UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS
MESTRADO PROFISSIONAL

EDIMAR FERREIRA BEZERRA

A COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL POR MEIO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS NA REGIÃO SUDOESTE DO RIO GRANDE DO SUL:

UM ESTUDO COMPARADO

São Borja - RS
2026

EDIMAR FERREIRA BEZERRA

A COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL POR MEIO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS NA REGIÃO SUDOESTE DO RIO GRANDE DO SUL:

UM ESTUDO COMPARADO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas – Mestrado Profissional da Universidade Federal do Pampa, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. César Luciano Filomena

São Borja - RS
2026

Ficha catalográfica elaborada automaticamente com os dados fornecidos
pelo(a) autor(a) através do Módulo de Biblioteca do
Sistema GURI (Gestão Unificada de Recursos Institucionais) .

B574c Bezerra, Edimar Ferreira
A cooperação intermunicipal por meio dos consórcios públicos na região Sudoeste do Rio Grande do Sul: um estudo comparado / Edimar Ferreira Bezerra.
185 p.

Dissertação(Mestrado)-- Universidade Federal do Pampa, MESTRADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS, 2026.
"Orientação: César Luciano Filomena".

1. Federação. 2. Consórcios públicos. 3. Capacidade estatal. 4. Cooperação. 5. Confiança. I. Título.

EDIMAR FERREIRA BEZERRA

A COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL POR MEIO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS NA REGIÃO SUDOESTE DO RIO GRANDE DO SUL

UM ESTUDO COMPARADO

Dissertação apresentada ao Programa d e Pós–Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Pampa, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Políticas Públicas.

Dissertação defendida e aprovada em: 17 de agosto de 2026.

Banca examinadora:

_____

Prof. Dr. César Luciano Filomena

Orientador

(PPGPP-Unipampa)

_____

Prof. Dr. Eduardo José Grin

(FGV)

_____

Prof. Dr. João Carlos Amoroso Botelho

(UFMG)

SISBI/Folha de Aprovação 2121949 SEI 23100.010397/2026-62 / pg. 1

Prof. Dr. Alfredo Alejandro Gugliano
(PPGPP - UNIPAMPA/ PPGPol UFRGS)

Profª. Drª. Lisianne Sabedra Ceolin
(PPGPP - UNIPAMPA)

Assinado eletronicamente por **CESAR LUCIANO FILOMENA**, **PESSOAL VOLUNTÁRIO**, em 18/08/2026, às 16:14, conforme horário oficial de Brasília, de acordo com as normativas legais aplicáveis.

Assinado eletronicamente por **LISIANNE PINTOS SABEDRA CEOLIN**, **PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR**, em 20/08/2026, às 09:22, conforme horário oficial de Brasília, de acordo com as normativas legais aplicáveis.

Assinado eletronicamente por **Eduardo José Grin**, **Usuário Externo**, em 20/08/2026, às 16:35, conforme horário oficial de Brasília, de acordo com as normativas legais aplicáveis.

Assinado eletronicamente por **João Carlos Amoroso Botelho**, **Usuário Externo**, em 22/08/2026, às 22:41, conforme horário oficial de Brasília, de acordo com as normativas legais aplicáveis.

Assinado eletronicamente por **Alfredo Alejandro Gugliano**, **Usuário Externo**, em 25/08/2026, às 19:39, conforme horário oficial de Brasília, de acordo com as normativas legais aplicáveis.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.unipampa.edu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **2121949** e o código CRC **883B9ADF**.

RESUMO

O modelo federal de Estado instituído em 1988 que, entre outras novidades, deu aos municípios o status de ente da federação, apresentou no decorrer dos anos sérias dificuldades de coordenação e cooperação para a implementação de políticas públicas. As diversas transferências de competências e o considerável, mas insuficiente, aumento de recursos financeiros aos entes locais não foram acompanhados de instrumentos que aumentassem a capacidade estatal dos municípios. Neste cenário, os consórcios públicos surgem como um instrumento de potencialização das capacidades. No entanto, mesmo com tal potencial, a cooperação via consórcios públicos ainda é um desafio em algumas regiões. A mesorregião Sudoeste do Rio Grande do Sul é um exemplo da baixa cooperação intermunicipal. Diante deste cenário, esta pesquisa buscou responder por que o Sudoeste gaúcho apresenta tão baixa cooperação intermunicipal quando comparado com duas outras regiões semelhantes? Para responder a tal indagação, foram investigados fatores contextuais e institucionais que pudessem inibir ou fomentar a cooperação. O estudo adotou o método de política comparada, onde se buscou analisar a máxima semelhança entre as mesorregiões, verificando se as diferenças encontradas podem contribuir para a explicação da baixa cooperação do Sudoeste. Foram levantados dados sobre a atual cooperação via consórcios públicos nas mesorregiões estudadas e sobre a efetividade dos arranjos cooperativos existentes. Visando identificar se a confiança pode ser um fator inibidor ou fomentador da cooperação nas regiões, foram levantados dados de capital social utilizando-se indicadores de comunidade cívica. Buscando captar as percepções dos agentes políticos responsáveis pela decisão de cooperar ou não, foram realizadas entrevistas semiestruturas com prefeitos e ex-prefeitos do Sudoeste. Os levantamentos mostraram que nas mesorregiões com maior engajamento da comunidade cívica, onde se expressa maior confiança, também há maior efetividade da cooperação intermunicipal.

Palavras-chave: federação; consórcios públicos; capacidade estatal; cooperação; confiança.

ABSTRACT

The federal state model established in 1988 which, among other innovations, granted municipalities the status of constituent entities of the Federation has faced serious coordination and cooperation challenges regarding public policy implementation over the years. The various transfers of competencies and the significant, albeit insuficiente, increase in financial resources for local governments were not accompanied by mechanisms to enhance municipal state capacity. In this context, public consortia have emerged as a tool to boost such capacities. However, despite this potential, cooperation through public consortia remains a challenge in some regions. The Southwest mesoregion of Rio Grande do Sul serves as an example of low levels of inter-municipal cooperation. Given this scenario, this research sought to answer the question: why does the Southwest region of Rio Grande do Sul exhibit such low inter-municipal cooperation compared to two other similar regions? To address this question, the study investigated contextual and institutional factors that might either inhibit or foster cooperation. A comparative politics approach was adopted, analyzing mesoregions with a high degree of similarity to determine whether observed differences could explain the low cooperation in the Southwest. Data were collected regarding current cooperation via public consortia in the studied mesoregions and the effectiveness of existing cooperative arrangements. To identify whether trust acts as a factor inhibiting or fostering cooperation, social capital data were gathered using civic community indicators. Semi-structured interviews were conducted with current and former mayors from the Southwest to capture the perceptions of the political actors responsible for the decision to cooperate. The findings revealed that mesoregions with higher civic community engagement and consequently higher levels of trust also demonstrate greater effectiveness in inter-municipal cooperation.

Keywords: federation; public consortia; state capacity; cooperation; trust.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Estrutura do modelo de análise 21
Figura 2 - Concentração dos consórcios públicos intermunicipais no Brasil 69
Figura 3 - Concentração dos municípios consorciados 69
Figura 4 - Mesorregiões Sudoeste e Noroeste do Rio Grande do Sul 85
Figura 5 - Concentração fundiária do Rio Grande do Sul 86
Figura 6 - Concentração de estabelecimentos de agricultura familiar 87
Figura 7 - Localização da mesorregião Oeste de Santa Catarina 92
Figura 8 - Concentração dos consórcios públicos intermunicipais no RS 94
Figura 9 - Concentração dos consórcios públicos intermunicipais em Santa Catarina 105

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Palavras-chave e operadores booleanos utilizados na revisão sistemática 43
Quadro 2 – Síntese dos artigos selecionados 45
Quadro 3 – Revistas e indicação do ano da publicação sobre a temática 46
Quadro 4 – Classificação dos artigos selecionados 47
Quadro 5 - Evolução da regulamentação sobre cooperação interfederativa no Brasil 59
Quadro 6 - Número de adesões a consórcios públicos por entes federados 66
Quadro 7 - Número de adesões a consórcios públicos por entes federados e unidades da federação 67
Quadro 8 - Áreas de atuação (Macrodivisão) dos consórcios públicos 77
Quadro 9 - lista dos dez mais populosos municípios de cada mesorregião 82
Quadro 10 - Extensão territorial e densidade demográfica do Sudoeste e do Noroeste 85
Quadro 11 - Variação populacional do Sudoeste e do Noroeste 88
Quadro 12 - Setores econômicos em comparação entre as mesorregiões Sudoeste e Noroeste 91
Quadro 13 - Estrutura e características do CODEPAMPA 95
Quadro 14 - Licitações lançadas pelo CODEPAMPA nos últimos 2 anos 97
Quadro 15 - Dados de Receitas e Despesas do CODEPAMPA nos anos de 2024 e 2025 98
Quadro 16 - Estrutura e características do CISA 99
Quadro 17 - Amostra de procedimentos licitatórios envolvendo o CISA nos últimos 2 anos 101
Quadro 18 - Dados de Receitas e Despesas do CISA nos anos de 2024 e 2025 103
Quadro 19 - Estrutura e características do CIDEMA 106
Quadro 20 - Amostra de procedimentos licitatórios envolvendo o CIDEMA nos últimos 2 anos 108
Quadro 21 - Dados de Receitas e Despesas do CIDEMA nos anos de 2024 e 2025 110
Quadro 22 - Qualificação dos agentes políticos investigados 135
Quadro 23 – Síntese categorizada das entrevistas 159

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Localização das sedes dos consórcios por região e Estado 72
Tabela 2 – Quantidade de Municípios que participam de mais de um consórcio público 75
Tabela 3 - Porte dos Municípios que integram consórcios públicos 80
Tabela 4 - Cálculo da amostra necessária para análise 83
Tabela 5 - PIB/Per Capta dos 10 mais populosos municípios das regiões comparadas 93
Tabela 6 - Número de habitantes por OSC nos dez municípios de cada região 117
Tabela 7 - Abstenção eleitoral nos municípios da mesorregião Sudoeste do RS ... 121
Tabela 8 - Abstenção eleitoral nos municípios da mesorregião Noroeste do RS 122
Tabela 9 - Abstenção eleitoral nos municípios da mesorregião Oeste de SC 122
Tabela 10 - Percentual de mesários voluntários nas mesorregiões comparadas do RS 124
Tabela 11 - Percentual de mesários voluntários nas mesorregiões Sudoeste/RS e Oeste/SC 124
Tabela 12 - Percentual de votação no Consulta Popular por COREDES 126
Tabela 13 - Concentração dos imóveis rurais com mais de 500ha nos municípios comparados. 129
Tabela 14: Frequência dos imóveis rurais com mais de 500 ha nos municípios comparados 130

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Quantitativo dos estudos por temática dos consórcios investigados 48
Gráfico 2 - Formalização dos consórcios públicos intermunicipais por década 63
Gráfico 3 - Indicação do quantitativo de consórcios públicos criados por ano 74
Gráfico 4 - Indicação das finalidades dos consórcios públicos.....76
Gráfico 5 - IDESE total das mesorregiões do Rio Grande do Sul, período 2013-2020 90

LISTA DE SIGLAS

CAUC - Sistema de Informações sobre Requisitos Fiscais

CIDEMA - Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Econômico, Social e Meio Ambiente

CISA - Consórcio Intermunicipal do Noroeste do Estado Do Rio Grande Do Sul

CNM - Confederação Nacional dos Municípios

CNPJ - Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica

CODEPAMPA – Consórcio de Desenvolvimento do Pampa Gaúcho

COREDES - Conselhos Regionais de Desenvolvimento

DATARS – Repositório de dados socioeconômicos do Estado do Rio Grande do Sul

FPM - Fundo de Participação dos Municípios

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDESE - Índice de Desenvolvimento Socioeconômico

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MUNIC - Pesquisa de Informações Básicas Municipais

OSC - Organizações da Sociedade Civil

SNCR - Sistema Nacional de Cadastro Rural

SPGG - Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão

SUS - Sistema Único de Saúde

TSE - Tribunal Superior Eleitoral

UNIPAMPA – Universidade Federal do Pampa

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 15
1.1 Síntese metodológica 20
2 CONSÓRCIOS PÚBLICOS E COOPERAÇÃO INTERFEDERATIVA 23
2.1 A federação brasileira e a cooperação por meio dos consórcios públicos 23
2.2 Consórcios públicos como instrumento de aumento da capacidade estatal 27
2.3 O consórcio público como arranjo de ação coletiva institucional 32
2.4 O capital social como um relevante elemento para o consorciamento 35
2.5 Fatores inibidores e fomentadores do consorciamento 40
2.6 Revisão sistemática de literatura na base de dados Scopus e Scielo 42
2.6.1 metodologia 42
2.6.2 Resultados e discussões 44
2.6.3 Conclusões da revisão sistemática 54
3 PANORAMA DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS NO BRASIL 57
3.1 Histórico e regulamentação da cooperação interfederativa no Brasil 57
3.2 Mapeamento dos consórcios públicos no Brasil 65
4 COMPARAÇÃO DA COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL NAS MESORREGIÕES ESTUDADAS 81
4.1 Coleta de dados e metodologia para análise e comparação 81
4.2 Características das mesorregiões a serem comparadas 84
4.3 A cooperação por meio de consórcios intermunicipais na mesorregião Sudoeste do Rio Grande do Sul 94
4.4 A cooperação por meio de consórcios intermunicipais na mesorregião Noroeste do Rio Grande do Sul 98
4.5 A cooperação por meio de consórcios intermunicipais na mesorregião Oeste de Santa Catarina 104
4.6 Resultados da comparação sobre a cooperação intermunicipal por meio de consórcios públicos nas mesorregiões investigadas 111
5 ANÁLISE DE ELEMENTOS ESTRUTURAIS DAS REGIÕES, NÍVEL DE CAPITAL SOCIAL E A TENDÊNCIA COOPERATIVA 114
5.1 O Associativismo nas regiões e a tendência para a cooperação 116
5.2 Comunidade cívica e tendência cooperativa 118
5.3 Concentração fundiária e cooperação 126
6 PERCEPÇÕES DO AGENTE POLÍTICO E A COOPERAÇÃO NO SUDOESTE DO RIO GRANDE DO SUL 131
6.1 Metodologia adotada nas entrevistas e a construção do roteiro 132
6.2 Parâmetros adotados para a seleção dos entrevistados, perfil e trajetória 134

6.3 Leitura dos entrevistados sobre a cooperação intermunicipal no Sudoeste gaúcho 138
6.3.1 Percepções sobre as dinâmicas regionais e relações políticas no Sudoeste 139
6.3.2 A percepção dos agentes sobre a atuação do CODEPAMPA e dos fatores fomentadores e inibidores da cooperação 146
6.4 Breve síntese das entrevistas 156
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS 161
8 REFERÊNCIAS 167
APÊNDICES 177
APÊNDICE A - Roteiro das entrevistas 178
APÊNDICE B – Arquivos eletrônicos das entrevistas 185

1 INTRODUÇÃO

As reformas do Estado brasileiro na década de 1990 visaram a mudança do modelo burocrático, até então vigente, para um modelo gerencial na administração pública. Tiveram como objetivo declarado dar mais eficiência à máquina administrativa (Bresser-Pereira, 2001). Essas reformas surgem num contexto influenciado por alterações estruturais no plano internacional e no ambiente doméstico. No plano internacional, ganhava força a globalização dos mercados que trazia a reboque ideais neoliberais. Este cenário impôs aos Estados nacionais a redução da sua atuação, com uma série de medidas de austeridade fiscal, exigindo-se inovações na estrutura administrativa. No plano doméstico, o modelo de federação trazido pelo recente texto constitucional estava sendo colocado à prova. Nele já se constatavam dificuldades de coordenação e de cooperação entre os entes federados, além de uma agenda de questionamentos relacionados à descentralização e à distribuição de recursos financeiros (Souza, 2005).

Esse modelo descentralizado de federação, desenhado originalmente pelo poder constituinte e objeto de diversas alterações no decorrer dos anos, transformou os municípios em entes federados e aumentou o volume de receitas para os entes subnacionais (Souza, 2023). No entanto, o aumento das receitas não foi suficiente para fazer frente a uma considerável transferência de obrigações para os municípios, o que impactou negativamente na prestação de serviços públicos (Souza, 2005). Pequenos municípios sofrem ainda mais com este cenário, não conseguindo prestar serviços básicos com eficiência (Prediger; Allebrandt, 2023).

Esta realidade municipal, aprofundada com o incremento de competências na segunda metade da década de 1990, provocou um hiato institucional. Isso porque, todas as obrigações e recursos transferidos, não foram acompanhados de instrumentos que aumentassem a capacidade estatal dos municípios. Essa incapacidade, que pode se dar no plano administrativo, técnico, institucional e político, dificulta a eficiente formulação e implementação de políticas públicas (Grin *et al.*, 2018).

Assim, a imposição de um regime de austeridade fiscal, somado aos dilemas federativos, exigiram uma profunda reformulação na estrutura do Estado brasileiro. A reforma mais ampla daquele período ganha corpo por meio da emenda constitucional 19 (Brasil, 1998), que reformula uma série de institutos para dar mais eficiência à administração pública. Tal emenda preparou o ambiente institucional para as grandes

desestatizações, reformulou a estrutura do serviço público e buscou disciplinar a cooperação e a coordenação entre os entes federados, estimulando a ação coletiva institucional para a resolução de problemas comuns (Feiock, 2013). Foi nesse contexto que se institucionalizou a cooperação por meio dos consórcios públicos, mais tarde regrado por lei e que tem como objetivo central otimizar a implementação de políticas públicas por meio do associativismo intergovernamental (Abrucio; Sano, 2013).

Acompanhando essa sucessão de acontecimentos, onde se exigiam inovações na estrutura administrativa e a criação de alternativas para o fortalecimento dos entes locais, a cooperação entre os municípios ganha maior espaço na agenda do país. Os consórcios públicos intermunicipais surgem como instrumento que pode qualificar a capacidade estatal dos municípios, permitindo o compartilhamento de estruturas, a prestação coletiva de serviços, o desenvolvimento de projetos para a captação de recursos, além do ganho de escala para compras públicas (Abrucio; Filippim; Dieguez, 2013a).

No entanto, mesmo diante destes ganhos com o consorciamento, verifica-se que a cooperação não se realiza com a mesma intensidade nas diversas regiões do país, nem mesmo apresenta uniformidade nas regiões dos estados. Na mesorregião Sudoeste do Rio Grande do Sul, investigada como caso principal neste trabalho, identificou-se apenas um arranjo cooperativo, o CODEPAMPA, com poucas ações compartilhadas. Por outro lado, o Noroeste gaúcho e o Oeste catarinense possuem não apenas uma grande quantidade de consórcios, mas também apresentam um elevado nível de cooperação intermunicipal, conforme dados levantados neste estudo.

Assim, o objeto central desta pesquisa é analisar por meio do método comparado, num primeiro momento, a cooperação por meio de consórcios públicos nas três regiões acima referidas. Num segundo momento, verificar no mesmo objeto quais os fatores estruturais, sociais e políticos, poderiam fomentar ou inibir a efetiva cooperação nos casos comparados. Ao analisar a cooperação nas regiões, buscou-se identificar a concentração de arranjos existentes e a efetividade das cooperações, realizando a comparação entre consórcios das mesorregiões. Na análise dos fatores inibidores e fomentadores da cooperação, foram levantados uma série de dados para conhecimento da estrutura socioeconômica e política das mesorregiões, buscando identificar características ou padrões com influência no nível de confiança e maior probabilidade à cooperação (Putnam, 1996).

Embora o estudo tenha como objeto a cooperação por meio dos consórcios públicos, se fez necessário realizar a delimitação espacial, normativa e material sobre o tema. A delimitação espacial diz respeito ao território analisado, onde a análise da cooperação não é realizada em tese ou por meio de estudo geral sobre o consorciamento, mas busca-se compreender especificamente o Sudoeste gaúcho em comparação a outras duas mesorregiões com características semelhantes, visando-se a produção de conhecimento local. Quanto à delimitação normativa, o estudo busca investigar a cooperação intergovernamental com base no marco regulatório advindo com a lei dos consórcios públicos (Brasil, 2005), que trouxe mais segurança jurídica e reduziu custos de transação (North, 2018). No aspecto material, foi dado foco a cooperação horizontal por meio dos consórcios intermunicipais, não sendo objeto de maiores esforços intelectuais a cooperação vertical, entre entes federados de níveis diferentes. Ainda sobre a delimitação material, o estudo não se resumiu a realizar uma análise descritiva do potencial cooperativo trazido com os consórcios públicos, mas sim buscou investigar elementos latentes e aparentes (Filomena, 2015) que fomentam ou inibem a cooperação no Sudoeste gaúcho.

O problema de pesquisa a ser respondido com este estudo é: Por que o Sudoeste gaúcho apresenta tão baixa cooperação intermunicipal por meio de consórcios públicos, quando comparado ao Noroeste (gaúcho) e ao Oeste catarinense[1]?

Para responder ao problema proposto, tem-se como objetivo geral: identificar os fatores inibidores e fomentadores da cooperação intermunicipal na mesorregião Sudoeste do Rio Grande do Sul.

Para que o objetivo geral seja atendido, os objetivos específicos são:

a) Analisar o histórico e os marcos regulatórios sobre o consorciamento no Brasil;

b) realizar a análise dos números sobre o consorciamento intermunicipal no país, identificando as áreas de atuação, a sua distribuição territorial e suas formatações;

c) Realizar o levantamento da cooperação intermunicipal no Sudoeste gaúcho, comparando-o com o Noroeste do estado e o Oeste catarinense;

[1] Neste estudo, quando houver referência a gaúcho, deve-se considerar referente ao estado do Rio Grande do Sul. Da mesma forma, quando houver referência a catarinense, deve-se considerar referente ao estado de Santa Catarina.

d) Analisar a efetividade cooperativa nas regiões comparadas e levantar dados que apontem para prováveis fatores inibidores e fomentadores da cooperação intermunicipal.

A pesquisa justifica-se pela ênfase dada ao estudo, onde não se limita à análise do consórcio público como instrumento de potencialização de políticas públicas, mas aprofunda o debate investigando os fatores que contribuem para a baixa efetividade da cooperação. A literatura muito tem se debruçado sobre os consórcios públicos nos últimos anos, mas os estudos normalmente abordam os aspectos descritivos do instituto, demonstrando as suas vantagens. No entanto, pouco se tem trabalhado sobre os elementos que motivam ou não a cooperação intermunicipal. Ainda assim, os estudos que analisam tal aspecto fazem abordagens generalistas sobre aspectos que fomentam a cooperação, quase sempre se utilizando de estudos quantitativos que buscam criar modelos para explicar, de forma generalizante, os motivadores da ação coletiva.

Nesta pesquisa, optou-se por investigar uma determinada região, com baixa cooperação intermunicipal, comparando-a com outras regiões que com ela mantêm traços semelhantes que apresentam alto nível cooperativo, buscando explicar por meio de um levantamento empírico quais seriam os fatores relevantes para o consorciamento. Outro elemento que diferencia este estudo é a atenção dada ao agente político, detentor do poder de decisão (Filomena, 2015). Além de se levantar dados sobre as regiões comparadas e sobre os seus consórcios, investigando a sua efetividade, a pesquisa lançou mão de entrevistas a prefeitos da região Sudoeste, visando captar do agente que, em última instância, decide cooperar ou não, quais são os fatores que efetivamente levam à cooperação entre os municípios.

Os resultados obtidos com a pesquisa são apresentados nesta dissertação, composta desta introdução e mais cinco capítulos, além das considerações finais.

No capítulo 2, foi realizada, inicialmente, uma ampla revisão de literatura buscando identificar os principais conceitos trabalhados sobre o tema e os estudos já desenvolvidos sobre consórcios intermunicipais e cooperação interfederativa. Num segundo momento do capítulo, foi realizada uma revisão sistemática de literatura, com metodologia ali descrita, cujo objetivo foi identificar quais as principais abordagens realizadas nos trabalhos sobre consórcios intermunicipais. Nessa revisão sistemática, pôde-se identificar os aspectos mais abordados sobre a cooperação intermunicipal

por meio dos consórcios e identificar-se as lacunas de pesquisa, o que foi fundamental para direcionar os trabalhos desenvolvidos neste estudo.

O capítulo 3 traz um amplo histórico dos consórcios públicos no Brasil, apresentando a evolução da sua regulamentação e um mapeamento da atual situação do consorciamento no país. Neste momento do trabalho é realizado um estudo sobre as diversas etapas e experiências cooperativas na federação brasileira, demonstrando-se o atual panorama jurídico e os ganhos advindos com a edição da lei dos consórcios públicos em 2005. O mapeamento dos consórcios intermunicipais também trazido nesta pesquisa, permite identificar o quantitativo de arranjos pelo país, a sua distribuição territorial, as suas áreas de atuação, além dos diversos formatos existentes.

No capítulo 4 foi realizado um amplo estudo sobre a estrutura das mesorregiões comparadas, os seus níveis de cooperação e a efetividade dos consórcios intermunicipais estudados em cada região. A análise das mesorregiões foi fundamental para se entender as peculiaridades regionais e servir de suporte para a comparação. O estudo do nível de cooperação na mesorregião e a efetividade do consórcio selecionado, nos traz informações importantes para demonstrar o atraso cooperativo do Sudoeste gaúcho e as diferenças estruturais dos arranjos.

O capítulo 5 avança nos estudos das estruturas das regiões comparadas, buscando identificar os seus níveis de capital social e as suas tendências cooperativas. Para isso analisa o nível de associativismo nas três mesorregiões, as características das suas comunidades cívicas, com a análise da participação dos cidadãos em assuntos de interesse comum, e as suas concentrações fundiárias. Estes três levantamentos buscam investigar as suas conexões com a confiança entre os atores sociais e a sua conexão com uma maior propensão à cooperação.

No capítulo 6, apresentam-se os dados das entrevistas realizadas com os agentes políticos e descreve-se as percepções captadas durante as respostas dos agentes. É realizada a análise das três entrevistas realizadas com prefeitos municipais da região Sudoeste, com longa experiencia no executivo municipal e que já desempenharam funções de gestão no CODEPAMPA.

O trabalho é concluído com as considerações finais, onde se apresentam de forma sucinta os resultados encontrados, as limitações do estudo, as lacunas de pesquisa identificadas durante a investigação, além da sugestão de novos estudos para o desenvolvimento da temática.

1.1 Síntese metodológica

A complexidade do objeto de estudo demandou o emprego de múltiplas técnicas de coleta de dados para investigar a cooperação intermunicipal nas mesorregiões comparadas, mediante a aplicação de diversos indicadores. Embora as técnicas e fontes específicas estejam detalhadas em cada capítulo empírico, este subtópico apresenta uma síntese metodológica com o intuito de sistematizar a estrutura da pesquisa.

Para responder ao problema de pesquisa e atingir os objetivos propostos, adotou-se uma abordagem de natureza qualitativa. Apesar da utilização de um volume substancial de dados e de recursos estatísticos, postula-se que a análise qualitativa é a mais adequada para a compreensão do fenômeno, por conferir uma perspectiva sensível, detalhada e contextual aos dados empíricos levantados (Baquero, 2008).

O desenho da pesquisa fundamenta-se no método comparado, estruturado a partir da análise de três mesorregiões sob um sistema de máxima semelhança. O objeto de estudo encontra-se rigorosamente delimitado mediante a especificação da dimensão de análise, dos casos empíricos, das variáveis observadas e dos indicadores de mensuração adotados (Botelho, 2022).

A dimensão analítica central é a cooperação, com foco em compreender por que determinadas regiões cooperam mais intensamente por meio de consórcios públicos do que outras. Os casos selecionados abrangem as três mesorregiões comparadas e três consórcios específicos para a avaliação de efetividade. As variáveis de estudo compreendem o nível de associativismo preexistente nas regiões, a participação cívica local e os fatores fomentadores ou inibidores da cooperação, extraídos das entrevistas com os agentes políticos.

Para a representação visual da estrutura metodológica, sistematizando conceitos, dimensões, componentes e indicadores, adotou-se o modelo de análise proposto por Quivy e Campenhoudt (1998), ilustrado na figura abaixo.

Figura 1 - Estrutura do modelo de análise



Fonte: adaptado de Bezerra e Filomena (2026)

O desenvolvimento da pesquisa inicia-se com o referencial teórico, estruturado para concatenar os institutos fundamentais ao entendimento do objeto. A cooperação intermunicipal via consórcios públicos é inicialmente contextualizada a partir do modelo de Estado federal brasileiro, problematizando suas peculiaridades e os desafios para a implementação de políticas públicas. Os consórcios são analisados sob a ótica de sua institucionalidade (North, 2018) e de seu potencial como instrumentos de incremento da capacidade estatal municipal (Grin et al., 2018; Grin; Demarco; Abrucio, 2021). A ação coletiva é examinada sob as perspectivas da racionalidade (Olson, 2015) e institucional (Feiock, 2007, 2013), delineando-se seus dilemas inerentes e o papel fundamental da confiança (Putnam, 1996) como elemento facilitador da cooperação.

Em seguida, realiza-se uma revisão sistemática da literatura, cuja metodologia é detalhada no Capítulo 2, para mapear o estado da arte das pesquisas sobre consórcios públicos intermunicipais. Esse procedimento permitiu evidenciar as temáticas predominantes e as lacunas científicas, justificando a perspectiva assumida no presente trabalho.

Para delinear o panorama do consorciamento no Brasil, o Capítulo 3 aborda a evolução histórica e normativa do instituto, descrevendo o arcabouço legal aplicável em âmbito nacional. Sequencialmente, procedeu-se a um amplo levantamento de dados sobre os consórcios e suas áreas de atuação, utilizando bases do Mapeamento

dos Consórcios Públicos (CNM, 2023), do Observatório dos Consórcios Intermunicipais (CNM, 2026) e da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (IBGE, 2019). Tais dados fundamentaram a identificação e a comparação quantitativa dos arranjos cooperativos nas mesorregiões do Sudoeste e Noroeste gaúcho, bem como no Oeste catarinense.

Com o intuito de verificar se as divergências estruturais explicam as variações nos níveis de cooperação local (dado que estão submetidas ao mesmo marco regulatório), o Capítulo 4 apresenta o levantamento de dados socioeconômicos e territoriais. Devido à disparidade no número de municípios entre as mesorregiões, adotou-se como amostra os dez municípios mais populosos de cada território, cuja adequação amostral encontra-se matematicamente demonstrada no referido capítulo. Ultrapassando a dimensão puramente quantitativa, a pesquisa avança para a análise de efetividade mediante a comparação de três consórcios públicos intermunicipais de cada mesorregião. Os critérios de seleção dos arranjos, os indicadores metodológicos e os dados empíricos estão igualmente descritos no Capítulo 4.

Para testar a hipótese de que relações sociais mais horizontalizadas (Inglehart; Welzel, 2009) e níveis elevados de confiança influenciam positivamente a propensão à cooperação intermunicipal, coletaram-se dados relativos ao associativismo (IPEA, 2026), à participação cívica (SPGG, 2025; TSE, 2025) e à estrutura fundiária (INCRA, 2026) das três mesorregiões. Conforme sistematizado no Capítulo 5, os dados foram tabulados para verificar se os municípios com maior índice de cooperação correspondem àqueles com maior densidade associativa, maior engajamento cívico e menor concentração de latifúndios (propriedades rurais superiores a 500 ha).

A fase de coleta de dados encerra-se com a aplicação de entrevistas semiestruturadas, pautadas no roteiro constante do Apêndice I. As entrevistas foram conduzidas em ambiente virtual com dois ex-prefeitos e um atual prefeito de municípios do Sudoeste gaúcho, selecionados por sua experiência na gestão do CODEPAMPA. O Capítulo 6 pormenoriza os critérios de seleção dos agentes políticos, a metodologia da etapa qualitativa e apresenta o quadro-síntese com os principais resultados empíricos obtidos.

2 CONSÓRCIOS PÚBLICOS E COOPERAÇÃO INTERFEDERATIVA

2.1 A federação brasileira e a cooperação por meio dos consórcios públicos

A forma de organização política do Estado é fundamental para se interpretar a democracia e as forças decisórias no âmbito das ações dos governos. A própria participação da sociedade pode variar a depender do nível de governo (Abrucio; Sano, 2013). Com a formulação e a implementação de políticas públicas não seria diferente, a forma de Estado adotada pelos países vai exigir uma maior ou menor coordenação, com níveis variados de competição e cooperação (Abrucio, 2005a).

O Brasil, desde a Constituição republicana de 1891, adotou o modelo federal de Estado. Neste modelo, convive-se em um só território, mais de um centro de poder com áreas de atuação inicialmente delineadas pela constituição (Souza, 2005). É um modelo que apresenta algumas características gerais, mas que possui configurações diferentes nos diversos países que o adota (Souza, 2022).

Neste modelo de Estado, a soberania é compartilhada entre governo central e os entes subnacionais, mas o exercício desta soberania fica a cargo da União. Os entes subnacionais não possuem soberania, mas sim autonomia. Compatibiliza-se autogoverno com interdependência, sendo um pacto complexo previsto e delineado na carta política. Os países optam pelo modelo federal, normalmente, quando apresentam heterogeneidade na sua população, grandes extensões territoriais e regiões com características diversas. Essas diferenças poderiam comprometer a unidade, provocando movimentos separatistas. Logo, a federação é o modelo que busca manter a unidade na diversidade (Abrucio; Sano, 2013; Souza, 2005).

Por ser um modelo complexo, com partilha de poder dentro do mesmo território, a federação apresenta uma série de dificuldades (César, 2021). É comum apontar que no modelo federal há graves problemas de coordenação, gerando até mesmo superposição de competências e competição entre os diferentes níveis de governo. Isso ocorre pela dispersão da autoridade política (Arretche, 2004). Embora o modelo federal possua variações entre os Estados que o adota, é normal identificar-se características comuns visualizadas em seus arranjos institucionais. Como elementos básicos do modelo, pode-se apontar: (a) uma constituição escrita (disciplinadora do pacto); (b) Uma corte constitucional (com competência para arbitrar os conflitos entre os entes); (c) Representação política do ente regional na casa parlamentar central e

(d) Entes com autogovernos e autonomia no seu espaço de atuação (Abrucio; Sano, 2013).

O modelo federal brasileiro, desde a sua instituição apresentou as suas peculiaridades. Mas foi com a constituição de 1988 que ele se afastou do modelo estadunidense, entre outros pontos pela definição dos entes federados. A atual carta política criou uma federação de três níveis, se aproximando do modelo belga, onde União, Estados e Municípios são entes autônomos, com autogoverno, competências administrativas, legislativas e tributárias próprias. A elevação dos municípios ao status de ente federado, surge da nossa secular tradição municipalista (Souza, 2005).

Apesar da federação parecer altamente descentralizada em razão da ampliação dos entes federados, fazendo-se uma análise histórica e institucional, pode-se observar que a federação brasileira passou por diferentes fases. Desde a sua instituição em 1891, a nossa federação foi mais ou menos centralizada, normalmente seguindo o ambiente político nacional. Em momentos de fortalecimento das instituições democráticas, o modelo foi mais descentralizado, e o inverso aconteceu quando se experimentou ventos autoritários (Almeida, 2005; Souza, 2005). No entanto, essa análise sobre a federação, considerando apenas o binômio centralização/descentralização, impede uma série de outras análises sobre os arranjos institucionais e sua dificuldade quanto à coordenação e cooperação (Abrucio; Sano, 2013; Souza, 2005).

Trabalhando com o ambiente institucional trazido com o atual texto constitucional, pode-se afirmar que a nossa carta política visou descentralizar a nossa federação, embora tenhamos alguns movimentos que apontam para uma recentralização (Almeida, 2005). Isso fica patente quando verificamos o nosso sistema de distribuição de competências constitucionais e a própria ampliação dos recursos financeiros para os entes subnacionais. Essa distribuição dos recursos, ocorreu de forma direta com a previsão de tributos próprios a serem instituídos pelos entes subnacionais, ou indiretamente por meio da criação de fundos constitucionais, onde se prevê a repartição de receitas (Filho, 2019). Estes fundos, são fundamentais para equalizar o problema das desigualdades regionais, onde entes federados não possuem a mesma capacidade arrecadatória (Arretche, 2004).

No entanto, os recursos alocados se mostraram insuficientes, tendo em vista o grande rol de direitos a serem concretizados pelas diversas políticas públicas atribuídas principalmente aos municípios. Soma-se a isso, um país com dimensões

continentais, com diversas desigualdades regionais, e com entes federados menores com baixa capacidade estatal (Grin *et al.*, 2018). Assim, uma série de políticas públicas, principalmente no âmbito municipal, se mostram inadequadas e insuficientes, seja pela falta de recursos públicos, seja pela baixa capacidade administrativa (Souza, 2005).

Pode-se apontar ainda que este desenho inicial da nossa federação passou por uma série de transformações logo nos primeiros anos da década de 90. Crises fiscais internas e a influência do ambiente internacional globalizado, exigiram uma série de reformas, tanto administrativas quanto políticas, e um redesenho da federação foi posto em prática com uma série de emendas ao texto constitucional (Souza, 2005). Esse ambiente gerou um movimento de recentralização da federação, dando uma série de prerrogativas à União, ora redimensionando transferências de receitas, ora impondo aos entes subnacionais uma série de exigências para adequação ao novo cenário macroeconômico (Almeida, 2005).

Nesta estrutura federal, a falta de coordenação acaba sendo um dos maiores entraves à resolução de problemas públicos. Isso porque, tratando-se de três níveis de poder, onde os entes são autônomos e muitas vezes administrados por partidos políticos de ideologias diversas, políticas públicas contraditórias podem se anular. Tal fenômeno pode ser observado nas áreas de saúde e de educação, onde uma adequada coordenação pode fazer a diferença na efetividade e qualidade da prestação dos serviços. Essa coordenação deve se dar tanto na transferência de recursos, como na formulação e implementação da política pública (Arretche, 2004).

Mas além desta necessidade de coordenação, que seria importante fundamentalmente em linha vertical com uma governança multinível (Bezerra; Filomena; Ceolin, 2026), se mostra necessária também uma cooperação federativa, que pelo objeto deste estudo se daria horizontalmente. Isso porque, a coordenação poderá resolver o alinhamento na formulação e na implementação das políticas públicas, mas não conseguirá resolver isoladamente a falta de recursos e a baixa qualidade da capacidade estatal dos entes subnacionais, com destaque para os municípios menores.

Neste cenário, ganha destaque a necessidade de criação de arranjos institucionais que viabilizem uma atuação cooperada entre os entes. Tais arranjos, a exemplo dos consórcios públicos, podem reduzir dificuldades quanto à insuficiência de recursos financeiros e a baixa capacidade estatal de entes subnacionais menores,

seja pelo ganho de escala em compras públicas, seja pelo aumento da capacidade técnica e administrativa (Abrucio; Filippim; Dieguez, 2013a; Abrucio; Sano, 2013; César, 2021; Prediger; Allebrandt, 2023).

O cenário nacional e os movimentos de globalização no plano internacional do início da década de 90 exigiram adequações na estrutura administrativa dos entes federados. O modelo de Estado gerencial brasileiro instituído com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, trouxe remodelações tanto nas estruturas administrativas como na forma de relacionamento entre os entes federados (Bresser-Pereira, 2001). A Emenda Constitucional que reforma a estrutura da máquina administrativa brasileira (Brasil, 1998) acresce ao texto constitucional a institucionalização da atuação consorciada entre os entes federados, prevendo-se 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 (Brasil, 1988).

Por meio da referida reforma do Estado brasileiro, instituiu-se a atuação cooperada entre os entes federados, buscando-se a concretização de um federalismo cooperativo (Abrucio; Sano, 2013). Essa correção foi importante porque, embora já existissem consórcios administrativos no país, foi com tal previsão constitucional que se deu a devida relevância aos arranjos cooperativos interfederativos (Prediger; Allebrandt, 2023). A posterior regulamentação por meio da lei dos consórcios públicos (Brasil, 2005) trouxe maior segurança jurídica e melhorou o ambiente para a cooperação intermunicipal, reduzindo custos de transação (North, 2018) e aumentando consideravelmente o número de consórcios intermunicipais pelo país (CNM, 2023).

Nesta pesquisa, trabalharemos os consórcios públicos intermunicipais como um arranjo institucional que cria uma rede federativa em que se constitui uma arena política de cooperação horizontal, formado por dois ou mais entes federativos municipais, voltado para a produção compartilhada de decisões, formulações e implementações de políticas públicas (Abrucio; Filippim; Dieguez, 2013a). O consorciamento viabiliza uma governança pautada na consensualidade administrativa, onde os entes federados em ação coletiva institucional (Feiock, 2007) buscam resolver problemas comuns. Essa associação local, além de ter o condão de melhorar a capacidade estatal dos municípios (César, 2021), poderá impulsionar o

desenvolvimento de toda a região, contribuindo assim para uma capacitação administrativa local e supralocal (Galvão, 2020).

Outro importante aspecto do consorciamento, é a possibilidade da criação de redes de influência, capital social[2] (Bourdieu, 2010), e fortalecimento do poder de barganha dos pequenos Municípios da federação (César, 2021). Pequenos entes municipais, que normalmente se quer conseguem acessar financiamentos federais, por falta de projetos adequados ou até mesmo pelo seu quantitativo populacional, poderão se utilizar deste arranjo institucional para aumentar o seu poder político (Abrucio; Filippim; Dieguez, 2013a).

Mesmo com visíveis potenciais de ganhos para os municípios, e com o crescimento do número de consórcios públicos intermunicipais pelo país desde a edição da lei dos consórcios públicos, muitos entes locais não têm integrado arranjos cooperativos (Abrucio; Filippim; Dieguez, 2013a). Em outros casos, identificam-se municípios que aderem a consórcios públicos, mas não cooperam efetivamente com o arranjo formalizado, adotando uma postura de carona, muitas vezes por falta de pertencimento ou confiança (Löffler, 2014; Olson, 2015). Pode-se apontar ainda, aquelas regiões que possuem o arranjo cooperativo, os municípios aderiram, mas há uma inefetividade do consorciamento, com poucas atividades cooperadas realizadas. A investigação destes fenômenos, que fomentam ou inibem o consorciamento entre os entes locais, é o objeto da presente pesquisa.

2.2 Consórcios públicos como instrumento de aumento da capacidade estatal

Embora a ideia geral de capacidade estatal seja de certa forma intuitiva, indicando-se a necessidade de uma série de habilidades e competências para uma melhor atuação do Estado, o seu conceito pode variar a depender da perspectiva abordada. Estas perspectivas se referem às dimensões pelas quais tais capacidades podem se manifestar. Tais dimensões referem-se não apenas às habilidades que se

[2] É importante esclarecer que o capital social em Bourdieu tem um caráter simbólico associado à distinção de um grupo social em relação a outro. Aqui as redes de relação são excludentes, funcionam como “autoproteção” aos indivíduos de um grupo com *status* equivalente em relação a outros, onde, de fato, o que importa é a capacidade de influência, nem sempre positiva e republicana. Ou seja, capital social é um modo de expressão de poder. Em Putnam, ao contrário, capital social ganha contornos de confiança e de possibilidade de cooperação. Adiante essa diferença de conceito é aprofunda.

esperam dos entes, mas consideram também os diferentes campos de atuação do Estado, onde se espera que estejam capacitados para formular e implementar políticas públicas de forma eficiente (Braga da Silva; Almeida, 2020).

A noção de capacidade estatal consolidou-se como um conceito central para explicar variações de desempenho governamental, mas sua própria centralidade vem acompanhada de uma dificuldade recorrente de conceituação precisa. Como sintetiza Cingolani (2013),o termo passou a ser empregado em diferentes agendas de pesquisa (do desenvolvimento econômico à violência e à implementação de políticas), frequentemente com definições e medidas não equivalentes. Nesse processo, a literatura migrou de entendimentos mais restritos para abordagens que tratam a capacidade estatal como um atributo multidimensional, composto por diferentes capacidades (por exemplo, fiscais, administrativas, coercitivas e legais), que podem variar de modo relativamente independente. Contudo, essa ampliação também aumenta o risco de distensão conceitual. Logo, quanto mais o conceito tenta abarcar fenômenos distintos e incorporar dimensões diversas sem fronteiras claras, mais tende a perder poder discriminatório e a se confundir com construtos próximos, como governança ou qualidade do governo, exigindo que cada pesquisa explicite cuidadosamente qual dimensão está mobilizando e quais são seus limites analíticos (Cingolani, 2013).

A ideia de capacidade estatal ganha relevância principalmente quando se considera o Estado como um importante agente de indução do desenvolvimento. O aumento das capacidades se mostra cada vez mais necessário quando se vive um momento de grandes desafios e transformações sociais, o que exige dos governos mais ferramentas para atender às complexas demandas (Castro, 2023). Neste cenário, o Estado deve desenvolver e ampliar as suas habilidades e competências para criar um ambiente propício para a maximização das potencialidades sociais, principalmente por meio da implementação de políticas públicas.

Considerando a diversidade de abordagens, e dos riscos conceituais acima referidos, nesta pesquisa trabalha-se inicialmente com um conceito amplo de capacidade estatal onde se indica a necessidade de desenvolver habilidades, competências e recursos dispostos nos níveis individual, organizacional e sistêmico e nas dimensões analítica, operacional e política necessários para a governança de políticas públicas. As capacidades estatais, tal como aqui entendidas, tem o condão

de viabilizar que instituições públicas disponibilizassem produtos inovadores e com qualidade aos seus respectivos públicos (Braga da Silva; Almeida, 2020).

Segundo o conceito apresentado, estas habilidades e competências devem se desenvolver nas diversas áreas de atuação do Estado, passando do individual ao nível organizacional da estrutura pública, qualificando todo um sistema de ação estatal. Esse conjunto de habilidades, competências e recursos deve especialmente atingir dimensões que qualifiquem a análise de políticas públicas (produzindo informações para a melhor tomada de decisão), permitindo mais eficiência operacional nas ações de governo, além de instrumentalizar agentes políticos para uma atuação mais coordenada e cooperada (tão exigidas em uma federação) (Braga da Silva; Almeida, 2020; Castro, 2023).

Nesta perspectiva, já se identifica o quão importante é o desenvolvimento da capacidade estatal pelos Municípios. Isso porque, como vimos nas análises sobre a federação, este foi o ente que mais teve ampliada a sua capacidade financeira e mais recebeu competências para a prestação de serviços públicos (Souza, 2005, 2023). No entanto, reconhece-se um hiato, onde essa capacidade financeira e esse aumento de obrigações, não teria sido acompanhado de ferramentas que aumentassem as suas habilidades e competências para uma ação que se julgue adequada. Ocorreu o inverso, onde aumento de recursos financeiros, ganho de autonomia e aumento de atribuições teria causado uma própria incapacidade estatal (Grin *et al.*, 2018).

Os entes subnacionais locais normalmente não são alvos de estudos sobre as capacidades estatais. Costumeiramente, os estudos buscam analisar a capacidade do ente nacional, e em alguns casos analisa-se a capacidade regional (Grin; Demarco; Abrucio, 2021). No entanto, o estudo das capacidades dos entes locais e a discussão sobre quais instrumentos poderiam potencializá-las se mostram essenciais para a análise da implementação de políticas públicas pelos municípios.

Como visto, embora não haja uniformidade quanto às dimensões pelas quais são abordadas as capacidades estatais, afirma-se que tais capacidades sejam analisadas de forma multidimensional (Grin; Demarco; Abrucio, 2021). E tal análise busca catalogar as áreas de atuação do Estado onde as capacidades deveriam ser desenvolvidas, e quais os seus impactos com a melhoria das habilidades e competências. Nesta catalogação de áreas de capacidades, encontram-se algumas variedades tipológicas. Alguns estudos indicando as capacidades de forma mais

sintética, outros, de forma analítica, criando mais dimensões a serem consideradas (Aguiar; Lima, 2019).

Numa catalogação mais sintética das dimensões, poderíamos identificar as seguintes capacidades: (1) capacidade administrativa (organização administrativa e prestação de serviços); (2) capacidade técnica (formular e gerenciar políticas); (3) capacidade institucional (regras do jogo, regulação, etc.); e (4) capacidade política (canais legítimos para lidar com demandas sociais e montagem de arranjos institucionais) (Grin *et al.*, 2018, p. 315).

Outros escritos ampliam a análise das dimensões das capacidades estatais, considerando outras áreas de atuação, como por exemplo: (1) Coercitivo (manutenção da ordem), (2) fiscal (capacidade arrecadatória), (3) administrativo (burocrática, envolvendo a habilidade do corpo técnico para a implementação de políticas públicas), (4) relacional (capacidade de conexão com os diversos grupos, como sociedade civil e outros entes políticos), (5) legal (é a capacidade regulatória, definição de regras) e (6) político (poder de agenda, fazer valer prioridades) (Aguiar; Lima, 2019, p. 10).

Nesta pesquisa, adota-se uma classificação que divide as capacidades estatais dos municípios em duas dimensões. A primeira considera a conexão interna do ente, analisando a dimensão técnico-administrativa, onde o foco é a atuação organizacional, gerencial e administrativa do ente. A segunda dimensão analisa a conexão externa do ente, considerando o aspecto político-institucional, onde se destaca o perfil político e relacional do Estado com a sociedade. Assim, as capacidades técnico-administrativa e político-institucional, condicionam e permitem que os entes subnacionais implementem as suas ações junto à sociedade (Grin; Demarco; Abrucio, 2021).

A análise destas duas dimensões, visa condensar habilidades técnicas e políticas que são necessárias para enfrentar os desafios de uma sociedade complexa, que exige cada vez mais do Estado, ações criativas e eficientes (Castro, 2023; Grin; Demarco; Abrucio, 2021). O setor público não consegue sozinho atender a todas estas exigências da modernidade e, uma atuação conjunta do Estado, da iniciativa privada e da sociedade civil organizada se mostra necessária. Hoje ganha força a ideia da missão desenvolvimento, onde se deixaria de lado a ideia de Estado *versus* iniciativa privada, e se apostaria numa comunhão de esforços para cumprimento de missões

coordenadas, com investimento público e desenvolvimento de projetos por parceiros privados (Mazzucato, 2021).

O enfrentamento a este ambiente complexo não ocorre a contento sem uma estrutura estatal qualificada, sem uma burocracia apta a desenvolver e executar bons projetos. Uma estrutura administrativa moderna e uma burocracia profissional é condição para o enfrentamento das dificuldades que o Estado tem se deparado (Marenco, 2017).

E estas novas exigências de uma agenda de futuro (Castro, 2023), somadas aos serviços ordinários já prestados pelo Estado, exigem uma constante melhoria das habilidades e competências dos entes federados. No caso dos municípios menores, estas novas exigências são ainda mais impactantes, seja pela insuficiência de recursos financeiros, seja pela baixa capacidade técnica do seu corpo burocrático, além das dificuldades em sua estrutura administrativa (Grin; Demarco; Abrucio, 2021; Marenco, 2017).

Assim, a montagem de arranjos institucionais, com a ampliação da capacidade relacional e técnica (Grin; Demarco; Abrucio, 2021), que permitam uma atuação cooperada, como nos casos dos consórcios públicos, pode potencializar diversas outras capacidades e minimizar entraves para a formulação e implementação de políticas públicas (Grin *et al.*, 2018).

