

CONSÓRCIOS PÚBLICOS DE TURISMO NO RIO GRANDE DO SUL

Luana Pavan Detoni

PROPUR/UFRGS | luanadetoni@gmail.com

Heleniza Ávila Campos

PROPUR/UFRGS | heleniza.campos@ufrgs.br

Luciana Inês Gomes Miron

PROPUR/UFRGS | luciana.miron@ufrgs.br

Sessão Temática 2: Desenvolvimento regional: políticas, escalas e ações

Resumo: A Constituição Federal de 1988 pauta a descentralização, por meio da autonomia municipal, e o ideal do federalismo cooperativo, contexto em que se insere a Lei nº 11.107/2005, que regula os Consórcios Públicos. Esses arranjos intermunicipais buscam enfrentar desafios comuns, especialmente em cidades pequenas, cuja baixa capacidade institucional exige soluções integradas. A literatura aponta três principais motivações para o consorciamento de cidades pequenas: a municipalização dos serviços públicos à exemplo dos Consórcios de Saúde; a ação indutora do Estado para os Consórcios de Resíduos Sólidos; e possibilidade de somar de forças para se fortalecer, como visto nos Consórcios de Turismo. O turismo, embora menos destacado que saúde e saneamento, mostra potencial de crescimento no contexto dos Consórcios. Este artigo analisa os Consórcios Públicos Intermunicipais de Turismo no Rio Grande do Sul, destacando sua relevância para o desenvolvimento regional. A pesquisa classifica esses Consórcios em três categorias: turísticos, com potencial turístico e de justificativa genérica, revelando desafios e oportunidades para a gestão intermunicipal.

Palavras-chave: Consórcios Intermunicipais; Turismo; Desenvolvimento Regional; Cidades Pequenas; Rio Grande do Sul.

PUBLIC TOURISM CONSORTIA IN RIO GRANDE DO SUL

Abstract: The 1988 Federal Constitution emphasizes decentralization through municipal autonomy and the ideal of cooperative federalism, within which Law No. 11,107/2005, regulating Public Consortia, is framed. These intermunicipal arrangements aim to address shared challenges, particularly in small towns, where low institutional capacity demands integrated solutions. The literature identifies three main motivations for the formation of consortia in small towns: the municipalization of public services, exemplified by Health Consortia; the state's inductive action for Solid Waste Consortia; and the opportunity to pool resources for mutual strengthening, as seen in Tourism Consortia. While tourism is less prominent than health and sanitation, it shows growth potential in the context of consortia. This article examines Intermunicipal Tourism Public Consortia in Rio Grande do Sul, highlighting their relevance for regional development. The research classifies these consortia into three categories: tourism-focused, with tourism potential, and with generic justification, uncovering challenges and opportunities for intermunicipal management.

Keywords: Intermunicipal Consortia; Tourism; Regional Development; Small Towns; Rio Grande do Sul.

CONSORCIOS PÚBLICOS DE TURISMO EM RIO GRANDE DO SUL

Resumen: La Constitución Federal de 1988 destaca la descentralización a través de la autonomía municipal y el ideal del federalismo cooperativo, contexto en el cual se enmarca la Ley Nº 11.107/2005, que regula los Consorcios Públicos. Estos arreglos intermunicipales buscan abordar desafíos comunes, especialmente en ciudades pequeñas, cuya limitada capacidad institucional exige soluciones integradas. La literatura señala tres principales motivaciones para la formación de consorcios en ciudades pequeñas: la municipalización de los servicios públicos, como en los Consorcios de Salud; la acción inductora del Estado en los Consorcios de Residuos Sólidos; y la posibilidad de unir fuerzas para fortalecerse, como se observa en los Consorcios de Turismo. Aunque el turismo es menos destacado que la salud y el saneamiento, muestra un potencial de crecimiento en el contexto de los consorcios. Este artículo analiza los Consorcios Públicos Intermunicipales de Turismo en Rio Grande do Sul, destacando su relevancia para el desarrollo regional. La investigación clasifica estos consorcios en tres categorías: turísticos, con potencial turístico y de justificación genérica, revelando desafíos y oportunidades para la gestión intermunicipal.

Palabras clave: Consorcios Intermunicipales; Turismo; Desarrollo Regional; Ciudades Pequeñas; Rio Grande do Sul;

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, ao mesmo tempo que privilegia o ideal democrático da descentralização – fortalecendo os processos de individualização e competição por meio do fortalecimento da autonomia municipal –, também favorece a ideia do federalismo cooperativo (Dias, 2010). Nesse contexto, a instituição dos Consórcios Públicos (Lei nº 11.107/2005) está diretamente relacionada a esses movimentos, refletindo em diferentes formas e escalas do exercício do poder na legislação brasileira.

Os Consórcios Públicos Intermunicipais são formados por meio da ação voluntária dos municípios, que se unem para cooperar em resolução de problemas comuns. Esses Consórcios configuram-se como instrumentos potenciais de desenvolvimento regional, especialmente no contexto das diversas cidades pequenas que compõem o país. Segundo Endlich (2009), o aumento das atribuições municipais não foi acompanhado por uma correspondente ampliação de recursos financeiros, materiais, tecnológicos e humanos, o que gera dificuldades às administrações locais.

Nesse sentido, Gomes *et al.* (2022) argumentam que, em municípios contíguos espacialmente, as políticas públicas deveriam transcender os limites político-administrativos municipais, assim como nos polarizados por cidades pequenas, onde a baixa capacidade institucional demanda alternativas de integração. Fernandes (2018) define as cidades pequenas como aquelas com baixa concentração demográfica, com populações inferiores a 20 mil e 50 mil habitantes. Essas cidades, geralmente associadas aos níveis mais elementares da hierarquia urbana correspondem aos “Centros Locais” e “Centros de Zona”; conforme o estudo das Regiões de Influência das Cidades (REGIC) de 2018 (IBGE, 2020).

A literatura sobre os Consórcios Públicos aponta três principais motivos para o consorciamento das cidades pequenas (Detoni, 2024). O primeiro busca solucionar problemas em comum devido à municipalização dos serviços públicos, somado à falta de recursos técnicos e financeiros, como visto na organização dos Consórcios de Saúde. O segundo evidencia os Consórcios de Resíduos Sólidos Urbanos, que em geral resultam da ação indutora dos processos de fiscalização e recursos dos órgãos governamentais. O terceiro identifica os Consórcios Multifinalitários, ou seja, os arranjos interfederativos que costumam atuar concomitantemente em mais de uma política pública, em especial, de acordo com os aspectos culturais, ambientais e econômicos. Em prol do desenvolvimento regional, alguns buscam somar forças para se fortalecer, como o Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF), que busca criar atividades pelo turismo, além de atender as demandas dos serviços de saneamento e saúde (Henrichs *et al.*, 2016).

