

A COOPERAÇÃO INTERFEDERATIVA NA CONSOLIDAÇÃO DE REDES URBANAS REGIONAIS: ESTUDO DE CASO DO CONSÓRCIO RIDES

Carlos Roberto Machado de Oliveira
Doutorando em Geografia pelo PPGEO/UFU, Mestre em Geografia pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFG Regional Catalão
carlosrobertogeografia@gmail.com

Geisa Daise Gumiero Cleps
Professora Titular da Universidade Federal de Uberlândia, docente do PPGEO/UFU
gdgumiero@ufu.br

RESUMO: Este estudo analisa a cooperação interfederativa como instrumento de reorganização territorial e consolidação de redes urbanas regionais, focando no consórcio Região Integrada de Desenvolvimento Sustentável (RIDES), no Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba. A pesquisa parte da premissa de que a fragmentação administrativa do federalismo brasileiro limita a capacidade de municípios de pequeno e médio porte em prover serviços públicos eficientes, exigindo planejamento integrado e escala operacional. O objetivo é compreender como a gestão associada contribui para a articulação territorial, racionalização de recursos e reconfiguração das relações funcionais entre cidades. Metodologicamente, adota-se uma revisão bibliográfica fundamentada em redes urbanas, federalismo cooperativo e governança territorial. A análise examina centralidades, dependências funcionais e fluxos, com ênfase em saneamento básico, resíduos sólidos e recursos hídricos. Os resultados indicam que o RIDES fortalece a rede urbana regional ao promover integração administrativa e coordenação supramunicipal, gerando ganhos de eficiência. Todavia, persistem limites ligados a desigualdades estruturais e tensões entre autonomia local e cooperação. Conclui-se que a gestão consorciada não elimina assimetrias, mas atua como um mecanismo essencial de mediação e reorganização das relações territoriais.

Palavras-chave: Cooperação interfederativa. Redes urbanas. Consórcios intermunicipais; Governança territorial.

INTER-FEDERATIVE COOPERATION IN THE CONSOLIDATION OF REGIONAL URBAN NETWORKS: A CASE STUDY OF THE RIDES CONSORTIUM

ABSTRACT: This study analyzes inter-federative cooperation as a tool for territorial reorganization and the consolidation of regional urban networks, focusing on the Integrated Sustainable Development Region (RIDES) consortium in the Triângulo Mineiro and Alto Paranaíba regions of Brazil. The research is based on the premise that the administrative fragmentation of Brazilian federalism limits the capacity of small and medium-sized municipalities to provide efficient public services, necessitating integrated planning and operational scale. The objective is to understand how associated management contributes to territorial articulation, resource rationalization, and the reconfiguration of functional relationships between cities. Methodologically, the study adopts a bibliographic review grounded in urban networks, cooperative federalism, and territorial governance. The analysis examines centralities, functional dependencies, and flows, with an emphasis on basic sanitation, solid waste, and water resources. The results indicate that RIDES strengthens the regional urban network by promoting administrative integration and supra-municipal coordination, leading to efficiency gains. However, limitations persist regarding structural inequalities and tensions between local autonomy and cooperation. The study concludes that consortium-based management does not eliminate asymmetries but serves as an essential mechanism for the mediation and reorganization of territorial relations.

Keywords: Geography. Multidisciplinary. Science.

1 INTRODUÇÃO

A cooperação interfederativa no contexto das redes urbanas regionais tem se consolidado como uma dimensão relevante para a análise da organização territorial contemporânea, especialmente em formações federativas caracterizadas pela descentralização administrativa e pela heterogeneidade das capacidades institucionais locais, o que impõe desafios à coordenação de políticas públicas e à prestação de serviços essenciais em diferentes escalas espaciais. Nesse sentido, os consórcios intermunicipais emergem como instrumentos institucionais voltados à articulação entre municípios, permitindo a construção de arranjos coletivos que buscam superar limitações estruturais associadas à atuação isolada das administrações locais e à fragmentação do território. Alvarenga et al. (2025) analisam o papel desses consórcios no fortalecimento do desenvolvimento territorial, evidenciando sua capacidade de promover maior integração entre estes municípios e de viabilizar estratégias conjuntas de gestão, o que contribui para a reconfiguração das relações espaciais e

institucionais no âmbito regional, inserindo a cooperação como elemento constitutivo da organização territorial.

