



## COOPERAÇÃO E COORDENAÇÃO INTERFEDERATIVA: OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS NA REGIÃO SUL DO BRASIL

**Luana Pavan Detoni** – Doutoranda em Planejamento Urbano e Regional PROPUR (UFRGS)

**Lara Fonseca Flor** – Graduada em Arquitetura e Urbanismo (UFRGS)

**Luciana Inês Gomes Miron** – Docente na Faculdade de Arquitetura e no PROPUR (UFRGS)

**Heleniza Ávila Campos** – Docente na Faculdade de Arquitetura e no PROPUR (UFRGS)

Resumo: Os desafios de planejamento e gestão das políticas públicas, no modelo do federalismo brasileiro, demandam uma articulação na escala estadual e regional, sobretudo frente à necessidade de cooperação e coordenação interfederativa. Nesse sentido, os Consórcios Públicos, regulamentados pela Lei nº 11.107/2005, têm experimentado estratégias de ações compartilhadas no país. Nesse contexto, o presente estudo tem como objetivo discutir a distribuição espacial dos Consórcios Públicos estabelecidos e sediados nos três Estados da Região Sul do Brasil: Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná; a fim de analisar a relação entre sua localização e as formas de atuação no território. Para isso, inicialmente é apresentada a proposta teórico-metodológica deste estudo, fundamentado em pesquisa documental, cuja fonte principal consiste no Observatório dos Consórcios Públicos Intermunicipais da Confederação Nacional dos Municípios (CNM). Em seguida, realiza-se uma análise comparativa entre os Estados com base nos estudos de rede urbana e regionalização do IBGE: Região de Influência das Cidades – Regic de 2018 e Regiões Imediatas e Intermediárias de 2017. Como resultado é apresentado o mapeamento dos Consórcios Públicos e uma síntese sobre suas áreas de atuação. Destaca-se que os Consórcios podem ser vistos como uma estratégia para promover a organização de oferta de serviços e equipamentos públicos, o padrão de interiorização identificado denota a importância destes no contexto dos municípios de pequeno porte demográfico.

Palavras-chave: Cooperação Interfederativa. Coordenação. Consórcio Público. Rede Urbana. Regionalização. Serviços Públicos.



## Introdução

A organização político-administrativa do Brasil corresponde ao modelo de Estado federativo em três níveis: União, Estados e Municípios. Estabelecido a partir da promulgação da Constituição Federal (1988), quando os municípios foram elevados à categoria de entes federados e 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. Questões essenciais da reconhecida Constituição Cidadã, que marca o período de redemocratização do país.

Entretanto, de acordo com Arretche (2010), foram ignoradas duas dimensões fundamentais para o funcionamento desse modelo de federalismo: as significativas desigualdades regionais do país e as necessárias relações de coordenação entre a União e os governos subnacionais (estados e municípios). Fato que se soma à observação de Endlich (2017), acerca da sobrecarga de atribuições dos municípios, uma vez que estes não receberam a correspondente ampliação de recursos financeiros, materiais, tecnológicos e humanos. O que tem gerado dificuldades às administrações locais, sobretudo no contexto dos municípios de pequeno porte demográfico.

Nesse sentido, critica-se certo discurso hegemônico que apresenta o Brasil como um país constituído por grandes centros urbanos, cenário que segundo Gomes et al. (2022), tem fundamentado as teorias e práticas do planejamento e da gestão das políticas públicas. Para os autores, as políticas públicas nacionais têm como base a realidade dos municípios isolados de médio e grande porte, ou seja, não consideram as demandas e potencialidades metropolitanas ou dos arranjos populacionais e também não compreendem a realidade dos municípios isolados e polarizados por cidades pequenas. Contudo, para os municípios em continuidade espacial as políticas públicas devem transcender a delimitação político-administrativa municipal. Bem como, para os municípios pequenos, que devido à baixa capacidade institucional, vêm demandado alternativas de integração territorial.