O turismo caracteriza-se como um conjunto de atividades realizadas por indivíduos ou grupos em viagens e estadas fora do entorno habitual, por um período de até um ano (Brasil, 2008). Pode ser motivado por lazer ou recreação, estudo, negócios, saúde, entre outros interesses, frequentemente relacionados a aspectos culturais, patrimoniais, religiosos e ecológicos. De acordo com o texto constitucional, o turismo é um fator de desenvolvimento social e

econômico que deve ser promovido e incentivado por municípios, estados, Distrito Federal e União (Brasil, 1988). A Política Nacional de Turismo (Lei nº 11.771/2008) destaca sua relevância para o desenvolvimento sustentável, a geração de emprego, a distribuição de renda, e a conservação do patrimônio natural e cultural.

Embora a previsão de atuação no turismo esteja presente em alguns Consórcios Públicos, ela é menos expressiva que nas áreas de saúde e saneamento. Mesmo assim, observa-se um crescimento contínuo na sua implementação, como observado nos mapeamentos da Confederação Nacional dos Municípios (CNM) em 2018, 2021 e 2023. Vale notar que os Consórcios Públicos não são mencionados na Política Nacional de Turismo, assim como o turismo não é abordado diretamente na Lei dos Consórcios (Brasil, 2008; 2005). Entretanto, a referida lei não estabelece as competências originárias aos Consórcios, deixando que cada um defina suas finalidades por meio de regulamentações internas, como Estatutos, Protocolos de Intenções e Contratos de Programa.

Diante desse cenário, este artigo tem como objetivo investigar a atuação dos Consórcios Públicos Intermunicipais de Turismo na promoção do desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul. Para isso, são descritos os procedimentos metodológicos deste estudo, que integra uma pesquisa de tese de doutorado desenvolvida no Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (PROPUR) da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), no período de março de 2020 a agosto de 2024 (Detoni, 2024). Em seguida, apresenta-se os principais resultados da revisão de literatura e do levantamento dos Consórcios Públicos que preveem atuação na área do turismo. A análise deles implica em três categorias: tipo (A) Consórcios Turísticos, motivados originalmente pelo turismo; tipo (B) Consórcios com Potencial Turístico, estruturados para outras finalidades, mas com possibilidade de atuação no turismo; e tipo (C) Consórcios de Justificativa Genérica, que utilizam o turismo como um argumento em vão. Por fim, são apresentadas considerações acerca dos achados deste estudo, destacando a importância dos Consórcios Públicos na promoção do desenvolvimento regional e no fortalecimento do turismo no estado.

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa de tese de doutorado, que compreende o estudo apresentado neste artigo, a partir do método científico indutivo (Marconi; Lakatos, 2000) buscou explorar os processos das cooperações interfederativas, por meio da observação do fenômeno, e compreender as suas relações pautadas pelo contexto plural das cidades pequenas. Com base na estratégia de estudo de casos múltiplos (Yin, 2001) dos Consórcios Públicos do Intermunicipais no Rio Grande do Sul, apresenta a pesquisa bibliográfica, documental e empírica como seus principais procedimentos metodológicos.

O Rio Grande do Sul possui 497 municípios. A pesquisa documental revelou que, destes, 95,6% participaram de, pelo menos, um Consórcio Público Intermunicipal (CNM, 2023), sendo, ao todo, confirmada a existência de 45 Consórcios Públicos Intermunicipais no RS pela pesquisa

empírica. Com base na aplicação de questionários entre outubro e dezembro de 2023, com 60% de respondentes, chamou atenção a recorrente menção ao turismo. Dentre os 28 Consórcios que responderam ao questionário desta pesquisa, 18 chegaram a mencionar a área do turismo como objetivo ou possibilidade e até mesmo como atividade atual.

A finalidade do turismo nos consorciamentos também foi evidenciada ao longo da pesquisa bibliográfica. Na Revisão Sistemática de Literatura (RSL) observou-se que, dos 48 artigos científicos identificados um terço deles chega a registrar o turismo no levantamento de atuação dos Consórcios Públicos analisados ou mencioná-lo como uma oportunidade de desenvolvimento regional. Entretanto, nenhum aborda especificamente a área do turismo evidenciando assim uma possível lacuna do conhecimento, para a qual este estudo pretende contribuir.

REVISÃO DE LITERATURA

A partir da Revisão Sistemática de Literatura sobre os Consórcios Públicos, três estudos se destacaram por apresentarem reflexões sobre a pauta do turismo e, assim, subsídios para compreender as possibilidades de consorciamento para desempenhar tal atividade.

