. [resíduos sólidos]
27	Alternativa próxima aos municípios da região para destinação adequada dos resíduos, fim dos lixões, fomento à reciclagem e compostagem. [resíduos sólidos]
28	Exploração de turismos nos cânions localizados no Josafaz. [turismo]
29	O desenvolvimento, fortalecimento e organização do sistema regional de saúde, otimizando recursos financeiros, tecnológicos e humanos. [saúde]
30	Desenvolvimento regional sustentável. [desenvolvimento regional]

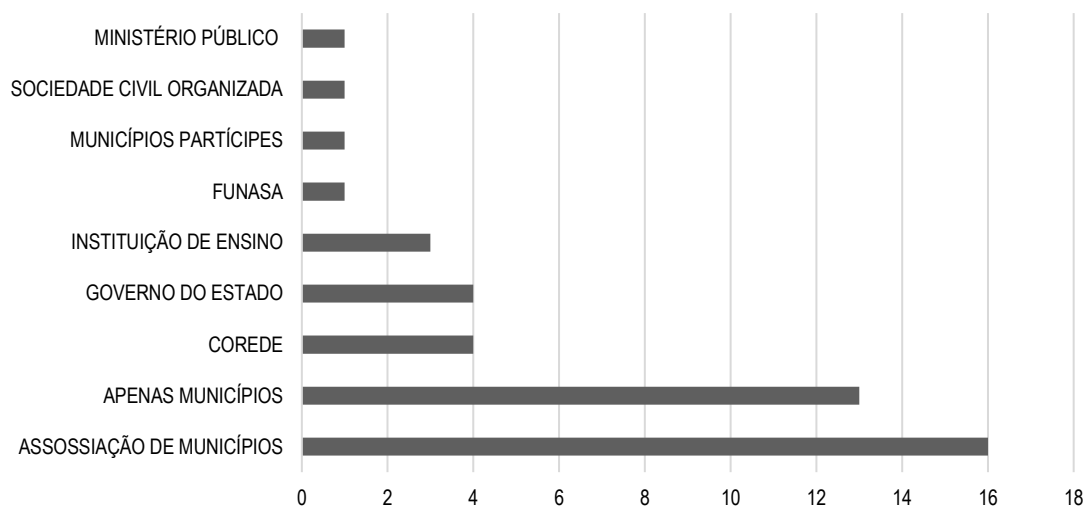
Gráfico das motivações iniciais para criação dos Consórcios Públicos



ID	1.5. Quais órgãos públicos ou entidades se envolveram nessa criação?	1.6. Hoje, como é a relação do Consórcio com estes órgãos públicos ou entidades? Cite as relações existentes ou quais poderiam ser realizadas.
1	Se envolveram apenas os entes municipais.	Parceria.
2	COREDE, instituição de ensino.	Mantem boa relação.
3	Governo do estado, associação de municípios, municípios e ministério público.	Muito boa.
4	Associação de municípios, FUNASA.	O recurso federal fez parte da instalação do consórcio, no ano 2000. Posteriormente o empreendimento vem funcionando com verbas de seus entes consorciados.
5	Se envolveram apenas os entes municipais.	As decisões são tomadas em reuniões com participação de ambos os municípios consorciados.
6	Se envolveram apenas os entes municipais, não sabe responder.	
7	Governo do estado, se envolveram apenas os entes municipais.	O consórcio se relaciona com a sociedade, instituições de ensino, COREDE, governo do estado e associação de municípios, todos eles com algum tipo de relação. Ex.: no turismo, a relação com o estado se dá através da SETUR. O consórcio participa de eventos no país todo dentro do estande da SETUR (espaço disponibilizado gratuitamente para a região).
8	Associação de municípios.	A relação é próxima sempre no intuito de resolver questões municipais a nível de região.
9	Se envolveram apenas os entes municipais.	Hoje ação conjunta com COREDE - Serra, Associação de Municípios - AMESNE, e governo do estado (várias secretarias). AGCONP - espaço de interação com demais CPI. CNM e união europeia através do projeto inova juntos. E convenio com ministério federal da agricultura e meio ambiente sendo desenvolvido.
10	Associação de municípios.	A relação é muito boa, inclusive o consórcio divide o mesmo local da associação.
11	Se envolveram apenas os entes municipais.	O consórcio é um grande parceiro dos municípios.
12	Se envolveram apenas os entes municipais.	Fazem atendimento a nossos municípios, atendimento de saúde, consultas, exames.
13	Se envolveram apenas os entes municipais.	Hoje nossa relação é boa, tanto que hoje além dos serviços de média e alta complexidade também estamos realizando outros serviços conforme demanda dos municípios, ex. Compra de material ambulatorial, medicamentos, EPIS.
14	Governo do estado, associação de municípios.	Ótima, foi viabilizado através do nosso consórcio interlocução com o país da Eslováquia e o estado do rs.
15	COREDE, associação de municípios, instituição de ensino.	Existe uma boa parceria com a associação de municípios e o COREDE da região. Hoje as ações do consórcio estão mais voltadas aos municípios.
16	Se envolveram apenas os entes municipais.	Social/financeira.
17	Associação de municípios, municípios partícipes.	Consta as relações do objeto do contrato de constituição.
18	Associação de municípios.	Nossa relação é direta e exclusiva com os municípios consorciados.
19	Se envolveram apenas os entes municipais.	Boa.
20	Associação de municípios.	Os municípios, ainda que não todos, fazem parte também do consórcio, sempre tentando alinhar os interesses dos municípios consorciados.
21	Se envolveram apenas os entes municipais.	Elaboramos os processos licitatórios.
22	Se envolveram apenas os entes municipais.	Hoje contamos com 14 municípios consorciados.
23	Associação de municípios.	Governo do estado (secretária estadual da saúde) boa relação.
24	Governo do estado, COREDE, associação de municípios, instituição de ensino, sociedade civil organizada.	Seguimos trabalhando interruptamente juntos.

25	Se envolveram apenas os entes municipais.	Consorticiados.
26	Associação de municípios.	Ótima relação.
27	COREDE, associação de municípios.	Associação de municípios e COREDE.
28	Associação de municípios.	Muito boa. Atualmente possuímos convênio com governo do estado por meio da secretaria estadual da saúde para prestação serviços de regulação médica, prestação de serviços para pessoa em transtorno do espectro do autismo.
29	Associação de municípios.	Hoje o consórcio tem, além dos municípios consorticiados, relação de cooperação com o COREDE local, com a UFSM, IFFAR e UNIPAMPA, além de Sebrae e Sicredi.
30	Associação de municípios.	

Gráfico dos órgãos públicos ou entidades se envolveram na criação dos Consórcios Públicos.