Atribui-se aos consórcios intermunicipais a possibilidade de potencializar as seguintes capacidades: financeira (pela soma de esforços financeiros para compras e prestação de serviços com valores rateados, gerando-se ganhos de escala); burocrática (com a criação de equipes técnicas para a qualificação de projetos e capacitação dos servidores dos entes envolvidos); legislativa (regulamentadora); infraestrutura (qualificação do uso compartilhado de transportes públicos, melhorias da infraestrutura, etc.) (César, 2021).

Não se pode desconsiderar ainda, o aumento da capacidade dialogal criada com o arranjo, onde aumentando-se a interação entres os municípios integrantes do consórcio, aumenta-se o nível de confiança e cria-se o ambiente adequado para a efetiva cooperação durante a existência do arranjo (Putnam, 1996). Essa capacidade dialogal também é potencializada para a interação com os demais entes da federação. O consórcio permite a criação de um *lócus* de discussões e ideias, onde as

experiências podem ser compartilhadas para a resolução de problemas comuns (Galvão, 2020).

A mensuração da capacidade estatal constitui, para Cingolani (2013), um dos principais gargalos das agendas de pesquisa, sobretudo quando se busca mensurar o seu aumento ou redução após uso de determinado instrumento. Além disso, a autora aponta dificuldades ligadas à observação (muitas capacidades são latentes e não diretamente observáveis) e ao risco de circularidade, quando medidas se aproximam excessivamente dos próprios resultados que a "capacidade" deveria explicar. Tais dificuldades são observáveis quando consideramos o aumento de capacidade estatal dos municípios por meio dos consórcios públicos. Embora se possa apontar diversas formas de aumento de capacidade por meio dos consórcios, como se fez no decorrer deste tópico, a sua mensurabilidade é um problema complexo, e estudos mais específicos sobre este ponto podem trazer importantes contribuições, reforçando os ganhos ou até mesmo desmistificando crenças repetidas pela literatura.

2.3 O consórcio público como arranjo de ação coletiva institucional

A atuação estatal, principalmente numa federação onde ocorrem sobreposição de atribuições e descoordenações, somando-se a uma sociedade cada vez mais complexa, tem exigido não apenas a qualificação das estruturas estatais, mas, também, a montagem de arranjos institucionais para a atuação coletiva (Castro, 2023; Olson, 2015). A ideia é unir forças para atingir objetivos comuns, tendo em vista que uma atuação isolada poderá dificultar ou inviabilizar o cumprimento adequado das competências constitucionais dos entes federados (Filho, 2019).

Considerando-se o objeto desta pesquisa, e visando compreender como os municípios podem se reunir em consórcios intermunicipais para atingir objetivos comuns, é importante compreender como ocorre a ideia e os dilemas da ação coletiva (Olson, 2015). Neste estudo, trabalha-se a ação coletiva como a coordenação de esforços de indivíduos, organizações ou instituições públicas (Feiock, 2007), para alcançar um objetivo comum, especialmente na provisão de bens públicos ou benefícios que não poderiam ser alcançados individualmente (Olson, 2015).

Ao se tratar da lógica da ação coletiva, busca-se verificar como essa atuação conjunta seria alcançada e até mesmo desenvolvida de forma efetiva, analisando benefícios e sacrifícios que podem ser gerados com a cooperação. Dentro desta atuação coletiva que exige coordenação e sacrifícios mútuos, surgem as organizações. Este organismo pode ser entidade como a reunião de pessoas e/ou entidades que supostamente promove o interesse comum dos seus membros. Esta definição é importante, porque pode haver organizações que não promovem diretamente o interesse dos seus membros, como as organizações filantrópicas, por exemplo. Ressalte-se ainda, que mesmo agindo em organização, as partes mantêm os seus interesses individuais, o que poderá levar aos chamados dilemas da ação coletiva (Olson, 2015).

Uma ação coletiva é diferente de uma simples reunião de indivíduos que se unem para atingir objetivos que lhe sejam comuns. Isso porque, uma ação coletiva efetiva deve ser coordenada, tentando evitar que interesses individuais possam prejudicar as metas do grupo. Para que ocorra esta atuação coordenada, os indivíduos que compõem o grupo precisam contribuir com a organização, sacrificando parte dos seus benefícios. O quantum deste sacrifício é sempre discutível, e pode gerar uma não cooperação efetiva (Olson, 2015).

O afirmado no parágrafo acima é o que se conhece como o paradoxo da ação coletiva. Este paradoxo ressalta que mesmo que todos os membros de um grupo grande tenham um interesse comum em produzir um bem público, eles podem não cooperar para produzi-lo, pois a racionalidade individual muitas vezes entra em conflito com o interesse coletivo. Buscando-se explicar essa dualidade entre o interesse individual e o coletivo, é comum encontrarmos tentativas de explicar a existência de cooperação em razão do tamanho do grupo.

Nos grupos pequenos, os indivíduos ou entes federados atuando em consórcio, tendem a sentir que suas contribuições são mais significativas, além de haver maior pressão social ou mecanismos informais de controle para que todos contribuam. No entanto, à medida que o grupo aumenta, o senso de responsabilidade pessoal, ou do ente, diminui. Em grupos maiores, a cooperação pode ser alcançada por meio de incentivos seletivos, ou seja, recompensas ou punições que afetam diretamente o indivíduo, como benefícios especiais para os que contribuem, ou custos para os que não cooperam (Olson, 2015). Assim, as regras formais que regem os consórcios, com

definição clara de custos e benefícios, podem ter grande importância como fator de estímulo à efetiva cooperação pela redução dos custos de transação (Feiock, 2007; Machado; Andrade, 2014; North, 2018).

Um fenômeno negativo importante que pode ocorrer em grupos grandes, é o de que os indivíduos tendem a agir de forma egoísta, não contribuindo para a produção de bens públicos, porque podem se beneficiar deles sem necessariamente pagar o custo, fenômeno conhecido como *free rider*. Eles preferem "pegar carona" nos esforços dos outros, já que não podem ser excluídos de usufruir do bem (Olson, 2015).

Na visão de Olson (2015), esse comportamento de carona existe devido às características dos bens públicos, aqui entendidos como os benefícios produzidos pelo grupo. Para o autor, os bens públicos são não-excludentes (não é possível impedir o acesso a eles) e não rivais (o uso por uma pessoa não impede o uso por outra). Esses bens criam incentivos para que indivíduos ajam como *free riders*, pois podem acessar o bem sem contribuir para sua produção (Olson, 2015).

Se de dentro de um consórcio público, aqui considerado como a organização instituída para a ação coletiva, pode-se visualizar a figura do *free-rider*, o não consorciamento numa região pode criar um ambiente ainda mais desleal entre os municípios. Tal fato é comum principalmente em regiões heterogêneas (Feiock, 2007) onde se localizam alguns municípios mais bem estruturados, com o fornecimento de bens e serviços públicos de forma mais eficiente que os demais entes da região. Nestes casos, os residentes nos municípios menos providos de serviços e bens, procuram atendimento nas cidades com melhores estruturas, onerando tais entes, sem uma contraprestação. Para a resolução de tais casos, o consorciamento pode ser a saída para o justo custeio do uso dos serviços e bens públicos, gerando ganhos para toda a região (Abrucio; Sano, 2013; Machado; Andrade, 2014).

Os dilemas da ação coletiva, que dificultariam a efetiva cooperação, podem surgir principalmente em ambientes de incerteza e desconfiança (Putnam, 1996). Para reduzir a incerteza e estimular a cooperação, uma adequada regulação dos sistemas de incentivos e punições se mostram relevantes, demonstrando-se a importância do ambiente institucional (North, 2018). As instituições atuariam como estabilizadoras das relações, criando um ambiente onde os atores econômicos e entes públicos se sentem mais seguros para colaborar (Fiani, 2013).

Além desta ideia de ação coletiva com base em uma racionalidade (Olson, 2015), onde os indivíduos analisam a viabilidade da cooperação pensando quase que exclusivamente em benefícios e sacrifícios, importante neste estudo incluir as análises da ação coletiva institucional - ACI (Feiock, 2007). Se na lógica da ação coletiva de Olson (2015) o foco de estudo é o indivíduo, na ACI temos instituições/organizações (municípios, agências, coalizões, unidades administrativas) que possuem autonomia decisória, sofrem influência da política e estão sujeitos a externalidades e instituições mais complexas do que a escolha racional individual de cooperação. Assim, ação coletiva institucional é a coordenação entre atores compostos para produzir resultados coletivos em ambientes de governança policêntrica/fragmentada (Feiock, 2013).

Sendo a melhor representação do consorciamento, na ação coletiva institucional, a cooperação não depende apenas do cálculo de incentivos, custos e benefícios, mas também de um conjunto de elementos relacionais e institucionais que moldam a capacidade de governos e organizações públicas coordenarem decisões em ambientes de autoridade fragmentada e interdependência. Nesse contexto, fatores informais tornam-se decisivos para viabilizar acordos com menor formalização, especialmente quando os resultados dependem de interação continuada: confiança, reputação, reciprocidade. Memória de cooperações anteriores ampliam a circulação de informação, diminuindo incerteza e facilitando compromissos críveis (Feiock, 2013; Putnam, 1996).

2.4 O capital social como um relevante elemento para o consorciamento

Os elementos racionais da lógica da ação coletiva individual e os instrumentos de resolução dos seus dilemas (Olson, 2015), já não são suficientes, quando analisados isoladamente, para explicar a cooperação interfederativa. As instituições formais que regulam o consorciamento no país, embora tragam segurança jurídica e regras mais transparentes para a ação conjunta (North, 2018), também não se mostram suficientes para explicar a opção para cooperação. Isso porque, como se verá mais adiante, mesmo sendo reguladas pelas mesmas regras formais, o consorciamento não se realiza com a mesma regularidade e intensidade nas diversas regiões do país.

É comumente afirmado na literatura que as instituições possuem um relevante peso na modelação da sociedade e na criação de entidades públicas eficientes. Para Acemoglu e Robinson (2022), as instituições foram e são os principais elementos para a prosperidade e o fracasso das nações. Em suas investigações sobre as regiões da Itália e a eficiência dos seus governos, Putnam (1996) analisou o fenômeno em duas etapas. Inicialmente, tomando as instituições como variável independente, investigou empiricamente como as mudanças institucionais influenciaram a identidade, o poder e as condutas dos atores políticos. Em seguida, considerando as instituições como uma variável dependente, examinou-se como as instituições e as organizações são influenciadas e condicionadas pelos elementos sociais, históricos e culturais da região.

Embora os elementos culturais e outras expressões informais, sintetizados como valores de massa, possam influenciar e ser influenciados pelas instituições formais, segundo Inglehart e Welzel (2009), tais elementos apontam para direções diversas. Ao analisar o ambiente democrático e verificar suas causas, buscando uma explicação cultural ou institucional, chega-se a conclusões diversas, embora com claros efeitos recíprocos. Os argumentos institucionalistas afirmam que viver sob instituições democráticas leva ao desenvolvimento de valores pró-democracia entre o público. O argumento culturalista inverte a direção causal, indicando que valores de massa pró-democracia seriam os responsáveis para o surgimento e a sobrevivência das instituições democráticas.

O foco deste trabalho, não é analisar a proeminência do elemento cultural sobre o institucional ou vice-versa. O que se busca analisar aqui, é como tais influências podem inibir ou fomentar a cooperação interfederativa nas regiões estudadas. Inclusive, esta pesquisa trabalha com um o conceito bipartido de instituições (North, 2018), considerando não apenas as regras escritas (instituições formais), como também valores, formas de organização e outros elementos latentes ou não aparentes (Filomena, 2015).

Inglehart e Welzel (2009) ao trabalharem a modernidade pela mudança cultural, que levaria ao desenvolvimento humano e concretizaria a democracia, afirmam que o principal motor para a transformação seria o desenvolvimento econômico. Tal desenvolvimento traria a segurança de sobrevivência sempre buscada pela espécie humana, e permitiria o avanço para a busca de outros direitos, com outras aspirações

e desejos, que envolveria desde a liberdade de participação e expressão, até mudanças estruturais na família. Este movimento se direcionaria em direção a valores democráticos, e a participação dos cidadãos nas decisões públicas, inclusive qualificando as estruturas de governo.

Putnam (1996), buscando explicar o sucesso das regiões do norte da Itália, comparando-as com as regiões do sul, buscou em sua pesquisa empírica identificar os elementos que justificariam a maior eficiência dos governos do norte. Para o autor o desenvolvimento econômico seria um fator relevante, mas seria mais uma consequência do que a razão para a eficiência dos governos. Assim, após rechaçar algumas explicações para a eficiência governamental das regiões analisadas, o autor concentrou as suas explicações no capital social, representando a confiança existente entre os atores sociais, como sendo a mola propulsora para a cooperação e para o maior interesse pelo bem-estar coletivo.

O capital social diz respeito às características da organização social de determinada região, pautadas na confiança, normas e sistemas que tem o condão de contribuir para o aumento da eficiência da sociedade e dos seus governos, estimulando as ações coordenadas. Tal capital social pode superar os chamados dilemas da ação coletiva, viabilizando a efetiva cooperação sem focar necessariamente nos custos e benefícios, o que poderia gerar em muitos casos, oportunismos contraproducentes (Putnam, 1996).

Como nesta pesquisa usaremos o conceito de capital social para explicar fenômenos diferentes relacionados ao consorciamento, precisa-se, neste momento, acentuar as distinções. Para Bourdieu (2010), capital social é o conjunto de recursos atuais ou potenciais que um agente obtém por pertencer a uma rede durável de relações (mais ou menos institucionalizadas) de conhecimento e reconhecimento mútuos; trata-se de um capital relacional e instrumental, apropriável e conversível em outras formas de capital (econômico, cultural, simbólico). Já para Putnam (1996), capital social refere-se sobretudo a características coletivas da vida social — redes, normas e confiança — que facilitam coordenação e cooperação para benefício mútuo, enfatizando seus efeitos sobre desempenho institucional, coesão comunitária e civismo, com menos foco no capital social como recurso estratégico diferencial entre grupos.

O primeiro conceito será empregado no consorciamento como uma forma de gerar influência política por meio da união de forças, visando acesso a programas e recursos financeiros das outras esferas de governo, além de reforçar as redes de influência perante os atores privados, buscando investimentos na região. Na segunda perspectiva, o capital social é encarado como característica das regiões estudadas, onde por meio da confiança, podem ser verdadeiros fomentadores da atuação cooperada na região, tanto para a instituição de consórcios intermunicipais como para a sua manutenção e efetividade de atuação.

Ao conceber o capital social como uma importante característica da região para a relação entre os indivíduos, mas estendendo tal modo de ser para a esfera pública, trazendo melhores resultados institucionais, Putnam (1996) buscou estabelecer indicadores que poderiam mensurar tal capital.

Segundo o autor, o capital social pode ser aferido principalmente por indicadores observáveis de “comunidade cívica”, isto é, pela densidade de redes associativas e pelos níveis de participação e engajamento público. De modo operativo, ele usa elementos como: associativismo (número/densidade de associações voluntárias — culturais, esportivas, recreativas, cooperativas etc. — e o grau de vida associativa), participação política (especialmente comparecimento a plebiscitos/referendos e outras formas de participação), informação e atenção à vida pública (p. ex., leitura de jornais como forma de interesse e monitoramento cívico) e padrões eleitorais ligados à lógica cívica (notadamente o voto preferencial/personalista como indicador negativo, por sinalizar clientelismo e vínculos particularistas em vez de orientação ao bem público). Em conjunto, esses componentes funcionam como *“proxies”* para captar redes, normas de reciprocidade e confiança que facilitariam cooperação e ação coletiva (Putnam, 1996).

O desenvolvimento econômico, que para a teoria da modernização traz implicações para o ambiente cultural, também poderá alterar a relação entre as pessoas. E pode surgir a dúvida se tal desenvolvimento poderia enfraquecer o capital social, já que uma das bandeiras do pós-materialismo é o individualismo. Inglehart e Welzel (2009) analisaram esta questão, e num primeiro momento esclareceram que o individualismo não é sinônimo de egoísmo, mas sim uma nova ordem onde o indivíduo não está mais subordinado a grupos hierárquicos. Assim, por adquirir direitos de autoexpressão, e ter poder de decisão, de livre escolha, não está submetido à tutela

de um grupamento a que pertencia. Por outro lado, além do desenvolvimento e suas consequências não reduzirem o capital social, ainda o qualifica. Isso porque o capital social existente nas sociedades pré-industrial, se caracterizam por uma vinculação, onde o grupo não possui uma “livre-confiança“, mas sim compartilham de ações coletivas hierarquizadas, caracterizando o capital social vinculante. Já nas sociedades mais desenvolvidas, pós-materialista, os vínculos de confiança se dão de forma horizontal, espontânea, caracterizando o que o autor nomeia de capital social ponte. Logo, o que a modernização traz, não é o enfraquecimento do capital social, mas sim a sua qualificação.

Os conceitos apresentados acima são importantes, porque demonstram o nível do capital social a depender do desenvolvimento e das relações socioeconômicas existentes na região. Em sociedades mais industrializadas, com melhores indicadores socioeconômicos, com o uso da terra ocorrendo em atividades que exigem menores extensões e onde há mais emprego da agricultura familiar, há uma tendência a haver mais cooperação na região, vigorando neste ambiente o capital social ponte. Por outro lado, em regiões menos industrializadas, com piores indicadores, e economia baseada no agronegócio, com culturas que exijam verdadeiros latifúndios, há uma tendência de menos cooperação (Leão; Perobelli; Ribeiro, 2024), vigorando um ambiente de capital social vinculante.

Com base nas ideias trabalhadas e considerando que o objetivo tem sido demonstrar não apenas os benefícios dos consórcios intermunicipais, mas também explorar em que ambiente ele tem mais possibilidade de se concretizar, pode-se afirmar que o capital social é um importante fator a ser considerado (Piterman; Rezende; Heller, 2016). Neste contexto, o capital social opera como um mecanismo causal que viabiliza e sustenta a cooperação intermunicipal nos consórcios públicos. E isso acontece ao elevar a confiança generalizada e a reciprocidade entre atores governamentais, diminuindo-se a incerteza sobre o comportamento futuro dos parceiros, reduzindo-se custos de transação (negociação, monitoramento e *enforcement*) (North, 2018) e mitigando-se incentivos ao oportunismo, o que favorece a coordenação contínua, a estabilidade decisória e o cumprimento de compromissos intertemporais. Nesse sentido, o consorciamento deixa de ser apenas um arranjo formal de agregação de recursos e passa a depender de uma base relacional e normativa capaz de produzir ação coletiva.

Os conceitos aqui analisados e as conexões realizadas serão importantes para a análise empírica que será feita sobre as regiões comparadas. Nesta comparação, será analisado o nível de consorciamento nas regiões selecionadas, a efetividade da cooperação atualmente existente e as suas estruturas socioeconômicas. O objetivo é verificar empiricamente se as regiões com mais consórcios intermunicipais e com maior efetividade na cooperação, apresentam também um maior capital social.

2.5 Fatores inibidores e fomentadores do consorciamento

Como apresentado até aqui, uma série de variáveis podem ser listadas como fatores fomentadores ou inibidores da cooperação intermunicipal por meio dos consórcios públicos. Os fatores vão desde elementos racionais que buscam a lógica da ação coletiva, passam por fatores políticos, até circunstâncias regionais não aparentes. Estes fatores não são responsáveis isoladamente pelo consorciamento mais eficaz, mas se pode afirmar que é com a interação de tais circunstâncias que melhor se explica o fenômeno.

Embora na literatura se localize certa variação entre os estudos, é comum se indicar como fatores que contribuem para a cooperação intermunicipal: (a) identidade regional, com forte capital social das instituições locais, onde se consideram as características das comunidades (Feiock, 2007; Putnam, 1996); (b) lideranças políticas regionais capazes de articular alianças (Abrucio; Filippim; Dieguez, 2013a); (c) problemas coletivos que atinjam vários municípios, de forma que a cooperação beneficie a todos (Abrucio; Sano, 2013; Olson, 2015); (d) a lógica da política pública que dê tratamento diferenciado a quem atua em consórcio público; (e) apoio e indução da União e de estados, incentivando os consórcios; (f) pactos políticos de favorecimento mútuos; (g) Marcos legais/institucionais que tornem atrativa e estável a cooperação, com redução de custos de transação (Abrucio; Filippim; Dieguez, 2013a; North, 2018); e (h) a proximidade entre as cidades, o que viabiliza o compartilhamento de estruturas e a prestação de serviços compartilhados.

Outros fatores são tidos como limitantes/inibidores para a atuação consorciada, merecendo destaque o estudo do Ipea que apontou como fatores que dificultariam a cooperação intermunicipal: (a) comportamento competitivo e individualista de muitos municípios; (b) baixa qualificação técnica quanto à gestão em municípios menores

(embora esta deficiência seja uma causa para o consorciamento, tal fator é um limitador para o desenho e gestão dos consórcios); (c) a instabilidade político-eleitoral como causa de instabilidade para a permanência dos consórcios e até mesmo para a sua instituição; (d) o modelo centralizador da nossa federação, onde os Estados buscam controlar Municípios, e podem não ter interesse na formação dos consórcios intermunicipais; (e) em Municípios médios e grandes, a barganha política e as questões eleitorais são ainda mais fortes, o que pode limitar o consorciamento entre tais entes; (f) a burocracia administrativa e a insegurança nos tribunais de contas são entraves na busca por soluções consorciadas; (g) ausência de estímulos vindos de Estados e até mesmo do poder central, que normalmente não possuem políticas regionalizadas. (h) ausência de uma política nacional que de maneira planejada e articulada estimulasse o associativismo territorial; (i) ausência de instrumentos técnicos adequados que orientem e sustentem o consorciamento. (isso leva a descontinuidade do consórcio ou desenvolvimento deficitário); e (j) ausência de instrumentos que proporcionem a participação da sociedade civil no processo de consorciamento (o que inibe as discussões e dificultam a qualificação da decisão pelo consorciamento e seu modelo) (Henrichs, 2023).

Embora seja um importante instrumento de cooperação federativa, os consórcios públicos ainda precisam transpor a competição entre os entes federados e suas forças políticas, vencendo a ideia do individual para uma ação coletiva institucional (Feiock, 2007). A questão política e a postura individualista, ainda aparecem como entraves importantes (Macedo; Pequeno, 2020).

Outro fator importante para viabilizar o consorciamento e até mesmo permitir uma efetiva cooperação, diz respeito à definição das responsabilidades, custos e benefícios para a participação dos Municípios em consórcios públicos. No aspecto responsabilização, busca-se delimitar como as ações dos consórcios serão fiscalizadas internamente, e quais as penalidades/cobranças poderão sofrer os seus integrantes, defendendo-se uma adequada regulamentação e transparência como fatores atraentes da ação coletiva (Löffler, 2014). Além disso, uma adequada regulamentação sobre custos e benefícios dos entes consorciados pode fomentar as adesões. Sob esta ótica, os consórcios seguiriam uma lógica de mercado (Machado; Andrade, 2014).

Além dos pontos apresentados acima, que possuem uma grande carga de objetividade, as circunstâncias regionais podem interagir com os fatores inibidores criando um verdadeiro cenário de competição, prestigiando a ação individual em detrimento da ação coletiva institucional. Por último, importante frisar, que outro fator relevante, talvez decisivo, é a percepção do agente político sobre a cooperação. O consorciamento é, ao fim, uma decisão política e o agente político não pode ser desconsiderado nesta análise (Filomena, 2015).

2.6 Revisão sistemática de literatura na base de dados Scopus e Scielo

Além da revisão bibliográfica não sistemática realizada, que foi essencial para análise dos conceitos e suas conexões com a temática principal, houve a necessidade de realizar uma revisão sistemática de literatura buscando identificar, especificamente, quais as perspectivas estudadas quando o assunto é cooperação intermunicipal por meio de consórcios públicos. O objetivo foi verificar o panorama de pesquisas sobre o consorciamento no país, catalogar as perspectivas mais investigadas e identificar eventuais lacunas de pesquisa.

2.6.1 metodologia

Trata-se da adoção da técnica de revisão sistemática de literatura, feita seguindo estratégia de revisão bibliográfica, que buscou identificar numa perspectiva metodológica empírica quais as principais temáticas abordadas nos estudos sobre consórcios públicos intermunicipais. A escolha da revisão sistemática de literatura ocorreu em razão do seu caráter objetivo na busca e seleção dos estudos, reduzindo a discricionariedade na escolha dos trabalhos a serem analisados. Esta estratégia utiliza protocolos previamente definidos e permite a replicabilidade do estudo.

> É uma modalidade de pesquisa, que segue protocolos específicos, e que busca entender e dar alguma logicidade a um grande corpus documental, especialmente, verificando o que funciona e o que não funciona num dado contexto. Está focada no seu caráter de reprodutibilidade por outros pesquisadores, apresentando de forma explícita as bases de dados bibliográficos que foram consultadas, as estratégias de busca empregadas em cada base, o processo de seleção dos artigos científicos, os critérios de inclusão e exclusão dos artigos e o processo de análise de cada artigo. Explicita ainda as limitações de cada artigo analisado, bem como as limitações da própria revisão. De forma geral, a revisão de literatura

> sistemática possui alto nível de evidência e se constitui em um importante documento para tomada de decisão nos contextos públicos e privados. Dito de outro modo, a revisão sistemática de literatura é uma pesquisa científica composta por seus próprios objetivos, problemas de pesquisa, metodologia, resultados e conclusão, não se constituindo apenas como mera introdução de uma pesquisa maior, como pode ser o caso de uma revisão de literatura de conveniência (Galvão; Ricarte, 2019, p. 58–59).

A pesquisa se utilizou da base de dados SCOPUS, pelo Portal de Periódico da Capes, lançando mão do acesso pela Comunidade Acadêmica Federada (CAFE). A referida base foi escolhida tendo em vista a qualidade e impacto das suas publicações, além de incluir as publicações da base Scielo, que contempla estudos realizados na América Latina. A escolha de uma única base de dados expressa o interesse por uma análise qualiquantitativa mais profunda, não visando uma revisão apenas bibliométrica que trabalhasse com um corpus documental muito amplo e inviabilizasse a análise de conteúdo. Na base de dados, foram utilizadas as palavras-chave abaixo referidas com os operadores booleanos indicados. Os critérios de buscam, foram: *article title, abstract, keywords.*

Quadro 1 - Palavras-chave e operadores booleanos utilizados na revisão sistemática

Campo de busca	Palavra-chave (inglês)	Operador Booleano
Campo 1	public consortia	OR
Campo 2	cooperation	AND
Campo 3	*municipal	
OBS: foi utilizado o caractere coringa * tendo em vista a variação na grafia da expressão intermunicipal no idioma inglês).		

Fonte: Elaborado pelo autor

Na primeira busca sem filtros, utilizando-se dos parâmetros acima indicados, foram localizados 3.011 documentos. Foram aplicados três filtros para delimitar as buscas: *Limited to article / Limited to portuguese / Limited to Brazil*. O primeiro filtro visou restringir os estudos publicados para artigos científicos, considerando a sua maior concisão e seleção mais criteriosa, com revisão por pares, para publicação nas diversas revistas. O segundo e terceiro filtro limitaram pelo idioma português e pela produção brasileira, tendo em vista que o interesse deste estudo é analisar a cooperação intermunicipal por meio dos consórcios públicos na realidade brasileira.

A delimitação para estudos sobre a cooperação intermunicipal por meio de consórcios públicos, considerando-se a realidade brasileira, visa identificar as perspectivas abordadas de acordo com os marcos institucionais formais advindos com a lei dos consórcios públicos (Brasil, 2005). Por este motivo, também não foram

aplicados filtros com marcos temporais, pois, também buscou-se captar a evolução das temáticas pesquisadas desde a publicação da referida lei. Buscou-se ainda identificar quais as experiências apresentadas e os serviços públicos mais destacados para a prestação por meio do consorciamento.

Após aplicação dos filtros, os documentos localizados foram reduzidos para 93. A listagem localizada foi exportada para software de planilha eletrônica para organização dos metadados, exclusão de documentos repetidos, ordenação dos artigos e prévia categorização temática.

2.6.2 Resultados e discussões

Após a avaliação qualiquantitativa, onde se buscou verificar se os documentos localizados abordavam realmente os consórcios públicos intermunicipais, foram selecionados 35 artigos para uma leitura analítica. Foram descartados 58 documentos que não abordavam a temática em análise. Tais documentos foram incluídos pela filtragem inicial porque possuíam nos critérios de pesquisa, as expressões *“cooperation”* e ou *“municipal”*, mas não tratavam dos consórcios intermunicipais como instrumento de cooperação.

Para análise do material selecionado, lançou-se mão da técnica da análise de conteúdo, onde se busca tratar qualquer espécie de comunicação, inclusive as produções científicas, seja para compreender o seu alcance, os seus significados ou a sua aplicação (Cardoso; Oliveira; Ghelli, 2021). Como tal técnica pode ter diversas formas e abordagens, neste estudo nos utilizamos da análise categorial, onde os documentos são analisados, e seu conteúdo pode ser desmembrado ou ordenado em categorias que permitirão um melhor entendimento dos fenômenos investigados.

> A Análise Categorial funciona por operações de desmembramento do texto em unidades (decomposição), para serem em seguida agrupadas em categorias, passando-o pelo crivo da classificação e do recenseamento, segundo a frequência de presença (ou de ausência) de itens de sentido (Cardoso; Oliveira; Ghelli, 2021, p. 103–104).

A análise categorial permitiu que fossem construídos quadros, nos quais se agruparam os estudos em categorias que facilitaram a visualização do cenário de pesquisa sobre a temática. Assim, foram catalogadas as revistas que veicularam as

pesquisas sobre consórcios intermunicipais por ano de publicação, indicaram-se as perspectivas abordadas nas investigações, além de apresentar as principais áreas de serviços públicos que poderiam ser geridas pelo consorciamento intermunicipal.

Após as buscas na base de dados, prévia seleção dos documentos, análise dos conteúdos e descartes, foram selecionados os seguintes artigos:

Quadro 2 – Síntese dos artigos selecionados

Número	Autores/Ano	Número	Autor/Ano	Número	Autor/Ano
1	(Abrucio; Filippim; Dieguez, 2013b)	14	(Hermany; Daniel, 2023)	27	(Nicoletto; Cordoni Jr.; Costa, 2005)
2	(Aikes; Rizzotto, 2018)	15	(Julião; Olivieri, 2020)	28	(Oliveira; Pinto; Santos, 2022)
3	(Almeida *et al.*, 2022)	16	(Lacerda, 2011)	29	(Piterman; Rezende; Heller, 2016)
4	(Andrade *et al.*, 2022)	17	(Leal *et al.*, 2019)	30	(Ré; Oliveira, 2018)
5	(Biscarde *et al.*, 2024)	18	(Leão; Perobelli; Ribeiro, 2024)	31	(Saito *et al.*, 2021)
6	(Fernandes *et al.*, 2023)	19	(Lima, 2000)	32	(Segatto; Abrucio, 2016)
7	(Ferreira *et al.*, 2022)	20	(Lui; Lima; Aguiar, 2022)	33	(Silva; Silvestre; Embalo, 2020)
8	(Galindo *et al.*, 2014)	21	(Machado; Andrade, 2014)	34	(Vieira *et al.*, 2024)
9	(Gerigk; Pessali, 2014)	22	(Martins; Martins, 2015)	35	(Xavier *et al.*, 2013)
10	(Gonçalves *et al.*, 2023)	23	(Matos; Dias, 2011)		
11	(Grin; Abrucio, 2018)	24	(Matos; Dias, 2012)		
12	(Grin; Abrucio, 2021)	25	(Menicucci; Marques, 2016)		
13	(Henrichs; Meza, 2017)	26	(Nascimento *et al.*, 2021)		

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da revisão sistemática

Os artigos acima catalogados também foram classificados pela revista e ano de publicação, permitindo a visualização dos principais veículos que tem trabalhado o tema e a evolução quantitativa das publicações. Pelos dados organizados no quadro abaixo, observa-se que a Revista de Administração Pública é o periódico com o maior número de publicações sobre o tema, seguida da Urbe e da Revista Cadernos de Saúde Pública. Os dados também demonstram que a publicação da lei dos consórcios públicos em 2005 atraiu o interesse daqueles que buscavam investigar os consórcios públicos como um novo instrumento de cooperação.

Quadro 3 – Revistas e indicação do ano da publicação sobre a temática

Revista	Publicação por Ano															
	2000	2005	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Revista de Administração Pública				1	2	3						1	1			
Urbe									1	1			1		1	2
Cadernos de saúde Pública	1	1								1		1		2		
Physis														1		
Ciência e Saúde Coletiva																1
Caderno CRH			1													
Engenharia Sanitária e Ambiental								1						1	1	
Revista Brasileira de Ciências Sociais										1						
Revista de Sociologia e Política													1			
Revista de Direito Adm. E Constitucional															1	
Saúde e Sociedade											1					
Novos Estudos CEBRAP														1		
Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional							1									
Revista em Agronegócio e Meio Ambiente			1													
Dados								1								
Revista Brasileira de Educação								1								

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da revisão sistemática

A análise de conteúdo permitiu categorizar os estudos em três perspectivas bem definidas sobre a cooperação intermunicipal por meio dos consórcios públicos. As categorias foram criadas considerando o foco principal que foi dado ao estudo. Para os trabalhos que tratavam o consorciamento como uma ferramenta de gestão regional, viabilizando não apenas o desenvolvimento do município, mas de toda a região envolvida, demonstrando-se os ganhos da união de forças, atribuiu-se a categoria fortalecimento da gestão regional. Para os estudos que investigavam os

elementos que fomentariam ou inibiriam a cooperação, atribuiu-se a categoria fatores fomentadores da cooperação. Por último, para os estudos que buscavam analisar como os custos e benefícios gerados pelo consorciamento influenciavam a cooperação, atribuiu-se a categoria Análise das técnicas de custeio.

Com tal categorização, verificou-se que a grande maioria dos estudos sobre os consórcios intermunicipais abordam os ganhos na gestão regional. A segunda perspectiva mais abordada, estuda os fatores que fomentam o consorciamento. O terceiro maior interesse gira em torno da análise dos sistemas de custeio na operação dos arranjos. Tais achados foram organizados no quadro abaixo, onde se identificaram os artigos e as perspectivas abordadas.

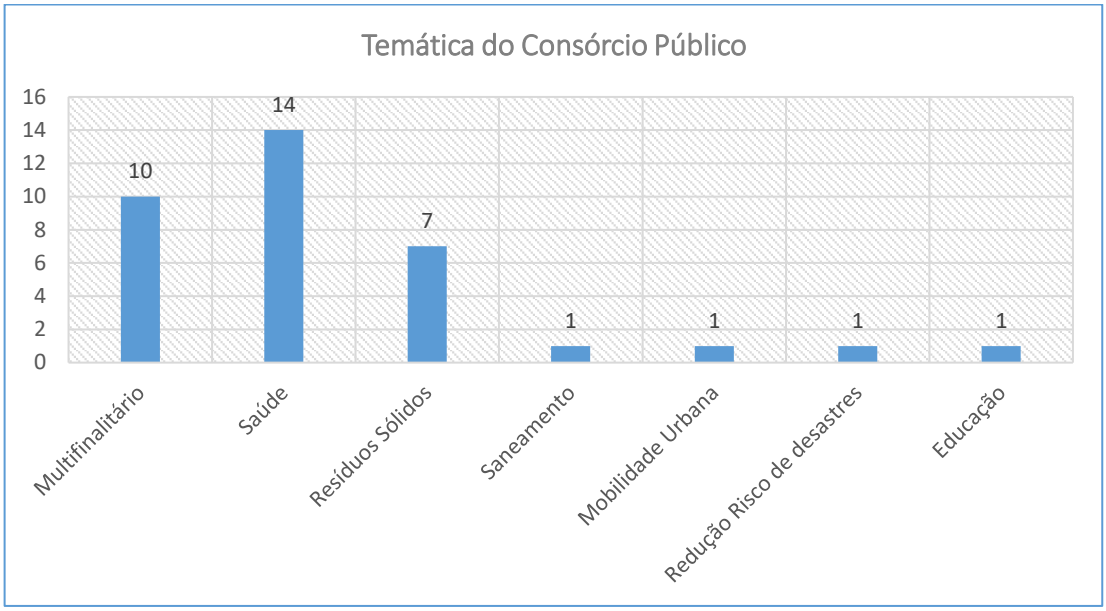
Quadro 4 – Classificação dos artigos selecionados

Análise das perspectivas abordadas nos estudos selecionados	
Perspectiva abordada	**Artigos conforme número indicado no quadro 2**
Fortalecimento da gestão regional	2;3;5;8;11;12;13;14;17;19;20;22;23;26;27;30;31;32;34;35
Fatores fomentadores da cooperação	1;4;6;9;15;16;18;24;25;28;29;
Análise das técnicas de custeio	7;10;21;33

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados da revisão sistemática

A análise categorial também viabilizou a classificação dos estudos considerando a área da política pública onde se utilizaria o consorciamento como instrumento de qualificação na prestação dos serviços. Como se pode observar pelo gráfico abaixo, os consórcios públicos na área de saúde são os mais estudados. Tal fenômeno pode ser explicado por duas razões. Primeiro porque o maior número de consórcios públicos intermunicipais formalizados no Brasil encontra-se na área da saúde, conforme levantamento da Confederação Nacional dos Municípios (CNM, 2023). Segundo, porque os arranjos cooperativos intermunicipais na área da saúde já eram uma realidade na gestão da saúde pública mesmo antes da lei dos consórcios públicos. No início da década de 90, a lei do SUS (Brasil, 1990) já trazia a previsão de que a regionalização da saúde teria como um dos seus instrumentos a formalização de consórcios públicos na área (Lui; Lima; Aguiar, 2022).

Gráfico 1 - Quantitativo dos estudos por temática dos consórcios investigados



Fonte: Elaborado pelo autor com base na revisão sistemática

Outra informação relevante apresentada pelo gráfico acima diz respeito ao baixo interesse nos estudos sobre o consorciamento na área de educação. Realmente é baixo o número de cooperação formalizada nesta área tão fundamental para o desenvolvimento socioeconômico. Embora se visualize um campo vasto para a cooperação na área, como aquisição de insumos, trocas de experiências, confecção de projetos para a captação de recursos e qualificação da burocracia, os poucos estudos indicam que a cooperação na área de educação é pouco institucionalizada, muito pessoalizada e de formato heterogêneo na nossa federação (Segatto; Abrucio, 2016). Portanto, pela análise dos documentos selecionados se identifica uma carência de estudos da cooperação intermunicipal na área de educação.

De forma geral, pela amostra selecionada e analisada sobre a cooperação intermunicipal sobre consórcios públicos, foram localizados estudos de casos (Abrucio; Filippim; Dieguez, 2013b; Henrichs; De Meza, 2017; Lacerda, 2011; Machado; Andrade, 2014; Piterman; Rezende; Heller, 2016; Saito *et al.*, 2021), revisões bibliográficas de literatura não sistematizadas, estudos empíricos com o uso de formulários e entrevistas semiestruturadas para identificação dos ganhos e dificuldades com o consorciamento (Grin; Abrucio, 2021; Piterman; Rezende; Heller, 2016), além de pesquisas quantitativas com a construção de modelos buscando explicar fatores que contribuem positivamente ou negativamente para a cooperação intermunicipal (Fernandes *et al.*, 2023; Leão; Perobelli; Ribeiro, 2024).

O conceito de consórcio público não foi algo que tenha gerado maiores discussões, até porque a lei dos consórcios públicos já traz todo o delineamento e os elementos para o arranjo. O decreto regulamentar (Brasil, 2007) vai além e traz uma definição legal para consórcios públicos, o que reduz os embates na literatura sobre o conceito mais adequado. Na literatura localizada para este estudo, todos os trabalhos consideraram o fator cooperação e a soma de esforços para a resolução de problemas comuns como elementos centrais do instrumento.

> Os consórcios públicos intermunicipais são parcerias de cooperação entre dois ou mais entes da federação, com a incumbência de executar, de forma coletiva, uma demanda específica ou um determinado empreendimento, ou a solução de serviços setoriais. Através desse instrumento de cooperação que diversos municípios resolvem problemas comuns por meio da definição de políticas e programas (Fernandes *et al.*, 2023, p. 9).

Como já indicado no quadro 4, o fortalecimento da gestão regional foi a maior preocupação dos estudos selecionados para este trabalho. Este olhar de gestão regional, onde a ação coletiva fortaleceria o conjunto dos municípios e viabilizaria a criação de bens públicos (Lacerda, 2011) para toda a região, são bem enfocados nos estudos sobre os consórcios intermunicipais de saúde e nos consórcios para tratamento dos resíduos sólidos. Em tais consórcios, a soma de esforços e recursos, viabiliza o ganho de escala e permite uma atuação direcionada para as dificuldades específicas da região.

O consorciamento vem sendo utilizado como instrumento de desenvolvimento regional, atuando no tripé: social, econômico e ambiental (Henrichs; De Meza, 2017). Nestas áreas, os consórcios intermunicipais viabilizam políticas públicas com a finalidade de concretização dos direitos fundamentais sociais, como o direito à educação, à saúde e a mobilidade urbana. No aspecto econômico, os consórcios podem ter um importante papel na articulação para atração de recursos e de empreendimentos para a região. No aspecto ambiental, principalmente neste cenário de mudanças climáticas, os consórcios podem se mostrar como instrumentos essenciais para o desenho e execução de políticas de adequação climática, além da criação de instrumentos de auxílios mútuos para enfrentamento a desastres e eventos extremos (Saito *et al.*, 2021). Neste cenário de riscos e danos climáticas, a cooperação intermunicipal torna-se ainda mais necessária tendo em vista que os desafios não respeitam as divisas municipais.

Os estudos analisados sinalizaram que a cooperação intermunicipal como instrumento de desenvolvimento regional, viabiliza ainda o que se reconhece como desenvolvimento endógeno (Henrichs; De Meza, 2017). Neste formato de desenvolvimento, as políticas públicas não seriam formuladas e implementadas no modelo *top-down*, onde a administração central formularia políticas para uma localidade sem a compreensão das necessidades e desafios regionais (Grin; Abrucio, 2021). O desenvolvimento seria pensado e construído considerando-se as peculiaridades locais, e a soma de esforços focaria na resolução de problemas comuns, indicados pelos próprios entes envolvidos.

Na perspectiva de fomento à cooperação intermunicipal, os trabalhos analisados buscaram explicar os fatores que poderiam induzir ou inibir o consorciamento. Dois dos artigos analisados buscaram explicar à cooperação intermunicipal por meio da ação coletiva institucional, e se utilizaram de métodos quantitativos, com a criação de modelos, para explicar situações contextuais em que o consorciamento teria mais chances de ocorrer (Fernandes *et al.*, 2023; Leão; Perobelli; Ribeiro, 2024). Tais artigos se utilizaram de um número grande de variáveis e de uma larga base de dados para verificar as relevâncias. Embora os estudos apresentem achados importantes, como a afirmação de que “as localidades que possuem grandes concentrações de terras, e que provavelmente ainda sofrem com a herança oligárquica, possuem menos probabilidade de agir coletivamente (Leão; Perobelli; Ribeiro, 2024, p. 16)”, o estudo foi elabora com uma base muito grande de municípios, buscando-se uma generalização, mas não se testaram tais hipóteses em regiões específicas, em *clusters*.

Em relação ao fomento, os estudos analisaram ainda a importância de entidades ou entes externos à cooperação, funcionando como atores que aproximariam as partes, dariam estímulos financeiros ou prestariam assessoramento técnico para a formalização dos consórcios, com a indicação das áreas onde poderiam atuar. Alguns estudos apontaram a importância da União e dos Estados como atores importantes para estimular o consorciamento. Na área da saúde, por exemplo, a atuação dos Estados além identificar as regiões mais necessitadas para o incremento do serviço, poderá agir para evitar vazios assistenciais (Lui; Lima; Aguiar, 2022). A atuação dos Estados na coordenação e fomento aos arranjos regionais são importantes também para evitar as ações sobrepostas ou contraditórias. Sem tal coordenação é comum existirem coordenadorias regionais de saúde definidas pelos

Estados, com abrangência territorial diversa das regiões constituídas nas cooperações por consórcios intermunicipais, gerando em alguns casos, competições na prestação dos serviços públicos (Abrucio; Filippim; Dieguez, 2013b).

A União também pode ter um importante papel no fomento ao consorciamento intermunicipal, principalmente com o modelo de Estado desenhado pelas reformas da década de 90, onde a administração local ganha destaque e se torna responsável pela execução de uma série de políticas públicas formuladas pela administração central (Henrichs; De Meza, 2017). O fomento da União pode ser realizado de forma técnica, assessorando as burocracias municipais para a definição do dimensionamento e das áreas a serem incluídas na cooperação, como também por transferências de recursos destinadas especificamente a projetos executados via consórcios intermunicipais. Algumas normas, como a lei de resíduos sólidos (Brasil, 2010), já possui previsão para a destinação de recursos via consórcios públicos, definindo-os como um dos instrumentos da Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Algumas associações e federações de municípios também tem se mostrado fundamentais para o fomento ao consorciamento intermunicipal. Um dos trabalhos analisados trouxe a experiência da Federação Catarinense de Municípios (Fecam), demonstrando como a entidade foi essencial para a cooperação intermunicipal nas diversas regiões do estado de Santa Catarina (Abrucio; Filippim; Dieguez, 2013b). A promoção da articulação entre os municípios, o apoio técnico para a formalização dos consórcios e a identificação das áreas a serem exploradas pela cooperação, iniciada ainda na década de 60, contribuiu para que Santa Catarina seja o estado com o maior número de municípios participando de pelo menos um consórcio público na Região Sul. Segundo dados da Confederação Nacional dos Municípios – CNM, Santa Catarina possui cem por cento dos municípios participando de pelo menos um consórcio intermunicipal (CNM, 2023).

A experiência da Fecam mostrou que tais entidades não seriam importantes apenas no momento da formalização dos consórcios, mas seriam também essenciais para a efetividade e manutenção da cooperação.

> É um caso singular na experiência federativa brasileira, uma vez que os consorciamentos são produzidos por uma associação municipalista, a qual tem um papel importante não somente na formação como também na manutenção de tais arranjos intermunicipais. Desse modo, é possível observar e compreender como um arranjo associativo de governos locais, que vai além das unidades municipais de cada consórcio, consegue criar e

> multiplicar parcerias estáveis entre municipalidades. (...) Isto porque a Fecam é, ao mesmo tempo, uma entidade que aparece como externa aos municípios — podendo, inclusive, mediar os conflitos entre eles —, mas também é resultado da junção entre eles, de modo que eles são parte integrante dessa instituição. Esta dupla característica é que dá força à Fecam (Abrucio; Filippim; Dieguez, 2013b, p. 1545).

Um outro elemento indutor importante para a cooperação intermunicipal, seja para a motivação inicial para a formalização do consórcio intermunicipal, seja para a manutenção da cooperação e da efetiva ação coletiva, é o capital social (Piterman; Rezende; Heller, 2016). Segundo os autores do estudo, a proximidade territorial seria um fator importante para a resolução de problemas comuns pela cooperação intermunicipal. No entanto, é o histórico de cooperação e a confiança entre as gestões locais que poderiam ultrapassar entraves políticos e partidários para uma efetiva ação coletiva.

> A teoria do capital social defende a ideia de que o grupo tem mais possibilidades de atingir seus propósitos quando houver cooperação, solidariedade e reciprocidade. Esse conceito diz respeito à capacidade de desenvolver laços de confiança que podem ser produzidos em uma situação de gestão compartilhada. O capital social é relacionado por Putnam (2008) à cidadania, ao civismo e à democracia e se interrelaciona com o conceito de "comunidade cívica", tema esboçado a partir do estudo de diferentes manifestações de civismo, em diferentes regiões, relacionando-se o civismo reproduzido pela sociedade às raízes histórico-culturais próprias de sua realidade específica. Para ele, nas comunidades "mais cívicas", aquelas nas quais estão presentes formas mais perenes de organização social voluntária, há maior chance de cooperação, confiança social e estabelecimento de normas que contribuiriam para a solução dos dilemas da ação coletiva (Piterman; Rezende; Heller, 2016; Putnam, 1996).

A última perspectiva categorizada quando da análise da literatura selecionada nesta revisão sistemática, diz respeito a análise das técnicas de custeio. O estudo dos custos e benefícios gerados pelos consórcios públicos intermunicipais ainda são pouco explorados pela literatura (Machado; Andrade, 2014). Isso fica demonstrado quando analisamos os números indicados no quadro 4, onde se indica o número de trabalhos publicados sobre a temática. Normalmente, os consórcios são abordados pelas perspectivas do seu potencial de ganho de escala nas compras públicas e no aumento da capacidade estatal dos municípios (Grin; Abrucio, 2021) gerando ganhos locais e regionais, pouco abordando sobre as dinâmicas de custos e benefícios para a produção de bens públicos que induziriam a ação coletiva e a sua manutenção.

A ação coletiva intermunicipal estável e efetiva pode ser decorrente do sistema de custos e benefícios para a produção de bens de interesse comum. Isso implica

dizer que o ambiente institucional que regula os consórcios públicos, como também os instrumentos com que se formalizam os arranjos, devem trazer de forma clara e objetiva, como se dará o custeio das ações e serviços que serão desenvolvidos pelo arranjo. Os estudos têm identificado duas formas de custeio. Custeio previamente definido para a manutenção do próprio consórcio, com o rateio posterior adicional de valor públicos utilizados, ou a definição prévia de partilha, para os consórcios que assim permitem.

> Ao final constatamos que os sistemas de compartilhamento de custos e benefícios encontrados nos diversos casos se estruturam basicamente de duas formas. Na primeira, o contrato de rateio entre municípios consorciados se restringe às despesas fixas para assegurar o funcionamento do consórcio e, por meio de contratos complementares, os associados repassam, ex post, parcelas de contribuição variáveis na medida do montante de benefícios efetivamente consumidos, sejam consultas médicas, exames, toneladas de lixo sólido processadas ou outros serviços opcionais. Na segunda, o próprio contrato de rateio adota algum critério que permite estimar, ex ante, a participação dos diversos associados nos benefícios e, daí, fixar sua participação nos custos, como ocorreu no estabelecimento de contribuições proporcionais ao número de ligações de água em consórcios de saneamento focados no seu fornecimento. Sob qualquer uma dessas duas formas, a distribuição de custos e de benefícios entre associados permite evitar choques de interesses entre eles, assumindo lógica similar à de mercado onde cada um paga pelo que consome (Machado; Andrade, 2014, p. 697).

Por esta ótica, observa-se que o tipo de bem ou serviço público prestado vai definir a forma de custos e benefícios, e consequentemente a regulamentação necessária para o estímulo à cooperação. A depender da área de atuação dos consórcios, o sistema de custeio fará a diferença para estimular ou não a cooperação (Machado; Andrade, 2014). A transparência e a adequação quanto ao compartilhamento dos custos, cumulado com a demonstração do efetivo ganho dos municípios, são fatores que podem estimular a efetiva ação coletiva, reduzindo as chances da existência dos municípios carona. Deve-se ter muito claro no grupo de municípios com problemas comuns, que a não atuação coletiva para maximizar o bem público, poderá potencializar o mal público (Lacerda, 2011).