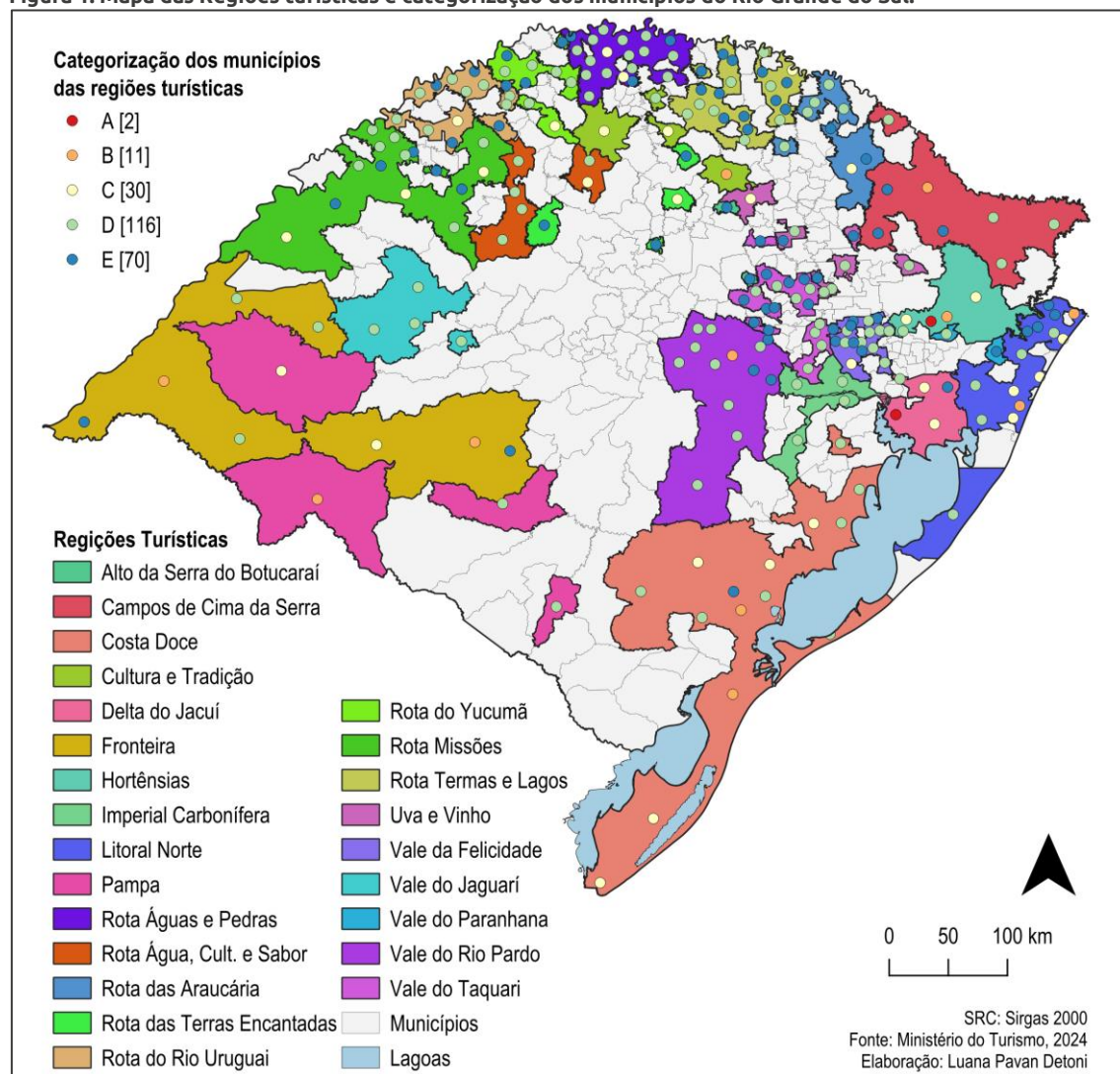
Por meio do primeiro estudo, que aborda a atuação do Consórcio Intermunicipal Catarinense (CIMCATARINA), evidencia-se a importância de os municípios ou regiões apresentarem características de ordem natural ou cultural para ser possível desenvolvê-las turisticamente (Maia *et al.*, 2020). O segundo estudo apresenta a experiência do Consórcio Intermunicipal da Fronteira (CIF), por meio do qual se observam estratégias para promover o turismo – como a instituição de uma governança regional para o setor, a qualificação e profissionalização desse segmento e a elaboração de um roteiro que integre os municípios membros (Henrichs *et al.*, 2016). No mesmo estudo, é mencionada a estratégia de lançamento de uma feira, como evento turístico regional, para divulgação das ações do Consórcio com atividades de comércio, indústria, turismo, agropecuária, produtos locais, esportes, lazer e cultura.

O terceiro e último estudo destacado aborda o contexto dos Consórcios Públicos estabelecidos no Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDE) do Vale do Taquari, no Rio Grande do Sul (Calderan *et al.*, 2017). Os autores perceberam que a cooperação entre os municípios é uma característica importante da região, como observado na formação da Associação dos Municípios de Turismo da Região dos Vales (AMTURVALES). Com base nessa iniciativa, eles apontam a criação do Consórcio Público Intermunicipal para Assuntos Estratégicos (CIPAEG8), sediado em Canudos do Vale, com oito entes consorciados.

Observa-se que o Rio Grande do Sul apresenta várias propostas de regionalizações. No presente estudo sobre os Consórcios Públicos de Turismo destacam-se: as associações municipais, Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDE), já mencionadas, juntamente com as Regiões Turísticas. As 29 Associações de Municípios, que correspondem aos primeiros arranjos do federalismo no estado, estabelecidas em 1976 com a criação da Federação das

Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (Famurs) (RÜCKERT, 2001). Os 28 Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDE), formalizada pela Lei Estadual n° 10.283 em 1994 com o objetivo de promover o “desenvolvimento regional, harmônico e sustentável, através da integração dos recursos e das ações de governo na região”; agrupados em nove Regiões Funcionais de Planejamento (RF), segundo critérios de homogeneidade econômica, ambiental e social, somada às variáveis de polarizações da hierarquia urbana e da rede de serviços. E as 24 Regiões Turísticas registradas pelo Ministério do Turismo (Figura 1), que apresentam um potencial diversificado, em função das variadas paisagens e climas – tais como a região serrana, o extenso litoral, o pampa e as estâncias hidrominerais (Brasil, 2022).

Figura 1: Mapa das Regiões turísticas e categorização dos municípios do Rio Grande do Sul.



Fonte: Detoni, 2024.

O patrimônio do estado abrange desde exemplares paleobotânicos – como as florestas petrificadas em Mata –, passando por destacados sítios arquitetônicos, arqueológicos e históricos – como as Missões Jesuíticas –, até singularidades do ambiente natural – como o Parque Nacional dos Aparados da Serra (RS, 2021). Ademais, sobressaem os atrativos da

gastronomia, dos costumes tradicionais do gaúcho e das colonizações alemã e italiana, com uma agenda de eventos ao longo de todo o ano.

No Mapa do Turismo Brasileiro 2022, os municípios são categorizados de A a E, de acordo com o nível de desenvolvimento no turismo, consideradas as seguintes variáveis: (I) quantidade de estabelecimentos de hospedagens e de empregos declarados na relação anual de informações sociais; (II) a estimativa de visitas internacionais e domésticas realizada pelo Ministério do Turismo; e (III) arrecadação federal nos meios de hospedagem informada pela Receita Federal. A partir da técnica estatística de análise de cluster, os municípios são agrupados por similaridade, com a média das variáveis por categorização dos municípios apresentada na Tabela 1.