A formulação e execução das políticas públicas setoriais (saúde, saneamento, habitação), por exemplo, têm evidenciado um movimento pendular; Lui (2019), observa que em um extremo está a centralização da União no que tange à elaboração dos conteúdos da legislação e dos recursos financeiros e, no outro, a obrigatoriedade de implementação pelos municípios. Dessa forma, os desafios de planejamento e gestão das políticas públicas demandam uma articulação na escala estadual e regional, sobretudo frente às possibilidades



de cooperação interfederativa e à necessária coordenação destes arranjos. Na ausência dessas instâncias, os Consórcios Públicos, regulamentados pela Lei nº 11.107/2005 e pelo Decreto nº 6.017/2007, têm experimentado estratégias de ações compartilhadas no país.

Nesse contexto, o presente estudo tem como objetivo discutir a distribuição espacial dos Consórcios Públicos estabelecidos e sediados nos três Estados da Região Sul do Brasil: Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná; a fim de analisar a relação entre sua localização e as formas de atuação no território. Para atingir tal objetivo, inicialmente é apresentada a proposta teórico-metodológica deste estudo fundamentado em pesquisa documental, cuja fonte principal consiste no Observatório dos Consórcios Públicos Intermunicipais da Confederação Nacional dos Municípios (CNM). Em seguida, realiza-se uma análise comparativa entre os Estados com base nos estudos de rede urbana e regionalização do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE): Região de Influência das Cidades – Regic de 2018 e Regiões Imediatas e Intermediárias de 2017. Por fim, destaca-se as principais formas de atuação dos Consórcios Públicos registrados.

### **Proposta teórico-metodológica**

A metodologia adotada se apoia nos conceitos de rede urbana e regionalização e busca relacionar as estratégias de organização espacial estabelecidas pelos Consórcios Públicos, localizados na Região Sul do Brasil, com as demandas de serviços registradas em suas finalidades. Observa-se que “a cooperação intergovernamental possui uma gênese estreitamente vinculada ao formato das instituições políticas e ao desenho de governo dos países” (STRELEC, 2019, p. 55). Desse modo, frente ao tamanho continental e o modelo federativo do Brasil, juntamente com o fato de que cada política pública apresenta uma regionalização específica, torna-se relevante compreender a diversidade de papéis que os entes municipais desempenham. Utiliza-se para esta análise a hierarquia da rede urbana e regional, com base nos estudos de abrangência nacional realizados pelo IBGE (2017; 2020).

De acordo com Cantarim (2015), os primeiros estudos do IBGE sobre a rede urbana, na década de 1960 e 1970, compreendem a Região de Influência das Cidades – Regic estabelecidas com base na teoria dos “Lugares Centrais” de Walter Christaller e na teoria do “Método de Estudo das Redes Urbanas” de Michel Rochefort. Os estudos seguintes, publicados na década de 1990, passam a incorporar a “dimensão informacional” segundo Corrêa; e na década de 2000, a “noção tecnológica” com base em Corrêa, Camagni, Offner e Pumain. Em constante aprimoramento a metodologia de análise do IBGE mais recente, da



Regic de 2018, considera também a “Teoria dos Fluxos Centrais” de Peter Taylor (IBGE, 2020).

Com base nos estudos sobre as redes urbanas, em 2017 o IBGE estabelece as Regiões Geográficas Imediatas por meio da identificação de cidades-polo e dos municípios a elas vinculados, e o agrupamento dessas regiões resulta na configuração das Regiões Geográficas Intermediárias. Para elaboração dessa regionalização em questão, são utilizados os conceitos de território-rede e território-zona de Rogério Haesbaert, a fim de dar ênfase não apenas à continuidade espacial, mas também aos fluxos imateriais que atravessam os territórios (IBGE, 2017). Nesse sentido, outros estudos regionais do IBGE serviram de referência: Regiões de Influência das Cidades de 2007; Divisão Urbano-Regional de 2014; Gestão do Território de 2014; Logística dos Transportes do Brasil de 2014 e Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas de 2016.

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 deste trabalho. 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 2022.