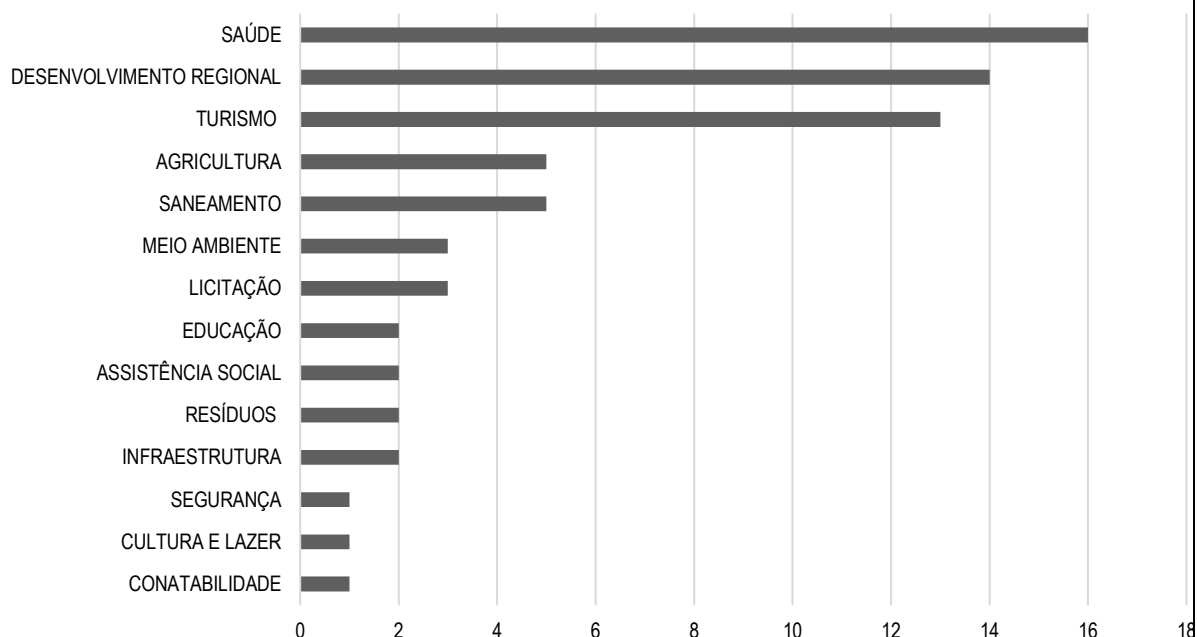


ID	1.7. Hoje, qual(is) a(s) finalidade(s) de atuação do Consórcio Público?	1.8. Mencione os serviços prestados em relação à cada finalidade.
1	Saneamento.	Área de saneamento - recolhimento de lixo.
2	Saúde, desenvolvimento regional, turismo, [agricultura] inspeção sanitária.	Tem abrangência gestora e operacional junto ao SAMU regional do vale do taquari; serviço de atendimento especializado (SAE); central de medicamentos e insumos; centro regional de oftalmologia de encantado; serviços credenciados de saúde, meio ambiente, veterinária e resíduos sólidos extradomiciliares; departamento de inspeção sanitária; bem como, em licitações compartilhadas.
3	Resíduos.	Resíduos sólidos urbanos.
4	Saneamento.	Recebimento, triagem de recicláveis e destinação de rejeitos em aterro sanitário.
5	Turismo.	Desenvolvimento do turismo regional aliado à preservação e proteção ambiental.
6	Saúde.	Saúde: consultas, exames, exames laboratoriais e sobreaviso médico.
7	Saúde, desenvolvimento regional, turismo, assistência social, educação, meio ambiente...	Turismo - assessoria aos municípios, marketing turístico, planejamento turístico e construção coletiva com todos os entes municipais associados. O restante das áreas se beneficia muito com as licitações compartilhadas, onde as compras municipais são licitadas em conjunto visando o maior desconto e economia coletiva.
8	Saúde, desenvolvimento regional, turismo, agricultura.	Saúde: aquisição de serviços e medicamentos; desenvolvimento regional: acessos asfálticos; turismo:

		fomento do turismo regional em ações conjuntas, agricultura: inspeção e licenças SIM.
9	Saúde, saneamento, desenvolvimento regional, turismo, segurança.	Saúde - compras compartilhadas de medicamento e material ambulatorial e chamamento público para exames e consultas; saneamento - desenvolvimento. Em fase de estudo com a caixa para coleta e destinação de resíduos sólidos, e conceção de água e esgoto para que não tem CORSAN; plano de gestão integrada de resíduos sólidos e saneamento básico (água e esgoto).
10	Saúde, desenvolvimento regional, turismo, educação, cultura, lazer e agricultura.	Saúde: aquisição de medicamentos e equipamentos médicos hospitalares; educação, cultura e lazer: contratação de curso preparatório para o ENEM, aquisição de materiais escolares, aquisição de mobílias para escolas, etc.; agricultura: aquisição de equipamentos agrícolas, e desenvolvimento de convênio para aquisição de mudas frutíferas; desenvolvimento regional: aquisição de massa asfáltica, aquisição de equipamentos para rodovias, etc.
11	Saúde.	
12	Desenvolvimento regional.	Hoje só saúde e lutamos pelas causas aqui no litoral.
13	Saúde.	Hoje estamos atuando na saúde, mesmo o consórcio sendo multifuncional sendo nos serviços de média e alta complexidade, compra de material ambulatorial, medicamentos, EPIS, pretendemos expandir para as outras áreas, mas primeiro precisamos nos estruturar melhor, principalmente de pessoal.
14	Desenvolvimento regional, turismo, infraestrutura.	Infraestrutura – pavimentação.
15	Turismo.	Assessoria técnica para o desenvolvimento do turismo; divulgação e promoção dos atrativos turísticos dos municípios consorciados; mobilização do trade turístico; entre outros.
16	Saneamento.	Coleta seletiva do lixo.
17	Saúde, desenvolvimento regional.	
18	Saúde.	Compra de medicamentos, materiais e prestação de serviço.
19	Saúde, desenvolvimento regional, turismo.	Área de saúde, desenvolvimento do turismo regional, realização de atas de registros de preços.
20	Saúde.	Saúde: registro de preços de medicamentos, materiais ambulatoriais, credenciamento de consultas e exames.
21	Processos licitatórios para a administração pública em geral.	Disponibilidade das atas de registro de preços.
22	Saúde, desenvolvimento regional, turismo, licitações compartilhadas em várias áreas.	Licitações compartilhadas em várias áreas. Saúde, infraestrutura, educação, agricultura.
23	Saúde, agricultura, resíduos sólidos, e todos tipos de compras compartilhadas de interesse comuns dos municípios consorciados.	
24	Desenvolvimento regional, turismo.	Implementa ações para o desenvolvimento sustentável através de: a) manejo adequado dos recursos naturais renováveis; b) recuperação de áreas degradadas e enriquecimento das florestas nativas; c) fortalecimento da agricultura ecológica e diversificada; d) preservação e recuperação do patrimônio histórico e cultural; e) implantação de programas de turismo ecológico e cultural; f) implantação de programas de educação ambiental com finalidade de preservação do patrimônio natural da quarta colônia; g) implantação de programas de educação patrimonial com finalidade de preservação do patrimônio cultural da quarta colônia; h) preservação, recuperação e valorização do

		patrimônio cultural, nas suas manifestações materiais e imateriais; i) preservação, proteção e valorização do patrimônio paleontológico e a criação de meios para a sua integração social e econômica; j) apoiar e promover o desenvolvimento da pesquisa científica do patrimônio natural e cultural; k) estabelecer modalidades sustentáveis e inovadoras de renda no território dos municípios consorciados; l) promover e apoiar o planejamento e o desenvolvimento regional da quarta colônia.
25	Saneamento, desenvolvimento regional, turismo.	Saneamento. Sistema de resíduos sólidos desenvolvimento regional. Patrulha regional turismo. Ações intermunicipal na área turismo.
26	Contabilidade.	Coleta e reciclagem lixo.
27	Saúde, desenvolvimento regional, infraestrutura, agricultura, meio ambiente, assistência social.	Infraestrutura - usina asfáltica; agricultura - selo SISBI; meio ambiente - licenciamentos ambientais; assistência social - credenciamento de profissionais.
28	Saúde, meio ambiente.	Saúde - contratação de serviços (médicos especialistas, exames de imagem e diagnóstico e tratamento); compras de medicamentos por registro de preços; meio ambiente - contratação de serviços em meio ambiente para elaboração de pareceres técnicos; elaboração dos planos municipais de gestão de resíduos sólidos e elaboração do plano estratégico regional; revisão dos planos de saneamento básicos.
29	Desenvolvimento regional, turismo.	Turismo - projeto para implantação de sinalização turística; criação de rota turística e projeto de desenvolvimento turístico; desenvolvimento sustentável - projeto geoparque raízes de pedra com o objetivo da geoconservação dos ecossistemas.
30	Saúde, saneamento, desenvolvimento regional, turismo.	Saúde: medicamentos; saneamento: recursos hídricos; turismo: turismo; desenvolvimento regional: máquinas.

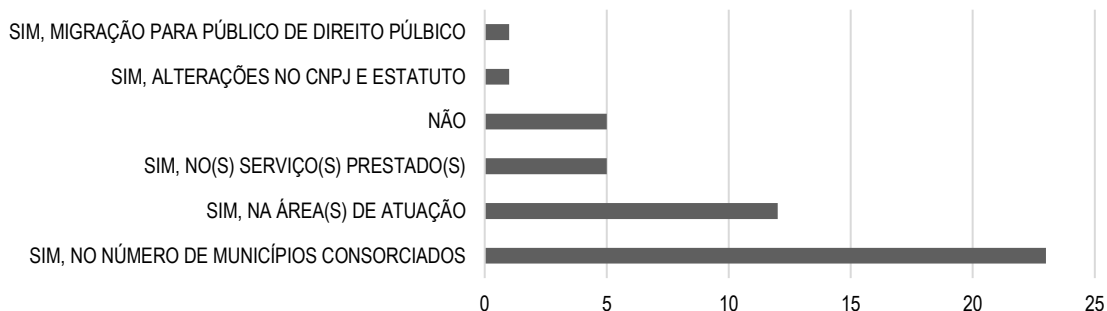
Gráfico das finalidades de atuação dos Consórcios Públicos



ID	1.9. Ocorreu alguma alteração no Consórcio Público desde a sua criação?
1	Sim, no número de municípios consorciados.
2	Não.