Sobre as perspectivas analisadas nos trabalhos selecionados, pode-se arrematar afirmando que a cooperação intermunicipal surge da impossibilidade de atuação isolada, ou quando se identificam problemas que transbordam os limites territoriais. Mas fatores como, riscos e custos advindos do oportunismo das partes (carona, *free-riders*), de informações incompletas (que aumentam os custos de transação, principalmente pela falta de confiança), das regulamentações deficientes e

não cumprimento de acordos, são fatores que inibem a cooperação (Lacerda, 2011; Leão; Perobelli; Ribeiro, 2024; Machado; Andrade, 2014).

Por último, cabe referir que alguns trabalhos consideraram uma lacuna importante, tanto no aparato institucional que regulamenta os consórcios públicos, quanto na prática dos arranjos, que é a ausência de participação e controle social (Abrucio; Filippim; Dieguez, 2013b; Lui; Lima; Aguiar, 2022). Os consórcios são considerados uma arena importante para discussões e trocas de experiências e a participação social além de dar maior legitimidade aos arranjos, poderia agregar transparência e conectar a administração com os destinatários dos serviços públicos.

2.6.3 Conclusões da revisão sistemática

A revisão sistemática de literatura, visou analisar quais são as perspectivas abordadas nos estudos sobre os consórcios públicos intermunicipais. Além de mapear as temáticas mais discutidas e identificar os serviços públicos mais presentes nos estudos sobre a cooperação intermunicipal, buscou-se identificar as lacunas de pesquisa. Identificou-se que o maior volume de publicações, aborda como os consórcios intermunicipais fortalecem a gestão regional, seguidos dos estudos sobre o fomento ao consorciamento e das discussões sobre os custos e benefícios advindos com os arranjos.

Ficou demonstrado, pela base de dados utilizada, que há uma concentração de estudos sobre a cooperação intermunicipal na área da saúde e no tratamento da questão sobre os resíduos sólidos. Tal fenômeno pode ser explicado pela existência de leis, que há alguns anos, já dispõem que os consórcios públicos são instrumentos importantes de atuação nas referidas políticas públicas. Algumas outras áreas com grande relevância social, como a educação, a segurança pública e até mesmo ações na área que envolve adequação e redução de desastres ambientais, são pouco estudadas. Nestas áreas, não localizamos muitos relatos de boas experiências e formatos cooperativos eficazes, além de poucos relatos sobre as dificuldades cooperativas do setor, o que demonstra um campo importante a ser explorado em novos estudos.

Os documentos analisados demonstraram ainda, que embora os consórcios intermunicipais possam ser também uma arena de discussões e trocas de experiências, a participação e controle social não fazem parte da realidade dos

arranjos. Seja no plano legal e regulamentar que institucionalizam os consórcios públicos, seja nos regimentos internos que formalizam os consórcios intermunicipais, observa-se que a participação social não tem recebido o devido destaque. Esse cenário tem se refletido nos estudos sobre o consorciamento, e nesta revisão não localizamos estudos que tenha como foco principal a análise da participação social e sua importância na formação e acompanhamento dos consórcios públicos intermunicipais.

Outra lacuna identificada nos estudos analisados, diz respeito a fatores locais e contextuais que podem ter influência na cooperação intermunicipal, analisando-se arranjos e regiões específicas. O aprofundamento quanto a fatores institucionais, formais e informais, onde se analise fatores locais e regionais que favoreçam ou desestimulem o consorciamento, poderá contribuir para a melhor compreensão da cooperação intermunicipal, explicando porque algumas regiões conseguem desenvolver arranjos mais efetivos e duradouros. Nos documentos analisados, até foram localizados estudos quantitativos buscando identificar padrões e elementos que pudessem ter influência na cooperação entre entes locais. No entanto, apesar de relevantes, tais estudos se limitaram a construir modelos estatísticos com grande número de variáveis e amostras gigantes de municípios, sem se preocupar em testar as hipóteses encontradas em realidades regionais específicas.

Verificou-se ainda, que os estudos sobre consórcios públicos são muito concentrados em análise descritiva de casos concretos e seus potenciais, com poucas investigações sobre as dinâmicas dos arranjos. Assim, a análise dos custos e benefícios gerados com o consorciamento pode trazer uma lógica de mercado para os arranjos cooperativos, apresentando elementos que possam estimular ou desestimular a ação coletiva. Não foram localizados também, estudos que demonstrem com base em custos e geração de bens públicos a efetividade dos consórcios públicos. A literatura tem apresentado os potenciais dos arranjos, mas não tem conseguido demonstrar a eficiência/efetividade da cooperação, não se tendo demonstrado ainda, em que áreas os consórcios públicos têm demonstrado melhores desempenhos, e onde tais arranjos são pouco efetivos.

A presente investigação lançou mão da base de dados Scopus, que agrega também estudos da base Scielo, o que permitiu localizar trabalhos publicados numa base internacional de amplo alcance, além de trabalhos publicados na América Latina. No entanto, esta limitação da base de dados, ao mesmo tempo em que permitiu uma

análise mais profunda dos estudos, reduziu o alcance da pesquisa sob o aspecto da quantidade de estudos localizados. O acréscimo de outras bases de dados, onde se agregue maior número de publicações sobre o tema, poderá refletir um panorama mais preciso das pesquisas sobre a temática aqui explorada.

3 PANORAMA DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS NO BRASIL

3.1 Histórico e regulamentação da cooperação interfederativa no Brasil

Desde o início da república com a adoção de um modelo de Estado federal, identificou-se que a descentralização traria problemas de coordenação e a necessidade de cooperação. Neste período, os arranjos cooperativos não eram institucionalizados nacionalmente e as iniciativas surgiam no âmbito dos próprios entes subnacionais. Lembra-se da Constituição paulista de 1891, que previa a associação de municipalidades para a prestação de serviços de interesses comuns (Machado; Andrade, 2014).

No âmbito nacional, a cooperação municipal ganha força a partir de 1930, onde o agrupamento de municípios para resolução de problemas comuns passa a ser permitido. O interior do estado de São Paulo impulsionou a cooperação, nascendo uma série de arranjos cooperativos locais na área social e de desenvolvimento, já na década de 1960 (Machado; Andrade, 2014). Após a redemocratização e a criação do Sistema Único de Saúde - SUS, a sua lei regulamentadora (Brasil, 1990) trouxe os consórcios públicos como um dos instrumentos de regionalização da saúde.

A universalização e integralização da saúde trazida pelo texto constitucional, atribuindo uma série de competências comuns entre os entes federados, se torna um dos maiores desafios financeiros e administrativos para uma democracia recém desenhada. Logo, os consórcios intermunicipais de saúde passaram a ser tidos como um importante instrumento de gestão dos municípios, que precisariam unir esforços para prestar uma série de serviços a eles atribuídos (Lui; Lima; Aguiar, 2022).

Embora já existindo uma série de arranjos cooperativos administrativos desde o início da República, o texto constitucional de 1988 não trouxe a previsão de uma cooperação federativa institucionalizada por meio dos consórcios públicos. Essa previsão só veio com as reformas administrativas da década de 1990, que por meio da emenda constitucional 19 (Brasil, 1998), trouxe a autorização para a gestão associada dos serviços públicos por meio de consórcios públicos ou convênios. A previsão incluída no art. 241 do texto constitucional, dispôs que a gestão de serviços públicos pelos entes federados poderia ser realizada pela transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços

transferidos. A constituição exigiu que o arranjo fosse formalizado e disciplinado por meio de lei, que foi editada alguns anos depois.

Como referido, antes destes marcos institucionais que regularam os consórcios públicos, a cooperação interfederativa já existia e ocorria via convênios ou consórcios administrativos. Os primeiros, ainda existentes no âmbito da administração pública, se constituem de ajustes que podem envolver entes federados, seus órgãos e até pessoas jurídicas de direito privado. Já os consórcios administrativos se constituíam de ajustes apenas entre entes da federação, necessariamente de mesmo nível de governo (estado-membro e estado-membro; município e município), que pactuavam a prestação de serviços ou geração de bens de interesse comum (Galvão, 2020).

Os referidos instrumentos jurídicos utilizados para a cooperação interfederativa, não possuíam personalidade jurídica própria e apresentavam dificuldades administrativas, como instabilidade na permanência das partes, previsões precárias para transferência de recursos financeiros, entre outras dificuldades. Esta ausência de um regramento legal mais robusto, enfraquecia a cooperação e desestimulava os entes federados a se comprometerem em projetos mais complexos, que exigissem transferências correntes de recursos financeiros, uso compartilhado de bens públicos e até cessão de servidores (Galvão, 2020; Prediger; Allebrandt, 2023).

O mandamento constitucional previsto no art. 241 foi atendido em 2005, com a publicação da Lei dos Consórcios Públicos (Brasil, 2005). Este marco legal representa uma mudança institucional (North, 2018) necessária para que a administração pública possa atender ao complexo de direitos advindos com um texto constitucional recheado de instrumentos democráticos, que ampliou consideravelmente o rol de direitos (Henrichs; De Meza, 2017). Neste cenário, os mecanismos administrativos então existentes tiveram que ser remodelados, permitindo novos arranjos administrativos para a prestação dos serviços públicos.

A Lei dos Consórcios Públicos foi regulamentada por decreto do poder executivo federal (Brasil, 2007), onde foram especificados conceitos importantes para a formalização e dinâmica dos ajustes. Foram indicados também, os objetivos visados pelos consórcios além do detalhamento para a sua formalização, para o custeio e para a gestão.

O quadro subsequente mostra a evolução normativa da cooperação interfederativa no Brasil, no período republicano.

Quadro 5 - Evolução da regulamentação sobre cooperação interfederativa no Brasil

	Marco legal	Denominação	Abrangência
2ª República	Decreto nº 23.611, de 20-12-1933	Consórcios profissionais-cooperativos	Art. 7º — Os consórcios profissionais-cooperativos poderão constituir uniões municipais, federais estaduais e confederações nacionais, desde que de uma mesma finalidade econômico-profissional, e terão personalidade jurídica separada e gozarão dos mesmos direitos e vantagens dos consórcios profissionais-cooperativos isolados.
Estado Novo	Constituição de 1937	Agrupamentos de municípios	Art. 29 — Os municípios da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. O agrupamento, assim constituído, será dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins. Parágrafo único — Caberá aos Estados regular as condições em que tais agrupamentos poderão constituir-se, bem como a forma, de sua administração.
Ditadura Militar	Constituição de 1967	Convênios	Art. 16, § 4º — Os Municípios poderão celebrar convênios para a realização de obras ou exploração de serviços públicos de interesse comum, cuja execução ficará dependendo de aprovação das respectivas Câmaras Municipais.
	Emenda Constitucional nº 1, de 1969		Art. 13, § 3º — A União, os Estados e Municípios poderão celebrar convênios para execução de suas leis, serviços ou decisões, por intermédio de funcionários federais, estaduais ou municipais.
Período democrático	Constituição de 1988	Consórcios públicos e convênios	Art. 241 — 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.
	Lei nº 11.107, de 6-4-2005	Consórcios públicos (1), e Consórcios administrativos (2)	Art. 1º Dispõe sobre normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum; § 1º O consórcio público constituirá associação pública (1) ou pessoa jurídica de direito privado (2).
	Decreto nº 6.017, de 17-1-2007		Regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos.

Fonte: Adaptado de Machado e Andrade (2014)

A principal novidade da lei dos consórcios públicos foi dar personalidade jurídica própria aos arranjos cooperativos formalizados. Neste sentido, os consórcios públicos criados passam a ser sujeitos de direitos e obrigações diferentes dos entes federados que os formaram (Galvão, 2020). Este novo formato de cooperação interfederativa institui uma nova pessoa jurídica, permitindo que a cooperação se realize de forma horizontal ou vertical. No modelo de cooperação vertical, teríamos a participação de entes federados de esferas diferentes, como a associação de estados com municípios ou da União com estados. Na cooperação horizontal, os arranjos

seriam formalizados por entes federados da mesma esfera, como a associação de municípios ou os consórcios de estados-membros (Henrichs, 2023).

Ao dar personalidade jurídica própria aos consórcios, a lei não reduziu a autonomia dos entes federados que se consorciarem. Isso porque, o arranjo desenhado nos termos da lei se traduz em associação voluntária, onde os entes federados podem ingressar e se retirar sempre que a cooperação se tornar necessária ou desnecessária. Do ponto de vista político, a formalização dos consórcios carece da atuação do Executivo e do Legislativo, o que permite um sistema de freios e contrapesos (Farias, 2017).

Os entes federados mantêm sua autonomia tanto na fase de negociações para a instituição do consórcio, quanto na sua fase de execução, quando participam das principais decisões da nova pessoa jurídica. O poder executivo do ente interessado na cooperação pactua os termos do arranjo por meio de um pré-contrato, chamado de protocolo de intensões, onde externa a sua manifestação de vontade. Num segundo momento, o protocolo deve ser ratificado pelo poder legislativo do respectivo ente federado por meio de lei. Somente após tais etapas é que temos o consórcio formalizado (Galvão, 2020). A soma da vontade do executivo e do legislativo, formaliza o arranjo por meio do contrato de consórcio (Farias, 2017).

O consórcio público formalizado pode ter a natureza de associação pública ou pessoa jurídica de direito privado; no primeiro caso, integrará a administração pública indireta dos entes consorciados. No entanto, seja qual for a forma adotada pelo consórcio, ele estará sujeito ao regime de direito público, devendo observar todas as regras previstas sobre licitações, contratação de mão de obra, prestação de contas e submissão às instituições de controle (Henrichs, 2023; Prediger; Allebrandt, 2023).

Embora as reformas da década de 1990 tenham descentralizado uma série de políticas públicas, sendo formuladas pela União e executadas diretamente pelos municípios, sem a participação dos estados (Souza, 2023), a Lei dos Consórcios Públicos impôs uma limitação ao consorciamento. A União não pode formalizar consórcios públicos diretamente com os municípios, sem que façam parte os estados onde estão localizados os entes locais. Esta vedação visa impedir que o ente regional fique alijado dos arranjos realizados em seu território, além de contribuir para que haja uma coordenação entre as três esferas de governo, evitando assim, a implementação de políticas públicas contraditórias.

O arcabouço institucional que regulamentou a contratação, gestão e o custeio dos consórcios, estabeleceu as regras do jogo, trazendo mais segurança e estimulando a cooperação entre os entes, reduzindo as inseguranças e desconfianças existentes com antigos arranjos (Lui; Lima; Aguiar, 2022). A melhora do ambiente, com o estabelecimento de regras mais claras, tornou não apenas os consórcios mais atrativos, mas também deu mais estabilidade para a manutenção dos arranjos (North, 2018). Em um ambiente altamente competitivo como o modelo federal de Estado, em que a falta de coordenação e cooperação tem o condão de anular ações de governo, regras que estimulem vantagens para a solução de problemas comuns, podem estimular um ambiente cooperativo (Abrucio, 2005b; North, 2018).

A pessoa jurídica criada com a formalização dos consórcios públicos pode firmar contratos, convênios e demais acordos com outros entes e órgãos da administração, além de receber auxílios e transferências financeiras de outros níveis de governo. A própria lei estimula a contratação entre os consórcios e os entes que os instituíram, dispensando o procedimento licitatório. Tal comando permite maior segurança e menor burocracia para a contratação de bens coletivos gerados pelos consórcios. O regramento trouxe ainda uma série de previsões sobre o compartilhamento de bens públicos, servidores e contribuições financeiras previstas em um contrato de rateio, que descreve as obrigações financeiras de cada ente participante do arranjo. O próprio consórcio ou seus consorciados podem exigir do ente inadimplente com suas obrigações, os valores pelos quais se comprometeu no contrato de rateio. A estrutura do consórcio e seus órgãos internos serão definidos em estatuto, que disciplinará a dinâmica do funcionamento do consórcio.

Esse conjunto de regras formais trazidas pela lei dos consórcios públicos, reduziu os custos de transação e estimulou o consorciamento. A complexidade da administração pública e os altos custos da máquina administrativa exigem uma atuação conjunta para a resolução de problemas comuns. Mas num ambiente de incerteza, onde há desconfianças mútuas no cumprimento dos acordos, há a inibição da interação entre os governos. Neste cenário de desconfiança, a busca por informações sobre os entes contratantes e a construção de instrumentos de garantias que assegurem o cumprimento das obrigações contraídas geram custos extras e desestimulam a cooperação (North, 2018).

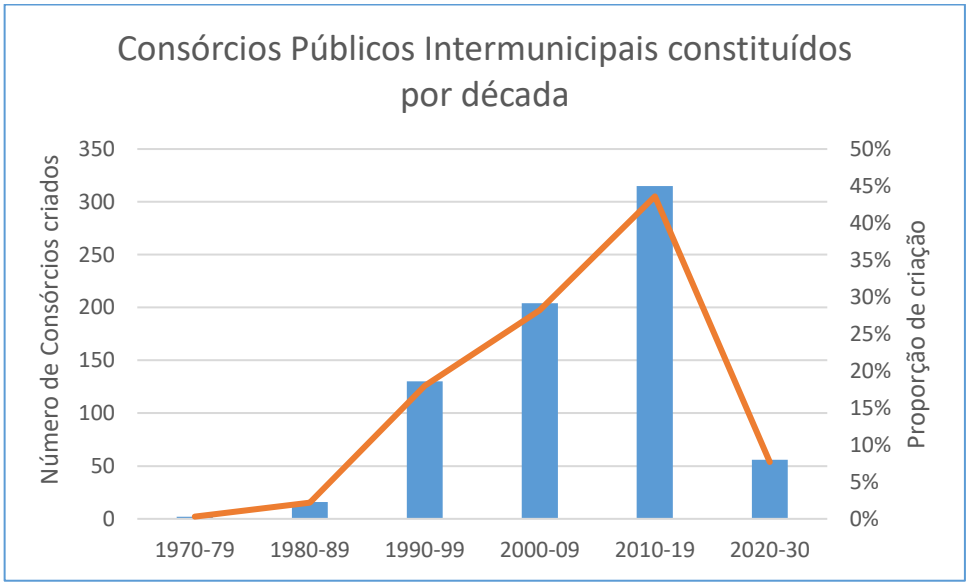
Antes da lei dos consórcios, prevalecia na cooperação interfederativa a incerteza dos entes públicos no cumprimento das obrigações contraídas pela outra

parte. Isso fazia com que a cooperação fosse realizada apenas com entes que apresentavam proximidades entre seus gestores. A segurança não era trazida pelo arcabouço normativo, criando instrumentos de *enforcement*, mas advinha de relações pessoais de confiança (Segatto; Abrucio, 2016). A temporariedade do fator político era outro dificultador, pois, num ambiente de pessoalidade, não se tinha a previsão de que aquela relação iria permanecer após o próximo ciclo eleitoral.

A dificuldade informacional, onde se tinha que pesquisar quais as áreas onde se poderia cooperar e seria vantajosa, e a verificação da reputação da outra parte, além da análise dos custos que estariam envolvidos e dos benefícios que poderiam ser gerados, era o primeiro entrave. O segundo elemento complicador, era verificar quais instrumentos estariam disponíveis para forçar o cumprimento das obrigações daqueles que descumprissem os acordos. Tais elementos ou entraves, aumentam os riscos do negócio, e são encarados nas relações econômicas como custos de transação (North, 2018). Tais custos reduzem a cooperação, à medida que estimulam a ação coletiva apenas entre aqueles que possuem relações próximas de confiança (Putnam, 1996).

No ambiente político-administrativo, essa relação de proximidade e confiança é precária devido aos ciclos políticos, típicos de um Estado democrático, carecendo de regras formais que reduzam os custos de transação. Foi esta necessidade que estimulou a edição das regras trazidas com a lei dos consórcios públicos. O estabelecimento de regras sobre as áreas de atuação dos consórcios, a criação de uma personalidade jurídica própria para o arranjo, a definição de suas estruturas e o compartilhamento das regras de custeio trouxeram mais segurança e estabilidade para a ação coletiva, estimulando o consorciamento. Tal fenômeno pode ser constatado, quando analisamos o número de consórcios públicos intermunicipais instituídos no tempo. O gráfico abaixo mostra que a partir constitucionalização do instrumento e da edição da lei dos consórcios públicos, houve um aumento considerável dos arranjos entre os entes locais.

Gráfico 2 - Formalização dos consórcios públicos intermunicipais por década



Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do CNM (2023)

Como se pode observar, na década de edição da lei que cria as regras formais para a instituição dos consórcios públicos, o número de arranjos quase dobrou. Na década seguinte, com o amadurecimento institucional e com as descobertas sobre os potenciais da cooperação intermunicipal com o modelo instituído, os arranjos ganham ainda mais volume.

O aprimoramento normativo trazido com o novo regime jurídico dos consórcios públicos, poderá ser adotado pelos arranjos cooperativas que foram criados antes da edição da lei. O decreto regulamentador, trouxe previsão expressa permitindo a migração para o novo regime. Tal transformação deve seguir os mesmos trâmites para a formalização dos novos consórcios públicos, ou seja, protocolo de intenções do poder executivo, ratificado pelo poder legislativo dos entes que participem do arranjo. Assim, os antigos convênios e consórcios administrativos, podem se beneficiar do novo regramento, ganhando mais segurança e estabilidade.

Embora os consórcios públicos possam ser formalizados de forma vertical, com a participação da União e dos estados, neste trabalho, o foco do estudo é a cooperação local por meio dos consórcios públicos intermunicipais. Desta forma, o foco é analisar os arranjos locais, os estímulos para a sua formalização e os fatores inibidores da cooperação local.

Como já referido, regras claras, transparência e um sistema de custeio justo podem fomentar o interesse na ação coletiva para o atingimento de interesses

comuns. Aqui temos uma referência às instituições formais, como regras normatizadas que regulamentam a postura dos indivíduos, as estimulando ou as inibindo. No entanto, mesmo com regramentos que disciplinem os aspectos da cooperação, os costumes da região e a histórica falta de cooperação, podem ser entraves a uma ação coletiva. Nestes casos há as instituições informais regulando as posturas e estímulos. Em resumo, para analisarmos os fatores fomentadores e inibidores da cooperação, temos que levar em consideração não apenas as instituições formais, mas também analisar a influência das instituições informais (North, 2018).

A afirmação se mostra verdadeira quando observamos o ambiente cooperativo local no Brasil. Isso porque, mesmo tendo um ambiente normativo que trouxe mais previsibilidade e segurança jurídica para a cooperação, além de uma série de vantagens que são apontadas quando se fala de consórcios públicos, há uma série de entes municipais que não se consorciam, ou apresentam baixo engajamento nos arranjos em que participam (Abrucio; Filippim; Dieguez, 2013b). Isso implica dizer, que fatores contextuais, típicos de instituições informais podem ter influências importantes para a cooperação entre os governos locais (Fernandes *et al.*, 2023).

Ainda no aspecto formal, analisando-se as disposições da lei dos consórcios públicos e da sua regulamentação infralegal, verifica-se uma lacuna quanto a previsão da participação e controle social (Abrucio; Filippim; Dieguez, 2013b; Lui; Lima; Aguiar, 2022). A lei traz diversas disposições reafirmando que os consórcios públicos, independentemente da natureza que adotarem, estão sujeitos ao regime jurídico de direito público, o que os mantém sob o alcance dos órgãos de controle estatal, e os impõem uma série de restrições. No entanto, foi omissa quanto à criação de estruturas ou rotinas que permitam a participação e controle da sociedade, seja no momento da formalização dos arranjos, seja quanto à sua dinâmica de funcionamento e deliberação.

A participação social tem sido um importante instrumento trazido pelo texto constitucional em diversas passagens, e está em total sintonia com a ideia de um Estado gerencial mais eficiente (Bresser-Pereira, 2001), onde a consensualidade é um dos nortes para tornar a administração menos litigante e mais efetiva. Essa consensualidade pressupõe a abertura para o diálogo e para a troca de ideias, e o administrado que é o destinatário dos serviços públicos, pode contribuir para o aprimoramento da máquina pública. O consórcio público, dentro deste contexto de

aprimoramento dos instrumentos da gestão pública cooperativa, também funciona como um lócus de ideias e debates, no qual se buscam alternativas e boas práticas para qualificar a ação administrativa. Neste aspecto, se mostram necessários não apenas o engajamento dos gestores públicos da região, mas também da participação da sociedade civil, onde por meio de discussões mais alargadas pode-se melhor compreender e atender aos anseios das comunidades locais (Galvão, 2020).

Essa lacuna na regulamentação dos consórcios públicos vai de encontro a este momento em que a democracia representativa vem sendo tão contestada, seja pelo seu formalismo institucional, seja pela falta de conexão sentida pelos diversos setores sociais. Logo, a reforma e aprimoramento dos normativos que regem os consórcios públicos, incluindo mecanismos de participação e controle social, seria importante não apenas pelas decisões públicas que poderiam ser tomadas, mas pela própria discussão que as tornam possíveis (Costa, 2012).

3.2 Mapeamento dos consórcios públicos no Brasil

O mapeamento dos consórcios públicos no Brasil ainda é um desafio. Não há uma base de dados única e confiável que forneça um levantamento fiel dos consórcios existentes, das suas áreas de atuação e da sua distribuição pelo território (Prediger; Allebrandt, 2023). Para se estudar os consórcios públicos, faz-se necessário recorrer a diferentes bases de dados e muitas vezes realizar consultas em seus sites na internet, quando possuem, e com frequência possuem informações desatualizadas e omissões quanto a dados relevantes.

O próprio IBGE não tem realizado levantamentos frequentes e detalhados sobre os consórcios públicos. Em seu maior estudo sobre os municípios, o MUNIC - Pesquisa de Informações Básicas Municipais, que traz registros administrativos sobre a estrutura, a dinâmica e o funcionamento das instituições públicas municipais, o seu último levantamento trazendo o tópico articulações institucionais dos municípios foi realizado em 2019. O inquérito do IBGE não indica o número total ou regional de consórcios públicos formalizados, mas indica o número de municípios que aderiram a qualquer consórcio. Indica ainda, o número de consórcios em que participam os estados e a União, e os temas dos consórcios por número de entes públicos que aderiram ao arranjo.

No quadro abaixo, utilizando-se dos dados do MUNIC (IBGE, 2019) são apresentados os números de adesões a consórcios públicos por ente da federação, considerando o território nacional e cada região do país.

Quadro 6 - Número de adesões a consórcios públicos por entes federados

ADESÕES A CONSÓRCIOS PÚBLICOS POR ENTES DA FEDERAÇÃO			
Regiões	Municípios (intermunicipais)	Estados	União
Brasil	3 665	532	29
Região Norte	112	2	0
Região Nordeste	917	334	1
Região Sudeste	1 301	65	24
Região Sul	1 038	115	4
Região Centro-Oeste	297	16	0

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do MUNIC (IBGE, 2019)

Dos números acima compilados, observa-se que dos 5.570 municípios catalogados pelo IBGE, 3.665 entes locais participam de pelo menos um arranjo cooperativo entre municípios. Isso representa 66% dos municípios participando de algum arranjo cooperativo. Os números apresentam também a participação dos estados e da União em arranjos cooperativos. Os números do MUNIC 2019, não trouxeram a informação compilada sobre a participação dos três níveis de governo participando de um mesmo arranjo, o que é possível, permitindo uma ação mais coordenada para a implementação de políticas públicas.

Um dado que chama atenção nos números apresentados, é a expressiva participação dos estados das regiões nordeste e sul nos consórcios públicos da região. Isso pode sinalizar a importância do ente regional na articulação para a ação cooperativa e coordenada para as diversas regiões do estado (Lui; Lima; Aguiar, 2022). Um destaque especial vai para o estado da Bahia que participa de 237 arranjos cooperativos, e o estado do Paraná que participa de 97. A União, que apresenta o menor número de participação em arranjos, tem sua cooperação interfederativa mais robusta na região sudeste, com todas as adesões no estado de Minas Gerais, conforme quadro abaixo.

Quadro 7 - Número de adesões a consórcios públicos por entes federados e unidades da federação.

ADESÕES A CONSÓRCIOS PÚBLICOS POR ENTE FEDERADO E POR UNIDADE DA FEDERAÇÃO				
Região/Estado	Total Municípios	Adesão dos municípios a consórcios intermunicipais	Adesão de Estados a consórcios públicos	Adesão da União a consórcios públicos
Norte	**450**	**112**	**2**	**-**
Rondônia	52	41	-	-
Acre	22	3	-	-
Amazonas	62	3	-	-
Roraima	15	5	-	-
Pará	144	20	-	-
Amapá	16	-	-	-
Tocantins	139	40	2	-
Nordeste	**1794**	**917**	**334**	**1**
Maranhão	217	19	-	-
Piauí	224	20	1	-
Ceará	184	126	82	-
Rio Grande do Norte	167	157	7	-
Paraíba	223	104	-	-
Pernambuco	185	96	2	-
Alagoas	102	64	5	1
Sergipe	75	63	-	-
Bahia	417	268	237	-
Sudeste	**1668**	**1301**	**65**	**24**
Minas Gerais	853	775	38	24
Espírito Santo	78	71	15	-
Rio de Janeiro	92	61	2	-
São Paulo	645	394	10	-
Sul	**1191**	**1038**	**115**	**4**
Paraná	399	385	97	3
Santa Catarina	295	270	11	1
Rio Grande do Sul	497	383	7	-
Centro-Oeste	**467**	**297**	**16**	**-**
Mato Grosso do Sul	79	55	-	-
Mato Grosso	141	128	3	-
Goiás	246	113	12	-
Distrito Federal	1	1	1	-

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do MUNIC (IBGE, 2019)

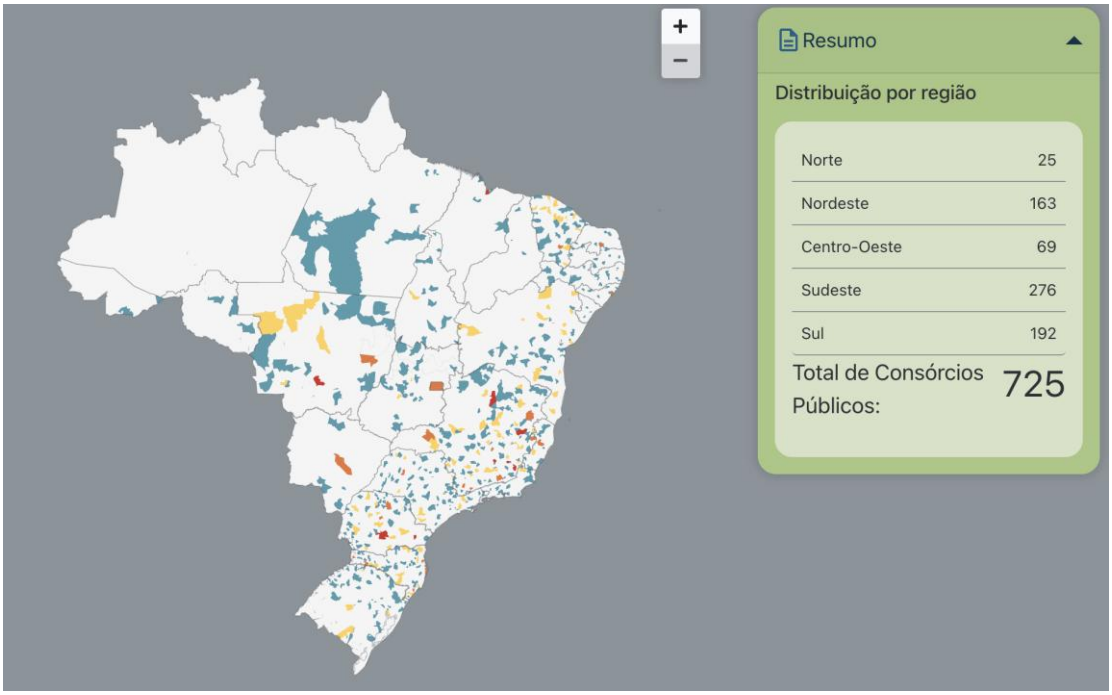
Os dados apresentados no quadro acima, indicam que as regiões norte e centro-oeste são as regiões com o menor número de cooperação interfederativa. Além de possuir o menor número de arranjos intermunicipais, verifica-se a menor participação dos estados, sem qualquer cooperação que envolva a União.

Embora os dados do MUNIC 2019 e de suas versões anteriores tragam contribuições importantes sobre a participação dos entes federados em arranjos cooperativos, observa-se que o levantamento não aborda o consórcio público propriamente dito. Nos dados levantados, não constam informações sobre os consórcios públicos formalizados, sua distribuição territorial, área de atuação e período de sua constituição. Logo, para atender aos objetivos deste estudo, precisou-se recorrer a outras bases de dados.

Buscando diagnosticar a realidade dos consórcios públicos intermunicipais no Brasil, a Confederação Nacional dos Municípios – CNM, lançou duas ferramentas importantes. A primeira é um estudo técnico intitulado Mapeamento dos Consórcios Públicos Brasileiros, com última versão lançada em 2023, sendo um dos mais completos levantamentos sobre consórcios públicos intermunicipais no Brasi, com publicações desde 2018 (CNM, 2023). A segunda ferramenta é o Observatório Municipalista de Consórcios Públicos (CNM, 2026), que traz de forma visual e interativa um mapa com os consórcios públicos intermunicipais formalizados em todas as regiões do país.

Na figura abaixo, observa-se a concentração dos consórcios públicos intermunicipais por todo o território nacional. As indicações consideram os municípios sede dos consórcios.

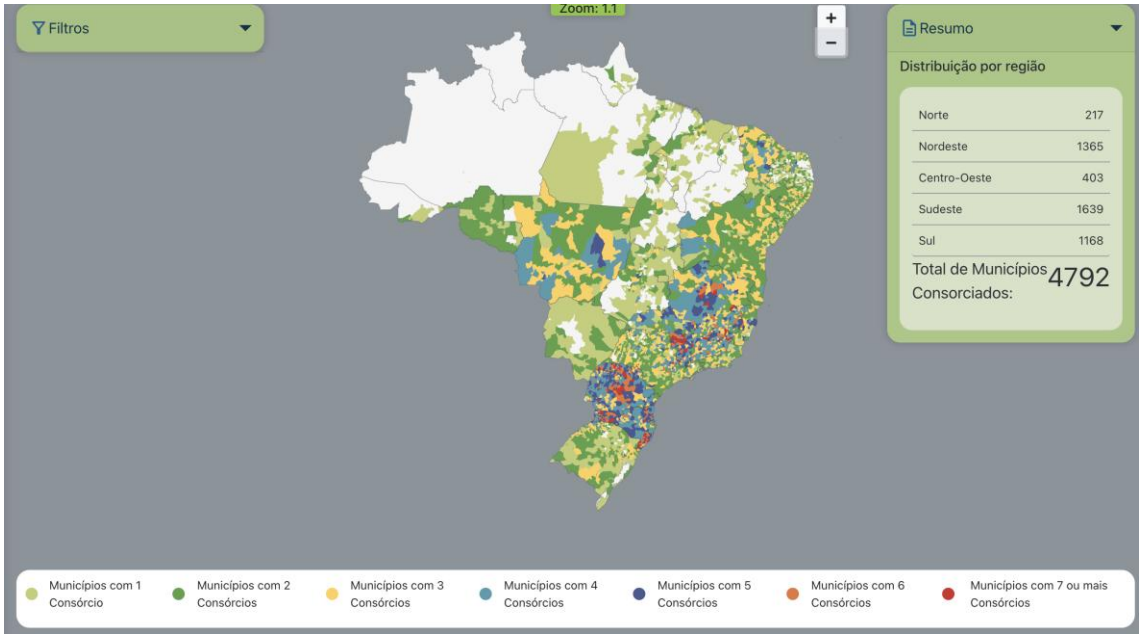
Figura 2 - Concentração dos consórcios públicos intermunicipais no Brasil



Fonte: Observatório Municipalista de Consórcios Públicos (CNM, 2026)

O Observatório fez ainda um mapeamento dos municípios consorciados. Na figura abaixo, tem-se a concentração dos municípios que aderiram a pelo menos um arranjo cooperativo. As cores indicam o número de consórcios aos quais os municípios aderiram.

Figura 3 - Concentração dos municípios consorciados



Fonte: Observatório Municipalista de Consórcios Públicos (CNM, 2026)

Conhecer a realidade do consorciamento no Brasil, é fundamental para a compreensão das principais áreas de atuação dos arranjos, as formas de constituição, seus desafios e potencialidades, além de permitir o planejamento de ações que visem o desenvolvimento regional. Até pelo objeto de sua atuação, as ferramentas da CNM trazem informações apenas sobre os consórcios públicos intermunicipais, ou outros arranjos em que os municípios façam parte[3], não trazendo dados sobre os consórcios formalizados entre estados[4] ou daqueles formalizados entre estados e União.

Como é visto mais adiante no quadro que apresenta os números totais de consórcios intermunicipais por região, os dados do Observatório diferem quanto ao total de consórcios existentes indicados no relatório do Mapeamento dos Consórcios Públicos Brasileiros. O Observatório indica um total de 725 consórcios formalizados e ativos até a data da consulta, em 26 de outubro de 2025, enquanto no quadro baseado no relatório do mapeamento, o número de consórcios formalizados e ativos é de 723. Esta diferença pode ser explicada pela ferramenta de cadastro de consórcios existentes no Observatório, onde os municípios/consórcios podem cadastrar diretamente o arranjo no sistema da CNM. O relatório já pode apresentar dados defasados, tendo em vista que a sua última compilação foi realizada em 2023, com dados levantados em 2022 (CNM, 2023).

Outra divergência de números que pode ser observada pelos dados apresentados até aqui, diz respeito ao número de municípios que aderiram a consórcios públicos. O dado do MUNIC 2019 indica um total de 3.665 municípios que aderiram a consórcios intermunicipais, enquanto o Observatório apresenta um total de 4792 municípios consorciados. Essa divergência pode ser explicada pela distância temporal entre as datas da coleta de dados do MUNIC 2019 e o levantamento do Mapeamento dos Consórcios Públicos Brasileiros que foi realizada entre 2022 e 2023 e serve de base ao Observatório. Não se pode desprezar ainda, a possibilidade de a

[3] Essa distinção é importante, porque são considerados intermunicipais aqueles consórcios cuja cooperação aconteça de forma horizontal local, envolvendo apenas municípios. No entanto, a cooperação também poderá acontecer de forma vertical, onde estados e até mesmo a União participem de arranjos com municípios.

[4] Exemplos de consórcios públicos formalizados entre estados são os casos do Consórcio Nordeste (Consórcio criado em 2019 para ser o instrumento jurídico, político e econômico de integração dos nove Estados da região Nordeste do Brasil) e do Cosud (criado em março de 2019, em Belo Horizonte (MG), o Consórcio de Integração Sul e Sudeste (Cosud) tem objetivo de fortalecer a cooperação entre os governos dos sete estados (Espírito Santo, Minas Gerais, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo) e impulsionar ações econômicas e ambientais para o Brasil).

divergência ser causada pelo cadastramento direto das adesões nesta última ferramenta.

Essas divergências reforçam a dificuldade que é investigar os consórcios públicos sem uma base de dados oficial que compile em tempo real as informações sobre formalização, adesão ou retiradas de municípios dos arranjos (Prediger; Allebrandt, 2023). A fragilidade das informações sobre os consórcios públicos foi analisada na Nota Técnica número 31 do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, ainda em 2022 (Mendes *et al.*, 2022).

A referida Nota Técnica reconhece a dificuldade de se compilar informações quantitativas e qualitativas sobre os consórcios públicos, indicando seus números, abrangências e áreas de atuação. Indica-se que as dificuldades informacionais decorrem das especificidades locais e regionais, e que os ciclos políticos podem dificultar ainda mais a manutenção na correção dos dados. Isso porque, apesar de a normatização dos consórcios públicos trazer mais estabilidade aos arranjos, é inegável que a adesão e permanência são uma decisão política dos gestores eleitos. Considerando a importância estratégica das informações para o planejamento estatal, o documento do IPEA sugere a criação de um grupo de trabalho com as diversas entidades que possuem informações sobre o consorciamento, visando a compatibilização dos dados. Sugere, ainda, a instituição de um órgão público que atue como coordenador das informações oficiais sobre consórcios públicos (Mendes *et al.*, 2022).

Para o desenvolvimento desta pesquisa e dos dados que são apresentados sobre os consórcios intermunicipais, é utilizada a base de dados da CNM, que é a base que apresenta a maior compilação de informações sobre o consorciamento intermunicipal.

A base de dados da CNM vem sendo atualizada desde 2018, buscando coletar o maior número de dados possíveis sobre os consórcios intermunicipais. A última atualização foi realizada em 2023 com uma busca ativa dos consórcios já catalogados para a atualização dos dados. Inicialmente foram encaminhados e-mails e formulários para que os consórcios já cadastrados realizassem a atualização dos dados. Para se localizar os consórcios ainda não cadastrados, a CNM acessou a base de dados do Sistema de Informações sobre Requisitos Fiscais (Cauc) e da Redesim por meio da Consulta Pessoa Jurídica. Foram realizados ainda, contatos com os Tribunais de Contas de todos os entes federados que possuem tal órgão de controle, o objetivo foi

o compartilhamento do nome e o Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) dos consórcios públicos que prestam contas ao Tribunal. Visando manter uma base de dados o mais fidedigna possível, para os consórcios que não retornassem o contato por e-mail ou não realizassem os ajustes, foi feito contato telefônico para obtenção das informações. Como outra tentativa de manter os dados atualizados, foi criado no Observatório uma ferramenta para cadastramento e atualizações em tempo real, onde os próprios consórcios podem atualizar os dados, tais como: adesões, saídas ou remodelação da estrutura e atuação dos consórcios (CNM, 2023).

Para o levantamento dos dados, a própria CNM indicou algumas dificuldades enfrentadas, o que pode ocasionar eventuais disparidades ou omissões com a situação real do consorciamento no país. A primeira dificuldade apontada diz respeito ao cruzamento de dados de diversas fontes oficiais e não oficiais, onde se verificava informações não padronizadas e até conflitantes. A imprecisão de algumas informações prestadas, sem a confirmação dos dados por pessoas responsáveis, e até respostas incompletas foram outros entraves enfrentados no mapeamento. Os próprios sites dos consórcios, quando existiam, traziam informações precárias, inviabilizando a conferência com o cruzamento de dados (CNM, 2023).

Diante da metodologia adotada para a coleta dos dados pela CNM, pode-se concluir que os dados apresentados são fruto das declarações realizadas pelos próprios consórcios, pelo cruzando dos dados existentes em bases oficiais e com informações encontradas nos sites dos consórcios.

A tabela seguinte apresenta um panorama sobre a distribuição dos consórcios por estado e por regiões. Esta informação permite identificar as regiões com maior e menor cooperação intermunicipal, e os estados onde têm verdadeiros vazios cooperativos. Os dados apresentados nos indicam como a região norte apresenta um baixo número de consórcios, com alguns estados, como o Amazonas, Amapá e Roraima sem sediar qualquer consórcio intermunicipal.

Tabela 1 - Localização das sedes dos consórcios por região e Estado

Região	Unidade da Federação (UF)	Quantidade de consórcios sediados	Percentual (%)
Norte	Acre (AC)	2	0,3
	Amazonas (AM)	–	0,0
	Amapá (AP)	–	0,0
	Pará (PA)	7	1,0
	Rondônia (RO)	3	0,4
	Roraima (RR)	–	0,0

Região	Unidade da Federação (UF)	Quantidade de consórcios sediados	Percentual (%)
	Tocantins (TO)	13	1,8
Total Região Norte		25	3,5
Nordeste	Alagoas (AL)	9	1,2
	Bahia (BA)	54	7,5
	Ceará (CE)	48	6,6
	Maranhão (MA)	9	1,2
	Paraíba (PB)	10	1,4
	Pernambuco (PE)	16	2,2
	Piauí (PI)	3	0,4
	Rio Grande do Norte (RN)	9	1,2
	Sergipe (SE)	5	0,7
Total Região Nordeste		163	22,5
Sul	Paraná (PR)	76	10,5
	Rio Grande do Sul (RS)	48	6,8
	Santa Catarina (SC)	68	9,3
Total Região Sul		192	26,6
Sudeste	Espírito Santo (ES)	15	2,1
	Minas Gerais (MG)	163	22,5
	Rio de Janeiro (RJ)	13	1,8
	São Paulo (SP)	85	11,8
Total Região Sudeste		280	38,2
Centro-Oeste	Distrito Federal (DF)	2	0,3
	Goiás (GO)	23	3,2
	Mato Grosso do Sul (MS)	7	1,0
	Mato Grosso (MT)	35	4,8
Total Região Centro-Oeste		67	9,3
Total Brasil		723	100,0

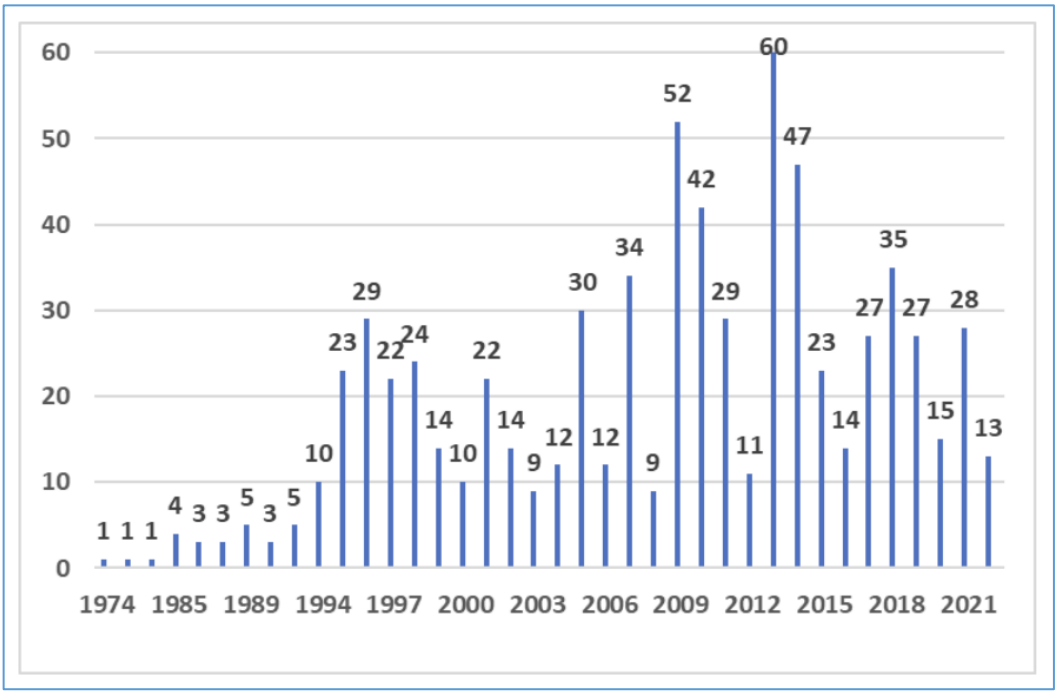
Fonte: Adaptada de CNM (2023)

Os dados da região nordeste indicam um grande nível de cooperação na Bahia e no Ceará. São dois estados onde a literatura já vem trazendo estudos sobre as experiências cooperativas em seus territórios (Almeida *et al.*, 2022; Biscarde *et al.*, 2024; Julião; Olivieri, 2020; Oliveira; Pinto; Santos, 2022). Os dados do MUNIC 2019, representados no quadro 7, já haviam dado tal sinalização ao indicar que nestes dois estados, a participação do ente regional é substancial, o que pode sinalizar como os estados podem ser um importante coordenador para a cooperação intermunicipal.

A importância dos consórcios públicos vem sendo reconhecida pelos municípios ao longo dos anos, isso se reflete no número de novos arranjos criados ano a ano. A Lei dos Consórcios Públicos foi um grande estímulo para o consorciamento, basta verificar que após a edição da lei houve grande formalização dos consórcios já nos anos seguintes. No entanto, os ganhos proporcionados pelos arranjos cooperativos e as boas experiências relatadas, com certeza tem sido um

estímulo para a constituição de diversos novos consórcios públicos (Prediger; Allebrandt, 2023). O Gráfico abaixo nos indica o crescimento no número de formalização dos consórcios ao longo dos anos.

Gráfico 3 - Indicação do quantitativo de consórcios públicos criados por ano



Fonte: CNM (2023)

O gráfico mostra que o crescimento dos consórcios não apresenta uma uniformidade, com picos de crescimento em alguns anos e redução do número em outros. Importante diferenciar que o dado indica a criação de novos consórcios, e não o número de municípios que aderiram aos arranjos. Essa distinção é importante, porque o número de adesões de municípios a consórcios já existentes também vem variando ano a ano, e tal mensuração é captada pelos dados do IBGE, nos levantamentos do MUNIC de 2011 e 2019 (Machado; Andrade, 2014). No caso do número de adesões a consórcios públicos, importante considerar que os municípios podem aderir a vários consórcios públicos, buscando diferentes serviços em diferentes tipos de arranjos. Por isso, o número de adesões pode até superar o número de municípios.

Os dados da CNM possibilitaram analisar esse cenário considerando o número de municípios que aderem a um ou mais consórcios públicos. Como referido, os

municípios podem aderir ainda a consórcios públicos formalizados com os estados e com a União.

Tabela 2 – Quantidade de Municípios que participam de mais de um consórcio público

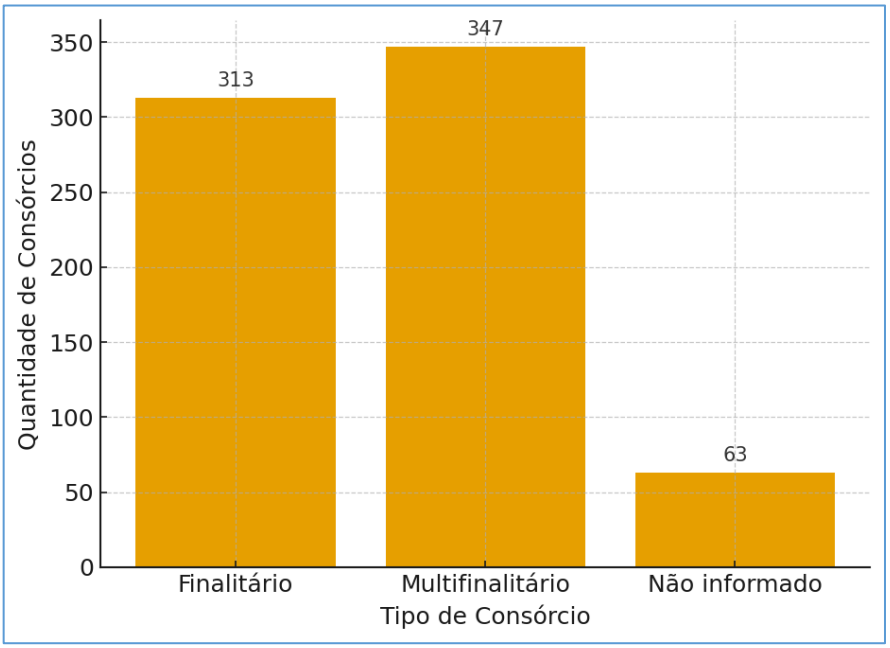
Quantidade de Consórcios	Quantidade de Municípios	Proporção (%)
Apenas 1 Consórcio	1.167	24,4
2 Consórcios	1.377	28,8
3 Consórcios	984	20,6
4 Consórcios	690	14,4
5 Consórcios	355	7,4
6 Consórcios	148	3,1
7 Consórcios	43	0,9
8 Consórcios	13	0,3
9 Consórcios	5	0,1

Fonte: CNM (2023)

O maior quantitativo diz respeito aos municípios que aderiram a dois consórcios públicos, seguido daqueles que aderem a um único arranjo. Os consórcios podem ser especializados em determinadas áreas temáticas, o que pode despertar o interesse dos municípios em participar de mais de um arranjo para suprir necessidades diversas. A Lei dos Consórcios Públicos não veda que os municípios participem de consórcios públicos em outras macro, meso ou microrregiões diferentes de onde o município está localizado. Muito embora se possa ganhar em escala nos consórcios maiores, a ideia da cooperação intermunicipal, na maioria das vezes, é resolver problemas comuns de entes de uma determinada região.