Destaca-se que o Observatório da CNM constitui um importante repositório com a proposta de acompanhar o comportamento da constituição e da manutenção de Consórcios Públicos. No entanto, Mendes et al. (2022), em nota publicada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) sobre a disponibilidade de dados dos Consórcios Públicos no Brasil, fazem ressalvas quanto à metodologia de pesquisa utilizada, uma vez que as informações são coletadas através de um questionário respondido pela própria gestão do Consórcio Público. Outra questão diz respeito à apresentação das informações, uma vez que o observatório disponibiliza apenas o número de consórcios por estado ou macrorregião. As demais informações cadastrais estão acessíveis somente de modo individual, na ficha técnica de cada Consórcio, que não apresenta data de referência.

Desse modo, a partir do registro do município-sede, ou seja, do município que preside o Consórcio, no mapa *online* do Observatório da CNM, é disponibilizada a ficha técnica com as informações específicas sobre cada Consórcio: o nome e a sigla do Consórcio, o endereço do *site*, o Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), a natureza jurídica, indica se o



Consórcio é regido pela Lei dos Consórcios, a situação do imóvel do seu centro administrativo, a data de sua constituição, os entes consorciados, as áreas de atuação, a população atendida, a abrangência territorial e o regime de contratação dos funcionários. Esses 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 foi realizado o mapeamento dos 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 estes encontram-se, em sua maioria, vigentes e atualizados. Fato que pode ser associado à regulamentação dos Consórcios Públicos, uma vez que estes devem 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).

## Consórcios Públicos na Região Sul do Brasil

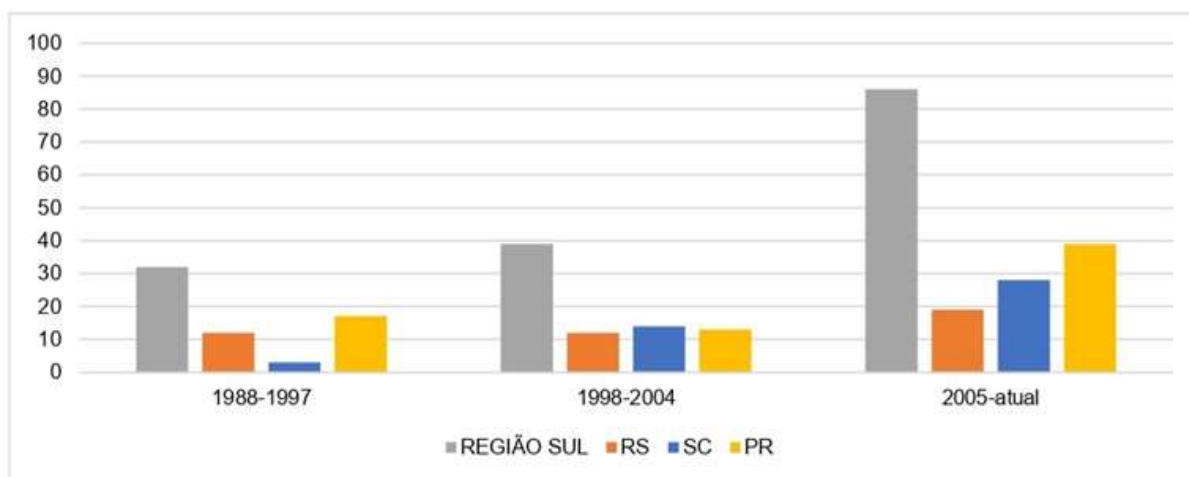
A Região Sul do Brasil é formada por três Estados e possui ao todo 158 Consórcios, de acordo com os registros do Observatório dos Consórcios Públicos Intermunicipais da CNM. Em relação à organização desses arranjos interfederativos, destaca-se que o Estado do Rio Grande do Sul (RS) apresenta 43 Consórcios intermunicipais; o Estado de Santa Catarina (SC) apresenta 45 Consórcios, sendo quatro interestaduais e 41 intermunicipais; e Estado do Paraná (PR) apresenta 70 Consórcios, destes dois são interestaduais, 67 intermunicipais e um deles não apresentou informações sobre os entes cadastrados.