3	Sim, no número de municípios consorciados.
4	Sim, no número de municípios consorciados., alterações no CNPJ e estatuto.
5	Não.
6	Sim, no número de municípios consorciados.
7	Sim, no(s) serviço(s) prestado(s). Sim, no número de municípios consorciados.
8	Sim, na área(s) de atuação. Sim, no(s) serviço(s) prestado(s), sim, no número de municípios consorciados.
9	Sim, no(s) serviço(s) prestado(s). Sim, no número de municípios consorciados., começou com 10 e hoje tem 26.
10	Sim, na área(s) de atuação. Sim, no(s) serviço(s) prestado(s), sim, no número de municípios consorciados., o consórcio foi criado originalmente em 2009, no entanto após certo tempo acabou ficando parado. Em 2017 foi reativado e se encontra funcionando perfeitamente. Atualmente vive uma de suas melhores épocas desde sua criação.
11	Sim, no número de municípios consorciados.
12	Sim, na área(s) de atuação. Sim, no número de municípios consorciados.
13	Sim, no(s) serviço(s) prestado(s). Sim, no número de municípios consorciados.
14	Sim, no número de municípios consorciados.
15	Sim, no número de municípios consorciados.
16	Sim, no(s) serviço(s) prestado(s). Sim, no número de municípios consorciados.
17	Sim, na área(s) de atuação., migração de associação privada, para associação pública de direito público.
18	Sim, na área(s) de atuação. Sim, no(s) serviço(s) prestado(s), sim, no número de municípios consorciados.
19	Sim, na área(s) de atuação. Sim, no(s) serviço(s) prestado(s), sim, no número de municípios consorciados.
20	Sim, na área(s) de atuação.
21	Sim, no número de municípios consorciados.
22	Sim, no(s) serviço(s) prestado(s). Sim, no número de municípios consorciados.
23	Sim, na área(s) de atuação. Sim, no(s) serviço(s) prestado(s), sim, no número de municípios consorciados.
24	Não.
25	Não.
26	Sim, na área(s) de atuação.
27	Sim, na área(s) de atuação. Sim, no número de municípios consorciados.
28	Sim, na área(s) de atuação. Sim, no(s) serviço(s) prestado(s), sim, no número de municípios consorciados.
29	Sim, no número de municípios consorciados.
30	Sim, na área(s) de atuação. Sim, no(s) serviço(s) prestado(s), sim, no número de municípios consorciados.

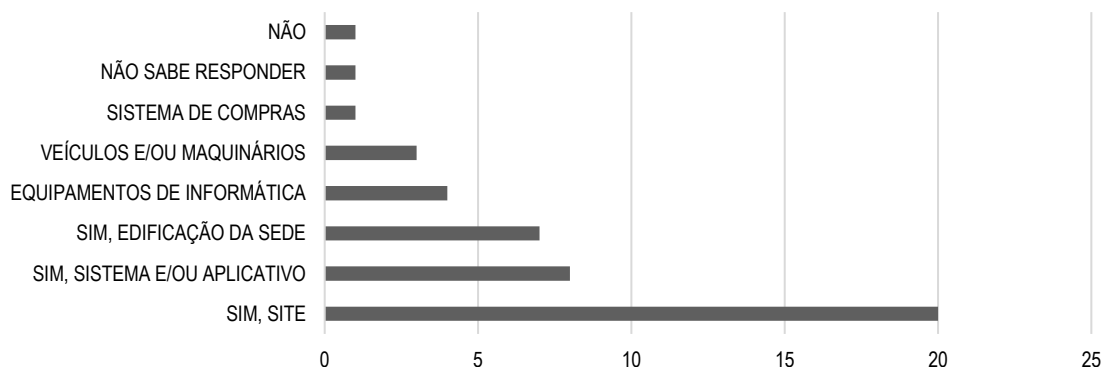
Gráfico das alterações nos Consórcios Públicos desde a criação



ID	1.10. O Consórcio Público possui bens materiais ou tecnológicos?
1	Sim, edificação da sede.
2	Sim, site. Veículos, equipamentos como computadores, estrutura física instalada em imóvel locado.
3	Sim, sistema ou aplicativo.
4	Sim, edificação da sede., veículos e maquinários.
5	Sim, sistema ou aplicativo.
6	Sim, sistema ou aplicativo.
7	Sim, edificação da sede. Sim, site.
8	Sim, edificação da sede.
9	Sim, site. Sim, sistema ou aplicativo., espaço alugado. Sistema de compras próprio.
10	Sim, site. Possui também computadores e materiais para trabalhar no dia a dia.
11	Não.

12	Sim, site. Sim, sistema ou aplicativo.
13	Sim, site. Sim, sistema ou aplicativo.
14	Sim, site.
15	Sim, site.
16	Sim, edificação da sede., sim, site.
17	Sim, site., sim, sistema ou aplicativo., sede por cessão de uso gratuito.
18	Não sabe responder.
19	Sim, site.
20	Sim, site.
21	Sim, site., sim, sistema ou aplicativo.
22	Sim, site., equipamentos de informática e móveis.
23	Carro, computadores, e todo tipo de material para seu funcionamento.
24	Sim, site.
25	Sim, site., maquinas
26	Sim, site.
27	Sim, site.
28	Sim, edificação da sede.
29	Sim, site.
30	Sim, site.

Gráfico dos bens materiais ou tecnológicos dos Consórcios Públicos



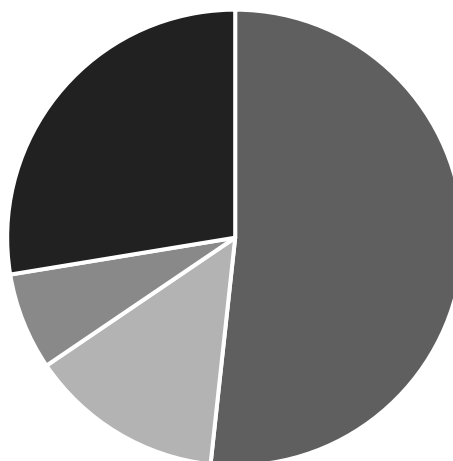
SEÇÃO 2 – GESTÃO DO CONSÓRCIO PÚBLICO

ID	2.1. Como é feita a organização e gestão do Consórcio Público? (Ex.: subdivisões, secretarias, etc.).
1	Escritório/sede.
2	Conselho de prefeitos, secretaria executiva, conselho fiscal.
3	Unidade centralizada, onde todos os municípios levam resíduos até consórcio é rateado os valores e encaminhados as gestões públicas.
4	O consórcio possui estatuto próprio, sendo administrado pela diretoria (presidente, vice-presidente, secretário e tesoureiro), eleita bianalmente pelo conselho de prefeitos.
5	São feitas portarias e convênio de sessão de pessoal com as atribuições da gestão de pessoal envolvido.
6	Secretaria executiva, contabilidade e assessoria jurídica.
7	Presidência, diretora executiva, setor de licitações, setor de turismo e câmaras setoriais.
8	É feito com câmaras setoriais para cada atividade desenvolvida.
9	Assembleia geral dos prefeitos; câmaras setoriais, diretoria executiva, colaboradores - equipe administrativa (jurídico, contador, concurso público p/ ensino médio).
10	O consórcio atualmente não tem subdivisões ou secretarias.
11	Presidente, vice presidente, secretário e tesoureiro, todos prefeitos.
12	Presidente com equipe técnica.
13	São por setores. Ex. Setor de faturamento, setor de compras....
14	Diretorias.
15	É feita através da diretoria executiva formada por prefeitos, juntamente com a contratação de assessoria técnica de uma turismóloga, um contador e um jurídico. São realizadas reuniões periódicas com os gestores municipais responsáveis pela pasta do turismo e 04 assembleias gerais com os prefeitos por ano.