A análise das dinâmicas de governança interfederativa exige a consideração de mecanismos institucionais que operam em múltiplas escalas e que dependem da coordenação entre entes autônomos, o que implica reconhecer a complexidade dos arranjos territoriais contemporâneos e suas implicações para a formulação e implementação de políticas públicas. A necessidade de articulação entre diferentes níveis de governo se torna mais evidente em contextos marcados por desigualdades regionais e limitações administrativas, nos quais a atuação isolada tende a comprometer a eficiência das ações públicas. Costa et al. (2024) discutem a governança interfederativa como um conjunto de práticas que buscam integrar políticas e reduzir assimetrias entre estes federados, destacando a importância de instrumentos institucionais capazes de promover cooperação e coordenação, especialmente em áreas relacionadas ao desenvolvimento urbano e regional, onde a integração entre municípios se apresenta como condição para a efetividade das políticas implementadas.

A compreensão da governança multinível no Brasil demanda a análise das interações entre diferentes esferas de decisão e a forma como essas relações influenciam a organização do espaço e a implementação de políticas públicas, especialmente em contextos onde a fragmentação administrativa dificulta a integração de ações e a distribuição equitativa de recursos. Nesse cenário, a articulação entre municípios apresenta-se como uma estratégia para a construção de arranjos institucionais que permitam a atuação conjunta e a superação de limitações estruturais. Santos et al. (2025) abordam a governança multinível como um campo que envolve a interação entre diferentes níveis de governo, evidenciando a importância dessas dinâmicas para a gestão urbana e territorial e para a consolidação de políticas públicas mais integradas, o que reforça a necessidade de compreender os consórcios intermunicipais como parte dessas estruturas de coordenação e como elementos que influenciam a organização das redes urbanas.

No contexto do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba, a organização territorial apresenta características que refletem a articulação entre atividades produtivas, redes de circulação e relações de dependência funcional entre municípios de diferentes portes, o que exige uma análise que considere tanto os aspectos urbanos quanto as dinâmicas do meio rural. A presença de municípios com baixa densidade populacional e limitada capacidade administrativa reforça a necessidade de mecanismos de cooperação que permitam a gestão integrada de

serviços e a articulação de políticas públicas, considerando as especificidades territoriais e as demandas locais que emergem da relação entre campo e cidade. Dallonôra (2020) discute a modernização do espaço rural como um processo que reconfigura as relações produtivas e territoriais, influenciando a organização das cidades e sua inserção em redes mais amplas, o que contribui para compreender as interdependências existentes entre áreas urbanas e rurais nessa região.

A análise de experiências de integração territorial em outras regiões permite identificar elementos que contribuem para a compreensão das dinâmicas de cooperação interfederativa e de seus impactos sobre a organização do espaço regional, especialmente em contextos marcados por múltiplas jurisdições e pela necessidade de coordenação entre diferentes entes federativos. A observação de arranjos institucionais que buscam articular municípios evidencia tanto potencialidades quanto limites da cooperação, considerando a diversidade de interesses e as assimetrias existentes entre os entes envolvidos. Silva, Oliveira e Gomes (2023) analisam a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno como um exemplo de organização territorial que evidencia a complexidade das relações sociais, espaciais e econômicas nesses contextos, permitindo estabelecer paralelos analíticos com outras experiências de cooperação, como aquelas observadas no Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba.