Observa-se que a data de constituição desses Consórcios Públicos pode ser diretamente relacionada com os marcos legais do país (Gráfico 1). O primeiro período destacado inicia em 1988, e está relacionado às mudanças no desenho federativo estabelecido pela Constituição Federal, a partir da qual os municípios são elevados à categoria de entes federados, ocorrendo 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. 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.

**Gráfico 1.** Períodos de constituição dos Consórcios na Região Sul do Brasil.



Fonte: Observatório da CNM, 2022. Elaborado pelas autoras.

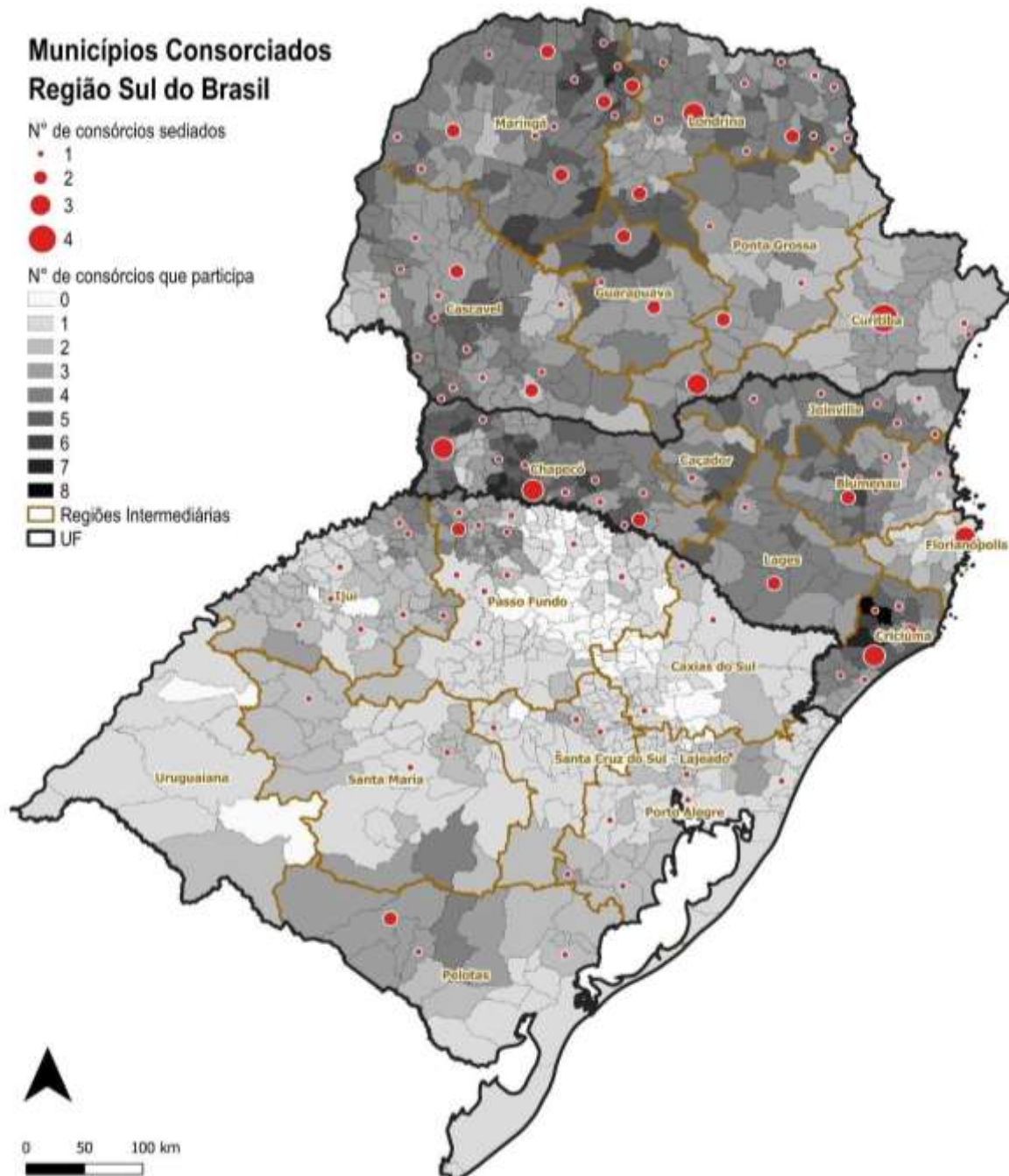
Com base nesses registros dos Consórcios Públicos da Região Sul, buscou-se realizar uma análise comparativa entre os três Estados, sobre as possíveis estratégias de organização espacial e as formas de atuação no território, que será apresentada a seguir.