16	Não tem subdivisões e nem secretarias.
17	Diretoria e quadro técnico (03 pessoas).
18	Única.
19	Assembleia dos prefeitos.
20	Uma secretária executiva e uma comissão de licitações.
21	Administração.
22	Diretoria e câmaras setoriais.
23	Por departamentos, de administração, contabilidade, compras e licitação, jurídico, agendamento e faturamento.
24	O Condesus/Quarta Colônia terá a seguinte estrutura básica: i – assembleia geral; ii – conselho de administração; iii – conselho fiscal; iv – secretária executiva; v – câmaras setoriais; vi – controle interno; vii – comitê gestor do Geoparque Quarta Colônia.
25	Administração reduzida e trabalho colaborativo.
26	Através de conselhos.
27	Diretorias.
28	Conselho administração formado por: presidente, vice presidente, secretário, tesoureiro. Conselho fiscal. Diretoria executiva. Departamentos técnicos
29	O consórcio tem como estrutura básica da organização administrativa o conselho de prefeitos como órgão máximo, sendo presidido por um prefeito das cidades que o compõe, o conselho gestor que é composto pelos secretários municipais, coordenadores e gestores das áreas abrangidas pelo consórcio e o conselho fiscal. A equipe operacional é sempre a equipe do município do presidente. Pode ser contratada empresa para fazer a secretaria executiva e contabilidade, mas hoje não temos contratadas para isso.
30	Presidente, secretário executivo e auxiliar administrativo, restante prestadores de serviço.
ID	2.2. Quem atua no Consórcio Público? Qual cargo ou função desempenham?
1	Técnico ambiental, biólogo, secretária executiva, agente financeiro, guarda.
2	Secretária executiva: secretário; coordenadoria de gestão e planejamento: coordenadora; coordenadoria administrativa: coordenadora; departamento de inspeções sanitárias: coordenadora; assessoria jurídica, assessoria contábil. Funcionários: contador, agente administrativo. Câmaras setoriais: saúde.
3	Presidente - coordenador - engenheiros - advogados - RH – financeiro - colaboradores de aterro e esteiras.
4	Coordenador geral, assessor jurídico, contador, agente de controle interno, assessoria ambiental, assessoria em segurança do trabalho. 35 funcionários, entre efetivos e celetistas, que atuam como operadores de triagem de RSU.
5	Há oficiais administrativos que atuam na parte de turismo e divulgação; oficiais e auxiliares administrativos que integram a comissão de contratação; topógrafo que atua na topografia e edificações; procuradora que atua na parte jurídica; técnico em informática; assessora e diretora de departamento que atuam na parte administrativa e operacional.
6	Diretor executivo, contador e advogado.
7	1 presidente; 1 diretora executiva; 1 turismólogo (funcionário público); 1 contadora (funcionária pública); 1 agente administrativo (funcionário público); 1 advogado; 1 estagiária de direito.
8	Secretaria executiva, coordenadores, funcionários.
9	Prefeitos, secretários municipais, cargo comissionado, equipe administrativa (jurídico, contador, concurso público p/ ensino médio). Reuniões anuais.
10	Atualmente são 4 pessoas que atuam no consórcio, sendo uma diretora administrativa, uma diretora de contratações, um coordenador administrativo e uma coordenadora de projetos. Além disso há o presidente, o vice, a assessoria jurídica, o setor contábil e a controladoria interna.
11	CC [cargo comissionado/confiança] e funcionários concursados.
12	Presidente, vice presidente, secretário e os demais são associados.
13	Diretor executivo, contador, farmacêutico, responsável setor de compras, técnicos no setor de faturamento.
14	Diretor executivo - coordenador de projetos - jurídico - engenheiro civil - controle interno – fiscais.
15	Turismóloga - assessoria técnica aos municípios e empreendimentos, proposições de ações com foco no desenvolvimento turístico da região, participação em eventos para promover e divulgar a região e serviços administrativos. Contador - serviços contábeis. Assessor jurídico - assessoria jurídica.
16	Secretaria executiva e financeira, bióloga e vigilante.
17	Procurador jurídico (legalidade e manutenção desta); contador (escrituração contábil); escriturário (auxiliar de atividades gerais).
18	Direção coordenação e escriturários.
19	Assessor jurídico, contador, secretário executivo, assessor administrativo.

20	Secretária executiva, que faz a organização financeira, contratação de pessoal, e aprovação dos editais. Assessor jurídico, auxilia sanando dúvidas legais, e emitindo pareceres. Assessor farmacêutico auxilia nos pareceres e análise de reequilíbrios. Pregoeira que trabalha na realização dos editais.
21	Coordenador administrativo, diretor administrativo, diretor de contratações e coordenador de projetos.
22	Concursados e cargos de confiança.
23	Coordenador, contador, técnico em contabilidade, jurídico, oficial admirativo, auxiliar administrativo.
24	O Condesus/Quarta Colônia terá a seguinte estrutura básica: i – assembleia geral; ii – conselho de administração; iii – conselho fiscal; iv – secretária executiva; v – câmaras setoriais; vi – controle interno; vii – comitê gestor do Geoparque Quarta Colônia.
25	Contador, advogado, secretário executivo, engenheiro, todos terceirizados.
26	Operários, setor administrativo.
27	Diretorias executiva e de projetos.
28	1 direção executiva; 1 assessor jurídico; 1 contador; 3 coordenações (compras e licitações, faturamento e departamento técnico); 1 auxiliar administrativo; 02 estagiários.
29	O consórcio não tem funcionários. Hoje atuam o contador, a tesoureira, comissão de licitação, controladoria e assessoria jurídica do município de Nova Esperança do Sul, do atual presidente, o prefeito Ivori Antonio Guasso Junior. Além disso, temos a presidente da câmara de turismo, que é a secretária de turismo do município de Jaguari.
30	Presidente, secretário executivo, auxiliar administrativo, contadora, jurídico.
ID	2.3. Como se distribuem estes cargos e funções do Consórcio Público?
1	Se concentram no município sede.
2	Se concentram no município sede.
3	Parte por processo seletivo, parte cargo comissionado parte terceirização.
4	Cargos de coordenação e assessoria são indicados pela diretoria e aprovados pelo conselho de prefeitos, ou passam por licitação. Operadores de triagem passam por concurso público ou processo seletivo simplificado.
5	Se concentram no município sede.
6	Não sabe responder.
7	Se concentram no município sede.
8	Se concentram no município sede.
9	Não tem esse critério a equipe trabalha em Garibaldi. Mas as câmaras setoriais vêm de vários municípios, procuram fazer com que todos participem do processo.
10	Se concentram no município sede.
11	Se concentram no município sede.
12	São eleitos.
13	Se concentram no município sede.
14	De modo igualitário entre os municípios consorciados.
15	A turismóloga está na cidade sede do consórcio, mas atende aos 21 municípios; o contador e o advogado atendem de forma remota de seus municípios.
16	Se concentram no município sede.
17	Se concentram no município sede.
18	Se concentram no município sede.
19	De modo igualitário entre os municípios consorciados.
20	Se concentram no município sede.
21	Se concentram no município sede.
22	Se concentram no município sede.
23	Obs. Com estrutura própria, não concentrados na prefeitura.
24	De modo igualitário entre os municípios consorciados.
25	Não sabe responder.
26	De responsabilidade do consórcio.
27	Se concentram no município sede.
28	
29	A distribuição é feita por eleição do conselho de prefeitos, que definem o presidente do consórcio e da câmara de turismo. A partir daí a equipe da prefeitura do presidente passa a atender também o consórcio.
30	De modo igualitário entre os municípios consorciados.

Gráfico da distribuição dos cargos e funções dos Consórcios Públicos

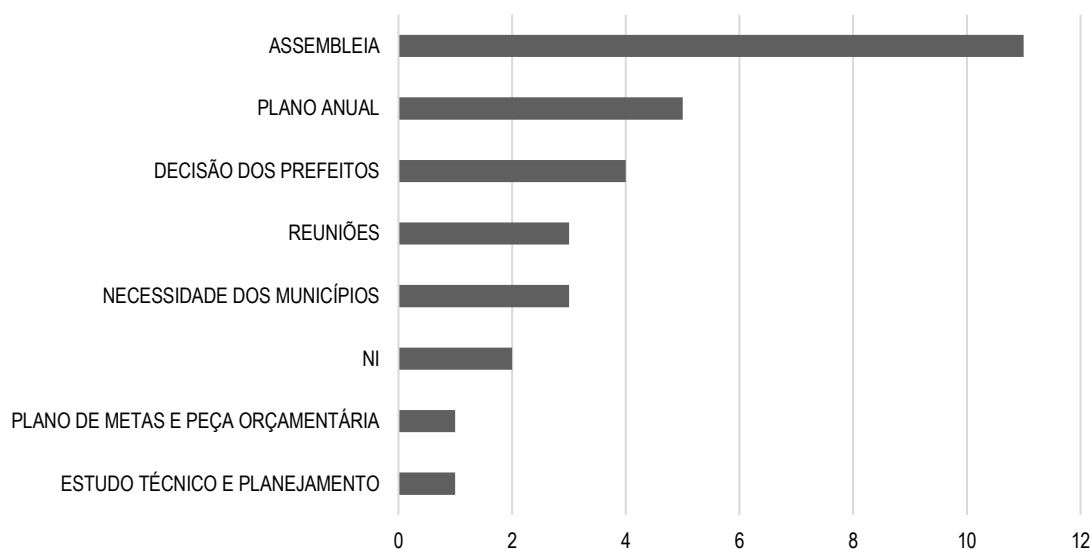


- SE CONCENTRAM NO MUNICÍPIO SEDE
- DE MODO IGUALITÁRIO ENTRE OS MUNICÍPIOS CONSORCIADOS
- NÃO SABE RESPONDER
- OUTRAS RESPOSTAS