A fragmentação administrativa decorrente do modelo federativo brasileiro impõe desafios à gestão de serviços públicos, especialmente em municípios de pequeno e médio porte que enfrentam limitações financeiras, técnicas e institucionais para atender às demandas da população, o que se torna mais evidente diante das exigências estabelecidas por marcos regulatórios recentes que demandam a universalização desses serviços em prazos definidos. A atuação isolada desses municípios tende a reforçar desigualdades territoriais e a comprometer a eficiência da gestão pública, evidenciando a necessidade de arranjos institucionais que permitam a cooperação e a atuação conjunta. Nesse contexto, a constituição de consórcios intermunicipais apresenta-se como uma alternativa para a agregação de capacidades e a otimização de recursos, configurando uma estratégia que busca superar as limitações impostas pela fragmentação administrativa e promover maior integração entre os municípios.

A problemática que orienta este estudo pode ser sintetizada na seguinte questão de pesquisa, formulada a partir das limitações estruturais observadas na gestão pública municipal e das exigências de universalização de serviços essenciais em contextos regionais fragmentados: de que maneira a cooperação interfederativa, materializada no consórcio RIDES, contribui para a reorganização da rede urbana regional e para a viabilização da prestação

sustentável de serviços públicos nos municípios do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba? A formulação dessa questão parte do reconhecimento de que a atuação isolada dos municípios não é suficiente para atender às demandas contemporâneas, exigindo a construção de arranjos institucionais que permitam a articulação entre diferentes entes e a integração de políticas públicas em escala regional.

A justificativa para a realização deste estudo está relacionada à necessidade de aprofundar a compreensão sobre os mecanismos de cooperação interfederativa e suas implicações para a organização do espaço regional, especialmente em contextos onde a fragmentação administrativa e as desigualdades territoriais constituem obstáculos à implementação de políticas públicas eficazes. A análise de consórcios intermunicipais permite examinar formas concretas de articulação entre municípios, contribuindo para o debate sobre a eficácia desses arranjos e suas potencialidades para a consolidação de redes urbanas mais integradas. Nesse sentido, a investigação dialoga com discussões sobre governança territorial e desenvolvimento regional, evidenciando a importância de compreender como diferentes escalas de gestão se articulam na produção do espaço e na organização das redes urbanas.

O objetivo geral deste artigo consiste em analisar como o desenho institucional de gestão associada entre os municípios de Monte Carmelo, Abadia dos Dourados, Cascalho Rico, Coromandel, Douradoquara, Estrela do Sul, Grupiara, Indianópolis, Iraí de Minas e Romaria contribui para o fortalecimento da rede urbana regional e para a viabilização da sustentabilidade na prestação de serviços essenciais, considerando as relações de dependência e complementaridade existentes entre esses municípios e as dinâmicas territoriais que emergem da cooperação interfederativa. A partir desse objetivo, busca-se compreender os elementos que estruturam o consórcio e as formas pelas quais ele influencia a organização do espaço regional, bem como identificar os fatores que condicionam sua atuação e seus resultados.