### ***Estratégias de organização espacial***

A partir da Figura 1, 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 diferenciação, em relação ao território gaúcho, também se destaca quando comparada ao menor número de consórcios que os municípios participam e a menor concentração de consórcios por municípios-sede.



Figura 1. Mapa dos municípios consorciados e dos municípios-sede na Região Sul do Brasil.



Fonte: Observatório da CNM, 2022. Elaborado pelas autoras.

Nesse sentido, observa-se que no Estado do RS poucos municípios participam de mais de um consórcio. Quando isso ocorre, chegam a participar de no máximo de três ou quatro consórcios. Dentre os municípios, 43 participam de três Consórcios e 20 municípios



participam de quatro Consórcios, respectivamente. 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 de Pelotas e Santa Maria, cuja dimensão territorial dos municípios é mais abrangente e os seus centros urbanos encontram-se mais distantes.

A partir da recorrência dos Consórcios no RS, não é possível identificar um único padrão espacial. Sendo possível verificar alguns aspectos, de modo mais evidente, quando analisada a localização dos municípios menos consorciados, especialmente aqueles que não participam de nenhum. Identifica-se que estes estão mais próximos de polos regionais, ou seja, das cidades com maior centralidade na rede urbana e que dão nome às Regiões Intermediárias. Nesse cenário, destacam-se os municípios adjacentes a Passo Fundo e a Caxias do Sul, sendo as duas cidades classificadas como Capitais Regionais de Nível B, na configuração da hierarquia da rede urbana do Estado estas encontram-se abaixo apenas da Metrópole, a capital Porto Alegre, segundo o estudo da Região de Influência das Cidades – Regic de 2018 (IBGE, 2020). 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. Observa-se que essa concentração é mais expressiva na Região Intermediária de Criciúma, cujo município de Orleans registra o maior número de consorciamento, abrangendo o total de oito Consórcios. Também se destacam nessa região os municípios de Cocal do Sul, Siderópolis e Treviso que chegam a participar de sete Consórcios. 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 por exemplo Águas de Chapecó que chega a participar de sete consórcios. Ainda nessa região se destaca 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 em SC os municípios que participam de mais consórcios encontram-se nas imediações das cidades com maior centralidade na rede