ID	2.4. Como o Consórcio Público define as diretrizes de atuação, suas metas e orçamento? [síntese]
1	Através de assembleia entre consorciados. [assembleia]
2	Conforme decisão em conjunto com os prefeitos dos municípios associados. [decisão dos prefeitos]
3	Através estudo técnico e planejamento para ano posterior. [estudo técnico e planejamento]
4	Através de resoluções que passam pela avaliação do conselho de prefeitos. As decisões são tomadas em assembleia geral, conforme previsto no estatuto do consórcio. [assembleia]
5	Através de plano anual de atividades e de receitas. [plano anual]
6	Através de assembleia geral. [assembleia]
7	As metas são anuais através da diretoria executiva. O orçamento é baseado pela mensalidade que os municípios consorciados pagam. [plano anual]
8	Resolução orçamentaria anual, resolução de diretriz orçamentária. [plano anual]
9	Através das assembleias gerais dos prefeitos, que ocorrem ordinariamente 4 x ao ano, este ano foram realizadas 3 assembleias extraordinárias. [assembleia]
10	Atualmente com um planejamento anual e demais assembleias realizadas durante o ano. [plano anual]
11	Em assembleia. [assembleia]
12	As diretrizes de atuação são pautadas pelos municípios, de acordo com suas necessidades, diante disso pautamos nossas metas. O orçamento é feito baseado no ano anterior, acrescentando um percentual. [necessidade dos municípios]
13	[NI]
14	Não sei responder. [NI]
15	Através de assembleia. [assembleia]
16	Por elaboração do quadro e apreciação e deliberação do conselho de prefeitos, consolidado por resoluções. [decisão dos prefeitos]
17	Conforme a necessidade dos municípios. [necessidade dos municípios]
18	Por assembleia. [assembleia]
19	Sempre em reuniões com os prefeitos e/ou representantes dos municípios. [reuniões]
20	Através de assembleias. [assembleia]
21	Plano de metas, peça orçamentária. [plano de metas e peça orçamentária]
22	Os municípios definem de acordo com suas necessidades. [necessidade dos municípios]
23	Em reunião do colegiado. [reuniões]
24	Através de reuniões deliberativas do conselho. [reuniões]

25	De acordo com o orçamento aprovado anualmente pelos municípios. [plano anual]
26	Definimos em assembleia conselho administração e assembleia geral ordinária. [assembleia]
27	As diretrizes, metas e orçamentos são definidos pelo conselho de prefeitos e o conselho gestor em reunião ordinária. Em seguida é elaborado resolução com essas definições. [decisão dos prefeitos]
28	Através de assembleia. [assembleia]
29	Através de assembleia entre consorciados. [assembleia]
30	Conforme decisão em conjunto com os prefeitos dos municípios associados. [decisão dos prefeitos]

Gráfico sobre o modo como os Consórcios Públicos definem as diretrizes de atuação, metas e orçamento.



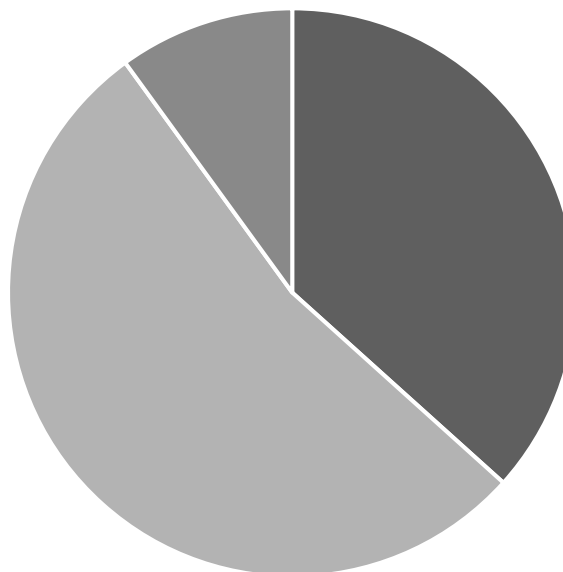
ID	2.5. Como são estabelecidos os "Contratos de Rateio" do Consórcio Público?
1	Anualmente, com a aprovação de todos os membros.
2	Anualmente, com aprovação dos prefeitos associados
3	Anualmente, com a aprovação da coordenação. A cada serviço prestado, com a aprovação da coordenação. Presidente com equipe
4	A cada serviço prestado, com a aprovação de todos os membros.
5	Anualmente, com a aprovação da coordenação.
6	Anualmente, com a aprovação de todos os membros.
7	Anualmente, com a aprovação da coordenação.
8	Anualmente, com a aprovação de todos os membros.
9	Anualmente, com a aprovação de todos os membros.
10	Anualmente, com a aprovação de todos os membros.
11	Anualmente, com a aprovação de todos os membros.
12	Anualmente, com a aprovação de todos os membros.
13	Anualmente, com a aprovação de todos os membros.
14	Anualmente, com a aprovação de todos os membros.
15	Anualmente, com a aprovação de todos os membros.
16	Anualmente, com a aprovação da coordenação.
17	Anualmente, com a aprovação da coordenação. A cada serviço prestado, com a aprovação de todos os membros.
18	Anualmente, com a aprovação da coordenação.
19	Não sabe responder.
20	Anualmente, com a aprovação de todos os membros.
21	Anualmente com a aprovação legislativa de cada município.
22	Anualmente, com a aprovação de todos os membros.
23	Anualmente, com a aprovação de todos os membros.
24	Anualmente, com a aprovação de todos os membros., a cada serviço prestado, com a aprovação da coordenação., a cada serviço prestado, com a aprovação de todos os membros.
25	Anualmente, com a aprovação de todos os membros.
26	Anualmente, com a aprovação da coordenação.
27	A cada serviço prestado, com a aprovação de todos os membros.

28	Anualmente, com a aprovação de todos os membros.																
29	Anualmente, com a aprovação de todos os membros.																
30	Anualmente, com a aprovação de todos os membros.																
Gráfico sobre o modo como são estabelecidos os “Contratos de Rateio” do Consórcio Público.																	
<table border="1"> <caption>Dados do Gráfico</caption> <thead> <tr> <th>Modo de Estabelecimento</th> <th>Número de Respostas</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>ANUALMENTE, COM A APROVAÇÃO DE TODOS OS MEMBROS</td> <td>18</td> </tr> <tr> <td>ANUALMENTE, COM A APROVAÇÃO DA COORDENAÇÃO</td> <td>7</td> </tr> <tr> <td>A CADA SERVIÇO PRESTADO, COM A APROVAÇÃO DE TODOS OS MEMBROS</td> <td>4</td> </tr> <tr> <td>A CADA SERVIÇO PRESTADO, COM A APROVAÇÃO DA COORDENAÇÃO</td> <td>2</td> </tr> <tr> <td>NÃO SABE RESPONDER</td> <td>1</td> </tr> <tr> <td>ANUALMENTE, COM APROVAÇÃO DOS PREFEITOS ASSOCIADOS</td> <td>1</td> </tr> <tr> <td>ANUALMENTE, COM A APROVAÇÃO LEGISLATIVA DE CADA MUNICÍPIO</td> <td>1</td> </tr> </tbody> </table>		Modo de Estabelecimento	Número de Respostas	ANUALMENTE, COM A APROVAÇÃO DE TODOS OS MEMBROS	18	ANUALMENTE, COM A APROVAÇÃO DA COORDENAÇÃO	7	A CADA SERVIÇO PRESTADO, COM A APROVAÇÃO DE TODOS OS MEMBROS	4	A CADA SERVIÇO PRESTADO, COM A APROVAÇÃO DA COORDENAÇÃO	2	NÃO SABE RESPONDER	1	ANUALMENTE, COM APROVAÇÃO DOS PREFEITOS ASSOCIADOS	1	ANUALMENTE, COM A APROVAÇÃO LEGISLATIVA DE CADA MUNICÍPIO	1
Modo de Estabelecimento	Número de Respostas																
ANUALMENTE, COM A APROVAÇÃO DE TODOS OS MEMBROS	18																
ANUALMENTE, COM A APROVAÇÃO DA COORDENAÇÃO	7																
A CADA SERVIÇO PRESTADO, COM A APROVAÇÃO DE TODOS OS MEMBROS	4																
A CADA SERVIÇO PRESTADO, COM A APROVAÇÃO DA COORDENAÇÃO	2																
NÃO SABE RESPONDER	1																
ANUALMENTE, COM APROVAÇÃO DOS PREFEITOS ASSOCIADOS	1																
ANUALMENTE, COM A APROVAÇÃO LEGISLATIVA DE CADA MUNICÍPIO	1																
ID	2.6. O Consórcio Público já celebrou “Convênio” com a União ou com o Governo do Estado? (Se sim, explique como tem ocorrido. Se não, aponte os principais impedimentos. Se não souber responder, escreva essa opção).																
1	Sim. Projeto das oliveiras.																
2	Sim. Aquisição de dois veículos através de convenio com o mapa. Foi no ano de 2020.																
3	Sim, união e estado.																
4	Sim, com a Funasa no momento de sua fundação. Com o estado em 2014 para repasse de recursos para aquisição de rede de monitoramento do lençol freático.																
5	Não houve necessidade desta demanda até o momento.																
6	Não sei informar.																
7	Sim, temos convênios federais (emenda parlamentar para sinalização turística) e estaduais (convênio de programa para placas turísticas).																
8	Sim, por convênio.																
9	Sim, com os dois. Com o governo do estado foi com o projeto avançar turismo para melhorar a sinalização turística da região. E agora com a secretaria da saúde para regulação médica. Com a união dois com o ministério do meio ambiente e um com a agricultura.																
10	Sim. Com a união firmou anteriormente um convênio com o ministério de esportes para a realização do programa segundo tempo, e com o estado firmou um convênio para o programa avançar turismo, que consiste na aquisição de equipamentos e materiais para a construção de estações de hidratação em cada um dos 32 municípios da região. Ainda, o consórcio vem sendo responsável pelos convênios da consulta popular em conjunto com o COREDE da região.																
11																	
12	Não, burocracia.																
13	Até o momento não temos nenhum convênio, porém no dia 14 [de dezembro de 2023], será realizado o primeiro convênio entre o Consórcio [CONSIM] e o Governo do Estado para contratar médicos reguladores no sistema estadual Gercon																
14	Sim convênio do estado FPE 565/2022.																
15	Sim - programa avançar turismo RS e está tramitando a assinatura de um convênio com recurso da consulta popular 2021 também com a SETUR/RS.																
16	Sim, está sendo desenvolvido.																
17																	
18	Sim, saúde bucal.																
19	Sim, com o governo do estado. Tem ocorrido através de consultas populares, os principais impedimentos são a dificuldade no repasse dos valores e burocracia para celebração dos convênios e prestação de contas.																
20	Não sei responder.																
21	Sim. Consulta popular do estado do RS. Dificuldade de aplicação em todos os municípios.																
22	Sim, através de projetos.																
23	Sim, com a secretária estadual de saúde.																
24	Sim. Aquisição de equipamentos.																
25	Sim. Saneamento e agricultura.																
26	Não sei responder.																