Tabela 1: Média das variáveis por categorização dos municípios

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

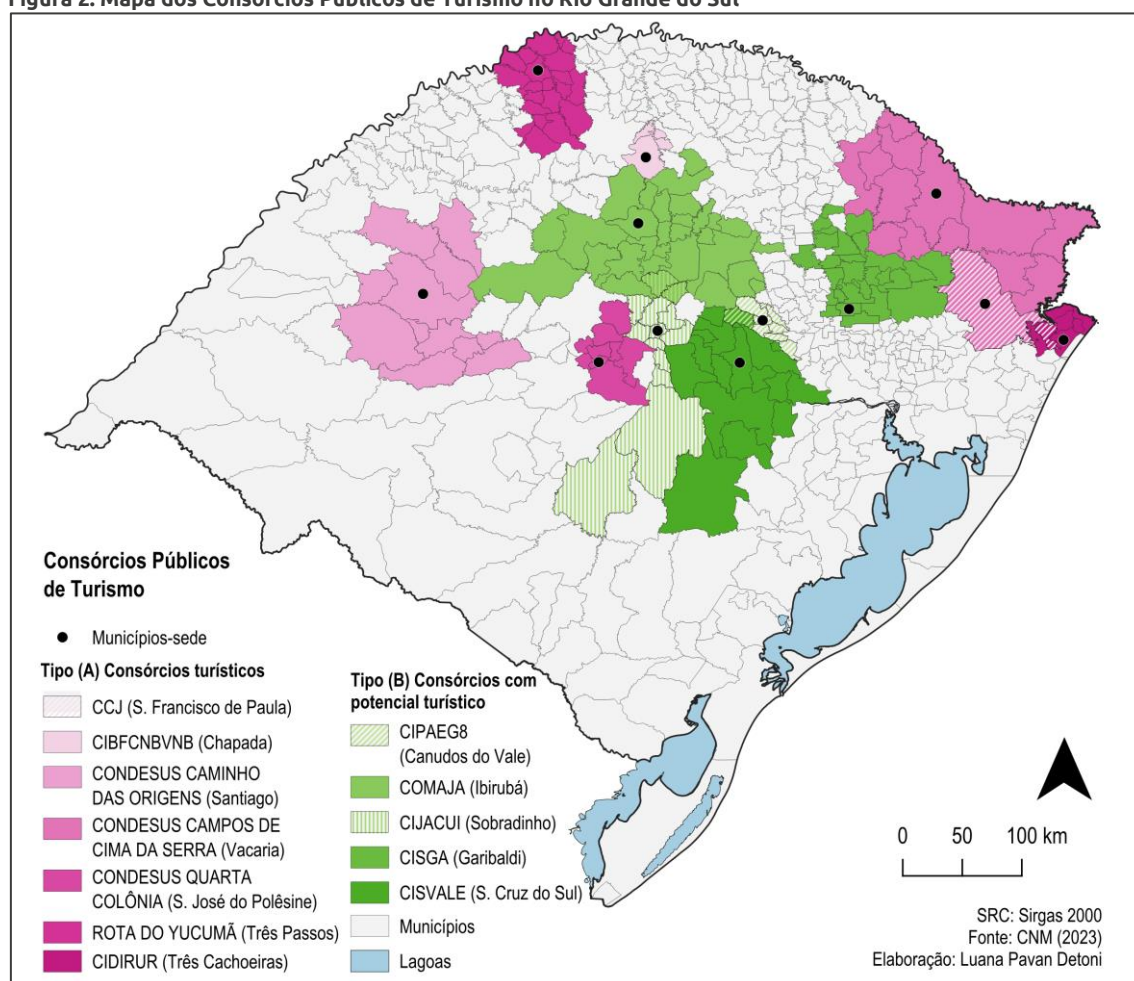
Fonte: Ministério do Turismo (2022).

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

CONSÓRCIOS PÚBLICOS DE TURISMO NO RIO GRANDE DO SUL

Além do CIPAEG8, identificado na pesquisa bibliográfica, outros 18 Consórcios Públicos gaúchos preveem atuação na área do turismo, segundo levantamento da CNM em 2023. Somam-se mais cinco Consórcios que apontaram o turismo como uma das suas atividades atuais, de acordo com o questionário, ou que apresentaram projetos e atrativos em seus *sites*. Assim, foram analisados ao total 24 Consórcios Públicos de Turismo no Rio Grande do Sul (Figura 2).

Figura 2: Mapa dos Consórcios Públicos de Turismo no Rio Grande do Sul



Fonte: Detoni, 2024.

Com base na pesquisa empírica, foi possível organizar os Consórcios Turísticos em três tipos. O tipo A compreende sete Consórcios Turísticos e, embora nem todos sejam finalitários, observa-se uma ênfase no turismo, em geral anunciado como motivo de sua criação, somado à presença de importantes atrativos de beleza natural e cultural. O tipo B, por sua vez, abrange cinco Consórcios Públicos, todos de caráter multifinalitário com potencial para o desenvolvimento turístico ainda a ser explorado. O tipo C corresponde a outra metade, 12 Consórcios Públicos, que regulamentam ou mencionam essa finalidade, porém que não foi possível identificar a efetiva atuação na área do turismo.

TIPO A: CONSÓRCIOS TURÍSTICOS

Ao longo desta pesquisa foram registrados três Consórcios Intermunicipais de Desenvolvimento Sustentável (Condesus): o Condesus Caminho das Origens, sediado em Santiago, com doze membros consorciados; o Condesus Campos de Cima da Serra, sediado em Vacaria, com quatorze membros; e o Condesus da Quarta Colônia, sediado em São João do Polêsine, com nove membros. Em comum, esses Consórcios fundamentam a cooperação entre os municípios pelo contexto turístico da região, como uma “indústria limpa” que remete

ao desenvolvimento sustentável. Observa-se, no entanto, que todos ampliaram suas atividades e configuram hoje arranjos multifinalitários.

O Condesus Caminho das Origens, constituído em 1996, está inserido nas regiões do Vale do Jaguari e Rota Missões, de acordo com o Mapa do Turismo Brasileiro (Figura 1). Apenas cinco dos seus municípios foram classificados como turísticos, todos na categoria D, que remete a um pequeno número de estabelecimentos e empregos na área do turismo, poucas visitas e, conseqüentemente, baixa arrecadação (Brasil, 2022). Ressalta-se que a listagem de municípios membros varia entre os registros da CNM, do site e do mapa turístico. Com base nos doze entes registrados neste estudo, observa-se que, com exceção do município-sede – Santiago, classificado como Centro Sub-Regional B e com aproximadamente quarenta e oito mil (48.000) habitantes –, os demais possuem menos de vinte mil (20.000) habitantes, sendo um classificado como Centro de Zona B, e os demais como Centros Locais (IBGE, 2020; 2023).