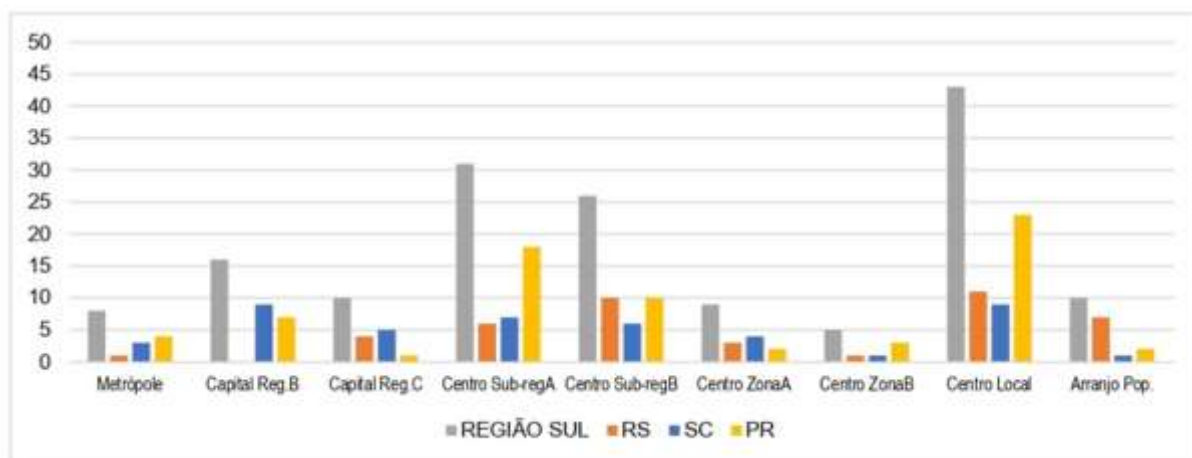
urbana. Com exceção dos municípios da Região Intermediária de Florianópolis, capital estadual, classificada como Metrópole pela Regic. E menor recorrência nos municípios próximos às cidades de Blumenau e Joinville, ambas classificadas como Capitais Regionais de Nível B pela Regic. No entanto, nestas duas regiões nota-se um expressivo consorciamento junto 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. Fato que evidencia a importância dos Consórcios Públicos no interior do território brasileiro, longe das capitais e das regiões metropolitanas. Visto que, estes espaços urbanos, muitas vezes, encontram-se distantes dos recursos e das tomadas de decisões relacionadas às políticas públicas.

Nesse sentido, observa-se que no Estado do PR também ocorre esse 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 destaque 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 espacial dos municípios que sediam os Consórcios (Figura 1), em relação à classificação destes pela Regic (Gráfico 2), 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, destaca-se a incidência de sedes nos Centros Sub-regionais de Nível A e B, que representam uma hierarquia intermediária na rede urbana.

No RS 41 municípios ao todo 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.

**Gráfico 2.** Classificação dos municípios-sede dos Consórcios pela Regic de 2018.

Fonte: Observatório da CNM, 2022 e IBGE, 2020. Elaborada pelas autoras.

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. 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, ao 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-se o padrão de “interiorização” dos Consórcios também em relação aos municípios-sede.

Ressalta-se, que a conferência realizada por meio do *site* de cada Consórcio, sobre as informações apresentadas com base no Observatório da CNM, revelou certa disparidade na listagem de municípios membros dos Consórcios, especialmente no Estado do RS. Esse fato pode ser associado à dinâmica dos entes consorciados de acordo com os interesses específicos, determinados anualmente pelos Contratos de Rateio. No entanto, foi possível



confirmar a maioria dos municípios-sede indicados, evidenciando assim uma maior permanência nesse aspecto da gestão dos Consórcios.

### **Formas de atuação no território**

De acordo com a natureza jurídica, a maioria dos Consórcios estabelecidos na Região Sul são Públicos de direito público e regidos pela Lei dos Consórcios (11.107/2005). Como exceção, foram identificados os seguintes Consórcios Públicos de direito privado: onze no PR, destes sete tem 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, sendo assim reconhecidos como Consórcios Administrativos. Destaca-se que os Consórcios Públicos de direito privado, assim como, os Consórcios Administrativos não podem celebrar convênio com a União, eles também apresentam restrições em relação à área de atuação. Ainda, cabe ressaltar que algumas fichas técnicas, disponibilizadas no Observatório da CNM, não apresentaram essas informações sobre a natureza jurídica e o regimento da lei.

Em geral, os Consórcios Públicos podem regulamentar sua atuação de modo finalitário, ou seja, em uma área específica, ou de modo multifinalitário indicando duas ou mais áreas de atuação. Observa-se que no RS a maioria dos Consórcios são multifinalitários, diferentemente dos outros dois Estados da Região Sul que atuam predominantemente em uma única área (Gráfico 3).

**Gráfico 3.** Atuação dos Consórcios na Região Sul do Brasil.



Fonte: Observatório da CNM, 2022. Elaborada pelas autoras.