27	Sim, para recebimento de recursos de infraestrutura para aquisição de máquinas por recurso a fundo perdido.
28	Sim. Convênio com estado para contratação de médicos reguladores.
29	Sim, o consórcio tem um convênio com o governo do estado, através de projeto eleito pela consulta popular, com o objetivo de sinalização turística. O projeto encontra-se em fase de licitação.
30	Sim, através de repasses do governo estadual e emendas parlamentares.
<p>Gráfico se ocorre celebração de “Convênio” com a União ou com o Governo do Estado dos Consórcios Públicos.</p> <p>■ NI ■ SIM ■ NÃO</p>	
ID	2.7. O Consórcio Público possui outro modo de captação de recursos financeiros, além dos “Contratos de Rateio” e dos “Convênios”? (Se sim, explique como tem ocorrido. Se não, aponte os principais impedimentos. Se não souber responder, escreva essa opção).
1	Não.
2	Não. Somente por meio dos contratos de rateio e de programa.
3	Sim. Venda resíduos reciclados.
4	Sim. Recentemente recebeu verba para aquisição de um trator esteira através do FRBI gerido pelo MP RS. Dificuldades: engajamento político, os prefeitos buscam recursos principalmente para seus municípios.
5	Não há.
6	Não sei informar.
7	Sim, via editais de patrocínio e etc.
8	Não.
9	Sim, através dos projetos junto aos governos do estado e com os ministérios. E emendas parlamentares. Além dos municípios para demandas específicas de sub-arranjos dentro dos consórcios como no exemplo do saneamento.
10	Não. No momento não.
11	Não.
12	Não. Os municípios fazem e não precisou.
13	Sim. Através da resolução CIB nº 129/2013, o estado repassa aos consórcios o valor de R\$0,25 por habitantes com a comprovação do serviço realizado de média e alta complexidade, através do sia/sus.
14	Se não souber responder, escreva essa opção.
15	Não.
16	Não.
17	Não.
18	Não.
19	Não sei responder.
20	Não. A estrutura do consórcio é muito pequena.
21	Não. Ainda em estruturação.
22	Sim. Só através de poucos projetos específicos, ex.: sinalização turística.
23	Não. Sem impedimentos, a manutenção é rateada entre os municípios.
24	Sim. Roanet.
25	Não.

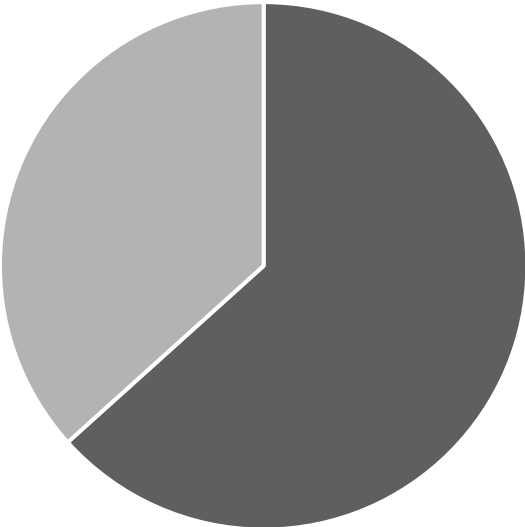
26	Sim. Venda do material reciclado.
27	Sim. Consulta popular.
28	Sim. Por taxa de participação dos prestadores de serviços, atualmente estabelecida em 1% por serviços executados.
29	Sim. Através de parcerias com entidades privadas. No momento o Sicredi está financiando o projeto de desenvolvimento turístico que está sendo desenvolvido pelo Sebrae.
30	Não.

Gráfico se ocorrem outros modos de captação de recursos financeiros dos Consórcios Públicos, além dos “Contratos de Rateio” e dos “Convênios”

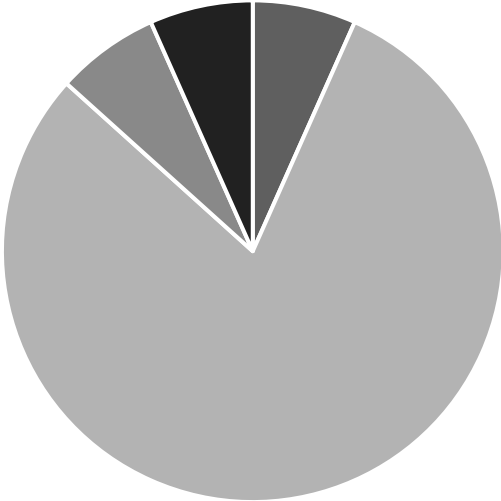


■ SIM ■ NÃO ■ NI

ID	2.8. Em geral, como funciona a divisão das despesas e dos recursos?
1	De acordo com a população atendida por município.
2	De acordo com a população atendida por município.
3	De modo igualitário entre os municípios consorciados.
4	De acordo com a população atendida por município.
5	De acordo com a população atendida por município.
6	De acordo com a população atendida por município.
7	De modo igualitário entre os municípios consorciados.
8	De acordo com a população atendida por município.
9	De acordo com a população atendida por município.
10	De acordo com a população atendida por município.
11	De acordo com a população atendida por município.
12	De acordo com a população atendida por município.
13	De acordo com a população atendida por município.
14	De modo igualitário entre os municípios consorciados.
15	De modo igualitário entre os municípios consorciados.
16	De acordo com a população atendida por município.
17	De modo igualitário entre os municípios consorciados.
18	De acordo com a população atendida por município.
19	De modo igualitário entre os municípios consorciados.
20	De acordo com a população atendida por município.
21	De acordo com a população atendida por município.
22	De modo igualitário entre os municípios consorciados.
23	De acordo com a população atendida por município.
24	De modo igualitário entre os municípios consorciados.