Os consórcios podem ser multifinalitários, quando são instituídos para atuar em mais de uma área, desde que de competência dos entes consorciados, conforme definição a ser prevista no protocolo de intenções. Serão unifinalitários quando a indicação no protocolo de intenções, definir uma única área de atuação para o arranjo. Este último formato é mais comum, mas não exclusivo, para os consórcios na área de saúde e de resíduos sólidos, que se especializam para a prestação de serviços nestas áreas que são complexas e exigem vultosos dispêndios de recursos públicos. O gráfico subsequente indica o quantitativo dos consórcios, considerando se atuam apenas em uma área, ou se foram constituídos para uma atuação diversificada em várias áreas.

Gráfico 4 - Indicação das finalidades dos consórcios públicos



Fonte: CNM (2023)

O gráfico acima mostra a maior adesão a consórcios multifinalitários. Nestes consórcios, há maior liberdade de atuação, sem a necessidade de os municípios participarem de diversos consórcios temáticos em áreas diferentes. Os municípios consorciados não estão obrigados a aderirem a todos os serviços prestados pelos consórcios multifinalitários, podem optar por uma ou outra área, a depender dos benefícios gerados e pelos custos da participação (Machado; Andrade, 2014).

Quanto às áreas onde os consórcios públicos podem atuar, o limite é a competência administrativa dos entes consorciados, conforme previsto na repartição de competências do texto constitucional. Estas competências, considerando a forma de Estado, foram disciplinadas na constituição, contemplando-se os três níveis de governo e podem ser legislativas ou administrativas. A competência legislativa indica qual dos entes pode disciplinar determinadas matérias, tendo a União competência para legislar sobre conteúdos específicos de interesse nacional, e os demais entes com competência para legislar sobre matérias regionais ou locais, cabendo em alguns casos, a competência legislativa concorrente. Nessa competência concorrente, os três entes federados podem legislar sobre a matéria, mas caberá à União a responsabilidade pela definição das regras gerais. A competência administrativa ou material é a competência para atuar concretamente, praticando uma ação ou prestando um serviço público, podendo ser privativa ou comum. Na competência

administrativa privativa, o ente indicado no texto constitucional tem o poder de executar tal atribuição sem a interferência dos demais entes. Na competência administrativa comum, o constituinte entendeu que se deveria combinar esforços entre os três entes da federação para o atingimento de certos interesses (Mendes; Branco, 2018).

A compreensão sobre a repartição de competência tem uma repercussão importante na formalização e atuação dos consórcios públicos, pois, sua atuação se dá na prática no âmbito da competência administrativa dos entes. E para a prestação dos serviços públicos, deve-se verificar se a área de atuação do consórcio público está no âmbito de atribuição dos entes consorciados. Considerando que os arranjos cooperativos buscam a união de esforços para a consecução dos objetivos comuns, o consorciamento é formalizado para a realização de competências comuns dos entes federados (Di Pietro, 2019). No âmbito desta competência comum, podem ser formalizados tanto arranjos horizontais, como no caso dos consórcios intermunicipais, como os arranjos verticais, onde existe uma associação de entes de diversos níveis de governo.

Com as diversas competências atribuídas aos municípios pelo texto constitucional, e pela complexidade dos serviços a serem prestados, somado à exigência de volumosos investimentos financeiros para o atendimento das demandas, os entes locais tiveram que cooperar em várias áreas (Grin *et al.*, 2018). O levantamento da CNM também buscou identificar as áreas onde há cooperação e trouxe um panorama dos setores onde há maior consorciamento: quadro 8. A compilação dos números é importante não apenas para demonstrar as áreas de atuação, mas também indicam, pelo volume de consórcios na área, onde os arranjos têm logrado maior êxito.

Quadro 8 - Áreas de atuação (Macrodivisão) dos consórcios públicos

Áreas Previstas (Macrodivisão)	Qtd.	Áreas Previstas (Macrodivisão)	Qtd.
Agricultura	181	Infraestrutura Asfáltica	72
Assistência Social	93	Licitação Compartilhada	98
Cultura	200	Meio Ambiente	225
Defesa Civil	69	Municípios Inteligentes	22

Áreas Previstas (Macrodivisão)	Qtd.	Áreas Previstas (Macrodivisão)	Qtd.
Desenvolvimento Econômico	102	Planejamento Urbano	112
Desenvolvimento Regional	151	Saneamento	271
Educação	137	Mobilidade	91
Elaboração De Projetos	133	Trânsito	71
Escola De Governo	38	Previdência	32
Esportes	69	Saúde	337
Habitação	77	Segurança Pública	45
Iluminação Pública	120	Tecnologia	59
Infraestrutura	183	Turismo	137

Fonte: Adaptado de CNM (2023)

O mapeamento das áreas de atuação dos consórcios públicos revela um processo de transformação institucional significativo na forma como as municipalidades brasileiras organizam suas políticas cooperativas. A distribuição observada nas áreas de atuação não se apresenta de modo aleatório, mas reflete um padrão evolutivo que acompanha as prioridades políticas e as demandas sociais contemporâneas. Notadamente, as áreas consolidadas como Saúde (337 consórcios), Saneamento (271) e Meio Ambiente (225) concentram aproximadamente 21,6% do total de consórcios mapeados, indicando que a formação de estruturas cooperativas alcança maturidade institucional quando ancorada em marcos regulatórios claros e financiamento estruturado. A compreensão desse padrão é essencial para identificar quais áreas de política pública já consolidaram modelos cooperativos robustos e quais ainda carecem de institucionalização adequada.

A maturidade institucional das áreas mais exploradas no consorciamento e a essencialidade dos serviços, além dos custos para a prestação podem explicar o maior número de consórcios em saúde, saneamento e meio ambiente. Como já visto neste trabalho, os consórcios de saúde precedem a própria Lei dos Consórcios Públicos e já possuem um formato de atuação conjunta mais aprimorado (Machado; Andrade, 2014). O saneamento é outra área muito explorada pela cooperação intermunicipal por também possuir robustos marcos regulatórios (abastecimento de água, saneamento básico e resíduos sólidos) e o alto custo para a prestação dos

serviços. O meio ambiente, bastante normatizado, exige uma atuação cooperativa e coordenada, pois, as questões ambientais ultrapassam limites territoriais e exigem investimentos conjuntos (Saito *et al.*, 2021).

Como se verifica pela análise dos dados, embora algumas áreas ainda apareçam subdimensionadas quanto à cooperação intermunicipal, o mapeamento demonstra que campos de atuação advindos com a inovação, começam a despertar o interesse das gestões municipais. Embora Municípios Inteligentes apresentem ainda uma representação numericamente marginal (0,6% do total), sua presença indica uma reorientação estratégica das municipalidades brasileiras para agendas de transformação digital e governança inovadora. A inclusão dessas áreas no mapeamento de consórcios públicos sinaliza que o modelo cooperativo começa a ser instrumentalizado não apenas para gestão de serviços tradicionais, mas também como plataforma para experimentação de novas formas de governança e modernização administrativa. Essa trajetória rumo à inovação é particularmente relevante considerando o contexto de aceleração digital pós-pandemia e as crescentes pressões por eficiência administrativa (Bresser-Pereira, 2001). Portanto, a presença incipiente de consórcios em áreas inovadoras constitui indicador de que a instituição está se adaptando às transformações tecnológicas e sociais contemporâneas, e pode ser um importante instrumento de inovação da máquina administrativa.

Pelo mapeamento, pode-se indicar que o panorama evolutivo dos consórcios públicos brasileiros, considerando as áreas de atuação, revela um modelo em transição de consolidação para diversificação estratégica. Os dados indicam que a instituição dos consórcios públicos transcende uma fase inicial de experimentação em áreas de políticas sociais e infraestrutura, evoluindo para um modelo que incorpora dimensões de gestão transversal, inovação e modernização administrativa. Essa transformação é evidenciada pela coexistência de áreas maduras e altamente cooperativas (Saúde, Saneamento) com áreas emergentes ainda em fase de experimentação (Municípios Inteligentes, Mobilidade) e áreas resistentes que demandam transformações institucionais mais profundas.

Outro indicador importante exposto no mapeamento da CNM, diz respeito ao consorciamento levando em consideração o tamanho da população dos municípios. O levantamento indica qual é o perfil dos municípios que mais buscam a cooperação.

Tabela 3 - Porte dos Municípios que integram consórcios públicos

Porte dos Municípios	Faixa Populacional	Quantidade	Propor. (%)
Pequeno	Abaixo de 50 mil habitantes	4.169	87,2
Médio	50.000 a 299.999 habitantes	527	11,1
Grande	A partir de 300 mil habitantes	87	1,8
Total		4.783	100

Fonte: Adaptada de CNM (2023)

A predominância de consórcios sendo formados por municípios de menor porte pode ser explicada por múltiplos fatores institucionais, fiscais e técnicos. Primeiramente, municipalidades pequenas enfrentam constrangimentos orçamentários mais severos, tornando os consórcios uma alternativa economicamente racional para acessar serviços e políticas. Por outro lado, a capacidade técnica reduzida em pequenos municípios incentiva compartilhamento de expertise e recursos humanos através de consórcios (Grin *et al.*, 2018). Ainda pode-se considerar que a dificuldade de municípios pequenos obterem economias de escala em certas áreas (saúde especializada, tecnologia da informação, por exemplo) torna a cooperação consorciada imperativa para viabilidade operacional. Grandes centros urbanos, por sua vez, possuem recursos próprios e capacidades internas que reduzem dependência de consórcios para execução de políticas.

No entanto, embora não possuam tanta dependência econômica e detenham razoável nível de capacidade estatal, grandes municípios, principalmente quando localizados em região metropolitana, podem não apenas cooperar como estimular o consorciamento (Lacerda, 2011). Isso porque, há uma tendência de pequenos municípios se utilizarem da estrutura e dos serviços dos entes locais maiores sem a contraprestação para o custeio dos serviços. Estes pequenos municípios se utilizam da postura do carona, se beneficiando da estrutura prestacional sem a devida contraprestação financeira. Nestes casos, o estímulo ao consorciamento na região poderá inibir ou reduzir o comportamento carona, estimulando o custeio compartilhado pelos serviços prestados (Machado; Andrade, 2014).

O monitoramento dos consórcios públicos intermunicipais realizado pela CNM, exaustivamente abordado e analisado neste tópico do trabalho, permitiu expor um panorama geral sobre o consorciamento. O levantamento indicou a distribuição territorial dos arranjos, o perfil populacional dos municípios com maior propensão à cooperação, assim como nos permitiu identificar as áreas mais exploradas no instrumento cooperativo em análise.

4 COMPARAÇÃO DA COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL NAS MESORREGIÕES ESTUDADAS

4.1 Coleta de dados e metodologia para análise e comparação

Como visto no capítulo anterior, a cooperação intermunicipal não acontece de modo uniforme no território nacional. A federação brasileira é heterogênea, com desigualdades regionais que abarcam o aspecto cultural, econômico e social (Segatto; Abrucio, 2016). A interação entre os entes federados também acontece de modo diverso e por razões complexas nas diversas porções do território. O próprio consorciamento que tem o condão de potencializar a capacidade estatal dos municípios, viabilizando a implementação de uma série de políticas públicas, é bastante utilizado em algumas localidades do país e quase inexistente em outras (Abrucio; Filippim; Dieguez, 2013b; César, 2021).

Diante desta realidade heterogênea, analisa-se neste capítulo a cooperação intermunicipal na região Sudoeste do Rio Grande do Sul. Nesta análise, serão investigados os arranjos cooperativos já existentes na região, dando destaque ao Consórcio de Desenvolvimento do Pampa – CODEPAMPA. Para compreender o nível de cooperação do referido arranjo, são destacados os municípios que aderiram ao consórcio, sua finalidade e área de atuação, a forma de custeio e a efetividade da cooperação por meio do instrumento. A cooperação na região é analisada por meio de um estudo comparado com arranjos localizados nas mesorregiões Noroeste do Rio Grande do Sul e Oeste de Santa Catarina. A comparação busca explicar por que a mesorregião Sudoeste apresenta tão baixa cooperação por meios dos consórcios intermunicipais, enquanto o Noroeste gaúcho e o Oeste catarinense apresentam inúmeros arranjos cooperativos intermunicipais.

Para comparar os arranjos intermunicipais e os seus níveis de cooperação, são analisados consórcios públicos intermunicipais existentes em cada uma das três regiões. Nesta comparação, busca-se identificar não apenas o quantitativo de consórcios existentes em cada localidade, como também se utilizam indicadores para verificar a efetividade da cooperação. Esta análise da efetividade é importante porque os diversos arranjos cooperativos criam seus protocolos de intensão e estatutos com cláusulas gerais reproduzidas em todos os consórcios públicos, fenômeno este intitulado isomorfismo (Lui; Lima; Aguiar, 2022). Assim, não basta a existência de

consórcios públicos na localidade, deve-se verificar se realmente atuam, se efetivamente há cooperação. Essa efetividade leva em conta os serviços prestados pelos consórcios, as compras públicas realizadas, os indicadores de receita e despesa dos consórcios e a adesão de outros municípios posteriormente à constituição dos arranjos.

Além da análise da cooperação pelo estudo específico dos consórcios com características similares, é realizada a análise da estrutura de cada mesorregião por meio do método de política comparada. Nesta metodologia, é utilizado o desenho de sistema de máxima semelhança, onde foram selecionadas mesorregiões que compartilham de características que se assemelham, buscando identificar suas diferenças para verificar se tais peculiaridades explicam a disparidade no nível de cooperação entre as regiões (Botelho, 2022).

Como semelhanças entre as regiões selecionadas, pode-se apontar o distanciamento das capitais dos respectivos estados, o destaque na produção agropecuária e a vizinhança com a Argentina, formando grandes regiões de fronteira. As regiões apresentam ainda uma semelhança climática, estando localizadas na região mesotérmica branda, conforme o mapa do clima do IBGE.

Como as regiões a serem comparadas apresentam configurações com número de municípios destoantes, nas comparações, nos utilizaremos de amostras dos dez municípios mais populosos de cada região. Desta forma, ao analisar os municípios, pode-se compreender grande parte das características da população das regiões investigadas. Os dez mais populosos municípios de cada região estão listados no quadro abaixo.

Quadro 9 - lista dos dez mais populosos municípios de cada mesorregião

OS 10 MAIS POPULOSOS MUNICÍPIOS POR MESORREGIÃO					
SUDOESTE RS		**NOROESTE RS**		**OESTE SC**	
Municípios	**População**	**Municípios**	**População**	**Municípios**	**População**
Bagé	**117.938**	Passo Fundo	**206.215**	Chapecó	**254.785**
Uruguaiana	**117.210**	Erechin	**105.705**	Concordia	**81.646**
Santana Do Livramento	**84.421**	Ijuí	**84.780**	Caçador	**73.720**
Alegrete	**72.409**	Santa Rosa	**76.963**	Videira	**55.466**
São Borja	**59.676**	Santo Ângelo	**76.917**	Xanxerê	**51.607**
São Gabriel	**58.487**	Carazinho	**61.804**	São Miguel do Oeste	**44.330**
Dom Pedrito	**36.981**	Cruz Alta	**58.913**	Fraiburgo	**33.481**

OS 10 MAIS POPULOSOS MUNICÍPIOS POR MESORREGIÃO					
SUDOESTE RS		**NOROESTE RS**		**OESTE SC**	
Municípios	**População**	**Municípios**	**População**	**Municípios**	**População**
Rosário Do Sul	**36.630**	Marau	**45.124**	Xaxim	**31.918**
Itaqui	**35.768**	Panambi	**43.515**	Joaçaba	**30.146**
Quaraí	**23.500**	São Luiz Gonzaga	**34.752**	Maravilha	**28.251**

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do Cidades (IBGE, 2023)

Para avaliar a adequação das amostras compostas pelos 10 municípios mais populosos de cada mesorregião, utilizou-se a fórmula de Yamane para o cálculo do tamanho mínimo de amostra em populações finitas: $n = N / (1 + N e^2)$, onde N representa a população total da mesorregião e e é a margem de erro desejada, fixada em 5% para garantir precisão em análises regionais. Essa fórmula considera uma proporção de variabilidade máxima (p=0,5) e um nível de confiança de 95%, permitindo estimar o número mínimo de unidades (habitantes ponderados) necessárias para representatividade estatística. Além disso, calculou-se a proporção de cobertura populacional, que indica o percentual da população total abrangido pela amostra, servindo como indicador inicial de viabilidade.

Tabela 4 - Cálculo da amostra necessária para análise

DEMONSTRAÇÃO DA AMOSTRA NECESSÁRIA PARA ANÁLISE DAS MESORREGIÕES					
Mesorregião	**População Total[5]**	**População Amostra (10 municípios mais populosos)**	**Cobertura (%)**	**Tamanho Mínimo Necessário (n)**	**Margem de Erro Efetiva Estimada (%)**
Sudoeste do Rio Grande do Sul	730.484	643.020	88,03	~400	~2,5
Noroeste do Rio Grande do Sul	1.989.563	794.688	39,96	~400	~4,8
Oeste de Santa Catarina	1.156.552	685.350	59,26	~400	~4,1

Fonte: Elaborada pelo autor com dados do IBGE (IBGE, 2010, 2022)

[5] A população total por mesorregião considerou os dados do censo de 2010. Nos últimos censos, o IBGE não compilou os dados por mesorregião, o que inviabilizou a apresentação dos dados mais recentes, considerando tal agrupamento. No entanto, não se verifica prejuízo para o cálculo da amostra, uma vez que o tamanho mínimo necessário foi atendido em proporção muito superior ao exigido pelo cálculo.

Conforme quadro acima, observa-se que as amostras demonstram adequação estatística, pois as coberturas populacionais variam de aproximadamente 40% a 88% nas mesorregiões analisadas, superando o limiar de 30% comumente aceito para estudos comparativos em contextos regionais brasileiros. Todas as amostras excedem o tamanho mínimo calculado (cerca de 400 unidades), resultando em margens de erro efetivas inferiores a 5%, o que minimiza viés e permite inferências confiáveis sobre indicadores socioeconômicos. Essa abordagem estratificada por tamanho populacional garante robustez nas comparações entre mesorregiões, facilitando análises de disparidades territoriais sem necessidade de amostras totais exaustivas.

Para as análises e comparações das mesorregiões do Rio Grande do Sul, além dos dados do IBGE, serão utilizados os dados compilados por mesorregião no DATARS[6], bem como os dados constantes do Atlas Socioeconômico produzido pela Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão - SPGG. Para análise da mesorregião Oeste de Santa Catarina, além dos dados do IBGE, são utilizados dados do Atlas Geográfico de Santa Catarina, produzido pela Secretaria de Estado do Planejamento. Quando não se localizarem os dados compilados por mesorregiões, é lançado mão da comparação considerando os dados dos 10 municípios mais populosos de cada mesorregião.

Nos próximos tópicos, analisamos a estrutura geográfica, social, política e econômica das mesorregiões comparadas, os seus níveis de cooperação intermunicipal por meio de consórcios e o arranjo cooperativo selecionado para a comparação. O objetivo é mostrar as caraterísticas de cada localidade e a profundidade da cooperação existente.

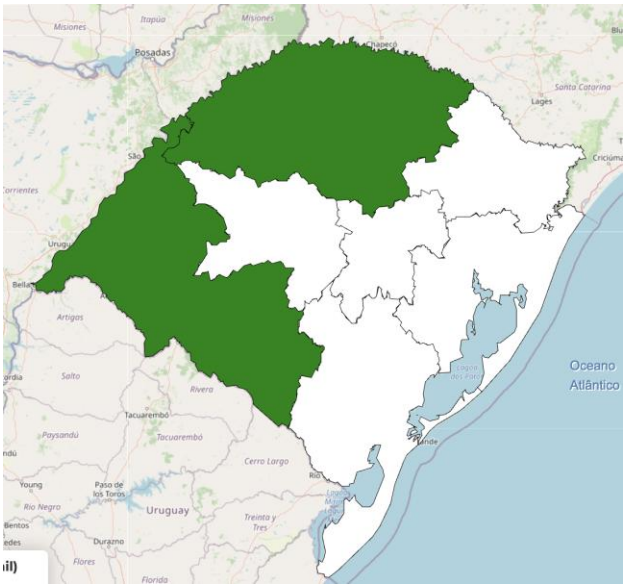
4.2 Características das mesorregiões a serem comparadas

Conforme dados levantados no DataRS (2026), as mesorregiões Sudoeste e Noroeste do Rio Grande do Sul possuem áreas totais com dimensões muito próximas. O Sudoeste compreende os 19 municípios da região da campanha central, campanha meridional e campanha ocidental. O Noroeste gaúcho compreende 216 municípios,

[6] O sistema DATARS permite a análise dos dados compilados por várias unidades geográficas, o que permitiu para esta pesquisa levantar os dados por mesorregiões do Rio Grande do Sul. Não localizamos agregador semelhante para as mesorregiões de Santa Catarina.

agrupados em 13 microrregiões. O mapa abaixo apresenta a localização das mesorregiões no território estadual.

Figura 4 - Mesorregiões Sudoeste e Noroeste do Rio Grande do Sul



Fonte: SPGG (2021)

Embora haja uma aproximação entre as regiões quanto à dimensão territorial, observa-se que a região Noroeste possui uma grande concentração de pequenos municípios. Por consequência, possui uma maior densidade demográfica, como se confirma pelos dados do quadro abaixo, com cidades muito próximas umas das outras. Por sua vez, o Sudoeste apresenta poucos municípios, mas com áreas territoriais extensas, apresentando baixa densidade demográfica, e centros urbanos muito distantes uns dos outros.

Quadro 10 - Extensão territorial e densidade demográfica do Sudoeste e do Noroeste

ÁREA E OCUPAÇÃO		
REGIÃO	ÁREA TOTAL (Km²)	DENSIDADE DEMOGRÁFICA 2021(hab./km²)
Região Noroeste	64.942	32,129067
Região Sudoeste	62.685	11,164106

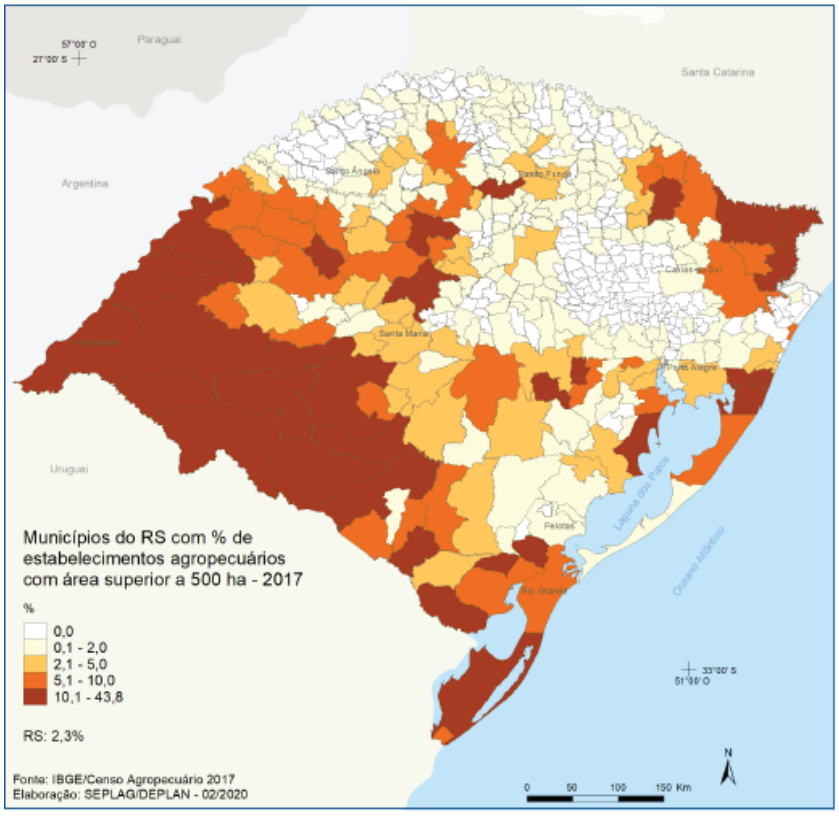
Fonte: Elaborado pelo autor com base no DataRS, (2026)

A região Sudoeste, com a maior concentração fundiária do estado, conforme indicado no Atlas (SPGG, 2021), possui os três municípios com a maior área territorial

do Rio Grande do Sul. Segundo dados do IBGE, Alegrete, Santana do Livramento e Uruguaiana integram o topo da lista dos municípios com maior extensão territorial do estado. A característica faz com que as cidades da região não estejam próximas umas das outras, o que pode ser um dos desafios para a cooperação intermunicipal (Leão; Perobelli; Ribeiro, 2024). Longas distâncias inviabilizariam, por exemplo, a gestão coletiva de serviços públicos como transporte urbano, saneamento básico, estabelecimento de rotas turísticas integradas, entre outras possibilidades que exigiriam proximidades físicas.

A figura a seguir mostra a estrutura fundiária do Rio Grande do Sul. Pelo mapa, se pode visualizar claramente que o Sudoeste é a região com a maior concentração fundiária do estado, contendo o maior percentual de estabelecimentos agropecuários onde os imóveis possuem área superior a 500 hectares.

Figura 5 - Concentração fundiária do Rio Grande do Sul

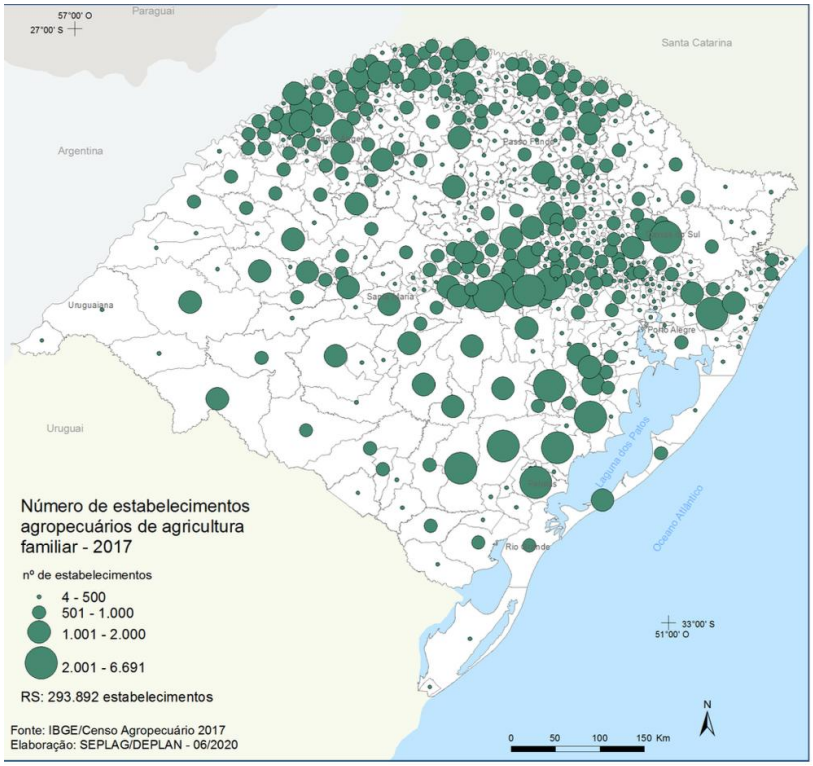


Fonte: Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul - SPGG (2021)

Pelas informações extraídas da figura acima, já se indica que a produção agropecuária na região é realizada por grandes produtores rurais. A cultura do arroz e a pecuária como base da economia da região, exigem grandes extensões de terras

para a produção (SPGG, 2021). Situação diversa é a que se identifica na região Noroeste, onde há uma baixa concentração fundiária com a produção agropecuária pautada na agricultura familiar. Nesta estrutura produtiva, com a exigência de menores extensões de terras para a produção, a região Noroeste permite uma maior proximidade entre produtores, potencializando a soma de esforços para o atingimento de objetivos comuns por meio da ação coletiva (Olson, 2015). A figura a seguir indica que é na região Noroeste onde se localiza os maiores números de estabelecimentos da agricultura familiar no estado.

Figura 6 - Concentração de estabelecimentos de agricultura familiar



Fonte: Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul - SPGG (2021)

O componente populacional e sua variação é um outro importante indicador para a comparação entre as regiões. A Mesorregião Sudoeste do Rio Grande do Sul apresenta um perfil demográfico marcado pela contração populacional persistente, contrastando significativamente com o padrão de crescimento observado na Mesorregião Noroeste. Essa divergência não é aleatória, mas resulta de estruturas socioeconômicas distintas que condicionam as escolhas migratórias das populações. Enquanto o Noroeste se beneficia de uma base econômica mais diversificada, com setores dinâmicos de indústria e serviços, o Sudoeste permanece atrelado a

atividades tradicionais com menor capacidade de geração de renda e empregos de qualidade. As diferenças nos indicadores de desenvolvimento humano, renda per capita e oportunidades de escolarização e qualificação profissional amplificam a atração migratória para outras regiões, particularmente para centros urbanos com maior dinamismo econômico (SPGG, 2021). Conforme o quadro abaixo, observa-se que o Sudoeste vem experimentando perda populacional, enquanto o Noroeste tem tido acréscimos constantes de população. Para a construção do quadro foi utilizado um período de cinco anos, concluindo-se em 2021, último ano do fornecimento dos dados consolidados por mesorregião pelo DATARS.

Quadro 11 - Variação populacional do Sudoeste e do Noroeste

VARIAÇÃO POPULACIONAL ENTRE AS REGIÕES COMPARADAS					
Região	2017	2018	2019	2020	2021
Região Noroeste	2.024.319	2.040.739	2.056.411	2.068.749	2.086.437
Região Sudoeste	707.264	706.431	705.077	701.818	699.589

Fonte: Elaborado pelo autor com base no DataRS (2026)

O êxodo populacional no Sudoeste não é um fenômeno neutro, ele reflete decisões racionais de indivíduos e famílias frente a oportunidades desiguais. Quando as estruturas econômicas locais não conseguem absorver a mão de obra ou oferecem remunerações insuficientes, a migração torna-se uma estratégia de sobrevivência e mobilidade social. Esse processo, contudo, agrava a situação dos municípios da região, provocando: a perda de população economicamente ativa que reduz o dinamismo do mercado local, enfraquece a base tributária e diminui o potencial de consumo, inibindo o investimento privado. Além disso, há um custo social imenso (famílias separadas, rompimento de vínculos comunitários e perda de capital social (Putnam, 1996)) que não se reflete adequadamente nas estatísticas oficiais, mas impacta profundamente a qualidade de vida e coesão social.

A redução populacional tem uma consequência financeira direta e perversa. Municípios menores recebem proporcionalmente menos recursos do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), uma das principais fontes de receita para prefeituras de pequeno porte (Filho, 2019). Como a fórmula de distribuição do FPM é

baseada, entre outros critérios, em população[7], o êxodo cria um círculo vicioso de empobrecimento fiscal. Com menos recursos, os municípios enfrentam dificuldades cada vez maiores para manter a qualidade na oferta de serviços públicos essenciais, como saúde, educação, infraestrutura, assistência social etc. Essa deterioração, por sua vez, reforça a decisão de emigração, particularmente entre os jovens e os mais qualificados, aprofundando a espiral de declínio.

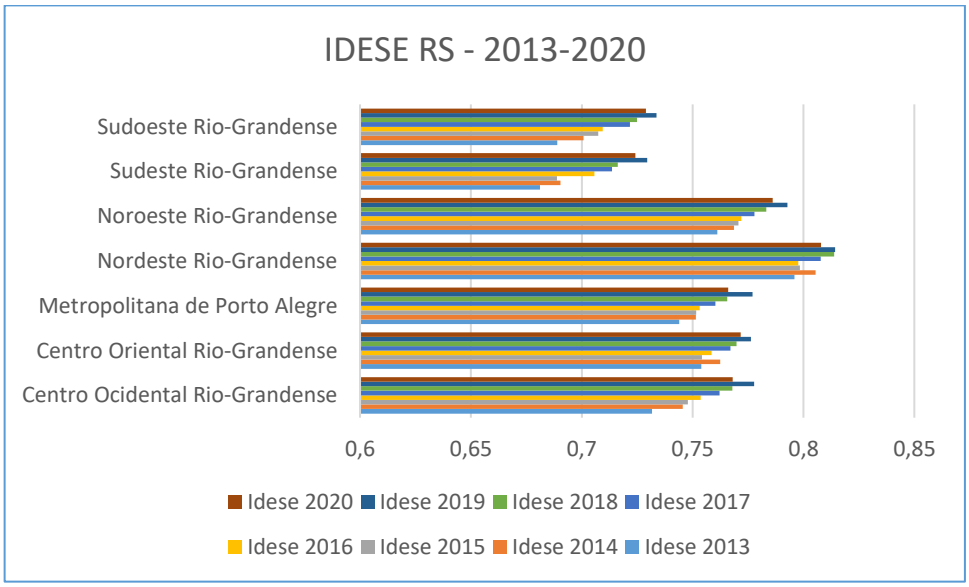
O fator demográfico pode afetar ainda a oferta e qualidade de serviços públicos através de outro mecanismo, como a perda de economias de escala. Municípios pequenos já enfrentam custos unitários elevados na prestação de serviços, como na manutenção de uma unidade de saúde, escolas, sistema de abastecimento de água, entre outros. Com população decrescente, esses custos se distribuem entre menos contribuintes, tornando a sustentabilidade financeira cada vez mais desafiadora. A ausência de serviços públicos de qualidade (saúde especializada, educação técnica, infraestrutura) retroalimenta a migração, criando uma dinâmica de abandono progressivo. Esse cenário afeta particularmente a retenção de famílias jovens, exatamente aquelas com maior potencial produtivo, que buscam localidades onde possam acessar serviços adequados para seus filhos e perspectivas de renda estável.

Diante dessa realidade, a cooperação intermunicipal pode surgir como uma estratégia interessante. Quando municípios se associam através de consórcios públicos conseguem recuperar economias de escala compartilhando infraestrutura, pessoal especializado e custos operacionais em serviços como saúde, educação técnica e infraestrutura (Abrucio; Filippim; Dieguez, 2013b). Para ampliar o escopo de políticas públicas, uma prefeitura isolada pode não conseguir custear um serviço de alta complexidade, mas um consórcio com cinco ou dez municípios obtém melhores condições (Lui; Lima; Aguiar, 2022). Permite-se, ainda, aumentar a capacidade de atração de investimentos, onde investidores observam com mais interesse regiões que demonstram capacidade de planejamento e coordenação (Henrichs; De Meza, 2017), fortalecendo a base tributária indireta, onde uma melhor oferta de serviços pode estimular retenção populacional e dinamismo econômico local.

[7] O Fundo de Participação dos Municípios é distribuído conforme os critérios estabelecidos na Lei Complementar 62/1989 (Brasil, 1989), que se utiliza, entre outros critérios, das informações sobre população fornecidas pelo IBGE. Embora os impactos das perdas populacionais tenham sido mitigados pela Lei complementar 198/2023 (Brasil, 2023), o quantitativo populacional continua sendo um importante fator para a distribuição dos recursos.

Ainda, como base para a comparação regional, pode-se considerar que as características estruturais da região são refletidas quando se calcula o seu índice de desenvolvimento socioeconômico - IDESE. O índice é composto pela síntese de doze indicadores que são distribuídos em três blocos: educação, renda e saúde. O índice pode ser analisado por bloco ou pela reunião de todos os indicadores, constituindo o IDESE geral. Os blocos que agregam indicadores importantes refletem áreas sensíveis quando se busca analisar o desenvolvimento regional. O bloco educação que analisa matrículas na pré-escola, além da qualidade em séries selecionadas, é um importante indicador para a futura oferta de mão de obra na região, além de indicar o potencial para o exercício da cidadania da sua população (Putnam, 1996). Os blocos saúde e renda indicam o desenvolvimento de duas áreas essenciais para o desenvolvimento e a segurança dos indivíduos. Em resumo, são indicadores importantes para aferirmos se a localidade já vive uma luta por direitos pós-materialistas ou se ainda buscam a segurança e condições básicas de sobrevivência (Inglehart; Welzel, 2009). Conforme dados do DataRS, a região Sudoeste é a região com um dos menores IDESEs do estado, conforme se pode verificar pelo gráfico abaixo.

Gráfico 5 – IDESE total das mesorregiões do Rio Grande do Sul, período 2013-2020



Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do DataRS (2026)

Os índices apresentados guardam simetria com as características territoriais e com a composição da base econômica das regiões comparadas. Como se pode

visualizar no quadro abaixo, apresenta-se o número de postos de trabalho por setor econômico, considerando a agropecuária e a produção industrial. Para melhor representar as grandezas, é repetida a comparação entre as mesorregiões Sudoeste e Noroeste do Rio Grande do Sul.

Quadro 12 - Setores econômicos em comparação entre as mesorregiões Sudoeste e Noroeste

Número de Vínculos Empregatícios - Agricultura, Pecuária, Pesca, Aqüicultura						
Região	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Região Noroeste	18.494	17.592	17.536	17.911	17.790	19.098
Região Sudoeste	19.054	18.629	17.555	16.965	16.371	16.947
Número de Vínculos Empregatícios - Indústrias de transformação						
Região	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Região Noroeste	89.591	91.241	93.465	94.922	102.865	112.403
Região Sudoeste	9.683	11.240	11.019	10.712	11.163	11.238

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do DataRS (2026)

Como se observa, o número de postos de trabalho é menor em ambos os setores na mesorregião Sudoeste. Tal fenômeno pode ser explicado pela alta concentração fundiária, somada com as culturas desenvolvidas na região. Essas culturas agrícolas carecem de menos mão de obra em comparação com àquelas das pequenas propriedades rurais, típicas da agricultura familiar, explorada na região Noroeste (SPGG, 2021).

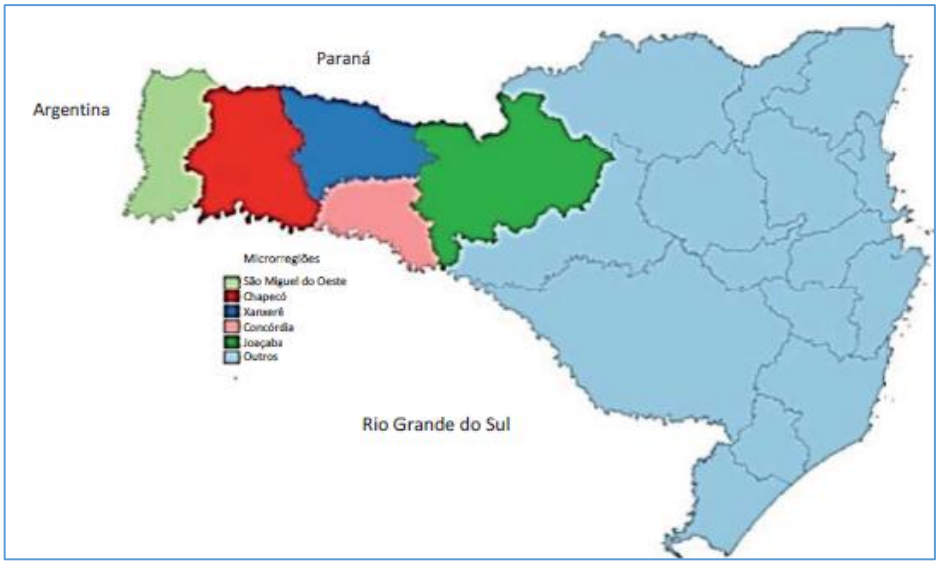
Mas a grande disparidade entre as regiões, conforme já indicado quando se referiu a baixa complexidade econômica da região Sudoeste, está na indústria de transformação. Nesse setor, o Noroeste gaúcho possui uma alta empregabilidade o que aumenta a renda da população, além de viabilizar maior inovação tecnológica, agregando valor aos produtos produzidos na região. Esta diversidade da matriz econômica, pode explicar ainda a diferença do PIB per capta entre as regiões, demonstrando a diferença no nível de desenvolvimento e bem-estar social da região Noroeste em relação ao Sudoeste.

Para ampliar a comparação, utilizando-se do método da máxima semelhança anunciado, incluímos nas análises o Oeste de Santa Catarina, que como já indicado, apresenta razoáveis semelhanças com as outras duas mesorregiões gaúchas até aqui comparadas. O Noroeste gaúcho e o Oeste de Santa Catarina apresentam diversas

semelhanças em suas matrizes econômicas e no uso da terra para produção, o que as tornam regiões ecoomicamente mais prósperas. Tais características acarretam diferenças importantes em relação ao Sudoeste gaúcho, o que se reflete em indicadores a serem analisados.

A mesorregião do Oeste catarinense forma a maior extensão territorial do estado e apresenta o maior número de municípios, contemplando 118 entes locais. Possui uma área total de 36.659,4 km^2, e segundo o censo do IBGE de 2010[8], totalizava 1.156.552 habitantes. É uma região com densidade demográfica equivalente à Região Noroeste do Rio Grande do Sul, possuindo 31,5 habitantes por km^2. Esta ocupação territorial, faz com que as sedes dos municípios sejam próximas, o que pode favorecer o compartilhamento de serviços e bens públicos.

Figura 7 - Localização da mesorregião Oeste de Santa Catarina



Fonte: Begnini e Almeida (2016, p. 549)

A região destaca-se ainda pela estrutura e performance econômica, que englobam bons indicadores de renda per capita, PIB municipal e eficiência produtiva, revelando uma dependência significativa da agroindústria e do comércio fronteiriço, especialmente com a proximidade à Mesorregião Noroeste do Rio Grande do Sul, facilitando fluxos de exportação de produtos agrícolas como soja e suínos via rotas compartilhadas. Adicionalmente, o fator relacionado à população ocupada reflete

[8] O IBGE mudou a sua forma de agregação territorial, não consolidando dados para as mesorregiões. Assim, não localizamos dados consolidados mais recentes para a mesorregião Oeste de Santa Catarina.

taxas de emprego formal acima da média nacional em polos como Chapecó e Concórdia, impulsionadas pela colonização europeia que fomentou uma base agropecuária diversificada, embora desafios como a migração rural-urbana indiquem vulnerabilidades em municípios periféricos (Begnini; Almeida, 2016).

A proximidade, não apenas física, entre o Noroeste gaúcho e o Oeste catarinense, mas sobretudo na sua diversificação econômica e ocupação territorial, são confirmadas pelo PIB per capta das duas regiões. Tais características também explicam a inferioridade do indicador na mesorregião Sudoeste do Rio Grande do Sul.

Tabela 5 - PIB per capta dos 10 mais populosos municípios das regiões comparadas (2023)

PIB/Per capta em R$ dos 10 MAIS POPULOSOS MUNICÍPIOS POR MESORREGIÃO					
SUDOESTE RS		**NOROESTE RS**		**OESTE SC**	
Municípios	**PIB per capita (R$)**	**Municípios**	**PIB per capita (R$)**	**Municípios**	**PIB per capita (R$)**
Bagé	**37.432,95**	Passo Fundo	**68.227,53**	Chapecó	**69.153,54**
Uruguaiana	**33.406,32**	Erechim	**80.385,09**	Concordia	**67.491,26**
Santana Do Livramento	**37.237,35**	Ijuí	**72.012,79**	Caçador	**72.913,19**
Alegrete	**42.840,36**	Santa Rosa	**58.864,08**	Videira	**74.451,42**
São Borja	**42.737,25**	Santo Ângelo	**43.941,11**	Xanxerê	**60.952,29**
São Gabriel	**45.872,18**	Carazinho	**60.594,24**	São Miguel do Oeste	**70.045,07**
Dom Pedrito	**61.874,27**	Cruz Alta	**74.684,47**	Fraiburgo	**47.675,20**
Rosário Do Sul	**40.903,98**	Marau	**82.844,93**	Xaxim	**54.435,66**
Itaqui	**57.843,30**	Panambi	**92.180,09**	Joaçaba	**91.372,46**
Quaraí	**30.640,71**	São Luiz Gonzaga	**49.291,83**	Maravilha	**88.464,92**
Média	**43.078,87**		**68.302,62**		**69.695,50**

Fonte: Elaborada pelo autor com base em dados do IBGE Cidades (IBGE, 2023)

O PIB per capita superior nas mesorregiões Noroeste do Rio Grande do Sul e Oeste de Santa Catarina, comparado ao Sudoeste gaúcho, indica uma maior capacidade de geração de renda e valor agregado por habitante. Esse indicador reflete não apenas a quantidade de riqueza produzida, mas a qualidade e diversificação da estrutura econômica regional. Enquanto o Sudoeste permanece atrelado a atividades econômicas de menor valor agregado, especialmente a pecuária extensiva e agricultura tradicional extensiva de produção de *comodities* (orizicultura e a soja), o Noroeste e o Oeste Catarinense apresentam bases econômicas mais

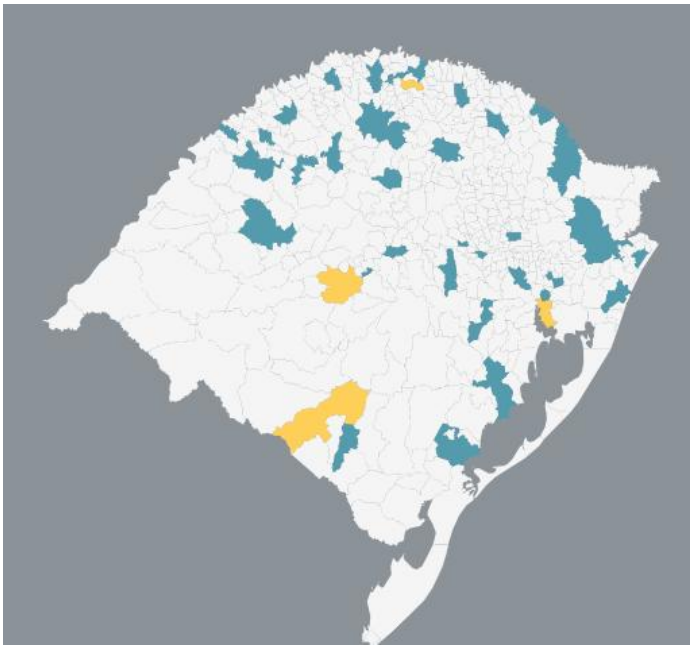
dinâmicas, com presença significativa de indústria de transformação, agroindústria moderna, comércio e serviços. Essa diferença estrutural não é trivial, ela condiciona toda a trajetória de desenvolvimento regional (North, 2018).

Estas breves comparações não visam esgotar as características das três mesorregiões, mas buscam destacar suas semelhanças e diferenças para melhor se compreender eventuais fatores que possam indicar as diferenças nos níveis de cooperação intermunicipal. Nos próximos tópicos, são analisados os níveis de cooperação intermunicipal nas mesorregiões, comparando-se os arranjos existentes e o seu nível efetivo de cooperação.

4.3 A cooperação por meio de consórcios intermunicipais na mesorregião Sudoeste do Rio Grande do Sul

Conforme o mapeamento dos consórcios públicos da Confederação Nacional do Municípios (CNM, 2023), a região Sul é a que tem mais municípios participando de consórcios públicos. No Rio Grande do Sul, 95,6% dos municípios participam de pelo menos um consórcio público. No entanto, o consorciamento se realiza de modo não uniforme no território gaúcho. Conforme a figura abaixo, a região Sudoeste apresenta a menor concentração dos arranjos cooperativos intermunicipais.

Figura 8 - Concentração dos consórcios públicos intermunicipais no RS



Fonte: Observatório dos consórcios públicos (CNM, 2026)

O consórcio intermunicipal que contempla o maior número de municípios da mesorregião Sudoeste é o Consórcio de Desenvolvimento do Pampa – CODEPAMPA. Conforme dados do Observatório, alguns outros municípios da região como: Uruguaiana e Santana do Livramento, também participam de outro consórcio finalitário. Uruguaiana participa do Consórcio Nacional de Vacinas das Cidades Brasileiras – CONECTAR, com a finalidade exclusiva de aquisição de vacinas e outros medicamentos, do qual mais de dois mil municípios fazem parte. Ainda segundo o Observatório, Santana do Livramento participa do Consórcio Público de Gerenciamento Regional de Resíduos Sólidos Urbanos da Região da Campanha – Consórcio da Campanha, destinado exclusivamente ao tratamento e destinação de resíduos sólidos, formados por municípios do extremo sul do Rio Grande do Sul.

O consórcio intermunicipal que realmente tem como missão o desenvolvimento da mesorregião é o CODEPAMPA. Esse consórcio é composto atualmente por 16 municípios, atendendo a uma população de aproximadamente 715.000 habitantes, com abrangência territorial de 92.756,04 km^2, conforme dados do Observatório da CNM. O consórcio foi constituído em 2015 e em seu protocolo de intensões havia 17 municípios. Quando da sua instituição, não aderiram ao consórcio os municípios de Maçambará e Rosário do Sul. Em 2024, em alteração do seu estatuto, aderiram ao consórcio, os municípios de Maçambará e Rosário do Sul, retirando-se o município de Vila Nova do Sul.