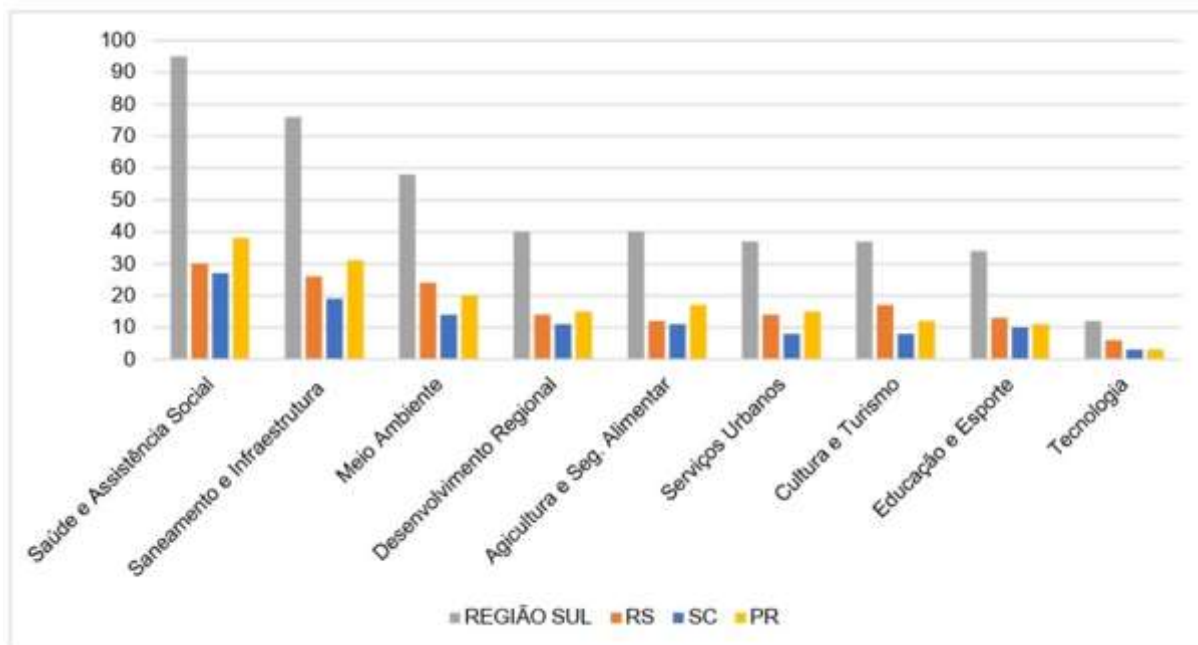


Ao todo foram identificadas 32 áreas de atuação no cadastro dos 158 Consórcios levantados. Para a análise, essas áreas foram agrupadas por afinidade em oito categorias principais:

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;**
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.

Com base nesta 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 (Gráfico 4). Observa-se a predominância da área de saúde e assistência social, seguida pela área de saneamento e infraestrutura e pela área de meio ambiente nos três Estados. As áreas de segurança alimentar, serviços urbanos, cultura e turismo, educação e esportes, se destacam no conjunto dos registros na Região Sul. Entretanto, há certa variação na predominância das áreas quando são analisadas por Estado.

**Gráfico 4.** Gráfico das Áreas de Atuação dos Consórcios na Região Sul do Brasil.

Fonte: Observatório da CNM, 2022. Elaborada pelas autoras.

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 pelo município de Criciúma/SC, que chega a indicar 26 áreas 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 pelo município de Pitanga/PR, que indica 24 áreas; e (iii) o Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha – CISGA, sediado pelo município de Garibaldi/RS, com 20 áreas de atuação.

Nesse sentido, é preciso apontar que as áreas de atuação cadastradas pelo Observatório da CNM podem apresentar uma relação com a regulamentação dos Consórcios, por meio do Protocolo de Intenções e do Estatuto Social. No entanto, na maioria das vezes estes 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 contratos.

A partir dos registros obtidos nos *sites* 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 a 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 propostas mais assertivas.