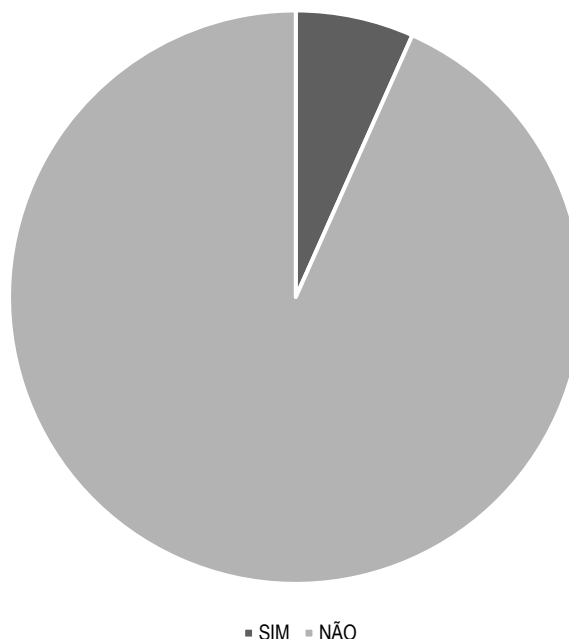
25	De modo igualitário entre os municípios consorciados.
26	De modo igualitário entre os municípios consorciados.
27	De acordo com a população atendida por município.
28	De acordo com a população atendida por município.
29	De acordo com a população atendida por município.
30	De modo igualitário entre os municípios consorciados.
<p>Gráfico sobre a divisão das despesas e dos recursos dos Consórcios Públicos.</p>  <p>■ DE ACORDO COM A POPULAÇÃO ATENDIDA POR MUNICÍPIO ■ DE MODO IGUALITÁRIO ENTRE OS MUNICÍPIOS CONSORCIADOS</p>	
ID	2.9. Como é realizada a prestação de contas do Consórcio Público?
1	Contabilidade pública.
2	Apresentada ao conselho fiscal que dá parecer favorável, ratificada em assembleia e entregue ao tribunal de contas.
3	Através de assembleia.
4	Em assembleia geral ao conselho de prefeitos. Ao TCE da mesma forma que ocorre com os municípios.
5	É feita assembleia geral pra prestação de contas e relatório enviado ao TCE.
6	Através de assembleia geral, com a participação de todos os municípios consorciados.
7	De vários modos ao longo do ano (transparência, câmaras setoriais e etc.). Ao final do ano todos os responsáveis (prefeitos e etc.) são convocados para a prestação de contas anual, verificar metas cumpridas e etc.
8	Por aprovação em assembleia geral.
9	Divisão de acordo com o PIB municipal. Conselho fiscal que faz a análise das contas do ano anterior e controle interno e pelo tribunal de contas.
10	No momento, referente aos convênios nenhuma foi realizada. Quanto a prestação das contas do próprio consórcio, é realizada todo final de ano em assembleia.
11	Para tribunal de contas do estado.
12	No final do ano pela equipe técnica.
13	O setor contábil organiza a prestação de contas e encaminha e apresenta ao conselho fiscal para aprovação. Após a aprovação pelo conselho fiscal a prestação de contas é apresentada em assembleia geral para conhecimento e posterior aprovação.
14	Assembleia geral ordinária.
15	Anualmente em assembleia geral.
16	Através do sistema de contabilidade pública.
17	Anual, mediante relatório minucioso e técnico, visando atendimento dos órgãos de fiscalização interna e externa.
18	Através do TCE [Tribunal de Contas do Estado].
19	É aprovada em assembleia.
20	Anualmente, em reunião com todos os prefeitos presentes.
21	Em assembleia.

22	Mensalmente.
23	Trimestralmente, para o conselho fiscal e conselho de administração, e anualmente no encerramento do exercício para a assembleia geral.
24	Trimestre.
25	Em reunião colegiado.
26	Através de publicações e envio aos municípios consorciados.
27	Anualmente.
28	Anualmente, a prestação de contas é apresentada ao conselho fiscal.
29	A prestação de contas do consórcio é realizada de acordo com a legislação vigente, sendo feita essa prestação para o tribunal de contas e para os municípios integrantes.
30	Anualmente pela contabilidade.
ID	2.10. O Consórcio Público contribui para as cidades pequenas que o integram? (Se sim, explique como tem ocorrido. Se não, aponte os principais impedimentos. Se não souber responder, escreva essa opção).
1	Sim.
2	A contribuição é feita a todos os 40 municípios associados. [igual para todos consorciados]
3	Sim. Apenas cidades de pequeno porte até 35 mil hab.
4	Sim, através do serviço prestado pelo consórcio sem fins lucrativos, bem como gerando emprego e renda.
5	Sim, uma vez que, o objetivo é trazer ainda mais exploração da atividade turista par as cidades integrantes do consórcio.
6	Sim, coordenando ações e serviços, que antes seriam inviáveis de forma isolada.
7	Sim, contribui a todos os consorciados.
8	Sim, na compra de serviços e medicamentos em grande quantidade tornando o valor mais atrativos para os municípios de baixa demanda.
9	Sim, pelos projetos de compras compartilhadas e projetos regionais. Todos ganham, dos micros, os pequenos, médios, médios grandes e grandes.
10	Sim, especialmente com a aquisição de veículos, ambulâncias, caminhões, equipamentos agrícolas, medicamentos, materiais hospitalares, materiais escolares e massa asfáltica. Isto porque são objetos que se licitados apenas pelo município, acabam se tornando muito caro, já pelo consórcio, levando em conta que esse licita em grandes quantidades, se torna mais em conta.
11	Não.
12	Sim, na luta igual pelas melhorias destes.
13	Sim, através de convenio com empresas prestadoras de serviços permitindo que os municípios tenham acesso através de tabela única, e pela quantidade reduz os preços por comprar em conjunto e não de forma individualizada, o mesmo vale para compras de material ambulatorial e medicamentos. Conseguir preços mais acessível pela quantidade.
14	Sim.
15	Sim.
16	Sim.
17	Sim, a maioria dos integrantes.
18	Para todos igualmente. [igual para todos consorciados]
19	Sim, com serviços.
20	Não sei responder.
21	Sim. Processos licitatórios emitindo ata de registro de preços.
22	Sim, com uma economia de mais de 97 milhões no ano de 2023 com licitações compartilhadas, participa de feiras no setor de turismo divulgando a região, capacita empreendedores para melhor atendimento ao turista.
23	Não, porque não é sua finalidade, o consórcio se constitui como instrumento para promover compras de bens, serviços e outros de interesse comum por iniciativa dos municípios, o consórcio proporciona na coletividade benefícios contributivo nas suas ações.
24	Sim, planos de turismo, maquinas agrícolas, planos da primeira infância na educação, geoparque, sinalização entre outros.
25	Sim.
26	Sim.
27	Sim, na medida de suas necessidades.
28	Sim, por projetos que beneficia os municípios consorciados (exemplos: aquisição de veículos para equipar os departamentos técnicos).
29	Sim, pois as cidades que o compõe são cidades pequenas que necessitam de cooperação entre si para desenvolvimento turístico.

30	
<p align="center">Gráfico sobre a contribuição dos Consórcios Públicos para as cidades pequenas que o integram.</p>  <p align="center">■ IGUAL PARA TODOS CONSÓRCIADOS ■ SIM ■ NÃO ■ NI</p>	
ID	2.11. As cidades pequenas integrantes contribuem com o Consórcio Público? (Se sim, explique como tem ocorrido. Se não, aponte os principais impedimentos. Se não souber responder, escreva essa opção.)
1	Sim.
2	Dentre os municípios associados temos alguns com pouco mais de 1500 habitantes e outros com quase 90 mil. [NI]
3	Sim, quanto mais resíduo manda, mais paga incentivando a cada município melhorar a gestão.
4	Sim. Participam proporcionalmente do rateio das despesas, possuem baixa geração de resíduos e eficiência na coleta seletiva.
5	Sim. Os dois municípios integrantes do consórcio estão em acordo com as suas atribuições de forma cristalina.
6	Não sei informar.
7	Sim, contribuem como todos os consorciados.
8	Sim, todos os municípios têm sua parcela de contribuição seja financeira quanto de ideias.
9	Sim, com a participação das equipes dos saneamentos, agricultura, saúde, todos acabam interagindo nesse espaço de compartilhamento e troca de experiência.
10	Sim, todos corroboram com contrapartidas e contrato de rateio. Além disso, se necessário disponibilizam de seus servidores e veículos.
11	Não.
12	Sim por divisão da população.
13	Sim, através do contrato de rateio, sendo as contribuições mediante índice populacional.
14	Sim.
15	Sim.
16	Sim.
17	Sim, mediante contrato(s) de rateio.
18	Sim, rateio conforme população.
19	Sim.
20	Não sei responder.
21	Sim. Através de contrato de rateio por habitante.
22	Sim, com demandas para licitações e na área do turismo.
23	Sim, na proporção que compete a cada um de acordo com o contrato de rateio.
24	Sim com mensalidade de manutenção.
25	Sim.
26	Sim.
27	Sim, no rateio de despesas.
28	Sim, por valor per capito habitante.
29	Sim, conforme a população.

30	Sim, contrato de rateio.
<p>Gráfico sobre a contribuição das cidades pequenas para os Consórcios Públicos que integram.</p> <p>■ SIM ■ NÃO ■ NI</p>	
ID	2.12. A dinâmica político-partidária interfere no funcionamento do Consórcio?
1	Não.
2	Não.
3	Sim.
4	Sim.
5	Não.
6	Sim.
7	Não.
8	Não.
9	Não.
10	Não.
11	Não.
12	Não.
13	Não.
14	Não.
15	Não.
16	Não.
17	Não.
18	Não.
19	Não.
20	Não.
21	Não.
22	Não.
23	Não.
24	Não.
25	Não.
26	Não.
27	Não.
28	Não.
29	Não.
30	Não.

Gráfico se a dinâmica político-partidária interfere no funcionamento dos Consórcios Públicos.