Quadro 13 - Estrutura e características do CODEPAMPA

Características do CODEPAMPA	
Finalidade	Multifinalitário
Ano de fundação	2015
Municípios integrantes	16 Municípios: Alegrete, Bagé, Barra do Quaraí, Caçapava do Sul, Dom Pedrito, Itaqui, Lavras do Sul, Manoel Viana, Maçambará, Quaraí, Rosário do Sul, Santa Margarida do Sul, Santana do Livramento, São Borja, São Gabriel, Uruguaiana.
Personalidade Jurídica	Associação pública sem fins lucrativos, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica intermunicipal. Instituído com base na lei 11.107/05
Áreas de atuação	I - Infraestrutura, II - Desenvolvimento Econômico Regional, III - Desenvolvimento urbano e gestão ambiental, IV - Ações e Serviços de Saúde; V - Educação estruturação e qualificação da área; VI - Inclusão Social e Direitos Humanos; VII - Segurança Pública; VIII - Fortalecimento Institucional; IX - Desenvolvimento de Ações de Segurança Alimentar.
Organização Administrativa	I – Presidência; II – Assembleia Geral; III – Conselho Fiscal; IV – Secretaria Executiva.
Previsão de controle ou participação social	Não

Características do CODEPAMPA	
Serviços prestados diretamente aos munícipes	Não
Indicação da forma de custeio no estatuto	Remete-se ao contrato de rateio a ser formalizado em cada exercício financeiro. Não foram localizados os contratos de reteio dos últimos anos no site oficial do consórcio.
Município Sede	Alegrete/RS

Fonte: Elaborado pelo autor com base no estatuto do CODEPAMPA (CODEPAMPA, 2025)

Embora em seus estatutos os consórcios descrevam todas as finalidades e áreas de atuação, para que se possa avaliar a efetiva cooperação intermunicipal por meio do consórcio, é importante a utilização de indicadores para mensurar a cooperação. Assim, passa-se a analisar a existência de eventuais serviços prestados diretamente pelos consórcios aos munícipes em seus sites ou plataformas digitais, sua atratividade, as licitações realizadas pelos consórcios e os dados de despesas e receitas dos últimos dois anos.

Os consórcios intermunicipais normalmente são utilizados para ganho de escala em compras coletivas ou para prestação de serviços coletivos, como nos casos de assessoria de projetos, onde se beneficiam todos os municípios que integram o arranjo. Alguns outros consórcios com maior grau de integração, podem prestar serviços diretamente aos munícipes residentes no território coberto pelo consórcio. Temos como exemplo para estes casos, alguns consórcios de saúde, onde se pode marcar consultas médicas ou exames diretamente no site do consórcio (Lui; Lima; Aguiar, 2022; Prediger; Allebrandt, 2023). No caso do CODEPAMPA, analisando-se o estatuto e verificando as informações do site oficial do consórcio, não foi localizada tal integração para a prestação de serviços diretamente aos munícipes.

Quanto à atratividade, analisa-se se o consórcio tem sido efetivo ao ponto de atrair outros municípios da região ou até mesmo de outras localidades. Como já referido, o consórcio nasce com 15 municípios e apenas recentemente houve o acréscimo de mais dois municípios e a retirada de um. Esta baixa atratividade pode ser explicada pela baixa efetividade do arranjo, pela baixa divulgação do próprio consórcio e de suas ações, ou pela postura pouco cooperativa dos municípios do entorno. A efetividade da cooperação com a produção de bens públicos, e a visualização dos seus custos e benefícios, são fortes atrativos para novos associados.

Outro importante indicador de atividade/efetividade da cooperação são as compras/contratações feitas pelo consórcio. Em consulta realizada no Portal Nacional

de Contratações Públicas, utilizando-se como filtro apenas o nome do consórcio, obteve-se apenas quatro editais disponíveis, sendo três lançados em 2025, e apenas um lançado em 2024. O quadro abaixo indica o ano da publicação do edital, o objeto, a modalidade de contratação e os valores envolvidos. As consultas para este indicador foram todas realizadas em dezembro de 2025.

Quadro 14 - Licitações lançadas pelo CODEPAMPA nos últimos 2 anos

Editais para aquisição de bens ou serviços pelo CODEPAMPA			
Ano	**Objeto**	**Modalidade**	**Valores (R$)**
2024	Registro de preço de medicamentos	Pregão eletrônico	205.054.556,41
2025	Registro de preço de medicamentos	Pregão eletrônico	27.990.623,00
2025	Registro de preço de horas máquina	Pregão eletrônico	43.095.769,00
2025	Registro de preço de maquinário pesado	Pregão eletrônico	26.490.500,00

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP, 2025)

O quadro acima indica licitações onde os editais lançados buscavam atender a todos os municípios consorciados. No entanto, seja pelo volume das licitações, seja pela baixa diversificação do que se busca contratar, já se percebe que o consórcio ainda não possui uma grande efetividade, podendo-se considerar baixa a cooperação intermunicipal por meio do CODEPAMPA. Em buscas no site oficial do consórcio, as informações coincidem com as apresentadas no quadro acima, não havendo informações sobre outras compras/contratações.

Um outro indicador de efetividade importante são os dados de receitas e despesas do consórcio, utilizando-se das informações do portal da transparência, acessando-se o referido portal pelo próprio site oficial do consórcio (CODEPAMPA, 2025). O volume de receitas e despesas do arranjo aponta para o nível de cooperação dos municípios consorciados, ou até mesmo indica o seu desempenho na captação de recursos financeiros do governo central e do governo regional. Consultando os dados do CODEPAMPA na plataforma digital, localizam-se valores pouco discriminados e com o volume bem abaixo do que esperado para um consórcio intermunicipal com tantos objetivos previstos em seu estatuto.

Quadro 15 - Dados de Receitas e Despesas do CODEPAMPA nos anos de 2024 e 2025

DADOS DAS RECEITAS 2024 E 2025			
Unidade Gestora	***Período***	***Descrição***	***Arrecadação Líquida (R$)***
CODEPAMPA	01/01/24 a 31/12/24	Receitas Correntes	522.154,19
CODEPAMPA	01/01/24 a 31/12/24	Receitas de Capital	0,00
CODEPAMPA	01/01/25 a 31/12/25	Receitas Correntes	460.800,41
CODEPAMPA	01/01/25 a 31/12/25	Receitas de Capital	0,00
DADOS DAS DESPESAS 2024 E 2025			
Unidade Gestora	***Período***	***Descrição***	***Valor Pago (R$)***
CODEPAMPA	01/01/24 a 31/12/24	Despesas Correntes	324.057,10
CODEPAMPA	01/01/24 a 31/12/24	Despesas de Capital	84.268,14
CODEPAMPA	01/01/25 a 31/12/25	Despesas Correntes	435.912,84
CODEPAMPA	01/01/25 a 31/12/25	Despesas de Capital	8.450,61

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do Portal da Transparência (CODEPAMPA, 2025)

Os dados extraídos do Portal da Transparência, tal como apresentados no quadro acima, além de indicar o nível de efetividade do arranjo, são importantes para avaliar a sustentabilidade financeira da cooperação, capturando fluxos reais de recursos entre municípios e o consórcio. Ao analisar os últimos anos, pode-se identificar padrões de repasses financeiros intermunicipais, que evidenciam baixa confiança mútua (Putnam, 1996) e reduzida alocação de verbas para projetos conjuntos.

4.4 A cooperação por meio de consórcios intermunicipais na mesorregião Noroeste do Rio Grande do Sul

Conforme dados de concentração do Observatório dos Consórcios Públicos da CNM, o Noroeste gaúcho é a região do Rio Grande do Sul com um dos maiores números de consórcios intermunicipais do estado, passando de uma dezena de

arranjos cooperativos intermunicipais. A figura 8 permite a representação gráfica desta concentração, dando a noção espacial da localização dos consórcios na região.

Tendo em vista a grande concentração de consórcios públicos intermunicipais na região, para fins de comparação quanto à estrutura e nível de cooperação, analisamos o Consórcio Intermunicipal do Noroeste do Estado Do Rio Grande Do Sul – CISA. Este consórcio foi selecionado para a comparação por ficar localizado numa microrregião importante, por apresentar um número razoável de municípios associados e ser multifinalitário, com objetivos próximos aos do CODEPAMPA, no modo descrito em seus estatutos.

O CISA atualmente é composto por 58 municípios consorciados, atende a uma população total aproximada de 500.000 habitantes, numa abrangência territorial de 93.984,15 km2, e atua em 15 áreas de interesse dos municípios, conforme dados do Observatório do Consórcios Públicos da CNM e do seu estatuto. O consórcio foi fundado em 1997, constituindo-se em associação pública com personalidade jurídica de direito público e de natureza autárquica intermunicipal, regendo-se pela Lei dos Consórcios Públicos (Brasil, 2005) e seu regulamento (Brasil, 2007). Desde 1999, o CISA é credenciado ao Sistema Único de Saúde – SUS, atuando como um consórcio de saúde. Em 2009, após alteração estatutária, o CISA passou a ser um consórcio multifinalitário, atuando em diversas outras áreas além da saúde.

Quadro 16 - Estrutura e características do CISA

Características do CISA	
Finalidade	Multifinalitário
Ano de fundação	1997
Municípios integrantes	58 Municípios: 1)Ajuricaba; 2) Alegria; 3)Alecrim; 4)Augusto Pestana; 5) Barra do Guarita; 6) Boa Vista do Cadeado; 7) Boa Vista do Buricá; 8) Bom Progresso; 9) Bozano; 10) Braga; 11)Campina das Missões;12) Campo Novo; 13) Catuípe; 14) Chiapeta; 15) Condor; 16) Coronel Barros; 17) Coronel Bicaco; 18) Crissiumal; 19) Derrubadas; 20) Dois Irmãos das Missões; 21) Esperança do Sul; 22)Frederico Westphalen; 23)Giruá; 24)Humaitá; 25) Horizontina; 26) Independência; 27) Ijuí; 28) Inhacorá; 29) Jóia;30)Mato queimado; 31) Miraguaí; 32) Nova Candelária; 33) Nova Ramada; 34) Novo Machado; 35) Panambi; 36) Palmitinho 37) Pejuçara; 38) Pinheirinho do Vale; 39)Porto Lucena; 40)Porto Mauá; 41)Porto Vera Cruz; 42)Porto Xavier; 43) Redentora; 44) Santo Augusto; 45)São José do Inhacorá; 46) São Martinho; 47) São Valério do Sul; 48) Senador Salgado Filho: 49) Sede Nova; 50) Taquaruçú do Sul; 51) Tenente Portela; 52) Tiradentes do Sul; 53) Tucunduva; 54)Tuparendi; 55) Três Passos; 56) Três de Maio; 57) Vista Alegre; e, 58) Vista Gaúcha.

Características do CISA	
Personalidade Jurídica	Associação pública com personalidade jurídica de direito público e de natureza autárquica intermunicipal, sem fins lucrativos, devendo reger-se pelas normas da Lei nº 11.107/05, do Decreto 6.017/07.
Áreas de atuação	Realizar gestão associada de outros serviços públicos, com ações e políticas de desenvolvimento rural, urbano e socioeconômico local e regional, notadamente nas áreas da: saúde, educação, trabalho e ação social, habitação, saneamento, agricultura, indústria, comércio, turismo, meio-ambiente, abastecimento, transporte, comunicação e segurança;
Organização Administrativa	I – Assembléia Geral; II – Conselho de Prefeitos; III – Conselho Fiscal; IV – Diretoria Executiva; V – Câmaras Setoriais.
Previsão de controle ou participação social	Não
Serviços prestados diretamente aos munícipes	Não
Indicação da forma de custeio no estatuto	Remete-se ao contrato de rateio a ser formalizado em cada exercício financeiro. Não foram localizados os contratos de reteio dos últimos anos no site oficial do consórcio.
Município Sede	Ijuí/RS

Fonte: Elaborado pelo autor com base no estatuto do CISA (CISA, 2025)

Analisando-se o conteúdo do site do CISA e do seu estatuto, verifica-se que não há previsão para a prestação de serviços diretamente aos munícipes dos entes consorciados. Há uma plataforma com orientações para a prestação de serviços aos municípios, especificamente em relação a serviços de saúde, tais como consultas e exames médicos. Em seu site oficial, o consórcio oferece ainda a possibilidade de credenciamento de profissionais e outros serviços de saúde.

Quanto à atratividade do consórcio, embora em seu site oficial não se encontre as alterações estatutárias ou lista de municípios com a sua data de ingresso no consórcio, pode-se observar tanto o incremento no número de municípios consorciados como uma outra forma específica de vínculo entre o arranjo e os municípios. O Observatório da CNM registra o número de 46 municípios consorciados, enquanto o estatuto do CISA, com alteração em novembro de 2024, já traz o número de 58 municípios integrantes do consórcio, indicando um incremento de 12 novos municípios. O estatuto permite ainda a figura do município parceiro, com a qual se autoriza um consorciamento indireto, permitindo-se aos parceiros a possibilidade de compras ou prestação de serviços por meio do CISA, regulando-se tal relação por meio de contrato ou convênio. O site oficial do CISA registra o número de 40 municípios conveniados ao consórcio, que além de se beneficiar dos ganhos de escala em compras e aquisições de bens e serviços, se beneficiam indiretamente do

capital social criado pelo consórcio para os pleitos da região. O incremento no número de municípios na estrutura do consórcio, desde a sua criação e o grande número de outros entes locais conveniados são indicativos de efetividade do arranjo, justificando a sua atratividade.

Seguindo o que já foi feito com o CODEPAMPA, utiliza-se como um indicador de atividade/efetividade da cooperação os editais de licitação lançados pelo CISA. Em consulta realizada no Portal Nacional de Contratações Públicas, utilizando-se como filtro apenas o nome do consórcio, considerando apenas os anos de 2024 e 2025, foram localizados 92 registros de licitações publicadas no portal. Estes registros referem-se a licitações lançadas pelo consórcio para aquisição de bens ou serviços, ou processos licitatórios, lançados pelos municípios consorciados ou conveniados, para aquisição de bens ou serviços fornecidos pelo consórcio. O quadro abaixo indica o ano da publicação do edital, o objeto, a modalidade de contratação e os valores envolvidos. Considerando a grande quantidade de licitações lançadas no portal, destacamos apenas algumas intenções de compra que demonstram a diversidade na atuação do consórcio.

Quadro 17 - Amostra de procedimentos licitatórios envolvendo o CISA nos últimos 2 anos

Editais para aquisição de bens ou serviços pelo CISA			
Ano	**Objeto**	**Modalidade**	**Valores (R$)**
2024	Registro de preços de Medicamentos Humanos, suplemento Alimentar, Nutricional e Material Hospitalar,	Pregão eletrônico	66.195.874,55
2024	Registro de preços para aquisição futura e eventual de máquinas pesadas.	Pregão eletrônico	157.620.000,00
2024	Registro de preços para futura e eventual contratação de empresa especializada para a prestação dos serviços de consultoria, assessoria e gestão na implementação de ouvidorias digitais nos municípios consorciados	Pregão eletrônico	6.361.406,90
2024	Contratação de empresas do Sistema S – SEBRAE, SENAI, SENAT e SENAC, para o desenvolvimento de projetos de apoio a micro e pequenas empresas, urbanas e rurais, através de cursos de capacitação e qualificação, disponibilizando-os através das Salas do Empreendedor e	Dispensa	465.021,00

Editais para aquisição de bens ou serviços pelo CISA			
Ano	**Objeto**	**Modalidade**	**Valores (R$)**
	parceiros locais dos municípios de Ajuricaba, Augusto Pestana, Bozano, Catuípe, Condor, Coronel barros, Ijuí, Jóia, Nova Ramada, Panambi e Pejuçara, pertencentes ao COREDE NOROESTE COLONIAL, de acordo com o Plano de Trabalho que é parte integrante do presente instrumento licitatório.		
2024	aquisição de testes rápidos de Dengue IGG/IGM para fornecimento entre os municípios associados ao CISA.	Dispensa	6.280,00
2025	Contratação de veterinária com profissionais especializados em assessoria e consultoria para auxiliar o Consórcio na agregação ao Sisema de Inspeção de Produtos de Origem Animal - SISBI, até a equivalência do Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento - Mapa	Inexigibilidade	66.000,00
2025	Contratação em caráter emergencial de empresa especializada para executar serviços na área de informática para sistemas Integrados de Gestão Pública.	Dispensa	12.651,00
2025	Credenciamento de Pessoas Jurídicas com atuação na área da saúde,preferencialmente nas especialidades de Cardiologia, Cirurgia Cardíaca, Cirurgia Geral, Cirurgia Torácia, Cirurgia Vascular, Endocrinologia, Gastroenterologia, Hematologia, Oftalmologia, Oncologia, Nefrologia, Neurologia, Pneumologia, Reumatologia, Traumatologia ou Urologia, para desempenhar a prestação de serviços de médicos teleconsultores mediante acesso ao Sistema GERCON.	Credenciamento	720.000,00
2025	Contratação de empresas para capacitação de munícipes em situação de vulnerabilidade social, através de cursos profissionalizantes, visando a inserção no mundo do trabalho e o aumento de sua renda, com recursos oriundos captados através da consulta popular nº 7114.12401.	Dispensa	478.452,00

Editais para aquisição de bens ou serviços pelo CISA			
Ano	**Objeto**	**Modalidade**	**Valores (R$)**
2025	Registro de Preços de materiais, produtos e equipamentos odontológicos, conforme as especificações contidas no edital e nos anexos, aos quais os interessados devem se submeter sem quaisquer restrições.	Pregão Eletrônico	274.623,50

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP, 2025)

Os dados apresentados no quadro, referem-se a uma amostragem de processos licitatórios escolhidos aleatoriamente no Portal Nacional de Contratações Públicas dos anos indicados, visando apenas ilustrar o quanto o CISA tem diversificado a sua atuação e, ao mesmo tempo, indicar o quanto o consórcio tem sido utilizado pelos municípios consorciados ou conveniados. Importa destacar que os dados do portal não expressam a totalidade das transações realizadas pelo consórcio. Isso porque, no caso do credenciamento para a prestação de serviços de saúde, por exemplo, diversos serviços e bens são prestados por um longo período, sem ser individualizados nos portais de compras públicas. O objeto da análise dos dados apresentados, visaram apenas destacar a efetiva atuação do consórcio e a sua diversificação de ações em prol dos entes consorciados.

Um terceiro indicador de efetividade para análise e comparação da atuação do CISA, utiliza dados das receitas e despesas disponíveis no Portal da Transparência. O objetivo foi analisar o volume de receitas e despesas ali indicadas para verificar o seu fluxo financeiro, o que é um importante indicador de atividade do arranjo.

Quadro 18 - Dados de Receitas e Despesas do CISA nos anos de 2024 e 2025

DADOS DAS RECEITAS 2024 E 2025			
Unidade Gestora	***Período***	***Descrição***	***Arrecadação Líquida (R$)***
CISA	01/01/24 a 31/12/24	Receitas Correntes	100.307.268,70
CISA	01/01/24 a 31/12/24	Receitas de Capital	0,00
CISA	01/01/25 a 31/12/25	Receitas Correntes	98.210.762,46
CISA	01/01/25 a 31/12/25	Receitas de Capital	0,00

DADOS DAS DESPESAS 2024 E 2025			
Unidade Gestora	***Período***	***Descrição***	***Valor Pago***
CISA	01/01/24 a 31/12/24	Despesas Correntes	90.749.663,40
CISA	01/01/24 a 31/12/24	Despesas de Capital	24.653,20
CISA	01/01/25 a 31/12/25	Despesas Correntes	91.035.891,33
CISA	01/01/25 a 31/12/25	Despesas de Capital	34.883,90

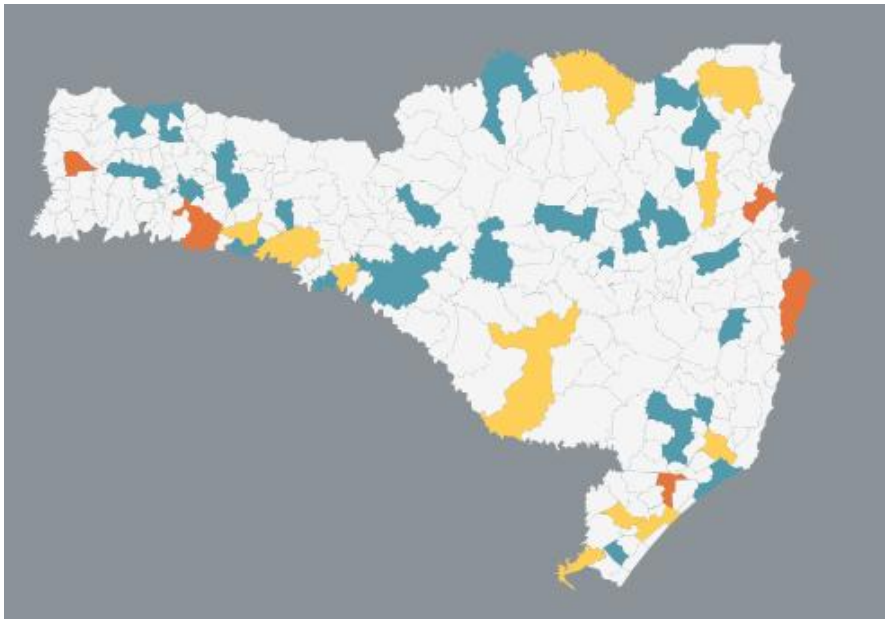
Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Portal da Transparência (CISA, 2025)

Os dados de receita e despesa apresentados no quadro acima, reforçam o já observado quando analisado o volume de compras públicas, indicando uma atuação intensa do consórcio. Esta atuação aponta para um nível de cooperação mais intenso e amadurecido na região, o que justificaria também o seu nível de atratividade no incremento de novos municípios integrando-se ao arranjo intermunicipal.

4.5 A cooperação por meio de consórcios intermunicipais na mesorregião Oeste de Santa Catarina

Conforme dados do mapeamento da CNM, Santa Catarina, a exemplo do Ceará, é a unidade da federação onde todos os seus municípios participam de pelo menos um consórcio público (CNM, 2023). A mesorregião oeste do estado, que como visto apresenta uma série de semelhanças com a mesorregião do Noroeste gaúcho, é um espaço com uma grande concentração de arranjos cooperativos intermunicipais. A figura abaixo apresenta a concentração dos consórcios públicos em Santa Catarina.

Figura 9 - Concentração dos consórcios públicos intermunicipais em Santa Catarina.



Fonte: Confederação Nacional dos Municípios CNM (2026)

O estado possui uma grande tradição cooperativa. Este traço de ação coletiva da esfera privada tem influenciado o poder público que desde a década de 1960 vem criando arranjos cooperativos regionais para a resolução de problemas comuns. No caso de Santa Catarina, tem-se dado destaque ao trabalho de articulação realizado pela Federação Catarinense de Municípios, onde a entidade tem aproximado as gestões municipais, realizando estudos para a melhor forma de cooperação e dando apoio técnico para a manutenção do arranjo ao longo do tempo (Abrucio; Filippim; Dieguez, 2013b). Esta tradição cooperativa do estado e a articulação de entidades municipalistas podem ser explicações para o grande nível de consorciamento intermunicipal e a distribuição quase uniforme dos arranjos pelo território do estado.

A exemplo do que foi feito no tópico anterior[9], frente ao grande número de consórcios no oeste catarinense, foi selecionado um desses consórcios da região para o estudo comparativo. Assim, o nível de cooperação intermunicipal do Oeste catarinense é analisado por meio do estudo do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Econômico, Social e Meio Ambiente – CIDEMA. O consórcio foi selecionado para a comparação por ficar localizado em uma importante microrregião do Oeste catarinense, com sede em Chapecó, apresentar um considerável número

[9] Analise da cooperação na mesorregião Noroeste do Rio Grande do Sul.

de munícipios associados, além de ser um consórcio multifinalitário com atuação em áreas muito próximas ao do CODEPAMPA e do CISA.

Conforme dados extraídos do Observatório da CNM, do estatuto do consórcio e do seu site oficial, o consórcio é atualmente constituído por 36 municípios, atende a uma população aproximada de 541.079 habitantes e abrange um território de 93.984,15 km^2. Foi constituído em 1999, e atualmente atua em 9 áreas de interesse dos municípios consorciados. Constitui-se sob a forma de associação pública com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, embora tenha se constituído antes da lei dos consórcios públicos (Brasil, 2005), teve seu estatuto alterado para se adequar à legislação vigente, sendo regido por ela e por seu decreto regulamentador (Brasil, 2007).

Quadro 19 - Estrutura e características do CIDEMA

Características do CIDEMA	
Finalidade	Multifinalitário
Ano de fundação	1999
Municípios integrantes	36 Municípios: Abelardo Luz; Águas de Chapecó; Águas Frias; Arvoredo; Caxambú do Sul; Chapecó; Cordilheira Alta; Coronel Freitas; Faxinal dos Guedes; Formosa do Sul; Guatambu; Ipuaçu; Itá; Jardinópolis; Lageado Grande; Marema; Modelo; Nova Erechim; Nova Itaberaba; Paial; Passos Maia; Pinhalzinho; Planalto Alegre; Ponte Serrada; Quilombo; Santiago do Sul; São Carlos; São Domingos; Saudades; Seara; Serra Alta; Sul Brasil; União do Oeste; Vargeão; Xanxerê; Xaxim.
Personalidade Jurídica	Associação pública com personalidade jurídica de direito público e de natureza autárquica intermunicipal, regido pelas normas da Lei nº 11.107/05, do Decreto 6.017/07.
Áreas de atuação	Planejamento regional; desenvolvimento social e econômico; preservação ambiental; incentivo ao empreendedorismo econômico e ambiental; sustentabilidade econômica, social e ambiental; captação de recursos financeiros; aquisição de bens e equipamentos; incentivo ao turismo e ao lazer; promoção de eventos para o fomento ao desenvolvimento da região;
Organização Administrativa	I – Assembléia Geral; II – Conselho Fiscal; III – Conselho Consultivo do Desenvolvimento Econômico, Social e Territorial; IV - Conselho Consultivo do Meio Ambiente; V - Conselho Consultivo de Segurança Alimentar; VI - Conselho Consultivo de Sanidade Agropecuária; VII - Diretoria Executiva;
Previsão de controle ou participação social	Não
Serviços prestados diretamente aos munícipes	Não
Indicação da forma de custeio no estatuto	Remete-se ao contrato de rateio a ser formalizado em cada exercício financeiro. Não foram localizados os contratos de reteio dos últimos 2 anos no site oficial do consórcio.
Município Sede	Chapecó/SC

Fonte: Elaborado pelo autor com base no estatuto do CIDEMA (2025)

Analisando-se o conteúdo do site oficial do consórcio, verifica-se a inexistência da prestação de serviços diretamente aos munícipes. Não se localiza também, plataforma para registro de solicitações dos municípios para o consórcio, o que deve ocorrer por gestão entre as prefeituras municipais e a Diretoria Executiva do consórcio. Ao contrário do CISA, também não localizamos no site oficial, a possibilidade de credenciamento de prestadores de serviços diretamente junto ao consórcio. O arranjo mantém uma série de informações e documentos em seu site oficial, mas identificou-se uma defasagem de informações relativas aos últimos dois anos, com atualizações apenas até o ano de 2023.

Quanto à atratividade do CIDEMA para o ingresso de outros municípios, embora não se tenha localizado a sequência de atos normativos que alteraram o estatuto ao longo dos anos, observa-se o incremento de entes associados. Analisando-se o estatuto do CIDEMA em 2008, observa-se que havia 20 municípios consorciados. Na alteração do estatuto em 2012, já havia 23 municípios consorciados. Conforme dados mais recentes do site oficial do consórcio, já se identificam 36 municípios consorciados, o que indica uma atratividade relevante do arranjo, que de 2008 para cá, quase dobrou o seu número de municípios associados. Ao contrário do CISA, o estatuto do CIDEMA não trouxe a possibilidade de municípios conveniados, havendo apenas a possibilidade de participar do consórcio na qualidade de ente consorciado/associado, após procedimento de adesão previsto no estatuto.

Seguindo os indicadores já utilizados para o CODEPAMPA e o CISA, também foi analisado o quantitativo de licitações lançadas pelo CIDEMA, buscando-se medir o seu nível de atividade/efetividade da cooperação intermunicipal. Para isso, também lançamos mão dos dados de compras públicas por meio do Portal Nacional de Contratações Públicas. Novamente, o objetivo foi analisar o volume e a diversificação de atuação do consórcio. Considerando o grande número de procedimentos licitatórios envolvendo o CIDEMA, destacamos apenas 5 licitações de 2024 e outras 5 de 2025, visando indicar a efetividade do arranjo. A consulta no referido portal, retornou o total de 71 procedimentos cadastrados, para os dois últimos anos.

Quadro 20 - Amostra de procedimentos licitatórios envolvendo o CIDEMA nos últimos 2 anos

Editais para aquisição de bens ou serviços pelo CISA			
Ano	**Objeto**	**Modalidade**	**Valores (R$)**
2024	Rateio das despesas necessárias ao desenvolvimento das atividades do programa de asfalto – PROASFALTO. Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Econômico, Social e Meio Ambiente - CIDEMA.	Dispensa	216.000,00
2024	Repasse de recursos financeiros, pelo município de lajeado grande, ao consórcio intermunicipal de desenvolvimento econômico, social e meio ambiente - CIDEMA, para custear as despesas do programa de perfuração de poços artesianos – própoços, autorizados pela lei municipal nº 799/2021.	Dispensa	24.720,00
2024	Transferência financeira correspondente à Contratação de empresa especializada para a execução de obra de construção da 2ª metade da 1ª célula do Aterro Sanitário, localizado na Zona Rural do Município de Jardim, BR 267, atendendo as necessidades do CIDEMA.	Dispensa	172.251,38
2024	Rateio das despesas necessárias ao desenvolvimento das atividades do programa gestão ambiental, transferindo ao consórcio intermunicipal de desenvolvimento econômico, social e meio ambiente - CIDEMA o exercício parcial das competências de planejamento, gestão e execução dos serviços públicos, nos termos do art. 8º da lei nº. 11.107/05	Dispensa	44.323,92
2024	Aquisição de Caminhão e de Perfuratriz, para atendimento das necessidades do CIDEMA - Consórcio Intermunicipal para o Desenvolvimento Integrado das Bacias dos Rios Miranda e Apa, conforme Convênio/MDR Nº 940610/2023, processo sob nº 59800.000168/2023-47.	Pregão Eletrônico	1.806.333,33
2025	Ratear as despesas necessárias ao desenvolvimento das atividades do programa PROASFALTO. Consórcio Intermunicipal de	Dispensa	336.000,00

Editais para aquisição de bens ou serviços pelo CISA			
Ano	**Objeto**	**Modalidade**	**Valores (R$)**
	Desenvolvimento Econômico, Social e Meio Ambiente - CIDEMA.		
2025	Pagamento contrato de rateio com o objetivo de manter o PROGRAMA LICENCIAMENTO AMBIENTAL, oferecido pelo CIDEMA.	Dispensa	36.000,00
2025	Rateio de despesas para manutenção das atividades do programa do sistema unificado de atenção a sanidade agropecuária – prosuasa, ao consórcio intermunicipal de desenvolvimento econômico, social e meio ambiente – CIDEMA.	Dispensa	18.000,00
2025	REGISTRO DE PREÇOS para futura e eventual aquisição, com fornecimento parcelado de CIMENTO ASFÁLTICO DE PETRÓLEO – CAP 50/70 para o uso do programa PROASFALTO ao Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Econômico, Social e do Meio Ambiente – CIDEMA.	Pregão Eletrônico	16.590.000,00
2025	Registro de Preços para a Aquisição de Livros Paradidáticos que abordem os seguintes temas: Educação Financeira -Empreendedorismo – Brasil e África – Educação Ambiental que Lixo é esse? – Coleção Conviver – Obesidade Infantil – Para ter uma Boca Saudável – Droga o que é? – Mosquito aqui não! – Bullying – Gravidez na Adolescência – Drogas e mais Drogas, para Alunos do 1º ao 9º Ano, visando atender as demandas dos Municípios que integram o CIDEMA, conforme especificações contidas no Termo de Referência.	Pregão Eletrônico	28.128.274,65

Fonte: Elaborado pelo autor com base no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP, 2025)

Os dados apresentados no quadro acima são constituídos de recorte selecionado aleatoriamente dos dados do Portal Nacional de Contratações Públicas, buscando demonstrar a diversificação da atuação do CIDEMA e como os municípios consorciados têm se utilizado do arranjo. Como se pode observar dos dados

catalogados, os municípios da região transferem serviços ou se utilizam das compras e serviços prestados pelo consórcio. Outro dado observado com o levantamento realizado, e que não havia sido observado no CISA e no CODEPAMPA foi o convênio do CIDEMA com outros consórcios, como foi o caso do CONSORCIO INTERMUNICIPAL PARA O DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DAS BACIAS DOS RIO MIRANDA E APA. Nestes convênios, o CIDEMA busca ganhar escala ou se utilizar da expertise de outro consórcio, para beneficiar os seus municípios associados.

Como terceiro indicador de efetividade/atividade do consórcio, a exemplo do que foi feito com o CODEPAMPA e com o CISA, analisa-se o fluxo de receitas e despesas pelos dados constantes do Portal da Transparência. Como base para a consulta, foram considerados os valores referentes aos anos de 2024 e 2025.

Quadro 21 - Dados de Receitas e Despesas do CIDEMA nos anos de 2024 e 2025

DADOS DAS RECEITAS 2024 E 2025			
Unidade Gestora	***Período***	***Descrição***	***Arrecadação Líquida (R$)***
CIDEMA	01/01/24 a 31/12/24	Receitas Correntes	26.696.381,29
CIDEMA	01/01/24 a 31/12/24	Receitas de Capital	26.246,38
CIDEMA	01/01/25 a 31/12/25	Receitas Correntes	22.014.664,96
CIDEMA	01/01/25 a 31/12/25	Receitas de Capital	0,00
DADOS DAS DESPESAS 2024 E 2025			
Unidade Gestora	***Período***	***Descrição***	***Valor Pago (R$)***
CIDEMA	01/01/24 a 31/12/24	Despesas Correntes	18.501.811,32
CIDEMA	01/01/24 a 31/12/24	Despesas de Capital	0,00
CIDEMA	01/01/25 a 31/12/25	Despesas Correntes	14.529.112,91
CIDEMA	01/01/25 a 31/12/25	Despesas de Capital	0,00

Fonte: Elaborado pelo autor com base em dados do Portal da Transparência (CIDEMA, 2025)

Os fluxos financeiros exibidos no quadro acima indicam uma intensa atividade do consórcio na criação de bens públicos para os municípios consorciados (Machado; Andrade, 2014). Considerando a diversificação da atuação do consórcio por meio da análise das compras públicas analisadas anteriormente, diante dos fluxos de receitas e despesas do último quadro, indica-se que há intensidade da atuação do CIDEMA e maturidade da cooperação intermunicipal na região.

4.6 Resultados da comparação sobre a cooperação intermunicipal por meio de consórcios públicos nas mesorregiões investigadas

O tópico anterior realizou o estudo comparado sobre a cooperação intermunicipal, por meio dos consórcios públicos, nas mesorregiões Sudoeste e Noroeste do Rio Grande do Sul e Oeste de Santa Catarina. Para investigar os níveis de cooperação, foram selecionados três consórcios públicos localizados em regiões importantes das mesorregiões, todos com atuação multifinalitária e propósitos semelhantes. O Sudoeste gaúcho foi representado pelo seu único consórcio regional, o CODEPAMPA; o Noroeste, pelo CISA; o Oeste catarinense, pelo CIDEMA.

Os três consórcios analisados são multifinalitários, atuando em diversas áreas de competência dos municípios. O CISA foi o único que iniciou como um consórcio especializado em saúde, mas posteriormente, por meio de alteração do seu estatuto, passou a atuar em diversas outras áreas. O CIDEMA, embora atue em diversas áreas, tem uma atuação destacada na área ambiental, auxiliando os municípios nos procedimentos de licenciamento ambiental. O CODEPAMPA, mesmo com baixos registros cooperativos, demonstra uma atuação mais centrada em compartilhamento de serviços e compras coletivas. A atuação multifinalitária e suas inclinações para determinados campos de atuação, ficou clara pela análise das licitações que envolviam os consórcios analisados.

No aspecto atratividade, o CISA e o CIDEMA se destacaram. Ambos vêm observando um incremento considerável de novos municípios buscando o consorciamento, o que pode ser um indício de utilidade e efetividade da atuação dos consórcios. A análise de custos e benefícios é um grande fator de atratividade, e um elemento importante a ser considerado quando da decisão do agente político para o ingresso em um arranjo cooperativo (Machado; Andrade, 2014). O CODEPAMPA é o consórcio mais jovem, e nos seus 10 anos de atividade teve uma baixa variação no

número de municípios consorciados. Essa baixa atratividade do CODEPAMPA pode ser explicada pela baixa diversidade e efetividade da cooperação, como se viu pelos dados das compras públicas envolvendo o consórcio, corroborado pelo baixo fluxo de recursos financeiros identificados para o arranjo.

O CISA apresentou uma característica interessante e que tem potencializado o nível de cooperação na região. Além da clássica modalidade de municípios consorciados/associados, possui previsão estatutária para a figura do município conveniado. Nesta modalidade, o ente conveniado não participa das decisões do consórcio, mas pode contratar bens e serviços prestados pelo arranjo, se beneficiando diretamente do ganho de escala nas compras públicas e, indiretamente, do capital social do consórcio para os pleitos regionais.

No indicador compras públicas, percebeu-se uma grande disparidade entre o CODEPAMPA e os outros dois arranjos. O CODEPAMPA, além do baixo volume de licitações o envolvendo, ainda apresentou uma baixa diversificação dos objetos cooperados, o que evidencia uma baixa atividade da cooperação por meio do arranjo. O CISA apresentou o maior volume de licitações lançadas no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP, 2025). Além do grande volume de procedimentos lançados para aquisição de bens e serviços de interesse dos seus associados, apresentou grande diversificação nos objetos das contratações, o que indica uma alta atividade do consórcio, além da diversificação do atendimento das demandas dos municípios. O CIDEMA, ficou um pouco abaixo do CISA, quanto ao volume de procedimentos licitatórios lançados. No entanto, apresentou a maior diversificação entre os objetos contratados, o que pode indicar um maior atendimento das necessidades dos entes consorciados. No aspecto contratações públicas, o CIDEMA ainda apresentou uma peculiaridade, foi o único consórcio dos três analisados que participou de licitações com outros consórcios públicos, aproveitando-se da expertise do outro arranjo, além do ganho de escala nas compras públicas. Ainda, foi o consórcio onde mais se observou contratações dos seus serviços e bens pelos municípios consorciados, o que indica a possibilidade de um elevado grau de confiança (Putnam, 1996) entre o arranjo e os municípios consorciados.

No aspecto fluxo de recursos financeiros, onde se analisaram os volumes de receitas e despesas pelo Portal da Transparência, o CODEPAMPA mais uma vez foi que apresentou os menores resultados. Tanto no aspecto receita quanto no volume de pagamentos, o CODEPAMPA apresentou um baixo volume de entrada e saída de

recursos para os anos analisados. O CISA foi o consórcio que apresentou os mais autos valores de receitas e despesas no período analisado, superando em algo próximo a 5 vezes os números do CIDEMA e em mais de 200 vezes os valores movimentados pelo CODEPAMPA. Os números do CIDEMA embora menores que os do CISA, não podem ser desprezados, demonstrando-se um alto volume de negócios feitos pelo consórcio.

Considerando a análise conjunta dos três indicadores utilizados para medir a atividade/efetividade dos consórcios, verificar-se-á que os indicadores apresentam coerência entre si. O CISA é o consórcio com a maior atratividade entre os consórcios analisados, apresenta o maior número de registros de procedimentos licitatórios que o envolve, além de apresentar os maiores fluxos de receitas e despesas pelo Portal da Transparência. O CODEPAMPA é o consórcio com a menor atratividade de novos municípios, possui o menor número de registro de contratações públicas cadastradas no Portal Nacional de Contratações Públicas, além de apresentar o menor fluxo de receitas e despesas pelo Portal da Transparência.

Como se pode concluir, a cooperação intermunicipal, por meio dos consórcios públicos, na mesorregião Sudoeste do Rio Grande do Sul ainda é muito incipiente, embora seja uma região com diversas dificuldades socioeconômicas, como visto quando a comparamos com as outras mesorregiões investigadas. Embora as carências do Sudoeste pudessem ser um elemento fomentador da cooperação, como se analisou empiricamente, ela ainda carece de efetividade. As outras duas mesorregiões com indicadores socioeconômicos muito próximos, apresentam uma cooperação intermunicipal mais avançada, tanto em número de arranjos cooperativos, como em efetividade da cooperação. No capítulo seguinte, são investigados fatores/variáveis regionais que possam explicar este baixo nível cooperativo da mesorregião Sudoeste.

5 ANÁLISE DE ELEMENTOS ESTRUTURAIS DAS REGIÕES, NÍVEL DE CAPITAL SOCIAL E A TENDÊNCIA COOPERATIVA

A análise da efetividade da cooperação intermunicipal requer um estudo complexo com abordagem multifatorial. Nesta pesquisa, visando identificar elementos que fomentem ou inibam a ação cooperada, buscou-se analisar o fenômeno considerando-se os fatores institucionais, estruturais e culturais das regiões estudadas, como perspectivas que se complementam. Ainda assim, tem-se a consciência que tal investigação não apresentará um elemento determinístico, mas sim apontará tendências, pois restará um importante componente político personalizado no agente decisor (Filomena, 2015).

Como apresentado no estudo, o aspecto institucional formal que compreende todo o regramento normativo sobre os consórcios, foi fundamental para dar mais segurança às relações e diminuir custos de transação (North, 2018). Após a institucionalização dos consórcios públicos, com assento constitucional e regramento em lei federal, houve um aumento considerável dos consórcios públicos intermunicipais no decorrer dos anos (CNM, 2023). No entanto, tais arranjos concentraram-se mais em algumas regiões que em outras, além de coexistirem níveis bem diversos de efetividade na cooperação, a despeito de os regramentos serem os mesmos para todas as regiões. Isso nos leva a concluir que apesar do avanço na cooperação e nos números de consórcios pelo Brasil, os marcos regulatórios não são os únicos responsáveis pela efetividade cooperativa.

A análise da cooperação intermunicipal sob a ótica de Putnam (1996) permite compreender que a eficácia das instituições não reside apenas em sua arquitetura jurídica, mas na profundidade do tecido social onde estão inseridas. Embora os consórcios públicos operem sob um regramento nacional uniforme, sua performance é condicionada pelo estoque de capital social de cada região. Elementos estruturais como a confiança interpessoal, as normas de reciprocidade e a densidade das redes de engajamento cívico atuam como elementos latentes que reduzem os custos de transação e facilitam a ação coletiva. Em regiões onde o associativismo é historicamente robusto, a cooperação entre prefeitos não é vista como uma renúncia de autonomia, mas como uma extensão natural de uma cultura de colaboração já existente na sociedade civil.

Nesse sentido, a densidade das redes de engajamento horizontal (como cooperativas agropecuárias, associações comerciais e sindicatos) funciona como um

fator fomentador crucial. Putnam (1996) argumenta ainda que o hábito de colaborar em esferas não governamentais "ensina" os atores locais a buscar soluções conjuntas, criando um ambiente de reciprocidade generalizada, que passa das relações privadas para as instituições públicas. Em regiões onde há presença histórica de fortes movimentos cooperativistas, há uma tendência para a existência de repertório cultural que favorece o consorciamento. Por outro lado, em regiões onde as relações sociais são marcadas pela verticalidade ou pelo isolamento, a ausência dessas redes cívicas atua como um inibidor estrutural, dificultando a construção da confiança necessária para a gestão compartilhada de recursos e serviços.

Além dos elementos estruturais das relações sociais, um importante elemento latente fomentador da cooperação diz respeito à modernidade e mudança cultural. Inglehart e Welzel (2009) argumentam que o desenvolvimento socioeconômico gera uma mudança intergeracional de valores, transitando de preocupações com a segurança material e sobrevivência para valores de autoexpressão e qualidade de vida. Em regiões onde as necessidades básicas de estabilidade econômica estão consolidadas, tende surgir uma maior abertura para pautas coletivas e de longo prazo, como a proteção ambiental e a saúde especializada, temas que frequentemente formam o núcleo de atuação dos consórcios intermunicipais modernos.

Além disso, destaca-se o papel da racionalidade secular em oposição aos valores tradicionais. Regiões que avançam em direção a modelos de governança mais técnicos e menos personalistas tendem a formalizar parcerias de forma mais eficiente. O consórcio público, como instrumento de governança multinível, exige que o gestor transcenda o imediatismo paroquial em favor de uma eficiência sistêmica regional. Assim, os elementos culturais inibidores ou fomentadores do consorciamento estão profundamente ligados ao estágio de modernização cultural da região, onde a valorização da eficácia administrativa e do bem-estar coletivo substitui gradualmente o clientelismo e a resistência à integração regional (Inglehart; Welzel, 2009).

Embora os fatores estruturais e culturais criem um ambiente mais ou menos propenso à colaboração, a adesão efetiva a um consórcio público é, em última instância, um ato de vontade política. O papel do agente político decisor (no caso, o chefe do Executivo municipal) é o elemento catalisador que transforma o potencial de cooperação em realidade institucional. O prefeito atua como um calculador racional e político que avalia o custo de oportunidade da autonomia versus o ganho de eficiência. A decisão de consorciar-se não é automática; ela passa pelo filtro das percepções do

gestor sobre os benefícios para sua administração e os impactos em sua base eleitoral (Filomena, 2015).

Assim, com a finalidade de analisar elementos estruturais e culturais das regiões comparadas, verificando os seus níveis de capital social e sua influência na confiança para cooperar, levantaram-se dados referentes a três indicadores. Foram analisados o associativismo, com dados das organizações da sociedade civil nas regiões; o nível da comunidade cívica e a concentração fundiária. O componente político, onde se foi buscar a percepção do agente decisor foi explorado no capítulo seguinte, quando se expõem os dados obtidos com as entrevistas realizadas.

5.1 O Associativismo nas regiões e a tendência para a cooperação

A confiança, que é um dos elementos do capital social para Putnam (1996), pode ter como um dos indicadores o nível de associativismo na região. O número de entidades sem fins lucrativos em um município ou região é uma variável que indica a tendência dos indivíduos em colaborar para o desenvolvimento de áreas que possuem impacto social, demonstrando-se uma preocupação coletiva.

Ao estudar o alto nível de concentração de consórcios públicos intermunicipais em Santa Catarina, Abrucio, Filippim e Dieguez (2013b) atribuem tal fenômeno ao histórico cooperativo do estado. Para os autores, o grande número de cooperativas e associações existentes no Oeste catarinense, além do envolvimento da Federação de Municípios do estado, teria sido o principal elemento indutor da confiança entre as autoridades políticas para a criação dos arranjos na região.

A presença de Organizações da Sociedade Civil (OSC), por exemplo, funciona como espaço de aprendizado cívico. Nessas entidades, os indivíduos desenvolvem competências relacionais, constroem vínculos horizontais e internalizam normas de confiança mútua e de ação compartilhada. Esse processo é relevante porque reduz a percepção do outro como concorrente ou ameaça e fortalece a ideia de que problemas comuns podem ser enfrentados por meio de soluções coletivas. Aplicada ao plano intermunicipal, essa lógica sugere que regiões com maior envolvimento associativo tendem a apresentar condições mais favoráveis para o consorciamento, pois a confiança social acumulada na esfera comunitária pode transbordar para a esfera político-institucional. Em outras palavras, uma sociedade civil mais organizada e

participativa tende a oferecer um terreno mais fértil para a construção de arranjos cooperativos entre entes públicos.

O histórico associativo, onde indivíduos se unem para o desenvolvimento de projetos que ultrapassam interesses pessoais tende a reduzir desconfianças, estreitar relações e reduzir os custos de transação para próximas empreitadas coletivas (North, 2018). Esta aproximação também tem o condão de aumentar o engajamento dos indivíduos, reduzindo os dilemas da ação coletiva (Olson, 2015). Essa vivência associativa tende a “azeitar” as relações governamentais, influenciando gestores públicos da região a constituírem arranjos cooperativos para o desenvolvimento de projetos e ações de governo.

Mantendo o método comparativo realizado neste estudo, foi investigado o nível do associativismo nos dez municípios mais populosos das regiões estudadas. Para tal levantamento, foi utilizada a base de dados do Mapa das Organizações da Sociedade Civil desenvolvida pelo IPEA. Os números do quadro abaixo referem-se à concentração das OSC nos municípios. Foi calculada pela divisão com base no número de habitantes segundo o Censo em cada município pelo número de OSC constituídas em seu território (IBGE, 2022; IPEA, 2026). Assim, quanto menor o número, maior a concentração das OSC nos municípios. Os números representados no quadro indicam o número de habitantes por OSC em cada município investigado.

Tabela 6 - Número de habitantes por OSC nos dez municípios de cada região (2022)

Número de habitantes por Organizações da Sociedade Civil					
SUDOESTE RS		**NOROESTE RS**		**OESTE SC**	
Municípios	**Habitantes por OSCs**	**Municípios**	**Habitantes por OSCs**	**Municípios**	**Habitantes por OSCs**
Bagé	227,2	Passo Fundo	193,8	Chapecó	192,3
Uruguaiana	223,3	Erechim	155,7	Concordia	104,8
Santana do Livramento	183,9	Ijuí	145,4	Caçador	176,4
Alegrete	181,5	Santa Rosa	164,1	Videira	182,5
São Borja	200,9	Santo Ângelo	125,9	Xanxerê	120,3
São Gabriel	182,8	Carazinho	151,1	São Miguel do Oeste	110,0
Dom Pedrito	179,5	Cruz Alta	170,8	Fraiburgo	182,0
Rosário Do Sul	166,5	Marau	213,9	Xaxim	126,7
Itaqui	175,3	Panambi	172,0	Joaçaba	95,7
Quaraí	169,1	São Luiz Gonzaga	154,5	Maravilha	103,9
Média	**189**		**164,7**		**139,4**

Fonte: Elaborada pelo autor com base no Mapa das Organizações da Sociedade Civil (IPEA, 2026)

Como se pode observar dos dados do quadro acima, os dez municípios mais populosos da região Sudoeste do Rio Grande do Sul apresentam a menor concentração de OSC. A maior concentração ocorre nos municípios do Oeste catarinense, seguido dos municípios do Noroeste gaúcho.

Os dados levantados referentes à concentração associativa confirmam a tendência de que a maior ação coletiva em entidades sem fins lucrativos, tendem a gerar um ambiente de maior confiança, gerando uma memória que será reproduzida na gestão pública. Conforme visto quando estudamos a efetividade da cooperação nas regiões comparadas, identifica-se que há maior cooperação intermunicipal justamente nas regiões em que há maior concentração de organizações da sociedade civil.

Embora não tenha recebido enfoque neste trabalho, que se preocupou apenas com a concentração, a área de atuação das organizações da sociedade civil possui influência no tipo de ralação entre os indivíduos, com reflexos na cooperação. Algumas associações, embora congreguem pessoas para o atingimento de objetivos comuns, não se desenvolvem de forma horizontal, mas sim de forma verticalizada. As organizações religiosas como as igrejas, por exemplo, possuem vínculos verticais onde a autoridade é mais relevante que a confiança. A própria filiação partidária, em algumas estruturas sociais não significam maior participação cívica, podendo se caracterizar como instrumento do clientelismo. Nesta ideia, verificar a natureza das organizações ou associações pode ser um relevante indicador de capital social na região estudada. Assim, mais associações recreativas e que atuem nas áreas culturais, de desenvolvimento social e defesa de direitos tende a expressar uma região com relações interpessoais de mais confiança que nas regiões que possuem mais associações religiosas e maior concentração de pessoas filiadas a partidos políticos (Putnam, 1996).