Com a narrativa da origem do território gaúcho, o Consórcio destaca seu acervo geológico natural, com o Jardim Paleobotânico em Mata, e as ruínas das missões jesuíticas, com o Sítio Histórico São Miguel Arcanjo em São Miguel das Missões. Contudo, não foi possível observar um percurso regional integrado; há um conjunto de roteiros para a realização de uma visita que teria duração de oito dias, visto que destina um dia para cada município. As atividades são previstas para os turnos da manhã e da tarde e são bastante repetitivas, tendo como base a paisagem natural (cachoeiras, praias e vistas para o pôr do sol), as marcas pré-históricas e dos povos originários, incluindo a igreja, a praça e o museu de cada cidade. Além disso, os conteúdos com data mais recente são vídeos de duas *lives* realizadas no *Facebook* do Consórcio durante o período da pandemia de covid-19.

O Condesus Campos de Cima da Serra, criado em 2001, corresponde à região de mesmo nome no Mapa do Turismo Brasileiro, abrangendo também municípios das Rotas das Araucárias e das Hortênsias (Figura 1). Vacaria, município-sede, é único com mais de cinquenta mil (50.000) habitantes e com destacada centralidade no arranjo territorial. Ele é classificado como Centro Sub-regional B pela REGIC e no nível B dos municípios turísticos, apresentando, assim, certo preparo e arrecadação de recursos vinculados ao turismo (IBGE, 2023; 2020; Brasil, 2022). Em seguida, no nível C, estão Lagoa Vermelha e São Francisco de Paula. Os demais municípios, todos com menos de vinte mil (20.000) habitantes, classificados como Centros Locais ou em Arranjos Populacionais, encontram-se nos níveis D e E quanto ao turismo.

Inicialmente conhecido como Rota dos Campos de Cima da Serra, o Consórcio foi instituído com o objetivo de desenvolver as potencialidades turísticas da região mais alta e com menores temperaturas do RS, a fim de melhorar a economia dos municípios envolvidos. Em 2017, seu estatuto foi alterado para suprir outras necessidades dos municípios consorciados. Desde então, ocorrem processos licitatórios para aquisição de bens e contratação de serviços em diversas áreas, organizadas em outras seis câmaras setoriais, além do turismo. Nesse

Consórcio, observou-se que a composição de coordenadores, suplentes e secretários de cada câmara setorial, apresentada em 2023, está distribuída entre os municípios consorciados.

Na área do turismo, destaca-se o desenvolvimento, em 2021, do Plano Regional de Turismo 2022-2025, que contou com o apoio do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae). O plano teve como iniciativa retomar e fortalecer o objetivo original do Consórcio, uma vez que, conforme o documento, as demais atividades enfraqueceram a área do turismo, embora tenham contribuído para os municípios consorciados de outras formas.

Com base na metodologia do planejamento estratégico, foram elencadas oportunidades, como a concessão de parques naturais, turismo rural e enoturismo, bem como os interesses constatados durante a pandemia, por áreas de turismo brando, autêntico e natural. Dentre as metas do plano, ressalta-se a preocupação em qualificar a mão de obra local, por meio de capacitação dos funcionários e gestores, do agendamento de visitas técnicas e da demanda de um turismólogo na equipe do Condesus. Também se destacam a meta de criar rotas e roteiros que integrem todos os municípios e a premissa da divulgação de cada ente consorciado de forma física e virtual. Nesse sentido, outra meta corresponde à nomeação de, no mínimo, um cargo técnico de carreira em cada município consorciado.

O Condesus da Quarta Colônia, localizado na região central do estado, próximo a Santa Maria, não consta no Mapa do Turismo Brasileiro (Figura 1). Todos os municípios membros têm menos de vinte mil (20.000) habitantes e são polarizados por cidades pequenas classificadas como Centros Locais, com exceção de Agudo, que é um Centro de Zona B (IBGE, 2023; 2020). Embora não esteja avaliada nas categorias dos municípios turísticos, a infraestrutura de hotelaria e atrativos da pequena região chama atenção, com o Hotel Fazenda Vale Vêneto, em Silveira Martins, e as Termas Romanas Recanto Maestro, em Restinga Sêca. Sobre a arrecadação e os investimentos, o Consórcio apresenta não apenas recursos dos municípios membros, mas muitos obtidos por meio de projetos nas esferas estadual, nacional e até internacional, como por exemplo o Banco Mundial.

O Consórcio, registrado em 05 de agosto de 1996, apresentou como principal meta criar um ambiente de fortalecimento da Quarta Colônia, com o objetivo de integrar e horizontalizar as relações intermunicipais, olhando o conjunto e as individualidades. A partir das informações disponíveis no site, o Consórcio destaca sua atuação nas áreas da cultura e do turismo, com base na origem de imigração italiana da região e na situação geográfica, descrevendo a Depressão Central como um lugar de encontros. Ressalta-se que o território compreende também um importante sítio arqueológico.

Além desses Consórcios Intermunicipais de Desenvolvimento Sustentável, foi possível registrar a existência de um quarto: o Condesus Rota das Terras Encantadas. Constituído em 1997, ele passou a integrar, em 2010, o Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal dos Municípios do Alto Jacuí e Alto da Serra do Botucaraí (COMAJA). Nesse sentido, observa-se que, embora o turismo seja uma área promissora, ela não tem conseguido, sozinha, sustentar

a cooperação de modo intermunicipal, especialmente como visto na perspectiva proposta do desenvolvimento sustentável.