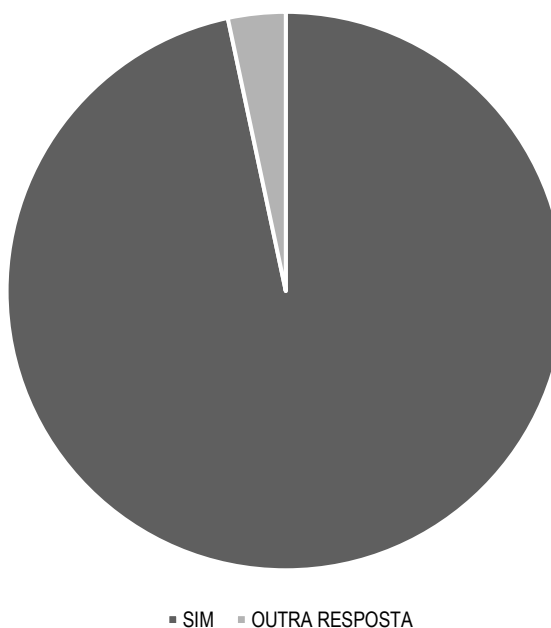


ID	2.13. O Consórcio Público possui relação direta com a sociedade civil?
1	Sim, através da separação correta do lixo.
2	O colegiado que tem relação com o consórcio é o conselho de secretários de saúde, coordenadoria regional de saúde.
3	Sim. Aberto a visitas semanalmente, assembleias capacitações dinâmicas com universidade...
4	Existe, porém, poderia haver maior engajamento.
5	Sim, uma vez que, pensa-se no consórcio como uma ferramenta para desenvolver o turismo nos Cânions do Josafaz e para que a sociedade conheça melhor a região que atualmente é pouco explorada.
6	Sim, pois só através da sociedade civil que o consórcio é capaz de descobrir as demandas e necessidades dos habitantes.
7	Sim, mas poderia ser aprofundada (em processo de estudo de viabilidade através das câmaras setoriais).
8	Sim, na contratação de serviços e aquisição de materiais.
9	Não, o trabalho é para atender a demanda do município.
10	Não sei responder.
11	Somente com os municípios integrantes do consórcio.
12	-
13	Sim. Mediante o acesso aos serviços disponibilizados pelo consórcio, isto é qualquer cidadão tem direito ao acesso.
14	Sim.
15	Sim, mas estamos trabalhando para ampliar esta relação. Recentemente foram ofertados cursos de qualificação em excelência no atendimento ao turista e estratégias de branding e marketing para o turismo.
16	Sim.
17	Não possui relação direta com a sociedade civil, exceto para habilitação de empresas executoras de serviços.
18	Não.
19	Sim, com serviços.
20	Não sei responder.
21	Sem opção.
22	Sim, com capacitações na área de atendimento ao turista para empreendedores do ramo e também agiliza as licitações para os municípios, que acabam beneficiando a sociedade.
23	Sim, na compra de serviços de saúde.
24	Sim.
25	Sim.
26	Não sei responder.
27	Não diretamente.

28	Sim, com as associações de pais de pessoas com autismo.
29	Não totalmente. É necessário avançar nesse quesito. A relação é feita diretamente pelas prefeituras que o compõe em nome do consórcio.
30	Indiretamente.
<p>Gráfico sobre a relação dos Consórcios Públicos com a sociedade civil.</p> <p>■ SIM ■ NÃO ■ OUTRA RESPOSTA ■ NI</p>	
ID	2.14. O Consórcio Público tem sido eficiente no alcance dos seus objetivos? (Se sim, explique como tem ocorrido. Se não, aponte os principais impedimentos. Se não souber responder, escreva essa opção).
1	Sim.
2	Sim. A entidade já atua de forma multidisciplinar, ofertando serviços especializados sendo referência na execução de políticas públicas.
3	Dentro do que possui, sim.
4	Sim, cumpre sua função dentro das normas vigentes. Precisa evoluir em tecnologia para valorização de resíduos reaproveitáveis.
5	Sim, mensalmente há reuniões para estabelecer as metas de cumprimento mensal do consórcio.
6	Sim, com o ganho de qualidade e diminuição dos custos de ações e serviços.
7	Sim.
8	Sim, principalmente na economicidade nas compras em grande escala.
9	Sim. Visto pela ampliação da abrangência de municípios que observam os retornos, comprovante que gera demandas e resultados. Já mais que dobraram o número de membros consorciados.
10	Sim, considerando a sua evolução e abrangência atual.
11	Sim.
12	Sim, as lutas são contínuas, mas estamos sempre atentos para cada dia melhorar
13	Sim. Diante do quadro de funcionários disponíveis hoje sim, poderíamos ir além, mas como respondi na pergunta anterior precisamos nos estruturar primeiro
14	Sim.
15	Sim.
16	Sim.
17	Sim. Mediante gestão técnica de acordo com os preceitos regulamentares.
18	Sim compras mais baratas e eficiente
19	Sim, a última gestão tem sido eficiente em melhorar a atuação do consórcio.
20	Sim, através dos registros de preços conseguimos trazer maior economicidade aos municípios, os credenciamentos também estão atendendo a população.
21	Sim. Atendimento das demandas coletivas dos municípios consorciados e não consorciados.
22	Sim, muito eficiente. Os resultados mostram isso.

23	Sim, porque atende os objetivos desmandos de seus consorciados.
24	Sim, com excelência em 27 anos de existência.
25	Sim.
26	Sim.
27	Não buscamos tanta visibilidade, mas sim prestação efetiva do trabalho.
28	Sim, trabalha fortemente junto aos municípios, atuando na captação de recursos para execução de projetos, e nas demandas que os municípios necessitam na área da saúde, meio ambiente, compras de medicamentos, entre outras...
29	Nos últimos anos tem sido eficiente. Divulgando o turismo local, fazendo projetos e construindo parcerias para promover o turismo e a economia regional.
30	Sim.

Gráfico sobre a eficiência dos Consórcios Públicos.



ID	2.15. Gostaria de fazer algum comentário ou sugestão?
2	Apresentando-se o consórcio como instituição estratégica ao desenvolvimento regional, necessita de um ambiente novo, próprio, moderno e adequado, para tanto solicitando do governo do RS a doação e/ou cedência de uma área de terras ideal de 1.200m ² para construção de sua sede própria.
3	Parabéns e acreditamos na forma consorciada, desde que bem gerida e com profissionais capacitados e conhecimento. Presidente e coordenador e equipe técnica devem conhecer a área e ter conhecimento em gestão pública, não sendo cabide de emprego. Cobrar metas e efetividade. Busca de conhecimento deve ser contínua, assim como capacitações. Fazer no público o que a iniciativa privada cobra. Grande abraço e sucesso na pesquisa.
8	Os Consórcios Públicos são umas das maiores ferramentas disponíveis para facilitação dos serviços principalmente para municípios de pequeno, e pela conquista conjunta de ações e demandas regionais, é voz forte de representatividade no governo estadual e federal.
9	Hoje existe uma realidade de regionalização completamente disforme. O que acaba demandando participar de vários fóruns para tratar dos mesmos assuntos. Se tivesse uma compatibilização mais uniforme poderia ser melhor desempenhada a atuação regional.
12	Consórcio público é muito importante para o desenvolvimento de uma região, as lutas de hoje podem dar resultado lá na frente, mas precisa ser lutada hoje.
17	Envio do trabalho, após a conclusão.
18	Consórcio público é um ente que veio para facilitar a gestão pública principalmente dos municípios menores.
23	Me parece que em algumas perguntas, se dá uma conotação de o consórcio ser uma empresa que presta serviços. O consórcio se constitui em um instrumento público dos municípios para coletivamente atender suas necessidades, portanto não possui autonomia própria sem que não venham demandas e aprovadas pelos municípios que o integram. O consórcio é o município, é uma extensão que atende a coletividade, tanto que sua

	estrutura é mantida pelos municípios, inclusive na sua proporção de contribuição no que diz respeito ao pessoal, incidente no índice da folha de cada município.
24	O Consórcio de Desenvolvimento Sustentável da Quarta Colônia – Condesus, que integra os municípios de Agudo, Dona Francisca, Ivorá, Faxinal do Soturno, Nova Palma, Pinhal Grande, Restinga Seca, São João do Polêsine e Silveira Martins. Foi criado em 1996 com o objetivo de fazer a gestão integrada do projeto de desenvolvimento sustentável da Quarta Colônia – PRODESUS/Quarta Colônia. Desde o ponto de vista legal o Condesus é um a associação pública, pessoa jurídica de direito público, sem fins econômicos, regidos pelas normas do código civil brasileiro e pela lei 11.107/2005.
29	Entendo que o consórcio é a melhor opção para cidades de pequeno porte, pois vários municípios pequenos juntos fomentam suas potencialidades de uma forma que sozinhos seria impossível realizar.