Destaca-se que tanto a área da saúde, quanto de saneamento básico, é mencionada na Lei dos Consórcios (11.107/2005). Fato que 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. Cabe ressaltar que essa indução ocorre a partir do âmbito nacional, e que o governo dos Estados analisados não tem evidenciado uma participação efetiva na criação e gestão dos Consórcios Públicos. Em relação à terceira área de atuação mais recorrente, meio ambiente, observam-se as regionalizações 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. Essa relação é mais expressiva em SC, algumas associações municipais apresentam em seus quadros de ações a criação e gestão de Consórcios, como acontece na Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina (AMOSOC) que estabelece três Consórcios Intermunicipais: um na área de Saúde – Consórcio Intermunicipal de Saúde do Oeste de Santa Catarina (CISAMOSOC); um em Desenvolvimento Econômico, Social e Meio Ambiente – Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Econômico Social e Meio Ambiente (CIDEMA); e um de Gerenciamento Ambiental – Consórcio Intermunicipal de Gerenciamento Ambiental (IBERE).



## Considerações Finais

A constituição de Consórcios Públicos na Região Sul encontra-se em contínua ascensão desde a promulgação da Constituição de 1988, quando emerge uma agenda de propostas no âmbito do federalismo organizado em três níveis, a fim de garantir os ideais de descentralização e acesso universal às políticas públicas no Brasil. Sendo o período posterior à criação da Lei específica, em 2005, o que apresentou maior número de novos Consórcios nos três Estados analisados.

A partir das análises para o alcance do objetivo deste artigo, em discutir a distribuição espacial dos Consórcios Públicos estabelecidos e sediados por municípios localizados no Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná, dois aspectos se destacaram. O primeiro diz respeito às análises sobre a organização espacial que evidenciaram a associação destes arranjos interfederativos, sobretudo de modo intermunicipal, associados aos distintos processos de regionalização que apontam para certo padrão de “interiorização”. 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 à observação desse padrão de “interiorização”, o contexto dos municípios de pequeno porte demográfico 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. Fato que evidencia a ausência de uma instância de planejamento regional, uma vez que na presente análise dos Consórcios Públicos não foi possível identificar um papel efetivo do governo estadual.

Desse modo, ressalta-se a consideração acerca do segundo aspecto deste estudo, sobre as formas de atuação no território dos Consórcios. Estas devem superar o compartilhamento mínimo de funções entre os municípios, e necessitam de relações de coordenação entre os governos estaduais e municipais, de modo a dar visibilidade às desigualdades regionais. Vislumbra-se a possibilidade dos entes federados unirem forças



para promover o planejamento, assim como, uma gestão mais adequada das políticas públicas.

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 ainda mais um instrumento como os Consórcios que precisa avançar na proposição de alternativas de descentralização e de controle social.

## Referências

- 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.
- BRASIL. [Constituição Federal (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República, 1988.
- BRASIL. **Decreto nº 6.017**, de 17 de janeiro de 2007. Regulamenta a Lei no 11.107. Brasília: Presidência da República, 2007.
- 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.
- CANTARIM, F. Estudos de Redes Urbanas no Brasil: reflexões sobre transformações metodológicas. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, v. 36, n. 129, 2015, p. 117-133.
- CNM. Confederação Nacional dos Municípios. **Mapeamento dos consórcios públicos brasileiros 2018**. Brasília: CNM, 2018
- CNM. Confederação Nacional dos Municípios. **Mapeamento dos consórcios públicos brasileiros 2021**. Brasília: CNM, 2021.
- ENDLICH, Angela Maria. **Cooperações intermunicipais: alguns aportes**. Maringá: PGE-UEM, 2017.
- 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.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.





INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Regiões de Influência das Cidades – REGIC 2018**. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

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.

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.

STRELEC, Thamara. Para além da experiência brasileira: experiências internacionais de cooperação intergovernamental. In: CARNEIRO, J. M. B.; BRITO, E. S. (Org.). **Consórcios intermunicipais e políticas públicas regionais**. São Paulo: Oficina Municipal, 2019. p. 55-69.