5.2 Comunidade cívica e tendência cooperativa

Neste ponto do trabalho, investiga-se como a comunidade cívica, formada por indivíduos com maior engajamento sobre os assuntos da coletividade, pode contribuir para uma maior cooperação voluntária. Mantendo-se o método de política comparada que tem norteado a pesquisa, compara-se a participação cívica nas três regiões

estudadas e verifica-se se nas regiões com maior engajamento, há também maior cooperação intergovernamental.

Segundo Putnam (1996), a cooperação voluntária é mais provável numa comunidade que possua um bom estoque de capital social sob a forma de regras de reciprocidade e sistemas de participação cívica. Aqui se está falando de características da organização social, onde se fomente a confiança entre os indivíduos, contribuindo-se para o aumento de eficiência e facilitando-se as ações coordenadas. Segundo tal visão, os sistemas de participação cívica são importantes elementos do capital social, com potencial de agregação coletiva geradora de confiança entre os indivíduos.

A principal forma de capital social, a confiança, é formada pela constância da atuação conjunta entre os atores sociais, buscando atuar conjuntamente para a resolução de problemas comuns. Essa oferta de confiança aumenta com a interação, com o uso, em vez de diminuir, mas tende a desaparecer quando não praticada. Assim, as desconfianças e a não colaboração tendem a ceder a partir do momento que se intensifica a ação coletiva, a cooperação.

Os sistemas de participação cívica, assim como acontece com as organizações da sociedade civil, as associações e as cooperativas, representam fortalecimento das interações horizontais. Quanto maior o desenvolvimento do engajamento cívico para a discussão e busca de melhoria coletiva, maior o engajamento e maior a probabilidade da cooperação (Putnam, 1996). A probabilidade da ação coletiva se fortalece com o aumento da confiança e a consequente redução dos custos de transação (North, 2018).

O engajamento cívico traz diversos efeitos benéficos secundários que vão além do exercício da cidadania. A participação em ações de interesse coletivo aumenta os custos para o oportunista, pois, põe em risco eventuais benefícios futuros que poderia conquistar com as novas ações em grupo. Criam-se também regras de reciprocidade entre os indivíduos, que melhoram a sua reputação junto ao grupo quando não se descumpre a sua parte na ação coletiva. Melhoram-se os fluxos de informação difundindo-se a reputação dos indivíduos, gerando um ciclo de confiança com a possibilidade de novas cooperações no futuro.

Em regiões onde há menor participação cívica tendem existir relações hierarquizadas, com menor engajamento para a atuação conjunta. Essa estrutura possivelmente cria relações clientelistas, onde a permuta é vertical, com desequilíbrio

das relações. Tais relações tendem minar as organizações grupais, estimulando ações individuais e desconfianças entre os indivíduos. Não se desenvolvem vínculos de reciprocidade, nem experiências de colaboração mútuas. A relação é de patrono e cliente, caracterização pela dependência e não pela reciprocidade, o que facilita os oportunismos e os demais dilemas da ação coletiva. Aqui não se fala da ausência de capital social ou declínio da sua importância, mas na existência de um capital social vinculante, com relação hierarquizada, em contrariedade ao capital social ponte, manifestado pelas relações horizontais e solidárias (Inglehart; Welzel, 2009; Olson, 2015; Putnam, 1996).

Inglehart e Welzel (2009) classificam a confiança em generalizada e íntima ao analisarem as formas de criação de laços sociais. Segundo os autores, a mudança de valores viabilizada pelo desenvolvimento econômico e o surgimento dos direitos pós-materialistas, como no caso do direito à participação política, contribuíram para uma maior integração social, com ampliação de laços sociais (confiança generalizada) que vão além do ciclo familiar, caracterizada pela confiança íntima. Logo, em comunidades mais cívicas, teríamos a ampliação da confiança generalizada com maior probabilidade de cooperação.

Em sua pesquisa, Putnam (1996) buscou explicar o desempenho institucional nas diversas regiões da Itália. Conforme dados coletados na pesquisa, indicou-se que haveria uma tendência de regiões mais cívicas terem uma melhor gestão pública. Haveria um maior zelo, engajamento e confiança entre os cidadãos que se refletia entre os gestores públicos, fomentando-se uma administração mais eficiente e participativa.

Buscando investigar os fatores estruturais fomentadores ou inibidores da cooperação nas três regiões comparadas neste estudo, foram analisados três indicadores de participação cívica: (1) números referentes à abstenção eleitoral em pleitos diferentes; (2) a inscrição como mesário eleitoral voluntário nos pleitos; e (3) o índice de participação nas votações da consulta popular para destinação de verbas pelo governo estadual do Rio Grande do Sul.

A abstenção eleitoral foi considerada um relevante indicador de engajamento cívico porque representa a vontade de participar dos destinos da comunidade pela escolha do governante. Embora por disposição constitucional o comparecimento às urnas seja obrigatório para grande faixa da população, a branda punição para o seu descumprimento, torna tal comparecimento voluntário, na prática. Logo, um maior

comparecimento às urnas tende indicar um maior engajamento cívico dos integrantes das comunidades.

Para o levantamento da abstenção eleitoral nos dez municípios mais populosos das regiões comparadas, consideraram-se pleitos eleitoras anteriores, simultâneos e posteriores à pandemia de COVID-19. A coleta dos números nestes três momentos, para todas as regiões comparadas, teve como objetivo a captação de eventual variação em razão do distanciamento social imposto como medida sanitária durante a pandemia. Os números foram coletados diretamente da base de dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE, 2025) e considerou ao todo cinco turnos de eleições gerais e municipais, conforme turnos e anos indicados nos quadros abaixo.

Nesta primeira tabela, apresentam-se os dados da mesorregião Sudoeste do Rio Grande do Sul, considerando-se apenas os dez municípios mais populosos.

Tabela 7 - Abstenção eleitoral nos municípios da mesorregião Sudoeste do RS

ABSTENÇÃO ELEITORAL NOS 10 MAIORES MUNICÍPIOS DA MESORREGIÃO SUDOESTE DO RS					
Municípios	**Abstenção 2018 1º turno**	**Abstenção 2020 1º turno**	**Abstenção 2022 1º turno**	**Abstenção 2022 2º turno**	**Abstenção 2024 1º turno**
Bagé	22,92%	27,99%	24%	24,28%	27,31%
Uruguaiana	27,35%	33,10%	28%	27,41%	33,79%
Santana do Livramento	27,65%	33,19%	29%	29,16%	33,08%
Alegrete	26,21%	33,22%	27%	26,24%	31,63%
São Borja	26,55%	28,33%	25%	24,51%	27,15%
São Gabriel	25,48%	27,10%	25%	24,68%	27,28%
Dom Pedrito	25,54%	27,76%	26%	25,37%	28,57%
Rosário do Sul	26,52%	30,33%	26%	25,98%	27,32%
Itaqui	26,89%	29,66%	29%	27,99%	32,71%
Quaraí	17,53%	22,72%	23%	21,87%	23,44%
Média da Região	**25,26%**	**29,34%**	**26%**	**25,75%**	**29,23%**

Fonte: Elaborada pelo autor com dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE, 2025)

Na tabela seguinte, apresentam-se os dados da mesorregião Noroeste do Rio Grande do Sul, considerando-se também os dez municípios mais populosos.

Tabela 8 - Abstenção eleitoral nos municípios da mesorregião Noroeste do RS

ABSTENÇÃO ELEITORAL NOS 10 MAIORES MUNICÍPIOS DA MESORREGIÃO NOROESTE DO RS					
Municípios	**Abstenção 2018 1º turno**	**Abstenção 2020 1º turno**	**Abstenção 2022 1º turno**	**Abstenção 2022 2º turno**	**Abstenção 2024 1º turno**
Passo Fundo	18,49%	25,46%	19%	18,60%	24,35%
Erechin	17,73%	21,88%	18%	16,87%	20,79%
Ijuí	18,75%	22,87%	19%	17,79%	21,70%
Santa Rosa	17,41%	19,86%	18%	18,20%	20,53%
Santo Ângelo	22,32%	27,99%	23%	22,02%	26,47%
Carazinho	19,83%	23,09%	20%	18,74%	22,69%
Cruz Alta	22,77%	25,31%	22%	22,13%	24,90%
Marau	16,12%	18,75%	17%	15,62%	17,62%
Panambi	13,01%	18,96%	17%	15,09%	19,63%
São Luiz Gonzaga	25,32%	28,73%	24%	23,78%	25,07%
Média da Região	**19,18%**	**23,29%**	**20%**	**18,88%**	**22,38%**

Fonte: Elaborada pelo autor com dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE, 2025)

Na próxima tabela, apresentam-se os dados da mesorregião oeste de Santa Catarina, considerando-se a amostra dos dez municípios mais populosos.

Tabela 9 - Abstenção eleitoral nos municípios da mesorregião oeste de SC

ABSTENÇÃO ELEITORAL NOS 10 MAIORES MUNICÍPIOS DA MESORREGIÃO OESTE DE SC					
Municípios	**Abstenção 2018 1º turno**	**Abstenção 2020 1º turno**	**Abstenção 2022 1º turno**	**Abstenção 2022 2º turno**	**Abstenção 2024 1º turno**
Chapecó	17,31%	24,18%	17,80%	16,74%	22,57%
Concórdia	17,73%	20,47%	18,15%	16,83%	20,98%
Caçador	21,68%	26,92%	22,32%	21,39%	25,61%
Videira	21,25%	22,87%	20,56%	18,77%	23,93%
Xanxerê	19,61%	25,17%	19,10%	17,72%	19,36%
São Miguel do Oeste	20,18%	24,24%	20,10%	18,67%	24,70%
Fraiburgo	21,43%	23,39%	22,90%	21,34%	19,70%
Xaxim	17,23%	16,30%	16,33%	15,41%	17,73%
Joaçaba	18,42%	22,94%	18,93%	17,76%	22,37%
Maravilha	17,92%	21,34%	18,36%	18,98%	16,39%
Média da Região	**19,28%**	**22,78%**	**19,46%**	**18,36%**	**21,33%**

Fonte: Elaborada pelo autor com dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE, 2025)

Como se pode observar pelos dados constantes das tabelas anteriores, em todos os momentos considerados para a medição, a região Sudoeste do Rio Grande do Sul teve o maior índice de abstenção eleitoral. As regiões do Noroeste gaúcho e do Oeste catarinense mais uma vez apresentaram características muito aproximadas e os seus índices de abstenção ficaram muito próximos. Considerando este indicador, a região Sudoeste apresentou a menor comunidade cívica com o menor engajamento para participar das escolhas dos governantes, seja nas eleições gerais, seja nas eleições municipais. Como se observa pelos dados já levantados nesta pesquisa, as regiões com maior participação cívica, tendo em vista menores índices de abstenção eleitoral, são também as regiões com maior efetividade na cooperação intermunicipal.

Um segundo indicador utilizado neste estudo para medir o engajamento da comunidade cívica nas regiões foi o índice de inscrição voluntária de mesário para atuar nos dias da eleição. Num país de dimensões continentais, estruturar o sistema de votação exige um grande volume de mão de obra. Esta mão de obra organizada para o dia das eleições se realiza de forma convocada pelos juízos eleitorais, ou voluntariamente por manifestação de interesse dos cidadãos junto à Justiça Eleitoral.

O volume de inscrições voluntária para mesários tende a demonstrar um maior envolvimento dos indivíduos para organizar o pleito que define os destinos do país e das comunidades locais. Logo, parece haver uma conexão entre comunidades mais cívicas e maior participação dos mesários voluntários nas eleições.

Os quadros abaixo apresentam os dados sobre o percentual de mesários voluntários nas regiões comparadas. O TSE nos fornece o percentual de mesários convocados e dos mesários que se cadastraram voluntariamente para contribuir com a Justiça Eleitoral no dia das eleições. Os números a seguir apresentados referem-se apenas às inscrições de cidadãos para a participação voluntária. O número que representa a diferença para 100%, diz respeito ao percentual de mesários convocados. Os números foram levantados considerando-se três períodos eleitorais diferentes, compreendendo um pleito eleitoral pré-pandemia, um pleito durante a pandemia e um último dado pós-pandemia.

A tabela a seguir traz o percentual de inscritos voluntariamente para participar como mesário nas eleições, nas mesorregiões Sudoeste e Noroeste do Rio Grande do Sul, considerando-se apenas os dez municípios mais populosos de cada região.

Tabela 10 - Percentual de mesários voluntários nas mesorregiões comparadas do RS

MESÁRIOS VOLUNTÁRIOS NAS REGIÕES ESTUDADAS							
Municípios	**Mesorregião Sudoeste**			**Municípios**	**Mesorregião Noroeste**		
	1º T 2018	**1º T 2020**	**1º T 2024**		**1º T 2018**	**1º T 2020**	**1º T 2024**
Bagé	5%	13%	26%	**Passo Fundo**	13%	15%	25%
Uruguaiana	9%	24%	37%	**Erechin**	25%	29%	31%
Santana Do Livramento	32%	33%	38%	**Ijuí**	41%	57%	55%
Alegrete	14%	26%	37%	**Santa Rosa**	7%	16%	19%
São Borja	8%	20%	29%	**Santo Ângelo**	23%	30%	23%
São Gabriel	6%	13%	23%	**Carazinho**	11%	45%	47%
Dom Pedrito	2%	17%	19%	**Cruz Alta**	16%	28%	29%
Rosário do Sul	4%	5%	12%	**Marau**	21%	38%	36%
Itaqui	37%	48%	40%	**Panambi**	22%	21%	34%
Quaraí	4%	6%	8%	**São Luiz Gonzaga**	35%	40%	46%
MÉDIA	**12%**	**21%**	**27%**		**21%**	**32%**	**35%**

Fonte: Elaborada pelo autor com dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE, 2025)

Como se pode observar pelos dados da tabela, embora tenha ocorrido um crescimento do voluntariado para auxílio à Justiça Eleitoral nos dias de eleição, nas duas regiões comparadas, a região Noroeste desponta com um maior engajamento.

A tabela a seguir traz o percentual de inscritos voluntariamente para participar como mesário nas eleições, realizando uma comparação entre as mesorregiões Sudoeste do Rio Grande do Sul e Oeste de Santa Catarina, utilizando-se da mesma amostra dos dez municípios mais populosos de cada mesorregião.

Tabela 11 - Percentual de mesários voluntários nas mesorregiões Sudoeste/RS e Oeste/SC

MESÁRIOS VOLUNTÁRIOS NAS REGIÕES ESTUDADAS							
Municípios	**Mesorregião Sudoeste RS**			**Municípios**	**Mesorregião Oeste SC**		
	1º T 2018	**1º T 2020**	**1º T 2024**		**1º T 2018**	**1º T 2020**	**1º T 2024**
Bagé	5%	13%	26%	**Chapecó**	18%	19%	76%
Uruguaiana	9%	24%	37%	**Concordia**	12%	12%	36%
Santana Do Livramento	32%	33%	38%	**Caçador**	20%	18%	57%
Alegrete	14%	26%	37%	**Videira**	5%	9%	77%
São Borja	8%	20%	29%	**Xanxerê**	41%	41%	67%
São Gabriel	6%	13%	23%	**São Miguel do Oeste**	17%	15%	65%
Dom Pedrito	2%	17%	19%	**Fraiburgo**	30%	26%	79%
Rosário do Sul	4%	5%	12%	**Xaxim**	20%	30%	52%
Itaqui	37%	48%	40%	**Joaçaba**	13%	14%	70%
Quaraí	4%	6%	8%	**Maravilha**	4%	12%	99%
MÉDIA	**12%**	**21%**	**27%**		**18%**	**20%**	**68%%**

Fonte: Elaborada pelo autor com dados do Tribunal Superior Eleitoral (TSE, 2025)

Os dados coletados mostram a mesma tendência já verificada na comparação anterior, na qual há um aumento do percentual de mesários voluntários em ambas as regiões. No entanto, pode-se observar que a exemplo da comparação anterior, a mesorregião Sudoeste do Rio Grande do Sul possui um menor engajamento que a mesorregião oeste de Santa Catariana.

O maior engajamento como mesários voluntários indica uma cultura de envolvimento horizontal que transcende o âmbito eleitoral, permeando práticas de articulação coletiva. Nas lições de Putnam (1996), essa participação não é mero ato isolado, mas um "treinamento cívico" que reduz desconfianças e facilita a coordenação entre atores locais. No Noroeste gaúcho e no Oeste catarinense, onde o voluntariado eleitoral é mais intenso, observa-se uma tendência à formação de redes de confiança que se estendem às esferas administrativas, fomentando a adesão a ações coletivas institucionais. Já no Sudoeste, o menor percentual de mesários voluntários sinaliza um tecido social menos denso em termos de capital social, o que pode explicar a relativa retração em relação a arranjos cooperativos.

Essa mesma evidência parece se repetir quando analisamos a participação das duas mesorregiões do Rio Grande do Sul nas participações do programa consulta popular. Este programa instituído desde 1998 permite que a população participe diretamente das decisões sobre uma parte dos investimentos e serviços a serem alocados no orçamento do estado. O programa é coordenado pelo Governo do Estado em parceria com os Conselhos Regionais de Desenvolvimento – COREDES, onde a votação para a escolha de projetos se realiza para as 28 regiões do estado. A ideia do programa é que a população das regiões indique os projetos regionais onde haverá a alocação de recursos estaduais.

Para realizar a comparação na participação das votações do programa Consulta Popular, consideramos os votos dos COREDES da mesorregião Noroeste do Rio Grande do sul e dos COREDES do Sudoeste. Para o Noroeste considerou-se os COREDES: Noroeste Colonial, Fronteira Noroeste, Missões, Médio Alto Uruguai e Celeiro. Para o Sudoeste considerou-se os COREDES da campanha e da Fronteira Oeste. Os percentuais abaixo indicados representam o percentual de votantes em relação ao número total de eleitores do COREDE.

Tabela 12 - Percentual de votação no Consulta Popular por COREDES

PERCENTUAL DE VOTAÇÃO NO CONSULTA POPULAR PELOS COREDES				
Mesorregião	**Coredes**	**Consulta 2023**	**Consulta 2024**	**Consulta 2025**
Noroeste	Noroeste Colonial	4,86%	4,33%	6,10%
	Fronteira Noroeste	5,84%	7,77%	7,22%
	Missões	11,10%	11,66%	18,51%
	Médio Alto Uruguai	10,34%	13,81%	26,06%
	Celeiro	14,65%	17,66%	10,73%
	Média	**9,36%**	**11,05%**	**13,72%**
Sudoeste	Campanha	2,46%	1,34%	2,99%
	Fronteira Oeste	1,11%	1,35%	2,77%
	Média	**1,79%**	**1,35%**	**2,88%**

Fonte: Elaborada pelo autor com dados do Consulta Popular (SPGG, 2025)

Os dados levantados, mais uma vez demonstram a intensidade da comunidade cívica do Noroeste gaúcho. Os COREDES do Noroeste, no levantamento realizado nos últimos três anos, figuraram entre os mais participativos do Programa Consulta Popular. A região Sudoeste, por sua vez, embora enfrente uma série de dificuldades socioeconômicas, como visto pelos dados apresentados quando da comparação entre as regiões, o que poderia ser um elemento fomentador da mobilização para a indicação de prioridades de investimentos, possui uma estrutura social com pouca participação cívica e que pouco tem se mobilizado coletivamente.

5.3 Concentração fundiária e cooperação

Visando analisar mais um elemento da estrutura regional que teria o condão de fomentar ou inibir a cooperação intermunicipal nas regiões estudadas, investigou-se a relação entre concentração fundiária e confiança. A literatura tem apontado que a concentração fundiária em determinadas regiões sugere uma estrutura social hierarquizada, que tende a gerar desconfianças e por consequência seria um fator inibidor de ações cooperadas na região, devido ao baixo capital social (Putnam, 1996).

A concentração fundiária estabelece uma estrutura de poder verticalmente hierarquizada que compromete a formação de capital social horizontal, elemento

essencial para a cooperação intermunicipal. Conforme Putnam (1996), regiões com elevado capital social caracterizam-se pela densa teia de associações intermediárias e redes cívicas que promovem engajamento coletivo e reciprocidade entre atores. Em contextos de latifúndio, contudo, essas estruturas tendem a ser capturadas ou controladas pelas elites proprietárias, reduzindo a autonomia organizacional necessária para negociar arranjos cooperativos publicamente legitimados. Nesse cenário, as relações entre atores locais reproduzem dinâmicas de dependência vertical em vez de reciprocidade horizontal, enfraquecendo a capacidade institucional dos municípios para articular-se em torno de objetivos comuns.

A desconfiança institucional que perpassa territórios com concentração fundiária constitui obstáculo fundamental para a cooperação intermunicipal. Putnam (1996) demonstra que a confiança em instituições públicas é pré-requisito para ação coletiva duradoura e que essa confiança decai significativamente em contextos nos quais as elites hegemônicas locais utilizam aparatos municipais como instrumentos de captura privada de recursos. Quando a prefeitura funciona como prolongamento dos interesses de grandes proprietários, municípios resistem a conceder autonomia para arranjos supralocais, instituindo uma dinâmica de isolamento que favorece à apropriação concentrada de benefícios públicos. Esse mecanismo sugere que a baixa cooperação intermunicipal em regiões com grande concentração fundiária não resulta de incapacidade administrativa, mas de racionalidade política enraizada na preservação de estruturas hegemônicas locais.

Além da abordagem anterior, a concentração fundiária e a cooperação podem ser analisadas também sob a perspectiva da teoria da modernização. Assim, a persistência de valores materialistas em territórios estruturados pela concentração fundiária pode constituir fator indicador para resistências à cooperação intermunicipal. Segundo Inglehart e Welzel (2009), a modernização econômica produz gradualmente transição de valores materialistas, centrados em segurança material e acumulação concentrada, para valores pós-materialistas caracterizados por participação política, qualidade de vida e bem-comum. Regiões organizadas em torno de latifúndio e de poucos proprietários perpetuam modo de extração e acumulação concentradas, mantendo populações em hierarquias que privilegiam valores de ordem material, desconfiança interpessoal e de incentivos de compadrio e patronato. Essa configuração cria ambiente cultural pouco propício a arranjos cooperativos, que

demandam visão de longo prazo, confiança recíproca e disposição para compartilhar poder, atributos característicos de sociedades em transição pós-material.

A relação entre desigualdade fundiária extrema e déficit de confiança interpessoal representa mecanismo pelo qual estruturas latifundiárias bloqueiam a modernização cultural necessária à cooperação. Inglehart e Welzel (2009) demonstram que a confiança interpessoal elevada correlaciona-se fortemente com valores pós-materialistas e que essa confiança se deteriora em contextos de desigualdade extrema. A concentração fundiária, ao reproduzir desigualdade estrutural entre classes e ao cristalizar elites políticas resistentes à mudança cultural, inibe endogenamente a transição para o repertório normativo que sustentaria a cooperação intermunicipal. Em contraposição, territórios com estrutura fundiária mais dispersa, como as regiões de agricultura familiar, geram elites políticas mais plurais e populações com maior acesso à educação, condições que se identifica como propulsoras de modernização cultural e, por extensão, de disposição cooperativa.

Assim, visando-se investigar eventual relação entre ação cooperada e a concentração fundiária, foram levantados os dados sobre o tamanho das propriedades rurais nos municípios mais populosos nas três regiões comparadas. A tabela abaixo, utilizando-se dos dados do Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR (INCRA, 2026) indica a concentração dos imóveis com extensão igual ou superior a 500 hectares (ha) nos municípios comparados. Indica-se também o percentual representativo dos imóveis com a referida extensão em relação ao total de imóveis rurais existentes no município. Conforme se pode verificar, o Sudoeste gaúcho apresenta a maior concentração de imóveis com mais de 500 ha.

Tabela 13 - Número dos imóveis rurais com mais de 500 ha nos municípios comparados.

IMÓVEIS RURAIS COM MAIS DE 500 HECTARES					
SUDOESTE RS		**NOROESTE RS**		**OESTE SC**	
Municípios	**Imóveis com mais de 500 ha.**	**Municípios**	**Imóveis com mais de 500 ha.**	**Municípios**	**Imóveis com mais de 500 ha.**
Bagé	440	Passo Fundo	43	Chapecó	4
Uruguaiana	635	Erechim	11	Concordia	6
Santana Do Livramento	594	Ijuí	6	Caçador	36
Alegrete	662	Santa Rosa	0	Videira	0
São Borja	373	Santo Ângelo	1	Xanxerê	5
São Gabriel	485	Carazinho	40	São Miguel do Oeste	0
Dom Pedrito	610	Cruz Alta	95	Fraiburgo	16
Rosário Do Sul	251	Marau	23	Xaxim	0
Itaqui	493	Panambi	18	Joaçaba	1
Quaraí	243	São Luiz Gonzaga	46	Maravilha	2
Total	**4786**		**283**		**70**

Fonte: Elaborada pelo autor com base em dados do SNCR (INCRA, 2026)

Na tabela abaixo apresenta-se a frequência dos imóveis com mais de 500ha nos municípios investigados. A frequência foi obtida pela divisão do número de imóveis rurais com mais de 500 ha pelo número total de imóveis rurais da localidade.

Tabela 14 - Frequência dos imóveis rurais com mais de 500 ha nos municípios comparados.

FREQUÊNCIA DOS IMÓVEIS RURAIS COM MAIS DE 500 HECTARES					
SUDOESTE RS		**NOROESTE RS**		**OESTE SC**	
Municípios	**Frequência**	**Municípios**	**Frequência**	**Municípios**	**Frequência**
Bagé	0,09501	Passo Fundo	0,00911	Chapecó	0,00050
Uruguaiana	0,14574	Erechim	0,00280	Concordia	0,00071
Santana Do Livramento	0,08456	Ijuí	0,00076	Caçador	0,01000
Alegrete	0,07651	Santa Rosa	0,00000	Videira	0,00000
São Borja	0,06884	Santo Ângelo	0,00016	Xanxerê	0,00162
São Gabriel	0,07889	Carazinho	0,01768	São Miguel do Oeste	0,00000
Dom Pedrito	0,11001	Cruz Alta	0,02495	Fraiburgo	0,00832
Rosário Do Sul	0,03996	Marau	0,00455	Xaxim	0,00000
Itaqui	0,17006	Panambi	0,00426	Joaçaba	0,00046
Quaraí	0,08987	São Luiz Gonzaga	0,01100	Maravilha	0,00069

Fonte: Elaborada pelo autor com base em dados do SNCR (INCRA, 2026)

A figura 6, utilizada no tópico onde estudamos a estrutura das mesorregiões comparadas no capítulo 4, apresentou a concentração de pequenas propriedades no Rio Grande do Sul, onde se desenvolve a agricultura familiar. Tal figura corrobora os dados apresentados no quadro acima, o que demonstra que contrariamente à região Sudoeste, o Noroeste gaúcho é caracterizado pela pequena propriedade rural, explorada para a agricultura familiar. A estrutura dos imóveis rurais no oeste catarinense possui características semelhantes ao Noroeste gaúcho, conforme indica os números da tabela acima.

Nestas áreas com menor concentração fundiária, também se encontram as regiões com o maior índice de cooperação intermunicipal, como se demonstrou quando do estudo da concentração dos consórcios intermunicipais, no capítulo 4. Neste ambiente de pequenas e médias propriedades, normalmente se encontram elites mais diversas, com mais associações e cultura cooperativa mais enraizada. Neste contexto, a cooperação é voluntária buscando o atendimento de objetivos comuns, em contrariedade ao ambiente hierarquizado praticado nas regiões de grande concentração fundiária. Neste ambiente cooperativo, visualiza-se o capital social ponte, em contraposição ao capital social vinculante, com relações hierarquizadas (Inglehart e Welzel 2009).

6 PERCEPÇÕES DO AGENTE POLÍTICO E A COOPERAÇÃO NO SUDOESTE DO RIO GRANDE DO SUL

No capítulo três, primeiro foi demonstrada a evolução institucional dos consórcios públicos no Brasil. Em seguida, apresentou-se levantamento sobre suas áreas de atuação, distribuição territorial e principais características dos arranjos cooperativos intermunicipais. Ali já se mostrou que o sul do país possui a maior concentração de consórcios intermunicipais do território nacional e que, embora se tenha uma grande experiência cooperativa na região, esses arranjos não estão distribuídos uniformemente com a mesma efetividade nos territórios dos três estados da região.

No quarto capítulo foi apresentado especificamente a concentração dos consórcios públicos intermunicipais nas mesorregiões Sudoeste e Noroeste do Rio Grande do Sul, além do Oeste catarinense. Ficou demonstrado que embora existam arranjos cooperativos nas três mesorregiões comparadas, o nível de cooperação não é uniforme. O Noroeste gaúcho e o Oeste catarinense apresentam não apenas maior número de consórcios públicos formalizados, mas também possuem um nível de cooperação mais consolidado e efetivo. O Sudoeste gaúcho, que nesta investigação apresentou os piores indicadores socioeconômicos entre as mesorregiões comparadas, possui um arranjo cooperativo que, embora proponha ser multifinalitário, apresenta baixa efetividade cooperativa, conforme demonstrado pelos dados levantados.

Buscando verificar fatores fomentadores ou inibidores da cooperação nas regiões comparadas, no capítulo cinco analisaram-se elementos estruturais visando identificar tendências que explicassem os diferentes níveis de cooperação. Pelos dados levantados, lançando mão dos indicadores referidos no capítulo referido, verificou-se que as formas de capital social (Putnam, 1996) são mais fortes no Noroeste gaúcho e no Oeste catarinense – mesorregiões com consorciamento mais efetivo – do que no Sudoeste gaúcho.

Após análise do fator estrutural como tendencia explicativa da geração de confiança para a cooperação, o presente estudo busca analisar por último, a influência do agente político para a decisão de cooperar ou não. Essa investigação se faz necessária porque mesmo sendo os consórcios públicos um instrumento com potencial de aumentar a capacidade estatal dos municípios para a formulação e

implementação de políticas públicas, a decisão pela cooperação é política. A importância desta análise não se encontra apenas no momento da formalização do consórcio, mas é relevante durante toda a vigência do arranjo cooperativo. Isso porque, tão importante quanto à adesão ao consórcio intermunicipal, é a sua disposição para a efetiva cooperação, evitando-se os chamados dilemas da ação coletiva, como o município carona, onde se adere ao consórcio, mas não se contribui o necessário para o seu desenvolvimento (Olson, 2015). Logo, compreender as percepções do agente político sobre o consorciamento faz com que se compreenda os fatores latentes considerados no momento de decidir ou não pela cooperação (Filomena, 2015).

Para se atingir tal objetivo foi lançado mão de entrevistas com agentes políticos da mesorregião Sudoeste do Rio Grande do Sul, que tiveram um contato mais longo e mais próximo com o CODEPAMPA. Nos próximos tópicos, são descritos: a metodologia adotada nas entrevistas, com as bases da construção do roteiro de entrevista (tópico 6.1); os parâmetros adotados para a seleção dos entrevistados com a indicação dos seus perfis e suas trajetórias (tópico 6.2); a leitura dos entrevistados sobre a cooperação intermunicipal no Sudoeste gaúcho (tópico 6.3); por último, a síntese interpretativa sobre o conteúdo das entrevistas (tópico 6.4)

6.1 Metodologia adotada nas entrevistas e a construção do roteiro

Com o objetivo de captar a percepção dos agentes políticos sobre a cooperação intermunicipal na região Sudoeste, visando identificar eventuais elementos fomentadores ou inibidores da cooperação, utilizou-se entrevista semiestruturada. Nesta técnica de coleta de dados lança-se mão de um roteiro, mas mantém-se a liberdade para serem acrescidas outras indagações, além de esclarecimentos complementares sobre pontos relevantes (Martins; Theóphilo, 2018).

Pelas características desta pesquisa, que coletou anteriormente uma série de dados socioeconômicos sobre as mesorregiões e sobre o nível efetivo de cooperação nos consórcios comparados, esta técnica se mostra mais adequada tendo em vista a maior abertura para esclarecimentos, comparação de dados coletados e até mesmo para a captação de informações latentes nos discursos dos entrevistados.

O roteiro foi construído de modo a nortear uma entrevista mais informal, do tipo conversa, onde se permitiu a intervenção do entrevistador para eventuais

esclarecimentos ou retomada do tema central quando dispersado pelo entrevistado. A criação do roteiro teve como orientação a busca pela percepção dos entrevistados sobre os motivos que levariam os gestores municipais a efetivamente cooperarem ou não para o alcance de objetivos comuns. Primou-se por perguntas abertas que permitissem um maior desenvolvimento das experiências, das subjetividades por parte do agente político (Filomena, 2015), inclusive com relatos de fatos presenciados ou que tomou conhecimento por meio de terceiros. O roteiro tem cinco blocos temáticos de perguntas, nos quais foi permitida a alteração da ordem das perguntas quando se identificava a multiplicidade temática nas respostas dos entrevistados.

O roteiro construído para as entrevistas, em sua íntegra, encontra-se no apêndice A desta pesquisa. Além do roteiro, no apêndice B deste trabalho, encontra-se o caminho/link para acesso aos vídeos (som e imagem) das entrevistas realizadas com os agentes políticos selecionados.

No primeiro bloco do roteiro o objetivo foi conhecer os entrevistados, buscando informações sobre sua formação, trajetória profissional e motivação para ingresso na vida pública. Buscou verificar ainda a sua ligação com organizações da sociedade civil, o que poderia indicar sua inclinação para a vida associativa e consequente maior inclinação para a cooperação na vida pública. Em relação às suas gestões junto aos municípios, os entrevistados foram indagados sobre os desafios da gestão e da região, buscando levar a conversa do campo da trajetória individual para as dinâmicas e relações políticas.

O segundo bloco explorou as dinâmicas regionais e suas relações políticas. O objetivo foi explorar a rede de relações políticas, a confiança e as dinâmicas sociais/culturais da região, utilizando-se uma abordagem indireta e narrativa. Visou-se captar as percepções sobre “como as coisas são” e “como as coisas funcionam” na prática política da região, sem confrontar ou pedir julgamentos diretos.

O terceiro bloco do roteiro visou captar no primeiro momento o conhecimento do agente político sobre a cooperação intermunicipal por meio dos consórcios públicos. Num segundo momento, a exploração da entrevista foi direcionada para a atuação específica do CODEPAMPA e sua importância para a região. Buscou-se explorar a efetividade do consórcio, suas áreas de atuação e pontos fortes e fracos. A experiência dos agentes políticos quanto à gestão do consórcio foi um ponto de destaque, onde se explorou o nível de efetividade de cooperação na região e como poderia ser ampliada.

O quarto bloco buscou atingir o problema central levantado nesta pesquisa, explorando os fatores inibidores e fomentadores da cooperação na região. O objetivo buscado foi captar do agente político, que é o responsável pela formalização do consórcio, sua manutenção e efetividade, quais são em sua visão, os elementos que são decisivos para a cooperação. Durante as entrevistas, os entrevistados foram provocados sobre a baixa cooperação na região e questionados como a atuação do CODEPAMPA poderia ser ampliada. Além disso, procurou-se investigar eventuais dificuldades enfrentadas para a cooperação na região. Buscou-se ainda conhecer se havia agências governamentais ou de associação municipalistas que atuassem para o fomento ao consorciamento.

O quinto, e último bloco, se voltou para a conclusão da entrevista buscando capitar eventuais assuntos não explorados e outras questões que o agente político julgasse importante para a compreensão do tema. Explorou-se também as expectativas para o futuro do consorciamento na região. Esse ponto visou captar a experiência dos agentes durante os períodos que atuaram na gestão do CODEPAMPA, as experiências à frente do Executivo municipal, além das suas reflexões sobre cooperação na região, quais os sentimentos que têm sobre o atual nível de cooperação dos municípios do Sudoeste gaúcho e quais as suas expectativas para os próximos anos.

6.2 Parâmetros adotados para a seleção dos entrevistados, perfil e trajetória

Contrariamente à tendência de se prezar pela quantidade de entrevistados, esta pesquisa privilegiou o aspecto qualitativo da informação e da experiência dos participantes. Os parâmetros observados para a seleção dos entrevistados levaram em consideração dois aspectos tidos por essenciais, quais sejam: dois mandatos à frente do executivo municipal na região e ter participado da gestão do CODEPAMPA.

O primeiro aspecto que considerou o tempo de mandato à frente do Executivo se justifica pelo período necessário para a melhor compreensão da máquina pública municipal, seu funcionamento, carências e limites, além da experiência quanto às redes de interação entre os municípios da região. Um maior tempo de mandato ainda é capaz de fornecer percepções sobre a evolução ou retrocesso nas ações cooperativas entre os entes locais.

O segundo aspecto, voltado à necessidade de atuação na gestão do CODEPAMPA, contribui para a compreensão do funcionamento de um consórcio real, suas dificuldades e limitações. Atuando na gestão do arranjo, o agente político deixa de ter apenas a visão da administração do seu município e passa a ter que pensar em ações regionais de interesses comuns, conhecendo a necessidade dos seus vizinhos e os entraves para a operacionalização da cooperação, em matérias com interesses muitas vezes divergentes.

Considerando tais aspectos, foram selecionados três agentes políticos, chefes do executivo municipal que compõem o CODEPAMPA, com experiência de dois mandatos e que em algum momento integraram a gestão do consórcio. A seleção considerou agentes políticos atualmente em exercício na gestão municipal e ex-prefeitos. Buscou-se ainda selecionar agentes políticos com mandatos em períodos diversos, o que contribui para se captar a percepção sobre a cooperação intermunicipal em diferentes momentos.

A seguir, apresenta-se quadro com a identificação dos agentes políticos selecionados e entrevistados, com a indicação do período do mandato à frente do Executivo municipal, função ocupada no CODEPAMPA, filiação partidária quando do mandato eletivo e codificação para análise das entrevistas.

Quadro 22 - Qualificação dos agentes políticos investigados

AGENTES POLÍTICOS ENTREVISTADOS				
Código	**Nome**	**Mandato como prefeito**	**Função no CODEPAMPA**	**Filiação Partidária**
Agente 1	Leonardo Dicson Sanchez Betin	2021 - 2028[10] - Itaqui/RS	Conselho Fiscal. Anos 2025 e 2026	Partido Liberal - PL
Agente 2	Ronnie Peterson Colpo Mello	2016 – 2024 – Uruguaiana/RS	Presidente no ano de 2024	Partido Progressista - PP
Agente 3	Luís Eduardo Dudu Colombo dos Santos	2009-2016 – Bagé/RS	Presidente nos anos 2015 e 2016. Fundação do Consórcio	Partido dos Trabalhadores - PT

Fonte: Elaborado pelo autor

[10] Mandato em andamento. Até o momento não se tem informações sobre candidatura do agente nas eleições gerais a serem realizadas em outubro de 2026.

O **Agente 1** foi entrevisto em 16 de dezembro de 2025, por videoconferência.

Vindo de família de fora da política, como destacado, saiu de sua cidade natal, Itaqui, para estudar enfermagem. Indagado sobre a sua trajetória, afirmou que a sua aproximação com a política inicia quando teve contato com o serviço público, atuando como enfermeiro em hospital público. Vindo da área da enfermagem, o agente desperta o seu interesse pela política ao perceber os desafios da gestão pública e o quanto a política pode interferir na vida das pessoas. Inicia a sua vida política pela vereança, cumprindo um único mandato. Compreendendo que o parlamento não seria o meio que permitiria uma maior contribuição para a sua comunidade, candidatou-se ao cargo de prefeito do município de Itaqui, sendo eleito em 2020 e se reelegendo com expressiva votação em 2024.

Quando indagado sobre as suas experiências associativas, afirmou ter tido em sua vida pública uma relação muito próxima com associações e entidades coletivas. Desde quando servidor, participava das discussões dos sindicatos. Quando se tornou gestor público, buscou dialogar e criar ações de governo ouvindo as associações e demais entidades. Referiu-se a gestões anteriores, relembrando o quanto as organizações da sociedade civil eram alijadas do debate público e pouco participavam das decisões políticas.

> Sempre me fiz presente. Essa é outra particularidade. A presença frequente nas entidades, nas associações, desde que comecei a trabalhar lá na saúde inicialmente, vinculado mais àquelas áreas da saúde, como conselho de saúde e associação dos idosos. Mas, quando eu ingressei nos trabalhos do Executivo, esse leque obviamente se ampliou. Então, uma marca muito importante do governo, e em especial minha como prefeito, é a presença, é estar nas entidades sempre que convidado. [...] E nós entendemos que muitas delas, em especial, por exemplo, aquelas que também desenvolvem projetos sociais, têm uma parceria, são braços e extensões da prefeitura. E nós percebíamos que o modelo de política de gabinete que historicamente se implantou aqui excluía muito essas entidades, essas associações, que são a base de uma comunidade para a participação no poder público. E hoje a gente trabalha no modelo inverso. Hoje o poder público vai até elas, construiu essa relação de harmonia e parceria. (Agente 1)

O **Agente 2** foi entrevistado em 30 de janeiro de 2026, por videoconferência.

Filho de comerciantes, formou-se em direito custeando os seus estudos por meio do seu trabalho no empreendimento dos pais. Indagado sobre a sua trajetória política, afirmou que concorreu ao cargo de vereador por influência de amigos. Foi eleito vereador em 2008, vindo a ser reeleito para a Câmara Municipal para um mandato sucessivo, em 2012, com uma votação “surpreendente”, como destacou.

Durante o seu mandato na Câmara Municipal, candidatou-se a Deputado Federal no ano de 2014, tendo uma votação considerável na região, mas não logrou êxito em sua eleição. O número de votos na eleição nacional impulsionou o seu desejo para o Executivo municipal. Candidatou-se para a Prefeitura Municipal de Uruguaiana em 2016, vindo a ser eleito e reeleito para mandatos consecutivos.

Sobre a sua relação com a vida associativa, o agente expressou que não teve uma vivência direta em associações e organizações da sociedade civil. Afirmou que sempre teve uma relação de respeito para com elas. Como gestor trabalhou junto a elas no apoio, mas concluiu dizendo que não integrava essas entidades e que, quando convidado, sempre declinou, muitas vezes pela falta de tempo em se dedicar, como referiu nos trechos seguintes.

> Em diretórios acadêmicos da faculdade, por exemplo, até fui jovem líder de turma, aquelas coisas de juventude, mesmo ali de adolescente, mas nunca estive envolvido diretamente. Dentro de qualquer entidade e instituição a que eu fosse, realmente a relação era de proximidade, de muito respeito. Sempre que me chamavam, me convocavam para alguma atividade, eu de pronto comparecia, sempre com muita boa vontade e interesse, mas, diretamente, foram raros os momentos. [...] Por exemplo, no Rotary, foram inúmeros os convites que eu recebi ao longo da vida. Eu sempre agradeci, sempre trabalhei em conjunto com eles, mas sempre acabei declinando porque eu nunca conseguia. É, pelo menos, no meu entendimento.
> Pelas atividades que eu tinha e tenho até os dias de hoje, não conseguia me dedicar da forma que eles merecem; então, diretamente não, mas sempre estive ao lado das mais diferentes entidades e instituições. (Agente 2)

O **Agente 3** foi entrevistado em 26 de fevereiro de 2026, por videoconferência.

Natural de Quaraí e formado em filosofia, iniciou no magistério ainda nos anos de 1980, na rede privada de ensino. Nesse período, integrou a diretoria do Sindicato dos Professores das Escolas Particulares, na segunda Delegacia do interior em Bagé. No início da década de 1990, por meio de concurso público ingressou no ensino público em cadeiras do ensino médio. Sua vida política, com mandato público, inicia em 1996 com a eleição para a Câmara Municipal de Vereadores de Bagé. Foi reeleito como vereador outras duas vezes consecutivas, totalizando 12 anos no parlamento municipal. Em 2008 concorreu à Prefeitura de Bagé, sendo eleito e reeleito em 2012. Durante todos os mandatos, foi filiado ao Partido dos Trabalhadores. Após os mandatos como prefeito, formou-se em Direito e exerceu a Secretaria Executiva do CODEPAMPA por seis anos. Atualmente é professor no magistério estadual em Bagé.

Indagado sobre a sua experiência associativa, relatou que desde cedo integrou movimentos da juventude da Igreja Católica, ressaltando a sua experiência seminarista por cinco anos. Posteriormente, em sua vida docente, integrou os sindicatos da categoria, seja em órgãos de direção, seja na base. Relatou várias experiências em movimentos sociais onde se buscava a implementação de políticas públicas de alcance coletivo. Em diferentes trechos da entrevista relatou experiências diversas com ações voltadas ao coletivo.

> E, depois já formado, então eu comecei a participar, como eu havia te dito, primeiramente no sindicato dos professores das escolas particulares. Depois, ingressando no magistério estadual, a participação efetiva no CEPERS, seja participando em órgãos de direção, seja participando na base da categoria, e, também, tendo muito clara a compreensão de que os movimentos sociais são extremamente importantes no processo de construção do país. Isso aí vale para qualquer nação, não é? E, na época, também como dirigente sindical, eu sempre procurei ter um entendimento da necessidade da integração entre os diferentes. [...] Então, eu sempre procurei ter, dentro de um movimento sindical, essa compreensão de que todas as nossas lutas são comuns, não é? Não podemos nos limitar ao corporativismo de uma única categoria. Então, eu sempre procurei atuar nesse sentido do coletivo enquanto corpo, enquanto sindicato, categoria própria. (Agente 3)

O conhecimento sobre a trajetória dos entrevistados e as suas vivências associativas são importantes para observarmos as suas percepções sobre a ação coletiva institucional (Feiock, 2013). Uma vida associativa já enraizada em sua trajetória, com uma visão voltada a união de forças para a resolução de problemas comuns, tende ser transportada para a vida pública dos agentes quando ocupam cargos públicos (Putnam, 1996). Observando-se os dados das três entrevistas realizadas, considerando-se as experiências dos agentes com a vida associativa, identifica-se um fato relevante. O agente 3, que relatou uma vida associativa com maior envolvimento, com atuação em diversas áreas de ação coletiva, foi o agente, que inclusive, buscou a articulação com os prefeitos da região para a criação do CODEPAMPA, como foi o seu primeiro presidente, conforme narrado em outros trechos das entrevistas.

6.3 Leitura dos entrevistados sobre a cooperação intermunicipal no Sudoeste gaúcho

Neste tópico são analisadas as entrevistas, buscando identificar a visão dos entrevistados sobre a cooperação no Sudoeste gaúcho. A leitura das percepções dos agentes visa, em linhas gerais, identificar os fatores que contribuem para a efetiva

cooperação na região e, por outro lado, quais seriam eventuais elementos inibidores desta cooperação. Para tal missão, busca-se verificar as suas visões sobre as dinâmicas regionais e as relações políticas entre os municípios da região investigada. Em seguida analisa-se especificamente a temática dos consórcios públicos e suas experiências com tais arranjos. Por último, busca-se a percepção central deste estudo, que é captar porque na região Sudoeste ainda se coopera tão pouco.

6.3.1 Percepções sobre as dinâmicas regionais e relações políticas no Sudoeste

Visando compatibilizar a análise das entrevistas com a relevância dos aspectos estruturais e sociais da região investigada, neste ponto das entrevistas a procura foi por compreender do agente como ele vê as dinâmicas regionais e as relações políticas no Sudoeste. A estratégia foi verificar a aproximação das percepções dos agentes e o teorizado em capítulos anteriores sobre as influências das questões estruturais e sociais para a cooperação na região. O fator confiança e a interação nas relações entre gestores da região foi o ponto central visado nas entrevistas.

Indagado sobre as relações entre os municípios, para que contasse a sua percepção sobre se as relações na região seriam mais de cooperação ou de competição, o **Agente 1**, de plano, indicou que o ambiente era de muita competição. Indicou que o próprio município de Itaqui se excluía das discussões e soluções de problemas.

> Eu posso fazer uma avaliação de 2021 para cá, mas o que eu percebia anteriormente a isso é que havia muita competição. Mas eu percebia que o próprio município de Itaqui se autoexcluía desse processo antes de 2021. (Agente 1)

O Agente 1 referiu que houve uma virada depois de 2021, onde o ambiente cooperativo passou a ser a regra. A boa relação de amizade entre a “nova geração” de prefeitos eleitos na região fez a diferença. Também referiu que o ambiente cooperativo da região das Missões e da Serra Gaúcha foi uma inspiração para os gestores da região Sudoeste.

> E, quando eu comecei a participar, logo que assumi aqui, na primeira reunião da AMFRO[11], eu fui muito bem recebido. A imensa maioria dos prefeitos era

[11] Associação dos Municípios da Fronteira Oeste.

> de prefeitos reeleitos, e eles me acolheram de uma maneira muito especial; tenho um carinho enorme por eles. Porque lá não se discute política partidária, discute-se o desenvolvimento da região, e nós fomentamos muito isso: construir relações de desenvolvimento. [...] E essa integração, harmonia e amizade. Aí entra o ponto importante: a amizade entre os prefeitos é em prol de uma comunidade regional. Tem sido muito importante. [...] Nós temos duas regiões hoje no estado do Rio Grande do Sul, que são a região da Serra e aqui a região das Missões. Eles já vêm com um grande legado do trabalho associativo de desenvolvimento regional, pautado na união dos municípios — municípios pequenos que conseguem grandes conquistas graças a essa parceria. Então, é através dessa referência que nós também, aqui como AMFRO, passamos a adotar esse modelo colaborativo e integrativo de união dos municípios para o desenvolvimento da região. Nós já estamos na região mais distante da região metropolitana. Nós somos a região com o menor índice de investimento em infraestrutura em nível estadual e federal. Nós não temos política de investimentos para a industrialização, para a instalação de novas matrizes econômicas. E nós entendemos que, se não houver a união dos municípios, a região empobrece, a região enfraquece. Até porque, e eu cito como um grande exemplo, recentemente nós tivemos a instalação da Havan em Uruguaiana. Pelos critérios específicos da Havan, possivelmente Uruguaiana não conseguiria. Eles conseguiram porque houve um estudo regional em que se avaliaram as potencialidades regionais. (Agente 1)

Ainda falando sobre a evolução desse ambiente cooperativo, referiu que o próprio CODEPAMPA não funcionava efetivamente. As reuniões do Consórcio não visavam a resolução de problemas comuns, funcionavam mais como um local de lamentações. Afirmou que o Consórcio também sofreu um impacto positivo com esse ambiente de maior confiança entre os prefeitos, e o arranjo ganhou mais efetividade.