Outro Consórcio Turístico do tipo A, o Consórcio Rota do Yucumã, localizado na região turística de mesmo nome (Figura 1), foi constituído no mesmo período que os Condesus – final da década de 1990 e início dos anos 2000. Ele se diferencia não apenas pelo seu nome, mas por se manter finalitário. Também se destaca pela justaposição à Associação dos Municípios da Região Celeiro do Rio Grande (AMUCELEIRO) e do COREDE Celeiro. Sediado em Três Passos, município com aproximadamente vinte e cinco mil (25.000) habitantes e classificado como Centro Sub-regional B, tem 21 municípios membros, todos com população inferior a vinte mil (20.000) habitantes, classificados nos níveis mais baixos da hierarquia urbana, como Centros de Zona B e Centros Locais (IBGE, 2023; 2020). Esse conjunto de municípios, em geral, apresenta poucos estabelecimentos e empregos na área do turismo, registram poucas visitas e arrecadação; apenas Santo Augusto é categorizado como C, os demais estão compreendidos entre D e E no mapeamento do Ministério do Turismo (Brasil, 2022).

Também finalitários, destacam-se o Consórcio Público de Desenvolvimento Turístico do Complexo de Cânions Josafaz (CCJ), criado em 2021 a fim de explorar turisticamente os cânions, que compreende somente dois entes – São Francisco de Paula (sede) e Três Forquilhas; e o Consórcio Intermunicipal dos Municípios de Barra Funda, Chapada, Nova Boa Vista e Novo Barreiro (CIBFCNBVNB), criado em 1997, com sede em Chapada, que abrange os quatro municípios que compõem seu nome.

Ambos configurados por pequenos arranjos de cidades pequenas, não apresentam relação com o mapeamento do Ministério do Turismo (Brasil, 2022). Assim como o Consórcio Intermunicipal de Infraestrutura Rodoviária Urbana e Rural (CIDIRUR), sediado em Três Cachoeiras e com sete entes, criado em 2017, que registra além do turismo a atuação em várias finalidades.

A análise desses três últimos Consórcios mencionados, evidenciou apenas ações que buscam viabilizar o acesso rodoviário na região. Contudo, cabe ressaltar que não foi possível obter muitas informações sobre eles; mesmo assim, devido às características semelhantes aos demais Consórcios, eles foram incorporados nesse tipo.

Em suma, como características semelhantes, os sete Consórcios do tipo A pontuam a presença de atrativos naturais e culturais em suas regiões turísticas, e o predomínio de cidades pequenas. Com base no mapeamento deles (Figura 1), é possível observar a contiguidade dos seus arranjos. Como sobreposição, identifica-se somente o CCJ, que, com apenas dois municípios, se justapõe ao Condesus Campos de Cima da Serra e ao CIDIRUR.

Ademais, soma-se a estreita relação desses Consórcios com seu espaço geográfico para afirmar sua configuração como território-zona¹.

Notou-se uma tensão entre a desejada autonomia local de cada município e a potencialidade de promover o desenvolvimento regional por meio do turismo. A proposição de rotas turísticas que integrem todos os municípios consorciados, a fim de fortalecê-los de modo autônomo e complementar, é determinante, mas ainda incipiente nos Consórcios analisados.

Nesse sentido, destacam-se as aspirações acerca do turismo local reforçadas no período da pandemia de covid-19. Esse turismo, em geral, é realizado por meio de deslocamentos rodoviários, em busca de ambientes com menor densidade populacional. Além disso, se dá especialmente por meio de iniciativas pautadas pela noção de desenvolvimento sustentável, com base na geração e distribuição de renda equitativamente para a população local, promovendo a conservação do patrimônio natural e cultural.

TIPO B: CONSÓRCIOS COM POTENCIAL TURÍSTICO

Os Consórcios do tipo B, multifinalitários com potencial para o desenvolvimento turístico, embora com menor ênfase, também apresentam atrativos regionais e ações nessa área. Esses arranjos territoriais têm relações com as Associações Municipais e os COREDEs, como mencionado no caso do CIPAEG8. Em meio às belezas naturais características da região de vale, esse Consórcio promove atrativos esportivos, como cicloturismo, e desenvolve projetos pedagógicos para preservação do ambiente natural. Com base no Censo Demográfico e na REGIC (IBGE, 2023; 2020), seu arranjo é composto exclusivamente por cidades pequenas, cujos municípios possuem população inferior a doze mil (12.000) habitantes e, ou são classificados como Centro Locais, ou encontram-se em Arranjos Populacionais.

O Consórcio de Desenvolvimento Intermunicipal dos Municípios do Alto Jacuí e Alto da Serra do Botucaraí (COMAJA), sediado em Ibirubá e com 31 municípios, pode ser vinculado às Associações dos Municípios do Alto Jacuí (AMAJA) e do Alto da Serra do Botucaraí (AMASBI), e aos COREDEs Alto do Jacuí e Alto da Serra do Botucaraí; além disso, como já mencionado, abrange a região turística Rota das Terras Encantadas. Apenas dois municípios desse arranjo possuem mais de cinquenta mil (50.000) habitantes – Carazinho e Cruz Alta, que são classificados como Centro Sub-regional A. Outros dois municípios têm mais de vinte mil (20.000) habitantes: Soledade, como Centro Sub-regional B, e a sede Ibirubá, como Centro de Zona A. Os demais, com patamar demográfico inferior, correspondem a Centros de Zona B ou Centros Locais (IBGE, 2023; 2020).

O Consórcio Intermunicipal Vale do Jacuí (CIJACUI), sediado em Sobradinho, com 13 entes, possui um projeto com a Associação de Turismo da Região Centro Serra Turismo Rural

¹ Organização do espaço constituída de modo contínuo e delimitado por meio de princípios de homogeneidade da superfície (Haesbaert, 2004).

(ATURCSERRA) para promover caminhadas em meio à natureza. Diferentemente dos demais Consórcios do tipo B, ele não possui relação direta com outra regionalização existente no estado. O município-sede, embora polarizado por uma cidade pequena, apresenta certa centralidade na região, classificado como Centro de Zona A (IBGE, 2020). Destaca-se que apenas dois municípios desse arranjo apresentam hierarquia superior na rede urbana e mais de vinte mil (20.000) habitantes: Caçapava do Sul e Cachoeira do Sul, respectivamente, Centro de Zona A e Centro Sub-regional B (IBGE, 2023; 2020).

Vizinho ao CIJACUI, o Consórcio Intermunicipal de Serviços do Vale do Rio Pardo (CISVALE) está localizado na região turística de mesmo nome (Figura 1), e apresenta o Projeto Caminho dos Vales Novos Rumos. Menciona vínculo com a Associação de Turismo da Região do Vale do Rio Pardo (ATURVARP) e seus entes integram a Associação dos Municípios do Vale do Rio Pardo (AMVARP). Segundo o Ministério do Turismo, Santa Cruz do Sul, município-sede, está categorizado no nível B, e os demais municípios como D e E.