> Eu acredito que, de 2015, quando houve o surgimento oficial do consórcio, até 2022 — vamos colocar em 2022 —, ele existia, era um movimento importante, mas não tinha amadurecido como deveria. Talvez por não receber a devida importância, talvez por não se ter o olhar da vantajosidade dos benefícios regionais que um consórcio traria. Acho que, de 2022 para 2023, ele teve uma curva muito positiva no quesito de sua profissionalização, porque, até então, o consórcio servia para lamentações e para dividir problemas. Mas ele ainda não tinha esse viés de desenvolvimento regional mesmo. Era mais um — não vou dizer muro das lamentações —, mas era mais dividir problemas e não buscar soluções. [...] Eu posso citar um exemplo em 2021. Nós fizemos uma grande reunião no consórcio, em Alegrete. A Caixa apresentou uma proposta de solução, mas eu percebi que aquela reunião de 2021 foi pouco efetiva, porque todos nós apresentamos um problema. A Caixa apresentou uma possibilidade e, a partir dali, ficou muito do interesse de cada um, para quem quisesse conversar com a Caixa e quem não quisesse. Nós acabamos buscando uma solução individual; fomos através de um fundo internacional, que é o fundo francês, por intermédio do BRDE. Avançamos, implantamos e nos tornamos o primeiro município 100% LED. Só que aquilo também nos serviu de lição para provocarmos o consórcio sobre a real finalidade dele. Se seria só um momento para que empresas fossem apresentar soluções ou se nós trabalharíamos de forma articulada para construir soluções para os municípios. E essa provocação foi importante, porque, de lá para cá, foram inseridos servidores. O consórcio passou a contratar serviços de assessoria jurídica e técnica, e passou a mudar a sua metodologia de trabalho, para não somente aderir a atas de medicamentos — que era basicamente isso. Claro, atas de medicamentos talvez sejam um

> dos principais problemas de compras dos municípios, mas não é somente esse; um consórcio tem um potencial ainda maior e, de lá para cá, desde 2022, percebem-se alguns avanços. Hoje, o nosso consórcio nos traz, inclusive, treinamentos e apresentação de entidades. Hoje, nós temos um suporte jurídico através do nosso consórcio, o que é muito positivo também para os nossos setores de licitação, e isso é importante. [...] Nós tínhamos municípios que queriam sair do consórcio porque entendiam que pagavam por algo que não trazia nenhum benefício. E, hoje, a gente está no caminho inverso. [...] nós passamos a ter acesso a bens e insumos para os quais temos dificuldade também. Então, nós começamos a ter um resultado prático do consórcio do Pampa, que mudou a metodologia de trabalho. Hoje, ele atende ao seu requisito, que é fomentar compras para gerar economicidade e desenvolvimento aos municípios que dele fazem parte. (Agente 1)

Os trechos da fala do agente entrevistado reforçam o já levantado por Putnam (1996), onde afirma que uma maior aproximação social tende a gerar mais confiança, viabilizando um ambiente cooperativo. Pela descrição do agente 1, foi no momento de maior aproximação entre os gestores municipais, nos idos de 2022 e 2023, que o próprio arranjo cooperativo começou a atender a sua missão de desenvolvimento regional.

Essa visão cooperativa dos prefeitos eleitos nos últimos anos, fica bem descrita quando o agente relata um evento de apoio mútuo entre os municípios e destaca a confiança numa futura retribuição. Embora, mais uma vez, reforce que isso não era a regra no passado.

> E ajudar as cidades vizinhas também é um papel nosso. [...] Cada prefeito que se vire? não. [...] Há pouco tempo, eu emprestei uma ambulância para a prefeitura de Uruguaiana. Eu também tive dificuldade de ambulância no passado e eu sei qual é a agonia que é para o prefeito ter alguém hospitalizado com uma transferência e não ter uma ambulância. Então, isso no passado não acontecia, porque se olhava só para o próprio umbigo. E, hoje, eu sei que, quando eu estendo a mão para a prefeitura de Uruguaiana, para a prefeitura da Barra, quando eu precisar deles — e a gente precisa com frequência —, eu vou poder contar. E essa política de amizade, de companheirismo, de bom relacionamento. (Agente 1)

Relatando as relações de poder na região e falando de políticas partidárias, o Agente 1 fala de ruptura e mudança de cultura. Em sua leitura, a região apresenta características do coronelismo e era muito claro o revanchismo político partidário. Em sua leitura, isso dificultava o diálogo e a cooperação. Um outro ponto levantado foi a questão político-partidária entre os atuais gestores. Segundo o agente, neste novo ambiente cooperativo, a filiação partidária não seria um empecilho para a ação coletiva. A ideia do desenvolvimento regional estaria acima de questões partidárias,

no trecho da entrevista abaixo destacado, chega a relatar experiências colaborativas entre agentes de esquerda e de direita.

> Na nossa região aqui, nós falamos muito — e é algo que ofende alguns políticos mais tradicionais — sobre a questão do coronelismo. Aqui, nós tínhamos uma política muito enraizada nesses primórdios, na qual havia o revanchismo político-partidário e o não “sentar” à mesa de discussões quando havia divergências partidárias. [...] E esse amadurecimento, acho que o termo chave é o amadurecimento regional, ele passa muito por isso. Nós não vamos discutir, por exemplo, numa AMFRO, em especial no CODEPAMPA, se a cidade é de esquerda, de centro, de direita, ou as decisões do prefeito, ou como ele conduz a sua cidade. [...] O que nós discutimos, de fato, no consórcio e nas associações, é gestão. É justamente o termo gestão, desenvolvimento e essa colaboração. Eu vou te citar um exemplo: se nós fôssemos trabalhar especificamente por políticas ideológicas, nós temos, por exemplo, o prefeito da Barra [do Quaraí]. Ele, em nível de bandeira partidária, ideologicamente, é de esquerda. [...] E eu sou de direita, e ele é um dos prefeitos com quem eu tenho uma maior afinidade de trabalho. Inclusive, temos parcerias recentemente; eu o recebi aqui para falar de desenvolvimento de infraestrutura. Nós temos troca de colaboração em engenharia; ele desenvolveu uma praça lá, e nós também aderimos a um modelo semelhante. (Agente 1)

O **Agente 2** também ressaltou em sua entrevista uma atuação isolada dos municípios da região em períodos anteriores. Lembrou de um fato presenciado em Brasília, onde um ex-prefeito de Uruguaiana estava sozinho com dificuldades de acessar gestores do governo federal. Assim como já referido pelo Agente 1, fez menção que essa postura colaborativa na região é um fenômeno recente, que viveu em seus mandatos essa fase de amizade e aproximação entre os prefeitos da região. Destacou a visão deste grupo de gestores em prestigiar o desenvolvimento regional, em detrimento de posturas anteriores, onde o objetivo exclusivo era a defesa dos interesses locais. Destacou, citando exemplos inspiradores, a força que outras regiões demonstram em suas ações cooperativas, onde soluções para problemas regionais eram defendidos em massa por gestores do nordeste e do sudeste. No recorte da entrevista abaixo, o agente reconhece que embora se esteja criando uma cultura de cooperação, esse é um fenômeno que leva tempo para se consolidar e vai precisar de continuidade.

> E eu tive uma péssima experiência ainda quando vereador, porque — e eu só falo no bom sentido —, sem nos combinarmos, já que a relação realmente era muito ruim na época entre o Legislativo e o Executivo, eu encontrei o prefeito da época de Uruguaiana, em Brasília, batendo cabeça, literalmente sozinho. E aquilo me marcou muito. E eu pensei: no dia em que eu for para o Executivo e tiver a oportunidade de trabalhar as questões regionais, eu vou procurar fazer amizade, acima de tudo, com os prefeitos. E foi o que

> aconteceu. Muitos se tornaram grandes amigos meus, pessoas por quem a gente tem um carinho enorme, torcendo pelo sucesso um do outro. Então, além de fazer amizade com eles, a gente começou a entender que tudo o que diz respeito à Fronteira Oeste praticamente diz respeito a todos os municípios. Pois os problemas de Uruguaiana, dadas as proporções, são os mesmos problemas de Itaqui, os mesmos problemas de Quaraí, de Alegrete, e assim sucessivamente. Então, a gente se uniu e começou a fazer agendas conjuntas em Brasília. [...] É claro que isso leva muito tempo, requer muito tempo e uma sequência. Aqueles prefeitos que, amanhã ou depois, porventura, sucederem aos que estão hoje têm que entender que isso é uma política pública; que não adianta os municípios se isolarem com os seus problemas, porque os problemas vão resistir sempre. [...] Porque o Nordeste tem essa característica, tem esse entendimento. Eles chegam lá, por vezes, com 40, 50 prefeitos. É assim com São Paulo, é assim com o Paraná. E a gente aqui no cantinho, no extremo oeste do Rio Grande do Sul. A gente fica se apequenando e querendo resolver as coisas de forma isolada, e acaba fazendo com que os problemas só aumentem. Então, isso, em nível regional, foi uma política e é uma visão diferente, que é mérito de todos os prefeitos desse período em que eu estive. (Agente 2)

O Agente 2 ratifica a percepção do Agente 1 quando relata que as relações de proximidade, amizade, trazem mais confiança e favorecem a ação coletiva (Olson, 2015). Outra característica regional referida pelo agente foi a baixa participação social. Relembrou de uma audiência pública em que ele convocou, enquanto vereador, para as discussões sobre a retomada dos voos no aeroporto de Uruguaiana. Foi lembrado que em tal audiência não se tinha nem dez participantes. Esse registro na entrevista, corrobora com os dados levantados sobre comunidade cívica nesta pesquisa, onde buscou se demonstrar o nível de participação cívica nas três regiões investigadas. Conforme os dados levantados, a região Sudoeste possui uma baixa partição social na vida política (quando comparado com outras regiões), portanto, nas decisões de interesse da comunidade. Essa tendência de baixo interesse pelos assuntos coletivos, tem uma grande probabilidade de ser um fator inibidor da cooperação, cuja ideia é a soma de esforços para a resolução de problemas comuns (Putnam, 1996).

> [...] gosto de pegar um exemplo para mim; me marcou muito. Eu lembro, em 2013, eu era vereador, e a gente propôs uma audiência pública na época. A discussão era para possibilitar a retomada dos voos do Aeroporto Rubem Berta, de Uruguaiana. Para mim, o aeroporto, a aviação, é a maior ferramenta de desenvolvimento. [...] Porque algumas pessoas debochavam de nós: 'O Ronny está propondo uma reunião que não vai levar a absolutamente nada.' E aquela audiência foi uma audiência vazia, praticamente. Se tinha 10 pessoas naquela audiência, foi muito. [...] A verdade é essa, não tinha ninguém, não tinha nem entidade se fazendo representada lá. São as mágoas que a gente carrega, mas espero que essas pessoas, se porventura não mudaram até hoje, aprendam um pouquinho e entendam que a participação delas, por mais singela que seja, e por mais que elas discordem, muitas vezes questionem, abracem a ideia, vão junto. (Agente 2)

Sobre relações políticas partidárias, o Agente 2 afirmou igualmente ao Agente 1, que este fator não se mostrou relevante como fator inibidor para as relações de cooperação entre os municípios. Afirmou ter atuado com gestores de várias colorações partidárias e nunca percebeu resistências por ideologias.

O **Agente 3**, em diversos pontos da entrevista ressaltou aspectos importantes da dinâmica regional. Já partiu do pressuposto que o desenvolvimento local é um espelho do desenvolvimento regional. Tanto é que em seu primeiro mandato formulou um plano de desenvolvimento regional com alguns eixos. Referiu, no entanto, assim como também foi ressaltado pelos Agentes 1 e 2, que as relações entre os chefes do executivo eram muito fragmentadas e pontuais, quando dos seus mandados à frente do Executivo municipal. Afirmou não ter a percepção de competição entre os municípios, mas de relações muito isoladas e com baixa efetividade.

> [...] O que deu para observar, Edimar, eram relações entre os executivos de maneira muito pontual e muito fragmentada. [...] nós aqui tínhamos uma relação muito precária e com baixíssimo grau de resultados. Não dá para dizer que se estabelecia algum tipo de competição, mas uma relação muito isolada, muito isolada do ponto de vista territorial. (Agente 3)

Embora não tenha presenciado esse ambiente de disputa no seu período à frente da gestão municipal, referindo apenas ao isolamento dos municípios, fez referência à formação e ocupação do território do Sudoeste. Lembrou da questão cultural da região, que durante a história foi um território de disputas. Fez uma comparação sobre a cultura da região Noroeste, lembrando da formação do seu povo e da forma de ocupação do território, referindo que foi formado num ambiente cooperativo.

> Eu acredito que isso é consequência exatamente dessa formação histórica e cultural. Por conta disso, se nós formos olhar ali, a formação histórica e cultural dessas outras regiões do estado do Rio Grande do Sul é uma outra. Primeiro, eles têm a proximidade física. Eles têm ali aquele traço cultural da formação já daquele povo, mesmo da cooperação. Pega a nossa colonização italiana aqui no estado: a turma chegava ali, a primeira coisa era a igreja e o centro do salão comunitário. [...] As cooperativas, enfim. Então, está ali na história, na memória. Nós com uma outra formação, uma formação histórico-cultural do conflito, da disputa pelo território, não é? Essa distância geográfica também, com certeza, acaba acentuando mais esse aspecto, não é? (Agente 3)

Indagado sobre se as filiações partidárias seriam um entreve para a atuação conjunta, afirmou que de modo geral não via tal problema. O que se percebia claramente era a falta de articulação entre os municípios da região. Reforçou que a

atuação pontual dos municípios era um empecilho para o desenvolvimento, pois, entende que o desenvolvimento ou é regional ou não é desenvolvimento. Foi lembrado pelo entrevistado que na época buscou-se inicialmente montar um escritório com alguns gestores da região para mapear ações conjuntas, pois não se localizou nenhum processo integrativo na região. Esse escritório conjunto foi o embrião do CODEPAMPA, com essa ideia de integrar municípios que pouco se comunicavam.

> Nesse escritório, nós não identificamos nenhum processo integrativo entre os municípios. Nós até olhávamos ali para a região de Santa Maria, para a região do Alto Uruguai. Para a região do centro do estado, nordeste do estado, nós identificamos tantas associações com um dinamismo muito grande. [...] E as nossas associações para esta região com baixa vitalidade, assim como a experiência de consórcios públicos em outras regiões com um bom nível de intervenção. (Agente 3)

O Agente informa que a necessidade de articulação para que os municípios cooperassem para o desenvolvimento regional surge num momento em que observam a peculiaridade econômica da região e concluem, na analogia feita pelo entrevistado, que nesta região o raio caiu duas vezes. O primeiro raio seria a localização em região de fronteira, onde o desenvolvimento brasileiro nunca esteve presente. O segundo raio, seria o movimento de desenvolvimento do Rio Grande do Sul, com a perda de protagonismo de municípios da região da metade sul e a direção do desenvolvimento voltado para o nordeste do Estado.

> Nessa região, o raio caiu duas vezes. Bom, como que o raio caiu duas vezes? Primeiro, porque nós todos éramos municípios de faixa de fronteira. E a faixa de fronteira brasileira, não apenas a faixa de fronteira gaúcha, ela é aquele espaço do país de onde o desenvolvimento não se aproximou. [...] O segundo raio que caiu é que nós somos a região do estado do Rio Grande do Sul de onde o desenvolvimento se afastou. Se o desenvolvimento nacional não chegou, o desenvolvimento estadual se afastou. Porque nós tivemos o nosso período áureo, não é? Barra do Quaraí, Uruguaiana, São Borja, Quaraí. Se pegarmos importantes períodos da história do Brasil, Bagé também. Eram municípios de protagonismo econômico no cenário estadual e, após sucessivas etapas do desenvolvimento do Rio Grande do Sul e do Brasil, esse desenvolvimento migrou especialmente para a região nordeste do Rio Grande do Sul. (Agente 3)

Essa leitura é interessante e reforça o já levantado por meio de dados quando se comparou as três regiões. O primeiro raio, que é a localização em região de fronteira, embora tenha conexão com a dificuldade de desenvolvimento, não é um forte fator explicativo por si só. Isso porque, as outras regiões aqui comparadas também estão localizadas em regiões de fronteira, e apresentam uma interessante

diversidade econômica, além de bons índices de desenvolvimento econômico. O segundo raio, que seria o afastamento do desenvolvimento econômico do Estado para outras regiões, poderia explicar em parte o fenômeno do fraco desenvolvimento da região, mas na verdade pode ser consequência e não causa. Fatores como a baixa diversidade econômica da região e a estrutura fundiária do território, somado ao modo de uso da terra, são fatores talvez, com maiores influências para o baixo desenvolvimento socioeconômico do Sudoeste que a localização em região de fronteira. Inclusive, essa estrutura tende a contribuir para a verticalização de relações sociais, sendo um fator inibidor para a cooperação entre municípios (Inglehart; Welzel, 2009), contribuindo para o isolamento das gestões municipais, tão apontado pelos três agentes entrevistados.

6.3.2 A percepção dos agentes sobre a atuação do CODEPAMPA e dos fatores fomentadores e inibidores da cooperação

Neste ponto, explorou-se o conhecimento e as experiências dos agentes quanto ao CODEPAMPA. O objetivo foi captar eventuais entraves, possibilidades e avanços do consórcio, buscando compreender os seus potenciais para o aumento de capacidade estatal dos municípios e suas dificuldades para a efetividade da cooperação na região. Buscou-se ainda captar na fala dos agentes eventuais fatores estruturais e políticos que fomentem a cooperação ou de alguma forma inibam a atuação conjunta intergovernamental.

Indagado sobre a baixa efetividade cooperativa do CODEPAMPA, o **Agente 1** imediatamente se referiu à falta de estrutura do consórcio. Reconheceu que com o tamanho da estrutura de pessoal, que perdura desde a sua criação, o consórcio não teria condições de atender aos seus objetivos. Repetiu que durante muito tempo o consórcio foi um ambiente apenas de lamentações, sem efetividade para a resolução dos problemas comuns. Lembrou que neste período, o consórcio simplesmente aderia a atas de registro de preços de outros consórcios maiores, pois não tinha estrutura de pessoal para realizar as suas próprias licitações.

Observou também que o consórcio não recebia apoio estrutural das prefeituras e não havia uma real integração entre as estruturas administrativas dos municípios e o CODEPAMPA. Repetiu algumas vezes uma expressão emblemática: "o prefeito participava do consórcio, a prefeitura não”. Essa expressão resume essa falta de

integração e efetiva cooperação entre estruturas administrativas dos municípios e a estrutura do arranjo. Na visão do agente, essa falta de conexão e articulação entre os municípios e o consórcio inviabilizava estratégias conjuntas, onde o CODEPAMPA não conhecia as prioridades dos municípios, e os municípios não se sentiam atendidos adequadamente pelo consórcio. Essa reflexão do agente expõe que, apesar de haver formalmente um arranjo cooperativo na região, a falta de articulação e efetivo envolvimento dos municípios eram fatores inibidores para a efetividade da cooperação.

> Eu acho que o principal entrave ainda é estrutural. Nós temos poucas equipes; na visão anterior, tínhamos exclusivamente um ou dois servidores cedidos. E agora, para este ano, e em especial para o próximo ano, a gente vai perceber uma grande diferença: a incorporação de novos servidores e de novas assessorias, para que a gente possa torná-lo mais célere e mais objetivo. Porque, por exemplo, no CODEPAMPA, nós tínhamos um modelo de apenas aderir a licitações de outros consórcios. [...] Nós tínhamos uma equipe, acho que de apenas dois funcionários, e a gente sabe que dois funcionários não vão conseguir trazer resultado. [...] E como vamos desenvolver um consórcio se, internamente, cada setor de licitação trabalha de forma individual? [...] Porque não dá, cada vez que o município ia fazer um trabalho, a equipe de licitação não sabia, não sabia como fazer. Por quê? Porque havia esse distanciamento dos setores. Era apenas o prefeito que participava do consórcio, e não a prefeitura. Agora, eu acho que talvez seja um termo importante: os prefeitos participavam dos consórcios. Hoje, as prefeituras passaram a participar. (Agente 1)

O Agente 1 manifesta uma mudança de paradigma nos últimos anos e é esperançoso sobre o futuro do consórcio. Em sua visão, essa aproximação entre as prefeituras e o CODEPAMPA, iniciada nos últimos anos, vai permitir uma maior articulação e uma maior integração com ganhos para a ampliação da cooperação na região. Ressaltou a recente articulação entre os municípios da região e o CODEPAMPA para a viabilização do projeto de construção do Hospital Regional em Uruguaiana. Na visão do agente, essa articulação para a resolução de problemas comuns, tendo o consórcio como instrumento viabilizador, reflete essa mudança de paradigma.

> [...] nós aderimos a um problema regional, que é a questão do hospital regional aqui da UNIPAMPA. Há um ano se discute como operacionalizar o projeto. O governo federal diz que não tem recursos para o projeto, que não tem como viabilizá-lo nesse primeiro momento. E nós chegamos, através de reuniões, através das assessorias, à conclusão de que nós tínhamos a solução ali, através do consórcio. O consórcio captou recursos junto com a UNIPAMPA, cada município vai aportar um recurso também, e o consórcio vai operacionalizar o processo licitatório do projeto. (Agente 1)

Num segundo momento, o agente foi indagado sobre o que motivaria ou afastaria um gestor municipal da cooperação com outros municípios. O objetivo foi captar percepções do agente, que decide pela cooperação ou não, de quais elementos ele julgava relevantes no momento de decidir pela ação coletiva por meio dos consórcios. Buscava-se, em resumo, captar quais as vantagens e desvantagens de um consórcio na visão do gestor municipal.

O Agente 1 foi direto ao afirmar que em sua visão, a economicidade nas compras com a redução de custos é o principal atrativo. Insumos que não se teria acesso atuando sozinho, com preços menores e mais eficiência na aquisição de bens e serviços são importantes fatores quando se considera aderir a consórcios. Ressaltou ainda, a importância do apoio técnico-jurídico fornecido pelos consórcios e se referiu a orientações levadas aos municípios sobre entendimentos da justiça e do Tribunal de Contas, o que dava mais segurança para a atuação do gestor.

Mas para o Agente 1, um dos grandes benefícios dos consórcios públicos é o espaço de diálogo, de interação entre os municípios, onde se compartilham problemas locais e se discutem soluções. É o consórcio como um lugar de circulação de ideias e de discussões para a resolução de problemas comuns (Galvão, 2020). No trecho abaixo, refere que as reuniões do CODEPAMPA em diferentes cidades da região, aproxima os gestores e passa uma visão real dos problemas regionais.

> [...] O consórcio também é uma oportunidade de integrar os municípios, de dividir as suas fragilidades. De se poder levar também os seus anseios e buscar dividir esse fardo que é a gestão pública municipal. Por mais que não seja a prioridade do consórcio, muitas das suas demandas surgem através das lamentações. [...] Foi através do consórcio, da discussão dos problemas que cada município tinha com seus lixões, com seus resíduos, que os municípios conseguiram ver como outros municípios estavam trabalhando essa temática e mudar a sua metodologia licitatória, trazendo economia e melhoria para os serviços. [...] E essa integração regional também é consolidada porque cada prefeito tem a sua rotina, tem o seu dia a dia, e a gente tira pelo menos uma vez no mês para ir lá discutir, deliberar, conhecer realidades, ver como cada cidade vem enfrentando esses problemas. (Agente 1)

Em diversos trechos da sua entrevista, o Agente 1 referiu as dificuldades de atuação conjunta em razão das distâncias entre as sedes dos municípios da região. Em sua fala, não indicou como um fator que inviabilizasse a cooperação, mas referiu que para a implementação de algumas políticas públicas, tais distâncias seriam um fator dificultador. Deu como exemplo o tratamento dos resíduos sólidos pelos

municípios. Para este tipo de ação, as distâncias funcionam como um inibidor para definição dos aterros comuns e do deslocamento dos resíduos.

A questão da autonomia municipal e sua eventual perda de protagonismo em razão da atuação dos consórcios foi uma indagação que exigiu um maior desenvolvimento por parte do agente. Em sua visão, embora existam vaidades e até tenha existido na região, disputas por protagonismo com gestores competindo pela presidência do CODEPAMPA, mesmo quando não se visava uma gestão efetiva e o objetivo era apenas o status, não concluiu pela concorrência entre os municípios e o consórcio como um fator inibidor para a cooperação. Afirmou que hoje há uma cobrança dos próprios prefeitos para que os gestores tenham uma atuação efetiva para o desenvolvimento do Consórcio, e não o considerem apenas uma função com status. Mais uma vez referiu que o espírito coletivo que vem sendo buscado pelo atual grupo de prefeitos, tem atraído, inclusive, novos municípios para conhecerem o CODEPAMPA, com manifestações de intenção de uma futura adesão ao consórcio.

> Mas a gente sabe que o próprio consórcio do Pampa, no passado, era mais uma disputa de poder regional: 'Ah, eu quero ser o presidente, eu quero ser o vice-presidente', para ter, talvez, um status, e não se via um resultado através desse consórcio. Dizia-se: 'Eu sou o presidente do consórcio do Pampa'. Tá, mas e o consórcio faz o quê? Muitas vezes, nós não tínhamos sequer resultado. [...] Hoje, a gente acaba fazendo o inverso. Até pela quantidade de demanda que o consórcio tem e pela cobrança que os prefeitos têm, a gente, por vezes, acaba numa mesa de discussão onde se procura sempre a franqueza dos prefeitos para verificar se vão ter disponibilidade para assumir o compromisso, para mobilizar a sua equipe, para buscar soluções, para que o consórcio do Pampa não seja uma confraria de amigos do prefeito. (Agente 1)

O Agente 1 ainda se manifestou sobre o eventual movimento de associações ou federações de municípios, e do próprio governo do estado, buscando fomentar a atuação consorciada na região. Como visto na revisão de literatura, temos algumas experiências na própria região Sul, onde o fomento de associações e/ou federações de municípios foram cruciais para a cooperação intermunicipal (Abrucio; Filippim; Dieguez, 2013b). Em sua fala, o agente afirma que não tem visto ações de fomento ao consorciamento na região, seja por parte de associações ou federações de municípios, ou até mesmo pelo governo do estado. Referiu que apenas a Caixa Econômica Federal tem linhas de crédito e políticas específicas para os consórcios. Afirmou-se ainda que os consórcios são quem tem buscado oportunidades e indicou

que a própria burocracia e a ação dos órgãos de controle, citando especificamente o Tribunal de Contas, tem sido fatores inibidores.

Apesar de visualizar alguns fatores que dificultam a cooperação, como visto nos trechos destacados acima, o Agente 1 é otimista quanto ao futuro do consórcio. Falou diversas vezes sobre o amadurecimento da cooperação na região e concluiu afirmando que com a continuidade da proximidade entre os gestores, esse espírito de amizade tenderia a fomentar as ações conjuntas, permitindo a resolução de problemas comuns.

O **Agente 2**, ex-presidente do CODEPAMPA, foi indagado incialmente sobre a atuação do consórcio, e quais seriam os entraves e o caminho para uma efetiva cooperação na região. Inicialmente falou do contexto da nossa federação, onde há uma má distribuição tributária e os municípios além de poucos recursos, vem sendo sobrecarregados com diversos serviços públicos que lhe foram atribuídos. Citou dificuldades na saúde pública e na educação como exemplos de orçamentos insuficientes. E, neste contexto, entende que uma forma de minimizar esse aperto dos municípios seria a cooperação por meio dos consórcios públicos.

> Os municípios estão cada vez mais sobrecarregados; os municípios estão cada vez mais abarcando para si responsabilidades que, até alguns anos atrás, não eram suas. [...] Essa má distribuição tributária está sufocando cada vez mais os municípios. [...] E a saúde não é diferente. Os repasses estão a cada dia menores. E isso vai fazendo com que a gente tenha que achar novas alternativas. (Agente 2)

Ao se referir ao consórcio como uma importante alternativa para a superação de dificuldades estruturais e financeira dos municípios, ressaltou a necessidade de um consórcio bem estruturado. Adentrando ao tema sobre a efetividade do CODEPAMPA, referiu que o consórcio até poucos anos atrás era semiamador, conseguindo apenas aderir a atas de outros consórcios e comprar alguma coisa na área da saúde. Essa foi uma constatação também feita pelo Agente 1, quando tratou da efetividade da cooperação na região. Tais informações são corroboradas pelos números de licitações e recursos financeiros movimentados no consórcio nos últimos anos, conforme levantado quando analisamos o nível de efetividade do CODEPAMPA. No trecho abaixo, além de ressaltar as dificuldades do consórcio e os recentes avanços, também referiu a dificuldade do tempo de mandato, entendendo como insuficiente um ano na gestão.

> [...] sendo muito honesto, sendo muito transparente, o nosso consórcio, até uns anos atrás, era semiamador. Tinha uma pessoa ali à frente que pegava atas de outros consórcios, aplicava no nosso e se fazia. E, mal e mal, a gente conseguia adquirir alguma coisa em termos de saúde e medicamentos, que é o que vem sendo até o dia de hoje. [...] Foi quando eu assumi; ali a gente estava bem entusiasmado, bem empolgado, mas um ano passa voando. Isso talvez seja outra coisa que a gente tenha que rever: talvez deixar um presidente pelo menos por dois anos, para que ele possa ter um tempo suficiente para colocar em prática o desejo de todos. [...] Agora me parece que, além da questão da saúde e dos medicamentos, que eram a única coisa que se conseguia fazer, já se consegue avançar pensando, por exemplo, em horas-máquina. [...] Devemos começar a pensar em um consórcio que nos dê condições de fazer investimentos em educação e segurança também, na compra de equipamentos, assim como na área da cultura e do esporte. Claro que aí é um sonho, talvez um pouquinho distante. (Agente 2)

Refletindo sobre a otimização do CODEPAMPA, afirmou que os prefeitos devem mudar a mentalidade e entender que os aportes mensais para o consórcio devem ser encarados como investimento e não como gasto. Assim, como já referido pelo Agente 1, entende como necessária uma aproximação entre a burocracia dos municípios e a estrutura do consórcio.

Em trecho da entrevista, respondendo sobre eventuais entraves para a cooperação, o Agente 2 referiu que os consórcios deveriam ter um regramento diferenciado das regras exigidas para os municípios. Entende que as regras e os entendimentos dos Tribunais de Contas são entreves para o crescimento dos consórcios e que regras mais flexíveis, com aproximação da própria iniciativa privada, poderiam facilitar a cooperação intergovernamental.

Indagado sobre se as associações municipalistas, ou se até mesmo o governo do estado fomentava o consorciamento nas regiões, o agente respondeu negativamente. Afirmou que pelo período em que passou na prefeitura de Uruguaiana, não viu tais entidades falarem de consórcio. O entrevistado reforça o já referido pelo Agente 1, quando informou que as associações e as federações de municípios não têm a prática, no Rio Grande do Sul, do fomento ao consorciamento.

> A própria FAMURS deveria ser a principal fomentadora disso, a verdade é essa. Eu não quero fazer injustiça aqui, mas, nos anos em que fui prefeito, muito pouco se falou dentro da FAMURS sobre consórcio. (Agente 2)

Ainda falando dos entraves ao efetivo desenvolvimento do CODEPAMPA, reforçou a necessidade da integração das prefeituras com o Consórcio. Sugeriu a criação de pontos focais nas prefeituras para atuarem diretamente com a estrutura do

consórcio, viabilizando o alinhamento de ações e fortalecendo a estrutura do arranjo cooperativo. Defendeu ainda a criação de planejamento para a atuação do consórcio, criando-se uma espécie de plano plurianual para a definição de ações, áreas a serem atendidas e metas para serem alcançadas. Por isso, defende um mandato maior na gestão do consórcio, para que se dê tempo planejar e executar as ações.

Indagado sobre o que mais estimularia o gestor municipal a cooperar, e por outro lado, o que inibiria tal cooperação, o agente de plano se manifestou que a falta de resultado é o principal fator inibidor. Reiterou que a participação e aproximação dos prefeitos tem facilitado a ação coletiva, mas a falta de resultados, de efetividade do consórcio, ainda é vista como o principal fator de desestímulo para uma cooperação mais efetiva.

> [...] Mas o que desestimula é a falta de entrega de resultados. [...] As coisas, aos poucos, estão mudando, e a gente espera realmente que os próximos passos sejam passos importantes para que o consórcio, assim como outros, funcione efetivamente. [...] Não é como outros entregam, mas, pelo menos, para os prefeitos começarem a ver resultados. É isso. (Agente 2)

O Agente 2 tem uma visão otimista do CODEPAMPA e em seu entendimento a cooperação tende a aumentar na região com o desenvolvimento de outros projetos. Defendeu que a temática tem que estar presente nos fóruns entre os gestores da região para que o consórcio ganhe cada vez mais visibilidade e utilidade. Para se desenvolver estruturalmente, o agente entende que o consórcio tem que se aproximar de outros arranjos existentes na região central, por exemplo. Referiu que se precisa buscar as boas experiências já existentes para se replicar no CODEPAMPA.

Indagado se as diferentes filiações partidárias dos prefeitos da região poderiam de alguma forma inibir a cooperação, o Agente foi direto ao dizer que não. Que há respeito e boa convivência, o que se busca é a entrega para as suas comunidades. Essa reflexão sobre filiação partidária, afirmando que não há influência, foi a mesma feita pelo Agente 1. Sobre uma eventual competição entre o consórcio e a prefeitura, com disputa pelas entregas, foi indagado se tal fato seria um fator inibidor para a cooperação, e se o agente poderia deixar de cooperar para não ser ofuscado pelo consórcio. De plano o Agente afirmou que não, e que o consórcio funciona como um potencializador das políticas públicas do município, e, portanto, o gestor fatura politicamente com as ações promovidas pelo consórcio.

> [...] eu penso justamente o contrário, pois hoje eu não entrego mais porque a nossa prefeitura não tem capacidade suficiente de fazer todos os encaminhamentos num curto espaço de tempo para garantir as entregas na saúde, na educação, na segurança e na infraestrutura. [...] O consórcio, pelo contrário, vai te dar condições de trabalho, e o resultado vai aparecer. Quem vai faturar é o prefeito de cada cidade. (Agente 2)

O **Agente 3**, ao ser indagado sobre o nível de cooperação e efetividade do CODEPAMPA, relembrou o objetivo da criação: a soma de esforços para o desenvolvimento regional. O Agente relembra que a interação entre os municípios era muito pontual, e neste aspecto o consórcio teve uma efetividade, pois, aproximou os gestores. A principal efetividade do consórcio, segundo o Agente, está na mudança de cultura na região, na aproximação entre os gestores para pensar o desenvolvimento.

> Volto ainda àquele primeiro momento, à primeira observação, que para mim é a central, a principal: os gestores estarem integrados e se relacionando. Essa é a primeira grande mudança comportamental. [...] Então, consolidou-se essa relação, essa familiaridade, essa relação da maior camaradagem que você percebe entre os prefeitos. (Agente 3)

Refletindo especificamente sobre a ação do consórcio, já que além de presidente foi secretário executivo por alguns anos, concluiu que a falta de estrutura do arranjo foi, e talvez ainda seja, um dos grandes entraves. Lembrou que realmente durante muitos anos, o consórcio se resumia a realizar compras de medicamentos para os municípios integrantes do arranjo. E tais compras não eram realizadas pela própria estrutura do consórcio, mas sim como carona em um grande consórcio da região metropolitana.

Em sua fala, deixou claro que essa falta de efetividade, de cooperação em outras áreas, se deveu durante a maior parte da existência do Consórcio à sua estrutura administrativa precária. Defendeu que durante muito tempo a saída era aderir a atas de registro de preços de outros consórcios pela ausência de uma estrutura de pessoal própria do consórcio. Esta constatação do Agente 3, que foi um dos articuladores para a criação do consórcio e o acompanhou por vários anos, corrobora o já afirmado pelos agentes anteriores, quando afirmaram que o baixo nível de efetividade do consórcio é reflexo, em grande parte, da sua pequena e insuficiente estrutura administrativa.

Ainda analisando a efetividade do CODEPAMPA e a necessidade de se avançar para uma maior cooperação em outras áreas, referiu da importância da

criação na estrutura do Consórcio, do Conselho Político. Segundo o Agente, tal conselho foi idealizado ainda na fase de criação do consórcio, e que por questões que não consegue explicar, não foi concretizado. Para o entrevistado, o conselho seria importante para a discussão de ideias, onde se traria a visão de outros atores da região, como a academia, o empresariado, os sindicatos, entre outros. Essa soma da visão dos diferentes, segundo o agente, poderia contribuir para o avanço do arranjo.

> Eu acredito que a grande lacuna — e a grande tarefa, enfim, dos gestores atuais, não é? — seria essa de compor o conselho político da instituição, que seria o olhar das diferentes instituições para a região. (Agente 3)

Ainda se referindo à baixa efetividade do consórcio, lembrou que essa pequena estrutura administrativa do arranjo é reflexo dos valores que são transferidos pelos municípios para os consórcios, o contrato de rateio. Segundo o agente, uma ampliação da atuação do consórcio, aumentando a sua efetividade, vai depender do entendimento e do envolvimento dos municípios aumentando os repasses. O Agente lembrou que durante a sua atuação na secretaria executiva do consórcio, não percebeu resistência quando se fez necessário alguma ampliação de repasses. Mas confessou que não teve grandes ampliações enquanto atuou na gestão do arranjo.

Indagado sobre se as diferenças ideológicas e as diversas filiações partidárias entre os prefeitos da região seriam um entrave para a cooperação, o Agente 3, somou-se aos outros dois agentes entrevistados, concluindo que não via interferências. Para o agente, apesar das diferenças, havia um ambiente de respeito e uma compreensão geral de que se deveria haver a união de esforços para se promover o desenvolvimento da região.

> E essa questão que tu levantaste dos diferentes partidos, isso foi uma dinâmica muito interessante, porque, em cada lugar a que nós íamos motivando e explicando o motivo da criação do consórcio, nós sempre tínhamos uma última lâmina. Era a seguinte — agora não lembro quantos partidos, mas dizia-se: 'tantos partidos e uma ideia, uma ideia: o desenvolvimento do Pampa gaúcho'. Vigorou muito bem essa lógica da integração entre os diferentes partidos. Nós chegamos a observar, por exemplo, que, em alguns consórcios municipais, estabelecia-se o rodízio de gestores considerando o partido político. O nosso consórcio nunca levou em consideração esse aspecto, nunca. [...] Então, não ocorreram barreiras do ponto de vista ideológico-partidário. (Agente 3)

Foi indagado ao Agente sobre eventual fomento ao consorciamento por parte do governo do estado ou por parte das associações municipalistas. O agente respondeu reconhecendo que nem o governo estadual nem as associações funcionam como agência de fomento à cooperação. Explicou que as associações se preocupam com a articulação política, a integração entre os gestores para a captação de recursos e outros pleitos políticos, mas durante sua gestão à frente da prefeitura de Bagé, nunca presenciou esse debate na região. Até referiu que ouviu falar que teria tido uma reunião em que tinha se falado num consórcio grande, não tinha esse cunho regional, mas que nunca mais ouviu falar nada a respeito.

Refletindo sobre os desafios do consórcio e das necessidades para a sua maior efetividade, e o que se poderia implementar para o consórcio ser um impulsionador do desenvolvimento, o Agente 3 referiu da necessidade de um plano de desenvolvimento. Essa necessidade também foi referida pelo Agente 2, quando se referiu a um plano de desenvolvimento com metas a serem atingidas em determinado período. O Agente 3 informou que ainda no início do consórcio se teve essa ideia. Que tinha que ser um plano de desenvolvimento construído com a participação de atores locais, com uma metodologia científica.

> [...] De um plano de desenvolvimento, mas como um processo com metodologia científica, vamos dizer assim, com metodologia apropriada. [...] E com esse aspecto participativo, ouvindo e tendo a participação dos atores locais — sejam os empreendedores, seja a cidadania, em todas as áreas —, essa talvez seja uma das questões mais centrais para que você possa entender a região, entender e projetar o desenvolvimento e, com isso, dialogar com as outras esferas que nós temos: dialogar com a esfera estadual, dialogar com o governo federal. (Agente 3)

O Agente refletiu ainda sobre outra necessidade da região Sudoeste, que seria um avanço quanto a criação de um arranjo binacional. Conforme lembrou, a nossa legislação sobre consórcio não prevê a possibilidade do consorciamento com outros entes transnacionais. Lembrou ainda que a realidade do Sudoeste gaúcho é muito semelhante aos vizinhos argentinos e uruguaios, e que um arranjo binacional poderia resolver problemas comuns da fronteira. Deu exemplo lembrando de arranjos cooperativos da região da Galícia, onde Espanha e Portugal firmaram arranjos cooperativos binacionais e criaram uma área de governança para a formulação e implementação de políticas públicas.

> [...] O que nós temos na região da Espanha e de Portugal, na região da Galícia, onde eles criaram uma governança binacional entre os municípios fronteiriços. Em 2014, eu tive a oportunidade de participar de uma missão do governo federal brasileiro, na qual representei a Frente Nacional de Prefeitos. [...] Ali, temos o mesmo desenho que nós temos aqui na fronteira: Brasil, Uruguai e Argentina. Ali era a região periférica do desenvolvimento espanhol e a região periférica do desenvolvimento português. [...] Aí, o que eles fizeram? Fizeram esse processo de articulação binacional entre os municípios daquela região. É claro que eles foram favorecidos por toda a política da União Europeia, de integração. E, então, eles fizeram como se fosse um consórcio também, mas criaram uma governança. (Agente 3)

6.4 Breve síntese das entrevistas

Como foi observando durante a pesquisa, não há apenas um elemento decisivo para o fomento ou a inibição da cooperação. Embora já se vislumbrasse todo o potencial dos consórcios públicos para o desenvolvimento regional, o que ficou muito claro com a literatura trazida neste trabalho, compreender a visão do agente político foi fundamental. As entrevistas agregam a este trabalho a visão daquele que decide pela cooperação, e que é o responsável em última análise pelo nível da cooperação e a efetividade do arranjo (Filomena, 2015).

Ao iniciar as entrevistas pela compreensão da trajetória dos agentes, ainda que brevemente, se permitiu compreender as suas formações e o ambiente em que se forjou o político. Os conhecimentos e a forma como o agente compreende o mundo perpassa da esfera privada para a gestão pública (Putnam, 1996), e isso foi identificável quando tratamos com os entrevistados sobre as suas experiências associativas.

Em uma escala de vida associativa entre os entrevistados, poderíamos afirmar que o Agente 3 e o Agente 1 (nesta ordem) possuíram maiores experiências associativas, mesmo antes dos seus ingressos na vida política. O Agente 2, embora tenha externalizado respeito e apoio às entidades associativas, declarou que não possuiu uma vivência como integrante de organizações da sociedade civil. Na análise das entrevistas, apareceu de forma muito acentuada como estas experiências associativas foram incorporadas aos seus governos e a forma como pensam a cooperação intermunicipal na região.

O Agente 1 e o Agente 3, por exemplo, apresentaram como uma das principais funções e vantagens do CODEPAMPA na região, a superação do isolamento dos municípios e a criação da cultura da cooperação em diversas áreas, até mesmo nos casos não atendidos pelo consórcio. O Agente 3 referiu que uma das principais lacunas do consórcio seria a não instituição do conselho político, que funcionaria como um grande fórum de debates e inovação, com a participação de diversos setores da sociedade construindo as bases da cooperação. O Agente 1 referiu que em diversos

momentos do seu mandato à frente da prefeitura, reuniu entidades da sociedade civil para a construção de políticas públicas e defendeu as reuniões do CODEPAMPA como este ambiente para discussão de políticas de desenvolvimento regional.

Ao se tratar sobre as dinâmicas regionais e se haveria no Sudoeste um ambiente de mais competição que cooperação, os três agentes concordaram que a cultura na região tem peculiaridades que a diferencia de regiões onde a cooperação é mais presente. O Agente 3 chegou a fazer uma alusão histórica relembrando que a metade sul do estado sempre foi um ambiente de disputa territorial. Os Agentes 1 e 2 se referiram a práticas pouco integrativas e de não muita proximidade em gestões anteriores.

Ao se tratar especificamente da cooperação na região Sudoeste, os três agentes retrataram o isolamento e a pouca integração entre os municípios até poucos anos atrás. O Agente 3, que foi gestor municipal em uma época mais distante, afirmou que com a criação do arranjo percebeu uma primeira aproximação com as reuniões itinerantes do consórcio, mas não se manifestou sobre o atual cenário cooperativo, até porque está fora da gestão municipal há vários anos. Os Agentes 1 e 2, com gestões mais recentes na região, afirmaram que a maior integração entre os municípios e o consequente espírito cooperativo só vieram a ganhar força nos últimos três ou quatro anos, quando uma amizade e proximidade entre os prefeitos teriam gerado uma maior confiança, culminando com uma maior vontade de cooperar.

Indagados sobre a cooperação em outras regiões do Rio Grande do Sul, todos os agentes se referiram à região Noroeste, centro do estado e Serra Gaúcha como exemplos de ação conjunta entre os municípios. Todos eles lembraram de momentos de reuniões em Brasília, onde tais regiões compareciam com grande número de prefeitos imbuídos da resolução de problemas comuns da região. O Agente 2, falando da baixa cooperação na região em outros momentos, relembrou de encontrar um ex-prefeito de Uruguaiana sozinho em Brasília, sem conseguir acesso à Ministérios para levar os seus pleitos.

A diversidade de filiações partidárias na região, foram tidas pelos três entrevistados como um fator irrelevante para uma maior ou menor integração. Desde o início das articulações para a criação do consórcio, como lembrado pelo Agente 3, como no atual bom cenário de aproximação entre os gestores da região, como referido pelos Agentes 1 e 2, há um respeito e um sentimento coletivo de necessidade de desenvolvimento da região.

Sobre as distâncias entre as sedes dos municípios, os três Agentes afirmaram ser um dificultador para diversas ações integradas, principalmente para queles casos em que se exigiam integração de estrutura, como o caso de resíduos sólidos. Mas nenhum deles entendeu que a distância seria um inibidor da cooperação de forma geral. Foram dados vários exemplos de ações coletivas que vem sendo realizadas pelo Consórcio ou poderiam vir a ser feitas de forma cooperada. Em suas falas é

possível identificar que se referiam a serviços ou compras que não exigiam proximidades territoriais.

Quando indagados sobre a efetividade da cooperação por meio do CODEPAMPA, os três agentes reconheceram que ainda há uma timidez na cooperação. Em todas as entrevistas, eles apontaram a falta de estrutura administrativa do consórcio como um fator limitador para se dar mais efetividade ao arranjo. Os Agentes 1 e 2 trataram especificamente da necessidade da maior integração entre as estruturas administrativas dos municípios e do consórcio. O Agente 3 refletiu que a estrutura do consórcio sempre foi deficitária, por isso, durante muito tempo ele, Consórcio, atuou apenas na compra de medicamentos por meio de adesão ao procedimento licitatório de outros consórcios maiores.

Os Agentes 2 e 3 manifestaram que para uma maior evolução da cooperação na região por meio do CODEPAMPA, faz-se necessário um planejamento de médio e longo prazo. O Agente 2, chegou a comparar a necessidade de um plano de desenvolvimento com cumprimento de metas para o consórcio, com o plano plurianual, exigido nas três esferas de governo. O Agente 3 também se refere à necessidade de um plano de desenvolvimento com uma metodologia adequada, mas construída com a participação de entidades de diversos setores da região.

Sobre as perspectivas para o desenvolvimento regional e o aprofundamento da cooperação por meio do CODEPAMPA, os três agentes se mostraram otimistas. Os Agentes 1 e 2, em suas respostas, apesar de identificarem a necessidade de avanços para o consórcio, focaram no quanto o CODEPAMPA tem se desenvolvido nos últimos anos e o quanto pode contribuir para o desenvolvimento da região. O Agente 3, ao final da entrevista chamou a atenção para os potenciais da região e o quanto o Consórcio poderá explorar tais potenciais. O agente concluiu refletindo sobre a necessidade de uma integração, inclusive, transfronteiriça, onde o consórcio contemplaria as cidades gêmeas, viabilizando uma verdadeira integração regional. Citou como exemplo, consórcios criados na Europa, mais especificamente na região da Galícia, com a integração entre cidades da Espanha e de Portugal.

Quadro 23 – Síntese categorizada das entrevistas

Agente Político (Município)	Trajetória e Perfil Associativo	Fomentadores da Cooperação	Inibidores da Cooperação
Agente 1 (Itaqui)	**Formação:** Enfermagem. **Política:** Vereador (1x), Prefeito (2x). **Perfil Associativo:** Alto (sindicatos/saúde). Valoriza gestão participativa com entidades locais.	- Amizade e confiança mútua (nova geração). - Economicidade e ganho de escala nas compras. - Assessoria técnica/jurídica do consórcio. - Espaço integrado de diálogo.	- Herança cultural de coronelismo e vaidades. - Estrutura de pessoal deficitária no consórcio. - Distâncias geográficas dificultando a logística. - Burocracia de órgãos de controle (TCE).
Agente 2 (Uruguaiana)	**Formação:** Direito. **Política:** Vereador (2x), Prefeito (2x). **Perfil Associativo:** Baixo. Foco pragmático na entrega de resultados, sem participação direta em entidades.	- União para superar limitações financeiras. - Profissionalização recente do arranjo. - Resultados práticos que potencializam a gestão do prefeito.	- Baixa participação cívica da sociedade. - Amadorismo histórico (apenas adesão a atas). - Tempo curto do mandato de presidência (1 ano). - Visão de prefeitos de que o rateio é gasto (e não investimento).
Agente 3 (Bagé)	**Formação:** Filosofia e Direito. **Política:** Vereador (3x), Prefeito (2x). Sec. Executivo CODEPAMPA (6 anos). **Perfil Associativo:** Muito Alto (sindicatos, igreja, base).	- Quebra do isolamento e mudança cultural. - Necessidade de plano de desenvolvimento científico. - Potencial para arranjos binacionais (integração de fronteira).	- Cultura histórica de conflito por território. - Baixos valores de rateio repassados. - Falta de um "Conselho Político" unindo diversos setores da sociedade.

Convergências Encontradas (Unanimidades)

- **Ideologia Partidária Neutra:** Todos concordam que diferenças partidárias e ideológicas NÃO são inibidores para a cooperação atual na região.
- **Gargalo Estrutural:** O amadorismo histórico e a falta de quadro técnico próprio e fortalecido do CODEPAMPA foram apontados como o principal obstáculo prático (limitando-se por muito tempo a caronas em atas de medicamentos).
- **O Fator Confiança:** O fortalecimento das relações de amizade e proximidade (capital social) entre a "nova geração" de prefeitos foi o principal motor recente para fomentar ações conjuntas.
- **Ausência Indutora:** Não há percepção de fomento ativo à cooperação por parte do Governo do Estado ou de associações municipalistas (como a FAMURS).

Divergências e Nuances Apontadas

- **O Papel da Sociedade Civil:** Agentes 1 e 3 (que possuem alta vida associativa prévia) veem a participação de conselhos, sindicatos e entidades como *fomentadores fundamentais*. O Agente 2, em contraste, foca na eficácia gerencial do consórcio para obras e compras (visão pragmática), apontando a falta de interesse cívico geral.
- **Origem da Dificuldade Cultural:** O Agente 3 associa a resistência à cooperação à formação histórica da região (disputa territorial e fronteiras bélicas). Os Agentes 1 e 2 atribuem o histórico isolacionista mais ao "coronelismo", vaidades políticas locais e disputas por status em gestões recentes.
- **Soluções para Efetividade:** Enquanto o Agente 2 foca na ampliação do mandato do presidente do consórcio para garantir continuidade, o Agente 3 defende um conselho participativo amplo e arranjos transfronteiriços, e o Agente 1 pede a integração dos pontos focais técnicos das prefeituras.

Fonte: Elaborado pelo autor

A análise das entrevistas revela que a cooperação intermunicipal na mesorregião sudoeste do Rio Grande do Sul vivencia um período de transição paradigmática. Historicamente marcada pelo isolacionismo, seja por raízes de disputas territoriais ou por traços de revanchismo político, a região encontra agora, na construção de vínculos de confiança e amizade entre os atuais gestores, o seu principal motor fomentador. Como demonstrado no quadro síntese, há um consenso de que as divergências ideológicas e partidárias não são um obstáculo, sendo sobrepostas pela urgência do desenvolvimento regional unificado. No entanto, essa nova vontade política coletiva ainda esbarra no principal gargalo convergente apontado pelos agentes: a fragilidade estrutural e administrativa do CODEPAMPA. Fica evidente que a superação do amadorismo histórico e a efetiva integração burocrática entre as prefeituras e o consórcio são premissas básicas para que o arranjo deixe de ser apenas um aderente de atas e passe a entregar resultados mais complexos.

Por outro lado, as nuances e divergências captadas confirmam a premissa teórica de que a trajetória e a formação do agente político influenciam a sua percepção sobre a governança e a ação coletiva. Gestores com mais intensa vida associativa prévia enxergam a participação da sociedade civil e a criação de conselhos consultivos como elementos indispensáveis para o sucesso e a legitimidade da cooperação, enquanto perfis com trajetórias menos vinculadas a movimentos sociais priorizam a eficácia gerencial pragmática e a adequação institucional dos mandatos. Conclui-se, portanto, que para consolidar os atuais avanços cooperativos, impedindo que eles dependam exclusivamente das boas relações interpessoais e temporárias dos atuais prefeitos, faz-se necessária a institucionalização dessas práticas. Isso exige a formulação de um planejamento regional de longo prazo que contemple tanto a qualificação técnica do consórcio quanto a inserção de diferentes atores locais, transformando o CODEPAMPA no verdadeiro articulador do desenvolvimento sustentável do Sudoeste gaúcho.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como escopo central a análise da cooperação intermunicipal na mesorregião Sudoeste do Rio Grande do Sul, orientando-se pelo objetivo de identificar os fatores institucionais e contextuais que atuam como inibidores ou fomentadores da ação coletiva entre os entes locais. O problema de pesquisa originou-se da constatação empírica de que a referida mesorregião abriga apenas um consórcio voltado ao desenvolvimento regional (o CODEPAMPA), o qual, a despeito de sua relevância, tem demonstrado uma atuação incipiente e consideravelmente inferior quando contrastado com o desempenho de consórcios intermunicipais sediados em regiões de características aproximadas.

No intuito de fundamentar essa investigação, a pesquisa inicialmente promoveu uma ampla revisão de literatura sobre a evolução do federalismo e da cooperação interfederativa no Brasil. Essa etapa buscou mapear a natureza dos arranjos colaborativos preexistentes à Lei dos Consórcios Públicos e delimitar as áreas de maior propensão à formação de redes consorciais. A análise dos marcos regulatórios demonstrou que a referida legislação representou um ponto de inflexão, ao conferir segurança jurídica, reduzir os custos de transação e, consequentemente, alavancar substancialmente a formalização de consórcios intermunicipais no território nacional. Tal fenômeno é evidenciado pela duplicação do número de arranjos na década subsequente à sua promulgação.

Avançando para o diagnóstico territorial da cooperação, o estudo realizou um extenso levantamento quantitativo sobre a distribuição e o perfil do consorciamento no Brasil, evidenciando zonas de alta densidade colaborativa em contraposição a verdadeiros "vácuos cooperativos". Os dados atestam que a região Sudeste concentra o maior número de sedes consorciais, seguida pela região Sul. Historicamente, essa concentração no Sudeste remonta às primeiras experiências pioneiras de arranjos cooperativos no país, o que corrobora a tese de que a tradição associativa prévia retroalimenta o nível de integração intermunicipal contemporâneo. No tocante à região Sul, observou-se que os estados do Paraná e de Santa Catarina sediam um número absoluto superior de consórcios em relação ao Rio Grande do Sul, embora a taxa de adesão dos municípios da região a, pelo menos, um consórcio público mantenha-se expressivamente alta.

O mapeamento revelou, adicionalmente, que o campo da saúde consolida-se como o eixo hegemônico da cooperação, seguido pelos serviços de saneamento básico e pela gestão ambiental. A predominância do setor sanitário espelha a trajetória histórica das políticas de interdependência intergovernamental no país, caracterizada pela existência pretérita de consórcios informais desde a primeira metade do século XX. Ademais, constatou-se que os municípios de pequeno porte (definidos, para os fins deste estudo, como entes com contingente populacional inferior a cinquenta mil habitantes) compõem a esmagadora maioria (aproximadamente 90%) do escopo de associados aos consórcios. Nesses contextos, os consórcios de natureza multifinalitária destacam-se como os mais atrativos, presumivelmente por oferecerem aos governos locais acesso simultâneo a um leque diversificado de bens e serviços públicos, otimizando os arranjos administrativos.

Um dos pilares estruturantes deste trabalho foi a execução de um estudo comparado delineado para contrastar a dinâmica cooperativa do Sudoeste gaúcho com a observada nas mesorregiões do Noroeste do Rio Grande do Sul e do Oeste de Santa Catarina. O diagnóstico revelou uma assimetria gritante: enquanto as mesorregiões do Noroeste gaúcha e Oeste catarinense ostentam uma teia densa de consórcios intermunicipais formalizados e plenamente operantes, o Sudoeste abriga unicamente o CODEPAMPA. Para além do baixo índice de arranjos formalizados, o Sudoeste despontou com os piores indicadores de efetividade cooperativa.

Partindo da premissa de que a mera declaração de objetivos estatutários não assegura eficácia, a pesquisa adotou métricas objetivas para aferir a capacidade administrativa e a efetividade da cooperação. O CODEPAMPA foi pareado analiticamente com o Consórcio Intermunicipal do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (CISA, sediado em Ijuí/RS) e com o Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Econômico, Social e Meio Ambiente (CIDEMA, sediado em Chapecó/SC). A mensuração da efetividade fundamentou-se em três critérios centrais: (a) atratividade institucional (capacidade de agregar novos consorciados); (b) volume operacional (movimentação de compras e serviços via lançamento de editais licitatórios); e (c) lastro financeiro (fluxo consolidado de receitas e despesas).

A triangulação metodológica destes critérios foi categórica ao posicionar o CODEPAMPA como o consórcio de menor efetividade entre os pares comparados, apresentando déficit em todas as variáveis. Constatou-se que o arranjo gaúcho tem enfrentado barreiras severas na atração e na consolidação de novos municípios

consorciados ou parceiros; o quantitativo de processos licitatórios executados é inexpressivo face aos volumes operados pelos demais; e a sua modesta movimentação financeira reflete fielmente a baixa efetividade da ação conjunta na mesorregião Sudoeste.

Em face da constatação empírica da baixa coesão consorcial do Sudoeste, a pesquisa desdobrou-se na análise rigorosa dos condicionantes estruturais, socioculturais e políticos dessas mesorregiões, visando decodificar fatores que pudessem indicar as razões de tal isolacionismo. Procedeu-se à verificação do perfil socioeconômico, demográfico e territorial, além de indicadores essenciais referentes ao adensamento associativo, à participação cívica e ao grau de concentração fundiária, variáveis apontadas pela teoria do capital social como potenciais indicadores do comportamento cooperativo.

Os dados expuseram um cenário de dualidade marcante. O Noroeste do Rio Grande do Sul e o Oeste de Santa Catarina, polos de alta densidade cooperativa, compartilham perfis socioeconômicos congêneres: ostentam trajetórias recentes de crescimento demográfico e bases produtivas alicerçadas em matrizes de pequena propriedade e vigorosa inserção da agricultura familiar. Em oposição diametral, o Sudoeste gaúcho se depara com a estagnação (ou mesmo retração) populacional na última década, uma estrutura produtiva de reduzida complexidade e um modelo econômico rural calcado no latifúndio e nas monoculturas. Estatisticamente, demonstra-se que o Sudoeste detém a maior concentração de propriedades rurais com área superior a 500 hectares, configurando uma disparidade substancial frente à malha fundiária das outras regiões.

A avaliação dos indicadores de capital social revelou aderência e correspondência com o panorama estrutural delineado. As mesorregiões do Noroeste gaúcho e Oeste catarinense exibiram métricas de associativismo e de engajamento da comunidade cívica significativamente mais robustas e pujantes em comparação às cifras encontradas no Sudoeste.

Sob uma ótica puramente racionalista e instrumental, a acentuada vulnerabilidade socioeconômica do Sudoeste indicaria que, em tese, a cooperação intermunicipal surgiria como o imperativo lógico e imediato de sobrevivência administrativa (esforço conjunto ante a escassez). Ocorre que, como os resultados atestam de maneira contundente, a questão socioeconomica de uma região não representa, isoladamente, um estímulo indutor para a cooperação

intergovernamental. Observou-se, com razoábilidade empírica, que os condicionantes socioculturais e contextuais, conceituados pelo neoinstitucionalismo como *instituições informais* (North, 2018), exercem forte influência e determinam a capacidade ou incapacidade local para a ação coletiva. Em outras palavras, territórios permeados por elevada densidade cívica, tradição associativa e bases produtivas assentadas em arranjos horizontais de trabalho (agricultura familiar) nutrem níveis orgânicos superiores de confiança social interpessoal. Esta confiança capilariza-se, inevitavelmente, para a esfera público-institucional, germinando o terreno para a materialização efetiva da cooperação intermunicipal e a redução das assimetrias de poder.

Essa interpretação encontrou eco e foi materialmente endossada pelo material qualitativo colhido a partir das entrevistas com os agentes políticos (prefeitos e ex-prefeitos) do Sudoeste. A percepção homogênea entre os entrevistados retrata um território historicamente marcado mais por lógicas de disputa hegemônica, rivalidade regional e fragmentação do que por práticas colaborativas; o isolacionismo gerencial figurou por décadas como a *práxis* administrativa hegemônica no Sudoeste. Revelou-se, de forma contraintuitiva ao senso comum, que as eventuais divergências de matriz ideológico-partidária não consistem no principal veto ao consorciamento, assim como a extensão das distâncias geográficas entre as sedes municipais configura, na melhor das hipóteses, um obstáculo logístico superável, e não o impeditivo fundamental. Os gestores convalidaram empiricamente a leitura extraída dos dados quantitativos: a anomia e a baixa participação da população na teia cívica encontram correspondência na retração do setor público. Foi enfatizado que as recentes iniciativas de aproximação interpessoal entre os mandatários, baseadas no pragmatismo e no enfraquecimento do "revanchismo" partidário, operaram como vetor primário de geração de confiança inicial, pré-requisito irrenunciável à construção das agendas coletivas.

Os agentes entrevistados, sem exceções, concebem teoricamente o modelo de consórcios como a plataforma indispensável de ampliação de capacidade estatal com vistas à superação dos crônicos déficits de implementação de políticas e entrega de serviços. Contudo, em uma dimensão ainda mais inovadora, a pesquisa de campo desnudou que, na região Sudoeste, o consórcio tem operado não apenas como entidade administrativamente instrumentalizada, mas sim como instância endógena de fomento ativo ao capital social. O CODEPAMPA converteu-se em um lócus de

socialização dos prefeitos, propiciando o diagnóstico integrado de fragilidades comuns e a articulação coletiva de soluções institucionais. Além disso, observou-se que a incipiente busca por profissionalização técnica no âmbito do consórcio (assessoria jurídica e padronização licitatória) surge como estratégia de legitimação de resultados e de blindagem contra a transmutação do fórum consorcial em mero colegiado de disputas de status.

Em termos de preenchimento de lacunas e relevância acadêmica, o presente trabalho oferece contribuição significativa ao atestar empiricamente que o estoque de confiança social assume centralidade teórica e atua como elemento propulsor ou entrave do processo consorcial. Ao mobilizar o ferramental do estudo comparado para dissecar as matrizes de três mesorregiões com discrepantes patamares de vitalidade cooperativa, a dissertação transpõe as análises tradicionais (que em regra focam unicamente nos efeitos das parcerias já sedimentadas), iluminando os determinantes estruturais não aparentes (como a matriz fundiária e a herança institucional do associativismo) que respondem pelo fato de gestores locais optarem cooperar, enquanto outros optam por não o fazer.

Ressalta-se que este estudo padece de algumas limitações endógenas, especialmente no que tange ao dimensionamento da amostra e à circunscrição regional do corpo de agentes políticos entrevistados. A ausculta qualitativa focou, deliberadamente, na coleta das percepções dos prefeitos vinculados à região Sudoeste, o que foi imprescindível para delinear os contornos sociopolíticos das falhas de cooperação daquele território. Não obstante, o enriquecimento metodológico da análise comparada poderia ter sido substancialmente alavancado caso fossem incluídas, no rol das entrevistas, as vozes dos atores políticos dos casos de "sucesso" (Noroeste gaúcho e Oeste catarinense). Tal inserção possibilitaria dissecar as estratégias e o processo dinâmico de pavimentação da confiança consorcial, o transbordamento destas sinergias em arranjos cooperativos, além de ter realizado a extração fidedigna das premissas que viabilizaram a conversão desse capital social abstrato em governança regional concreta.

Por fim, o percurso exploratório realizado na dissertação desvelou uma pronunciada lacuna nos estudos concernentes aos consórcios interfederativos. Ausentam-se, na literatura revisada, pesquisas com lastro empírico aptas a parametrizar ou mensurar com precisão e objetividade os contornos exatos do incremento da capacidade estatal decorrente da adesão a consórcios. A narrativa

dominante exalta a consecução de ganhos de escala (sobretudo nas centrais de compras unificadas), mas raramente comprova-se metodologicamente tais métricas em funções governamentais mais capilarizadas (como na área de tecnologia da informação, defesa civil e formação da burocracia). Da mesma forma, escasseiam evidências quantificáveis que estratifiquem os vetores nos quais a ação consorcial demonstra efetividade sistêmica daqueles que se pode encontrar o engessamento da gestão local. Essa deficiência aponta uma fronteira instigante para investigações futuras: impõe-se a formulação de métricas de desempenho que consigam rastrear o consorciamento sob a lente da eficiência e do aumento de habilidades e competências dos entes locais, instrumentalizando o ferramental decisório de agentes políticos sobre as viabilidades, os riscos e as formatações para o fortalecimento das gestões locais e do desenvolvimento regional.

8 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**, [*s. l.*], vol. 24, p. 41–67, 2005a.

ABRUCIO, Fernando Luiz. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, nº 24, p. 41–67, 2005b.

ABRUCIO, Fernando Luiz; 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. **Rev. Adm. Pública**, [*s. l.*], vol. 47, nº 6, p. 1543–568, 2013a.

ABRUCIO, Fernando Luiz; 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**, [*s. l.*], vol. 47, nº 6, p. 1543–1568, 2013b. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122013000600010&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 4 jul. 2023.

ABRUCIO, Fernando Luiz; SANO, Hironobu. **Associativismo intergovernamental: experiências brasileiras**. 1. ed. Brasília: IABS, 2013. vol. 8

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. **Por que as nações fracassam: as origens do poder, da prosperidade e da pobreza**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2022.

AGUIAR, Rafael Barbosa de; LIMA, Luciana Leite. Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, [*s. l.*], nº 89, p. 1–28, 2019. Disponível em: http://anpocs.com/images/BIB/n89/rafael_luciana_BIB_0008905_RP.pdf.

AIKES, Solange; RIZZOTTO, Maria Lucia Frizon. Integração regional em cidades gêmeas do Paraná, Brasil, no âmbito da saúde. **Cadernos de Saude Publica**, [*s. l.*], vol. 34, nº 8, p. 1–11, 2018.

ALMEIDA, Patty Fidelis de *et al.* Consórcio Interfederativo de Saúde na Bahia, Brasil: implantação, mecanismo de gestão e sustentabilidade do arranjo organizativo no Sistema Único de Saúde. **Cadernos de Saude Publica**, [*s. l.*], vol. 38, nº 9, 2022.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Recentralizando a federação? **Rev. Sociol. Polít.,** [*s. l.*], vol. 24, p. 29–40, 2005.

ANDRADE, Silvia Karla Vieira *et al.* Consórcio Público de Saúde no processo de regionalização: análise sob o enfoque da ação coletiva. **Physis: Revista de Saúde Coletiva**, [*s. l.*], vol. 32, nº 1, 2022.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, [*s. l.*], vol. 18, nº 2, p. 17–26, 2004.

BAQUERO, Marcello. **A pesquisa quantitativa nas ciências sociais: uma introdução**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2008.

BEGNINI, Sérgio; ALMEIDA, Lirane Elise Defante Ferreto de. Grau de desenvolvimento regional dos municípios da mesorregião oeste catarinense: caracterização e classificação. **Interações (Campo Grande)**, [*s. l.*], 2016. Disponível em: https://interacoesucdb.emnuvens.com.br/interacoes/article/view/53.

BEZERRA, Edimar Ferreira; FILOMENA, César Luciano. Consórcios públicos intermunicipais, aumento de capacidade estatal e a discussão dos fatores fomentadores da cooperação: construção do modelo de análise. **OUTRAS PALAVRAS**, [*s. l.*], vol. 23, nº 1, p. e2649, 2026. Disponível em: https://ojs.revistaoutraspalavras.com.br/index.php/op/article/view/2649.

BEZERRA, Edimar Ferreira; FILOMENA, César Luciano; CEOLIN, Lisianne Pintos Sabedra. A PROTEÇÃO CLIMÁTICA COMO UM DIREITO FUNDAMENTAL E A NECESSIDADE DE UMA ATUAÇÃO MULTINÍVEL PARA A SUA CONCRETIZAÇÃO. **Veredas do Direito**, [*s. l.*], vol. 23, nº 9, p. e237011, 2026. Disponível em: https://revista.domhelder.edu.br/index.php/veredas/article/view/7011.

BISCARDE, Daniela Gomes dos Santos *et al.* Implantação de consórcios públicos de saúde e policlínicas regionais na Bahia, Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, [*s. l.*], vol. 29, nº 9, 2024.

BOTELHO, João Carlos Amoroso. Quanti e quali: as implicações da escolha do objeto e do número de casos para a análise comparada. *In*: PERISSINOTO, Renato *et al.* (orgs.). **Política comparada: teoria e método**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2022. p. 43–59.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. 14. ed. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 2010.

BRAGA DA SILVA, Lucas; ALMEIDA, Lia de Azevedo. Capacidades estatais e a implementação de políticas públicas: uma análise da agenda recente de pesquisa. **Revista de Pesquisa em Políticas Públicas-UNB**, [*s. l.*], p. 1–28, 2020. Disponível em: https://periodicos.unb.br/index.php/rp3/article/view/24606. Acesso em: 16 jun. 2024. Acesso em: 15 jun. 2024.

BRASIL, Presidência da República. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. **D.O.U de 05/10/1988, pág. nº 1**: 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 19 abr. 2025.

BRASIL, Presidência da República. Decreto Nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007. **Diário Oficial da União de 18/01/2007, P. 1**: 2007. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6017.htm. Acesso em: 10 out. 2025.

BRASIL, Congresso Nacional. Emenda Constitucional Nº 19, de 04 de junho de 1998. **Diário Oficial Eletrônico de 05/06/1998, P. 1**: 1998. Disponível em: https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=EMC&numero=19&ano=1998&ato=2a7UTUE9UNJpWT684. Acesso em: 19 abr. 2025.

BRASIL, Presidência da República. Lei complementar Nº 62 de 28 de dezembro de 1989. **D.O.U de 28/12/1989, pág. nº 24777**: 1989. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp62.htm#art8. Acesso em: 30 maio 2026.

BRASIL, Presidência da República. Lei complementar Nº 198, de 28 de junho de 2023. **D.O.U de 28/06/2023, pág. nº 1**: 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp198.htm. Acesso em: 30 maio 2026.

BRASIL, Presidência da República. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. **Diário Oficial da União de 20/09/1990, pág. nº 18055**: 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm. Acesso em: 4 out. 2025.

BRASIL, Presidência da República. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. **Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 7 abr.**: 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11107.htm. Acesso em: 5 abr. 2025.

BRASIL, Presidência da República. Lei Nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. **Diário Oficial da União de 03/08/2010, pág. nº 3**: 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm. Acesso em: 11 out. 2025.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do Estado patrimonial ao gerencial. *In*: PINHEIRO, José Maria; LAFER, Celso; SACHS, Ignacy (orgs.). **Brasil: Um Século de Transformações**. São Paulo: Cia. das Letras, 2001. p. 222–259. Disponível em: https://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/00-73EstadoPatrimonial-Gerencial.pdf. Acesso em: 19 abr. 2025.

CARDOSO, Márcia Regina Gonçalves; OLIVEIRA, Guilherme Saramago de; GHELLI, Kelma Gomes Mendonça. Análise de conteúdo: uma metodologia de pesquisa qualitativa. **Cadernos da Fucamp**, [*s. l.*], vol. 20, nº 43, p. 98–111, 2021.

CASTRO, Ana Célia. Capacidades e capacitações estatais para uma agenda de futuros. **Revista do Serviço Público**, [*s. l.*], vol. 74, nº 1, p. 42–62, 2023.

CÉSAR, Paulo Sérgio Mendes. **O fortalecimento das dimensões da capacidade estatal dos consórcios públicos intermunicipais**. 2021. 22–256 f. Tese - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2021.

CIDEMA. **Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Econômico, Social e Meio Ambiente** . [*S. l.*], 2025. Disponível em: https://cidema.sc.gov.br/. Acesso em: 30 maio 2026.

CINGOLANI, Luciana. **The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures**. [*S. l.*]: [*s. d.*], 2013. Disponível em: http://mgsog.merit.unu.edu. .

CISA. **Consórcio Intermunicipal do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul**. [*S. l.*], 2025. Disponível em: https://www.cisaijui.com.br/. Acesso em: 30 maio 2026.

CNM. **Confederação Nacional nos Municípios: Observatório Municipalista de Consórcios Públicos**. [*S. l.*], 2026. Disponível em: https://consorcios.cnm.org.br/. Acesso em: 28 maio 2026.

CNM, Confederação Nacional de Municípios. **Mapeamento dos consórcios públicos brasileiros 2023**. Brasília: [*s. d.*], 2023. Disponível em: https://cnm.org.br/storage/biblioteca/2023/Estudos_tecnicos/202305_ET_CONSPUB_mapeamento_consorcios_brasil_2023.pdf. Acesso em: 27 jul. 2024.

CODEPAMPA. **Site do Consórcio de Desenvolvimento do Pampa**. [*S. l.*], 2025. Disponível em: https://www.codepampa.com.br/. Acesso em: 30 maio 2026.

COSTA, Pietro. **Poucos, muitos, todos: lições de história da democracia**. Curitiba: Editora UFPR, 2012.

DATARS. **Repositório de dados socioeconômicos do Estado do Rio Grande do Sul**. [*S. l.*], 2026. Disponível em: https://data.rs.gov.br/. Acesso em: 29 maio 2026.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

FARIAS, Talden. Consórcios públicos, federalismo cooperativo e intermunicipalidade. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, [*s. l.*], vol. 17, nº 70, p. 237–255, 2017.

FEIOCK, Richard C. Rational Choice and Regional Governance. **Journal of Urban Affairs**, [*s. l.*], vol. 29, nº 1, p. 47–63, 2007. Disponível em: https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1111/j.1467-9906.2007.00322.x.

FEIOCK, Richard C. The Institutional Collective Action Framework. **Policy Studies Journal**, [*s. l.*], vol. 41, nº 3, p. 397–425, 2013.

FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo *et al.* Consórcios públicos intermunicipais de resíduos sólidos em regiões metropolitanas no Brasil: fatores institucionais contextuais de ação coletiva. **Urbe**, [*s. l.*], vol. 15, 2023.

FERREIRA, Cynthia Fantoni Alves *et al.* Ferramenta para avaliação de estudo de viabilidade técnica, econômica e ambiental para concessão de serviços de gestão de

resíduos sólidos urbanos. **Engenharia Sanitaria e Ambiental**, [*s. l.*], vol. 27, nº 6, p. 1189–1197, 2022.

FIANI, Ronaldo. **Cooperação e Conflito: Instituições e Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

FILHO, Juraci Mourão Lopes. **Competências federativas: na constituição e nos precedentes do STF**. 2. ed.ed. Salvador: JusPodivm, 2019.

FILOMENA, Cesar Luciano. **Agente político, articulação e políticas públicas: o antagonismo posicional na política do Rio Grande do Sul (1995-2002)**. 2015. Tese - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015. Disponível em: http://hdl.handle.net/10183/117552. Acesso em: 4 jul. 2023.

GALINDO, Jadson Mendonça *et al.* Gestão interfederativa do SUS: a experiência gerencial do consórcio intermunicipal do Sertão do Araripe de Pernambuco. **Revista de Administracao Publica**, [*s. l.*], vol. 48, nº 6, p. 1545–1566, 2014.

GALVÃO, Ciro Di Benatti. **Consórcios públicos: uma nova perspectiva jurídico-política**. 3. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

GALVÃO, Maria Cristiane Barbosa; RICARTE, Ivan Luiz Marques. Revisão sistemática da literatura: conceituação, produção e publicação. **Logeion: Filosofia da Informação**, [*s. l.*], vol. 6, nº 1, p. 57–73, 2019.

GERIGK, Willson; PESSALI, Huáscar Fialho. A promoção da cooperação nos consórcios intermunicipais de saúde do estado do Paraná. **Revista de Administracao Publica**, [*s. l.*], vol. 48, nº 6, p. 1525–1543, 2014.

GONÇALVES, Gustavo Henrique Vital *et al.* Proposição e análise de viabilidade econômica de cenários para o gerenciamento de resíduos da construção civil por meio de consórcios intermunicipais. **Engenharia Sanitaria e Ambiental**, [*s. l.*], vol. 28, 2023.

GRIN, Eduardo José *et al.* Sobre desconexões e hiatos: uma análise de capacidades estatais e finanças públicas em municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, [*s. l.*], vol. 23, nº 76, 2018.

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando. O comitê de articulação federativa no governo Lula: Os percalços da cooperação territorial. **Revista Brasileira de Ciencias Sociais**, [*s. l.*], vol. 33, nº 97, 2018.

GRIN, Eduardo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. O elo perdido da descentralização no Brasil: a promoção das capacidades estatais municipais pelo governo federal. **Revista de Sociologia e Politica**, [*s. l.*], vol. 29, nº 77, 2021.

GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando Luiz. Capacidades estatais em governos subnacionais: dimensões teóricas e abordagens analíticas. *In*: GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo Joel; ABRUCIO, Fernando

Luiz (orgs.). **Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2021. p. 42–85.

HENRICHS, Joanni Aparecida. Cooperação interfederativa : aspectos limitantes à efetividade dos consórcios públicos. **Texto para Discussão**, [*s. l.*], p. 1–57, 2023. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11678/1/TD_2831_web.pdf. Acesso em: 23 jun. 2023.

HENRICHS, Joanni Aparecida; DE MEZA, Maria Lúcia Figueiredo Gomes. Governança multinível para o desenvolvimento regional: Um estudo de caso do Consórcio Intermunicipal da Fronteira. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, [*s. l.*], vol. 9, nº 1, p. 124–138, 2017.

HENRICHS, Joanni Aparecida; MEZA, Maria Lúcia Figueiredo Gomes de. Governança multinível para o desenvolvimento regional: Um estudo de caso do Consórcio Intermunicipal da Fronteira. **Urbe**, [*s. l.*], vol. 9, nº 1, p. 124–138, 2017.

HERMANY, Ricardo; DANIEL, Marli. Políticas Públicas Municipais: contribuições jurídicas para a redução da desigualdade social. **A&C – R. de Dir. Adm. Const.**, [*s. l.*], vol. 23, nº 91, p. 137–156, 2023. Disponível em: www.editoraforum.com.br.

IBGE. **Censo 2010**. [*S. l.*], 2010. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/9662-censo-demografico-2010.html. Acesso em: 29 maio 2026.

IBGE. **Censo 2022**. [*S. l.*], 2022. Disponível em: https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/?localidade=BR. Acesso em: 29 maio 2026.

IBGE. **Cidades: IBGE**. [*S. l.*], 2023. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/. Acesso em: 29 maio 2026.

IBGE. **MUNIC 2019: Pesquisa de Informações Básicas Municipais**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?edicao=29466&t=resultados. Acesso em: 28 maio 2026.

INCRA, Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária. **Sistema Nacional de Cadastro Rural**. [*S. l.*], 2026. Disponível em: https://sncr.serpro.gov.br/sncr-web/public/pages/index.jsf?faces-redirect=true&windowId=07d. Acesso em: 30 maio 2026.

INGLEHART, Ronald; WELZEL, Christian. **Modernização, mudança cultural e democracia**. São Paulo: Francis, 2009.

IPEA. **Mapa das Organizações da Sociedade Civil**. [*S. l.*], 2026. Disponível em: https://mapaosc.ipea.gov.br/. Acesso em: 30 maio 2026.

JULIÃO, Karine Sousa; OLIVIERI, Cecília. Cooperação intergovernamental na política de saúde: a experiência dos consórcios públicos verticais no Ceará, Brasil. **Cadernos de Saude Publica**, [*s. l.*], vol. 36, nº 3, 2020.

LACERDA, Alan Daniel Freire de. Ação coletiva e cooperação intermunicipal em duas metrópoles. **Caderno CRH**, [*s. l.*], vol. 24, nº 61, p. 153–166, 2011. Disponível em: https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/19036.

LEAL, Eliane Maria Medeiros *et al.* Razões para a expansão de consórcios intermunicipais de saúde em Pernambuco: percepção dos gestores estaduais. **Saude e Sociedade**, [*s. l.*], vol. 28, nº 3, p. 128–142, 2019.

LEÃO, Lucas; PEROBELLI, Fernando Salgueiro; RIBEIRO, Hilton Manoel Dias. Ação Coletiva Institucional e consórcios públicos intermunicipais no Brasil. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, [*s. l.*], vol. 16, 2024. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-33692024000100225&tlng=pt.

LIMA, Ana Paula Gil de. Os Consórcios Intermunicipais de Saúde e o Sistema Único de Saúde. **Cad. Saúde Pública**, [*s. l.*], vol. 15, nº 4, p. 985–996, 2000.

LÖFFLER, Elke. A gestão da responsabilização nas parcerias intergovernamentais. **Revista do Serviço Público**, [*s. l.*], vol. 51, nº 2, p. 5–34, 2014. Disponível em: https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/323.

LUI, Lizandro; LIMA, Luciana Leite; AGUIAR, Rafael Barbosa De. Avanços e desafios na cooperação interfederativa: uma análise dos consórcios intermunicipais de saúde do estado do Rio Grande do Sul. **Novos Estudos - CEBRAP**, [*s. l.*], vol. 41, nº 1, p. 145–162, 2022. Disponível em: https://www.scielo.br/j/nec/a/FWgqx9B9rqKgbcB3DFVZQZf/?lang=pt.

MACEDO, Fernando Cézar de; PEQUENO, Rosangela Dos Santos Alves. O Contexto do Federalismo Brasileiro: possibilidades de cooperação intergovernamental via consórcios públicos. **Redes**, [*s. l.*], vol. 25, nº 3, p. 915–939, 2020.

MACHADO, José Angelo; ANDRADE, Marta Leone Costa. Cooperação intergovernamental, consórcios públicos e sistemas de distribuição de custos e benefícios. **Revista de Administracao Publica**, [*s. l.*], vol. 48, nº 3, p. 695–720, 2014.

MARENCO, André. Burocracias profissionais ampliam capacidade estatal para implementar políticas? Governos, burocratas e legislação em municípios brasileiros. **Revista de Ciências Sociais**, [*s. l.*], vol. 60, nº 4, p. 1025–1058, 2017.

MARTINS, Ricardo; MARTINS, Cleide Viviane Buzanello. Modalidades da gestão das dimensões de resíduos sólidos urbanos em consórcios intermunicipais. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, [*s. l.*], vol. 11, nº 2, p. 192–215, 2015.

MARTINS, Gilberto de Andrade; THEÓPHILO, Carlos Renato. **Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas**. 3. ed. São Paulo: Editora Atlas, 2018.

MATOS, Fernanda; DIAS, Reinaldo. A gestão de resíduos sólidos e a formação de consórcios intermunicipais. **Revista em Agronegócios e Meio Ambiente**, [*s. l.*], vol. 4, nº 3, p. 501–519, 2011.

MATOS, Fernanda; DIAS, Reinaldo. Cooperação intermunicipal na bacia do rio Paraopeba. **Rev. Adm. Pública**, [*s. l.*], vol. 46, nº 5, p. 1225–250, 2012.

MAZZUCATO, Mariana. **Missão economia: um guia inovador para mudar o capitalismo**. Portfolio-Penguined. São Paulo: [*s. d.*], 2021.

MENDES, Constantino Cronemberger *et al.* **Nota Técnica n. 31 - Consórcios públicos interfederativos no Brasil : descrição das principais fontes de informação e resultados preliminares**. [*S. l.*]: [*s. d.*], 2022. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11270/1/NT_31_Dirur_Consorcios_Publicos.pdf. .

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

MENICUCCI, Telma; MARQUES, Alisson Maciel de Faria. Cooperação e Coordenação na Implementação de Políticas Públicas: O Caso da Saúde. **Dados - Revista de Ciências Sociais**, [*s. l.*], vol. 59, nº 3, p. 823–865, 2016.

NASCIMENTO, Alex Bruno Ferreira Marques do *et al.* Cooperação intermunicipal baseada no Institutional Collective Action: os efeitos dos consórcios públicos de saúde no Brasil. **Revista de Administracao Publica**, [*s. l.*], vol. 55, nº 6, p. 1369–1391, 2021.

NICOLETTO, Sônia Cristina Stefano; CORDONI JR., Luiz; COSTA, Nilson do Rosário. Consórcios Intermunicipais de Saúde: o caso do Paraná, Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, [*s. l.*], vol. 21, nº 1, p. 29–38, 2005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2005000100004&lng=pt&tlng=pt.

NORTH, Douglass C. **Instituições, mudança institucional e desempenho econômico**. São Paulo: Três Estrelas, 2018.

OLIVEIRA, Juliana dos Santos; PINTO, Isabela Cardoso de Matos; SANTOS, Thadeu Borges Souza. Consórcio interfederativo e gestão hospitalar no Sistema Único de Saúde na Bahia, Brasil: o processo decisório à luz do neoinstitucionalismo. **Cadernos de Saude Publica**, [*s. l.*], vol. 38, nº 9, p. 1–12, 2022.

OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2015.

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 Sanitaria e Ambiental**, [*s. l.*], vol. 21, nº 4, p. 825–834, 2016.

PNCC. **Portal Nacional de Contratações Públicas**. [*S. l.*], 2025. Disponível em: https://pncp.gov.br/app/editais?pagina=1. Acesso em: 30 maio 2026.

PREDIGER, Reneo Pedro; ALLEBRANDT, Sérgio Luís. A cooperação como instrumento: os pequenos municípios e os consórcios públicos intermunicipais de saúde. **Redes**, [*s. l.*], vol. 28, 2023.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e Democracia: A Experiência da Itália Moderna**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, Luc Van. **Manual de investigação em ciências sociais**. 2. ed. Lisboa: Gradiva, 1998.

RÉ, Eduardo Scorzoni; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Cooperação intergovernamental na política de mobilidade urbana: o caso do Consórcio Intermunicipal do ABC. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, [*s. l.*], vol. 10, nº 1, p. 111–123, 2018.

SAITO, Silvia Midori *et al.* Fortalecendo laços: cooperação intermunicipal para redução de risco de desastres. **Urbe**, [*s. l.*], vol. 13, p. 1–15, 2021.

SEGATTO, Catarina Ianni; ABRUCIO, Fernando Luiz. A cooperação em uma federação heterogênea: O regime de colaboração na educação em seis estados Brasileiros. **Revista Brasileira de Educacao**, [*s. l.*], vol. 21, nº 65, p. 411–429, 2016.

SILVA, Dituzaya Panguila da; SILVESTRE, Hugo Consciência; EMBALO, Alfa Aliu. A cooperação intermunicipal no Brasil: o caso dos consórcios de resíduos sólidos. **Revista de Administração Pública**, [*s. l.*], vol. 54, nº 5, p. 1239–1259, 2020.

SOUZA, Celina. Estados: o elo perdido da cadeia federativa?. *In*: PALOTTI, Pedro *et al.* (orgs.). **E os Estados? Federalismo, relações intergovernamentais e políticas públicas no Brasil contemporâneo**. Rio de Janeiro: Editora Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2023. p. 95–111. Disponível em: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350509.

SOUZA, Celina. Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-1988. **RESUMO Rev. Sociol. Polít.**, [*s. l.*], vol. 24, p. 105–121, 2005.

SOUZA, Celina. Federalismo e governos multiníveis. *In*: PERISSINOTTO, Renato *et al.* (orgs.). **Política comparada: Teoria e método**. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2022.

SPGG, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. **Atlas socioeconômico do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: [*s. d.*], 2021. Disponível em: https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/edicao. Acesso em: 20 abr. 2025.

SPGG, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. **Consulta Popular**. [*S. l.*], 2025. Disponível em: https://consultapopular.rs.gov.br/inicial. Acesso em: 30 maio 2026.

TSE, Tribunal Superior Eleitoral. **Estatísticas Eleitorais**. [*S. l.*], 2025. Disponível em: https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/seai/r/sig-eleicao/home?session=8175718216552. Acesso em: 30 maio 2026.

VIEIRA, Elba Magda De Souza *et al.* Arranjos regionais para a disposição final de resíduos sólidos: estudo de caso do Estado da Paraíba. **Urbe**, [*s. l.*], vol. 16, 2024.

XAVIER, Thiago Reis *et al.* Desenvolvimento regional: uma análise sobre a estrutura de um consórcio intermunicipal. **Rev. Adm. Pública**, [*s. l.*], vol. 47, nº 4, p. 1041–65, 2013.

APÊNDICES

APÊNDICE A - Roteiro das entrevistas

ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

Tema da Pesquisa: Cooperação por meio de consórcios públicos intermunicipais na mesorregião Sudoeste do RS.

Público-alvo: Prefeitos(as) da região Sudoeste do RS

Duração Estimada: 60-75 minutos

****BLOCO 1 - IDENTIFICAÇÃO E TRAJETÓRIA (10-15 minutos)****

Objetivo: Iniciar a entrevista de forma suave, permitindo que o prefeito(a) se sinta à vontade para falar de si. As perguntas buscam entender a trajetória, valores e visões do entrevistado de forma indireta, sem solicitar autodeclarações diretas sobre competências. Isso poderá ajudar a contextualizar suas futuras opiniões.

1. **"Prefeito(a), para começarmos, poderia nos contar um pouco sobre sua trajetória profissional e pessoal antes de assumir a prefeitura? Quais foram os caminhos que o(a) trouxeram até aqui?"**

   Observação Metodológica: Pergunta aberta para que o entrevistado narre sua história. Prestar atenção aos tipos de atividades, valores implícitos, habilidades desenvolvidas e redes de contato que podem ter sido formadas. *Sondagem:* "Houve algum momento ou experiência marcante nessa trajetória que o(a) fez pensar em contribuir para a vida pública?"

2. **"E como se deu sua entrada na política? O que o(a) motivou a assumir este papel na gestão municipal de [Nome do Município]?"**

   Observação Metodológica: Explora a motivação, os ideais e o processo de entrada no campo político, que moldam a visão de mundo.

3. **"Em seu dia a dia como gestor(a), além das agendas oficiais, há algum ambiente, grupo ou causa com os quais o(a) senhor(a) gosta de se envolver ou frequenta regularmente? Participa de alguma atividade associativa?"**

Observação Metodológica: Busca identificar ligações com comunidades, grupos de interesse ou redes informais que podem influenciar suas decisões e percepções sobre o entorno regional e preocupações coletivas.

4. **"Pensando no seu município, quais são os maiores desafios e as maiores conquistas que o(a) senhor(a) percebe na gestão atual ou na última gestão (se ex-prefeito)?"**

Observação Metodológica: Foco no município para abrir a conversa sobre gestão, prioridades e visão de desenvolvimento local, antes de expandir para o regional.

****BLOCO 2 - DINÂMICAS REGIONAIS E RELAÇÕES POLÍTICAS (15-20 minutos)****

Objetivo: Explorar a teia de relações políticas, a confiança e as dinâmicas sociais/culturais da região, utilizando uma abordagem indireta e narrativa. A ideia é captar as percepções sobre "como as coisas são" e "como as coisas funcionam" na prática, sem confrontar ou pedir julgamentos diretos.

1. **"Prefeito(a), quando pensamos nos municípios vizinhos ao seu, como o(a) senhor(a) descreveria o relacionamento geral entre os prefeitos e as prefeituras da região? Há um espírito de colaboração ou mais de autonomia e competição?" Percebeu alguma mudança nos últimos anos?**

Observação Metodológica: Pergunta ampla e descritiva para que o prefeito(a) narre a "atmosfera" regional. Isso permite que ele(a) revele a confiança, ou a falta dela, de forma natural. *Sondagem:* "Há alguma situação ou episódio que ilustre bem esse tipo de relacionamento que o(a) senhor(a) descreve?"

2. **"Em sua experiência, o que, de fato, contribui para que os gestores municipais da região confiem uns nos outros? E o que, ao contrário, pode gerar desconfiança ou afastar as relações?"**

Observação Metodológica: Aprofunda na questão da confiança, essencial para a cooperação, permitindo que o entrevistado reflita sobre os mecanismos de sua construção ou destruição.

3. **"Se olharmos para a história política desta região, o(a) senhor(a) percebe que existem algumas divisões ou alianças políticas que se mantêm ao**

longo do tempo? Como isso se manifesta na forma como os municípios se relacionam hoje?"

Observação Metodológica: Indiretamente, busca identificar rivalidades históricas, grupos de influência, lealdades partidárias ou familiares que permeiam as relações intermunicipais..

4. **"Para além da política, como o(a) senhor(a) descreveria a 'cultura' ou o 'jeito de ser' do povo e das lideranças aqui da sua região? Há características culturais ou sociais que influenciam as decisões de trabalho conjunto?"**

Observação Metodológica: Busca as dinâmicas culturais e sociais que podem fomentar ou inibir a cooperação, que são aspectos muitas vezes negligenciados em análises mais diretas.

5. **"Quando o(a) senhor(a) pensa em 'cooperação natural' entre municípios, o que significa para o(a) senhor(a)? É algo que já acontece no dia a dia, ou é mais uma aspiração?"**

Observação Metodológica: Entende a percepção do prefeito(a) sobre a cooperação no senso comum, sua manifestação espontânea, antes de focar nos instrumentos formais.

****BLOCO 3 - CONHECIMENTO E AVALIAÇÃO DE CONSÓRCIOS (15-20 minutos)****

Objetivo: Investigar o nível de conhecimento do prefeito(a) sobre consórcios públicos, sua avaliação crítica dos existentes e a percepção sobre a adesão/não adesão, mantendo a abordagem narrativa e indireta para evitar "testar" o entrevistado.

1. **"Prefeito(a), há diversas formas de os municípios se unirem para resolver desafios comuns. Uma delas são os consórcios públicos. Como o senhor tem participado das discussões nos arranjos existentes na região? Poderia compartilhar suas experiências?"**

Observação Metodológica: Inicia com uma pergunta aberta sobre a familiaridade, permitindo que o entrevistado revele seu conhecimento de forma espontânea. *Sondagem:* "Há algum consórcio público atuando aqui na região [Sudoeste do RS]

que o(a) senhor(a) conhece ou está diretamente envolvido(a)?" (se sim, peça para descrever brevemente).

2. **"Falando especificamente sobre o/os consórcio(s) que o(a) senhor(a) tem conhecimento ou participa na região (CODEPAMPA), como o(a) senhor(a) avaliaria o seu funcionamento na prática? O que o(a) senhor(a) percebe que funciona bem e onde ainda há grandes desafios ou dificuldades?"**

Observação Metodológica: Estimula uma avaliação crítica baseada na experiência real, sem direcionar para aspectos positivos ou negativos. A fala do prefeito(a) revelará as percepções de eficácia, burocracia, resultados, etc. *Sondagem:* "Comparando com a ideia que se tem de um consórcio, o que o(a) senhor(a) percebe que acontece diferente na realidade do dia a dia?" (estimula a reflexão sobre a prática vs. teoria)

3. **"Além dos consórcios, que outras formas de cooperação o(a) senhor(a) vê que os municípios da região utilizam ou poderiam utilizar para trabalhar juntos? Há alguma que o(a) senhor(a) considera mais eficaz ou mais simples?"**

Observação Metodológica: Contextualiza o consórcio dentro de um leque mais amplo de arranjos cooperativos, permitindo ao prefeito(a) ponderar suas vantagens e desvantagens relativas. Pode-se captar entraves não revelados na pergunta anterior.

4. **"Em sua visão, por que alguns municípios da nossa região optam por aderir a consórcios? E quando aderem, percebe que buscam unir forças efetivamente?"** *Observação Metodológica:* Esta pergunta, essencial para a pesquisa, é formulada de maneira indireta, perguntando sobre as motivações e barreiras de "outros municípios", permitindo que o prefeito(a) projete suas próprias percepções e as da região sem se expor diretamente.

****BLOCO 4 - FATORES INIBIDORES E FOMENTADORES DA COOPERAÇÃO (15-20 minutos)****

Objetivo: Aprofundar nas razões da "timidez" da cooperação e identificar os obstáculos e os incentivos, utilizando a narrativa e reflexões sobre experiências concretas ou hipotéticas.

1. **“Prefeito(a), o(a) senhor(a) já tocou em alguns pontos importantes, mas gostaria de aprofundar: Em sua percepção, por que a cooperação intermunicipal na sua região, especialmente por meio de instrumentos como os consórcios, às vezes parece ‘tímida’ ou não avança tanto quanto poderia? O que, na sua opinião, realmente dificulta ou trava esse processo?”**

Observação Metodológica: A pergunta central da pesquisa é feita de forma narrativa e exploratória, pedindo ao prefeito(a) que reflita sobre as razões da “timidez”, sem ser acusatório. As respostas deverão revelar os inibidores. *Sondagem:* “Poderia nos dar um exemplo de uma situação em que uma iniciativa de cooperação não progrediu como o esperado? Quais foram os principais obstáculos envolvidos?” (busca narrativas de fracasso/dificuldade)

2. **“Por outro lado, o(a) senhor(a) consegue identificar algum benefício ou vantagem clara, algo que realmente incentive um prefeito a buscar a cooperação e a investir nela?”**

Observação Metodológica: Contrapõe a questão dos inibidores com a dos fomentadores. As respostas destacarão o que realmente mobiliza a cooperação, seja prático, econômico ou político. *Sondagem:* “Existe alguma área ou tema específico onde a cooperação entre os municípios da região seria quase ‘obrigatória’ pela sua relevância?”

3. **“Muitas vezes, as decisões políticas envolvem ponderar ganhos e custos. Como o(a) senhor(a) avalia o ‘custo político’ e o ‘ganho político’ de se engajar em iniciativas de cooperação, especialmente em consórcios? Isso é um fator importante na decisão de um prefeito?”**

Observação Metodológica: Aborda a dimensão política e pessoal da decisão de cooperar, um elemento crucial na pesquisa. O “custo” pode ser perda de autonomia, visibilidade, etc., e o “ganho” pode ser eleitoral, de prestígio, de solução de problemas. *Sondagem:* “Um prefeito que decide cooperar muito, ele é visto de que forma pela população? E por outros políticos da região?”

4. **“A ideia de ‘autonomia municipal’ é muito forte no Brasil. Como o(a) senhor(a) percebe a tensão entre essa autonomia do seu município e a**

eventual 'dependência' ou compartilhamento de poder que pode surgir ao cooperar em consórcios? Isso é um fator que entra na balança?"

Observação Metodológica: Explora a tensão entre a autonomia municipal e as implicações da interdependência cooperativa, que é um inibidor comum.

5. **"Ao longo de sua trajetória como prefeito, você tem observado se há uma efetiva preocupação do Estado em estimular esse tipo de arranjo de cooperação entre municípios? Como você percebe essa atuação?"**

   Observação Metodológica: Esta pergunta capta não apenas se há estímulo, mas como o agente político percebe e avalia essa atuação — revelando se o fomento existe mas é invisível, ineficaz ou mesmo contraproducente.

6. **"Pensando nas associações de municípios ou organizações que representam prefeitos no Estado, qual é o papel delas quando o assunto é cooperação entre municípios? Elas contribuem para isso ou não?"**

Sondagens estratégicas (use conforme necessário):

- *"Você participa de alguma associação municipalista? Como ela atua nessa questão?"*
- *"Essas associações têm promovido conversas ou reuniões sobre consórcios?"*
- *"Você conhece casos de consórcios que surgiram a partir de iniciativas dessas associações?"*
- *"O que precisaria mudar para que essas associações fossem mais efetivas nesse sentido?"*

Observação metodológica: Esta pergunta capta a capacidade das instituições intermediárias em promover consorciamento — um elemento crucial que explica por que a cooperação é tímida em algumas regiões (associações fracas) e mais forte em outras.

****BLOCO 5 - SÍNTESE E PERSPECTIVAS (10-15 minutos)****

Objetivo: Concluir a entrevista com uma visão mais ampla do futuro da cooperação, permitindo que o prefeito(a) reflita sobre cenários hipotéticos e deixe uma mensagem final, sintetizando sua perspectiva.

1. **"Prefeito(a), para finalizarmos, se o(a) senhor(a) pudesse 'mudar uma coisa' nas dinâmicas de cooperação intermunicipal da sua região para que ela fosse mais efetiva, o que seria?"**

Observação Metodológica: Solicita uma reflexão propositiva, identificando o principal ponto de alavancagem ou a principal barreira a ser superada na visão do gestor.

2. **“Olhando para os próximos anos, o(a) senhor(a) vê um futuro de maior ou menor cooperação entre os municípios da região? Quais condições precisariam existir para que a cooperação se fortalecesse ainda mais?”**

Observação Metodológica: Estimula a projeção de cenários futuros, a esperança ou o ceticismo, e as condições necessárias para o avanço da cooperação.

3. **“Se pudesse dar um conselho a um prefeito novato sobre a importância da cooperação intermunicipal ou sobre como navegar nesse cenário de relações regionais, o que o(a) senhor(a) diria?”**

Observação Metodológica: Permite que o prefeito(a) sintetize sua experiência e seus aprendizados mais importantes em uma mensagem final, que é uma forma rica de capturar seu “ethos” sobre o tema.

4. **“Há algum ponto que não abordamos e que o(a) senhor(a) considera importante para entender melhor a cooperação intermunicipal aqui na região? Alguma ideia, sugestão ou observação final?”**

Observação Metodológica: Abre espaço para insights não provocados, garantindo que o entrevistado possa contribuir com qualquer informação que considere relevante.

****AGRADECIMENTO E ENCERRAMENTO****

APÊNDICE B – Arquivos eletrônicos das entrevistas

https://drive.google.com/drive/folders/1408EroGyRFkMQdXUJjRmsdch1waaJkWn?usp=drive_link