Ao todo, o Consórcio possui 17 municípios membros, a maioria polarizada por cidades pequenas, conforme a classificação como Centros de Zona A e B e Centros Locais (IBGE, 2020). Desses municípios, onze possuem menos de vinte mil (20.000) habitantes e quatro, menos de cinquenta mil (50.000) habitantes (IBGE, 2023). Nos patamares superiores, encontram-se Venâncio Aires, de porte médio, classificado como Centro Sub-regional B, e Santa Cruz do Sul, cidade média, classificada como Capital Regional C.

Por fim, analisa-se o quinto e último Consórcio do tipo B: o Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável da Serra Gaúcha (CISGA), sediado em Garibaldi, com 26 entes, localizado no COREDE Serra e na Associação dos Municípios da Encosta Superior do Nordeste (AMESNE). Em relação aos atrativos turísticos, insere-se na profícua Região da Uva e do Vinho, que não aparece de modo expressivo nos registros do Ministério do Turismo (Brasil, 2022). No entanto, destaca-se a centralidade de três de seus membros: Caxias do Sul – segundo município mais populoso do estado e Capital Regional B –, Bento Gonçalves e Farroupilha (IBGE, 2023; 2020).

Os demais municípios são polarizados por cidades pequenas com forte interdependência, decorrente do número de Arranjos Populacionais. Sete estão no patamar demográfico entre vinte mil (20.000) e cinquenta mil (50.000) habitantes, destacando-se a sede Garibaldi, classificada como Centro Sub-regional A; os demais municípios possuem menos de vinte mil (20.000) habitantes, muitos realmente pequenos e com expressivo patrimônio turístico, como Santa Tereza, que tem menos de dois mil (2.000) habitantes (IBGE, 2023; 2020).

Pontua-se uma proximidade com a avaliação do tipo A devido à presença de atrativos turísticos em suas regiões e o predomínio de cidades pequenas, também pela configuração como território-zona. Os Consórcios do tipo B apresentam uma distinção no que diz respeito observar a relação com Associação de Municípios, Associações de Turismo e COREDEs. No entanto, tal relação deve ser ponderada, pois, com exceção da articulação com as associações de turismo, as demais não se justificam diretamente por tal finalidade. Em geral, há muitos

projetos em curso para o desenvolvimento dos Consórcios do tipo B na área do turismo, mas poucos efetivamente realizados.

TIPO C: CONSÓRCIOS DE JUSTIFICATIVA GENÉRICA

Além dos Consórcios Públicos classificados nos Tipos A e B, respectivamente, de acordo com suas motivações de origem relacionadas ao turismo e com potencial turístico, registra-se outro conjunto de Consórcios que regulamentam ou mencionam o turismo como um argumento em vão.

Observa-se que Consórcio Intermunicipal de Serviços do Vale do Taquari (CONSISA) sediado em Lajeado, o Consórcio Público Intermunicipal da Região do Alto Uruguai (CIRAU) sediado em Erechim, o Consórcio Intermunicipal de Gestão Ampliada da Região Carbonífera (CIGA CARBONÍFERA) sediado em São Jerônimo, e o Consórcio Público do Extremo Sul (COPES) sediado em Pelotas responderam no questionário que o turismo é uma das suas atividades atuais. Entretanto, com base nas informações disponibilizadas em seus *sites* próprios, não foram identificados atrativos ou ações turísticas nesses arranjos. Além disso, dentre eles apenas o CONSISA prevê o turismo em seu regulamento (CNM, 2023)

Por outro lado, o Consórcio de Saúde Intermunicipal e Desenvolvimento Regional (CONSIM) sediado em Palmeira das Missões, o Consórcio Público da Associação dos Municípios do Vale do Rio dos Sinos (CPSINOS) sediado em Hamburgo, o Consórcio Público Intermunicipal da Região Centro do Rio Grande do Sul (CIRC) sediado em Santa Maria, o Consórcio Intermunicipal da Região Nordeste do Rio Grande do Sul (CIRENOR) sediado em Sananduva e o Consórcio Intermunicipal do Vale do Rio Caí (CISCAÍ) sediado em Montenegro regulamentam a finalidade do turismo, mas não a mencionaram no questionário. Soma-se o fato de que não foram identificados atrativos ou ações turísticas nos *sites* desses arranjos.

O Consórcio Intermunicipal Centro-Sul (CI CENTRO-SUL) sediado em Camaquã, o Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Pampa Gaúcho (CODEPAMPA) sediado em Bagé e o Consórcio de Desenvolvimento dos Municípios do Norte do Rio Grande do Sul (COMUNORS) sediado em Trindade do Sul também regulamentam a finalidade do turismo. Contudo não responderam ao questionário desta pesquisa, tampouco foram identificados atrativos ou ações turísticas em seus *sites*.

Essa amostra, que compreende metade dos Consórcios Públicos analisados, revela que o turismo, muitas vezes, pode servir como uma justificativa genérica, a fim de angariar recursos, no entanto, sem propostas para desenvolvê-lo de fato.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo destacou a cooperação intermunicipal no turismo, por meio dos Consórcios Públicos. Ressalta-se que estas iniciativas não compreendem algumas regiões turísticas do estado do Rio Grande do Sul que são destinos conhecidos, porém, explorados somente pela iniciativa privada.

A pesquisa bibliográfica revelou que muitos Consórcios Públicos incluem o turismo em suas áreas de atuação, percebendo-o como uma oportunidade para fomentar o desenvolvimento regional. No entanto, constatou-se pela pesquisa documental e empírica que metade dos Consórcios gaúchos que regulamentam ou mencionam o turismo como finalidade não apresenta ações concretas nessa área. Essa lacuna indica que, apesar de promissor, o turismo, por si só, não tem sido capaz de sustentar a cooperação intermunicipal, particularmente sob a ótica dos Consórcios de Desenvolvimento Sustentável (CONDESUS) analisados.

Na pesquisa de tese foi possível verificar que a cooperação interfederativa realizada por meio dos Consórcios Públicos têm auxiliado na promoção de políticas públicas, demonstrando as demandas mais urgentes e as soluções alcançadas regionalmente. Mesmo que isso ocorra ainda aquém do que poderia ser, na maioria das vezes de modo extremamente pontual. Nesse sentido, destaca-se a profícua relação dos Consórcios na área do turismo com o desenvolvimento regional. O Plano Regional elaborado pelo Condesus Campos de Cima da Serra, do tipo (A), é um exemplo disso, sobretudo pela resolução conjunta de um roteiro integrador que envolve o contexto de várias de suas cidades pequenas.

Conclui-se que, os Consórcios de Justificativa Genérica servem de alerta para necessidade de monitoramento desses arranjos. E que para maximizar os benefícios da cooperação, tanto dos Consórcios Turísticos quanto dos Consórcios com Potencial Turístico, é fundamental fortalecer a integração entre os municípios, ampliando as ações voltadas desenvolvimento regional.

REFERÊNCIAS

DIAS, Solange. Considerações acerca dos consórcios públicos regulamentados pela Lei 11.107/2005. In.: KLINK, Jeroen (Org.). **Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas**. São Paulo: Annablume, 2010, p. 201-228.

BRASIL. [Constituição]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988 [2023].

BRASIL. [Lei dos Consórcios Públicos]. **Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005**. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Brasília: Presidência da República, 2005.

BRASIL. [Política Nacional de Turismo]. **Lei nº 11.771, de 17 de setembro de 2008**. Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2008.

BRASIL. Ministério do Turismo. **Estratégias Territoriais para o Desenvolvimento Turístico em 2022** (online). Disponível em: <http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/> Acesso em: 15 mar. 2024.

CALDERAN, Thanabi Bellenzier; MAZZARINO, Jane Márcia; TURATI, Luciana. A potencialidade dos Consórcios Intermunicipais frente à Política Nacional de Resíduos Sólidos: estudo de caso no COREDE - Vale do Taquari, RS, Brasil. **Estudo & Debate em Gestão e Planejamento**, Lajeado, v. 24, n. 3, 2017, p. 44-66. Disponível em: <https://www.univates.br/revistas/index.php/estudoedebate/article/view/1323/1239>. Acesso em: 15 mar. 2024.

CONFEDERAÇÃO MUNICIPAL DOS MUNICÍPIOS (CNM). Mapeamento dos consórcios públicos brasileiros 2018. Brasília: CNM, 2018a. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/biblioteca>. Acesso em: 09 jan. 2024.

CONFEDERAÇÃO MUNICIPAL DOS MUNICÍPIOS (CNM). **Mapeamento dos consórcios públicos brasileiros 2021**. Brasília: CNM, 2021. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/biblioteca>. Acesso em: 09 jan. 2024.

CONFEDERAÇÃO MUNICIPAL DOS MUNICÍPIOS (CNM). **Mapeamento dos consórcios públicos brasileiros 2023**. Brasília: CNM, 2023. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/biblioteca>. Acesso em: 09 jan. 2024.

DETONI, Luana Pavan. **Cidades pequenas e cooperação interfederativa: Estratégias dos Consórcios Públicos em relação ao planejamento e gestão das políticas públicas no Rio Grande do Sul, 2020-2024**. (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, UFRGS, Porto Alegre. (no prelo)

ENDLICH, Angela Maria. **Pensando os papéis e significados das pequenas cidades do noroeste do Paraná**. Presidente Prudente: UNESP, 2009.

FERNANDES, Pedro Henrique Carnevalli. O urbano brasileiro a partir das pequenas cidades. **Revista Eletrônica Geoaraguaia**. Barra do Garças-MT. V 8, n.1, jan./jun. 2018, p. 13-31. Disponível em: <https://periodicoscientificos.ufmt.br/ojs/index.php/geo/article/view/6981>. Acesso em: 15 mar. 2024.

GOMES, Aline Pimentel; PANDOLFO, Adalberto; FROZZA, Caroline Noglio. Panorama dos consórcios públicos para gestão de resíduos sólidos urbanos na região sul do Brasil. **Revista**

Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento, 10(1), 2021, p. 127-153. Disponível em: <https://periodicos.utfpr.edu.br/rbpd/article/view/10626/8303>. Acesso em: 15 mar. 2024.

HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização**. 13 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

HENRICHS, Joanni Aparecida; SILVA, Christian Luiz da; MEZA, Maria Lucia Figueiredo Gomes de. A contribuição dos consórcios públicos intermunicipais para o desenvolvimento regional transfronteiriço: Atuação do Consórcio Intermunicipal da Fronteira. **Informe Gepec**, Toledo, v. 20, n. 1, jan./jun. 2016, p. 8-25. Disponível em: <https://e-revista.unioeste.br/index.php/gepec/article/view/12998>. Acesso em: 15 mar. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo demográfico 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/>. Acesso em: 15 mar. 2024.

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

MAIA, Cláudio Machado; PIMENTEL, Mariza Lopes; BIGATON, Indianara Cristina; RANDOLPH, Rainer. Atuação do Consórcio Intermunicipal Catarinense (CIMCATARINA): qual sua contribuição ao desenvolvimento regional? **COLÓQUIO – Revista do Desenvolvimento Regional**, Faccat, Taquara/RS, v. 17, n. 2, abr./jun. 2020, p. 21-35. Disponível em: <https://seer.faccat.br/index.php/coloquio/article/view/1660>. Acesso em: 15 mar. 2024.

RANDOLPH, Rainer. Fóruns políticos, exercício do poder e arranjos territoriais: contextos para a formulação de políticas regionais de desenvolvimento no Brasil. Scripta Nova. **Revista Eletrônica de Geografia y Ciencias sociales**, n. 493(39), 2014, p. 1-14. Disponível em: <https://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/article/view/15028>. Acesso em: 15 mar. 2024.

RIO GRANDE DO SUL (RS). **Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994**. Dispõe sobre a criação, estruturação e funcionamento dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento e dá outras providências. Porto Alegre: Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul, 1994.

RIO GRANDE DO SUL (RS). Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão. **Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul**. 6. Ed. Porto Alegre: Secretaria do Planejamento, Governança e Gestão (SPGG) e Departamento de Planejamento Governamental (DEPLAN), 2021.

RÜCKERT, Aldomar Arnaldo. **Reforma do Estado e tendências de reestruturação territorial: cenários contemporâneos no Rio Grande do Sul**. Tese (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana, Universidade de São Paulo, São Paulo-SP, 2001. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/219657>. Acesso em: 15 mar. 2024.