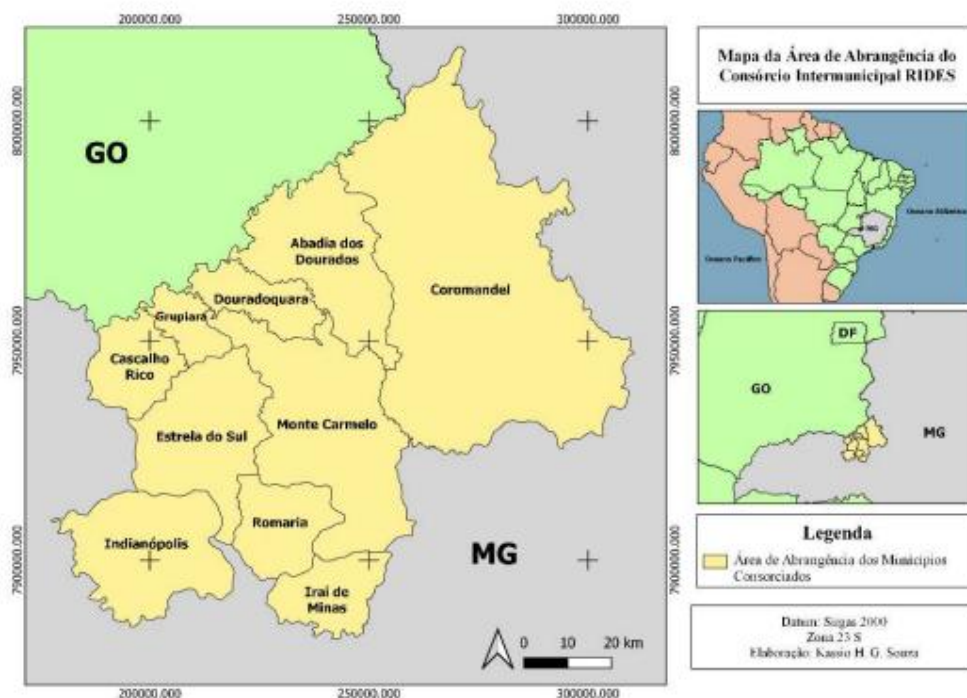


Figura 1 - Área de estudo
Fonte: Souza (2023)

O percurso metodológico adotado neste estudo baseia-se em uma abordagem fundamentada exclusivamente em revisão bibliográfica, estruturada a partir da seleção e da análise de produções acadêmicas e documentos teóricos relacionados às temáticas de redes urbanas, federalismo, governança interfederativa e consórcios intermunicipais, permitindo a construção de uma interpretação que articula diferentes contribuições teóricas e analíticas sobre o processo investigado. A revisão bibliográfica foi conduzida de forma sistemática, buscando identificar conceitos, categorias e abordagens que permitam compreender as relações entre cooperação interfederativa e organização do espaço regional, contribuindo para a construção de um quadro analítico capaz de orientar a interpretação do caso estudado.

A estrutura do artigo organiza-se de forma a articular fundamentos teóricos e análise do objeto empírico, iniciando-se com a discussão sobre redes urbanas, federalismo e cooperação interfederativa, seguida pela análise do consórcio RIDES e suas implicações para a reorganização do espaço regional, e culminando com a análise das dinâmicas socioespaciais e dos limites da cooperação no contexto estudado, de modo a desenvolver uma argumentação que parte de uma base conceitual para a compreensão do fenômeno e avança para a análise

de um caso específico. Essa organização permite estabelecer relações entre teoria e empiria, contribuindo para a compreensão das dinâmicas territoriais e das formas de governança que emergem em contextos regionais marcados pela fragmentação administrativa e pela necessidade de cooperação entre entes federados.

2. REDES URBANAS, FEDERALISMO E COOPERAÇÃO INTERFEDERATIVA

A compreensão das redes urbanas, no âmbito da organização territorial brasileira, exige o reconhecimento de que os centros urbanos não se distribuem no espaço como unidades isoladas, mas se articulam por meio de fluxos de pessoas, mercadorias, serviços, capitais e decisões político-administrativas, compondo uma malha relacional cuja inteligibilidade depende da observação simultânea das funções exercidas por cada núcleo e das conexões que se estabelecem entre eles em diferentes escalas. Segundo Moura (2024, p. 21):

[...] o atual federalismo brasileiro conta com três níveis de poder, introduzido pela Constituição Federal de 1988 (CF-88). Neste sentido a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Esse novo federalismo representou para os municípios brasileiros maior autonomia política e financeira, porém o desenho institucional de 1988 aplicou o ideal descentralizador e autonomia municipal tanto aos municípios pequenos (em porte populacional) como a municípios como São Paulo e outras metrópoles. De certa forma, esta organização provoca desequilíbrio na capacidade de conjugar a prestação de serviços de qualidade, tornando-se, em muitos casos, um entrave ao desenvolvimento, principalmente de municípios de menor porte populacional (Moura, 2024, p. 21).

Nesse quadro, a descentralização administrativa promovida pela ordem federativa não produz, por si mesma, coordenação territorial suficiente para responder a problemas que extrapolam os limites municipais, razão pela qual Pineda (2025) destaca que as relações intergovernamentais constituem dimensão central para compreender os modos pelos quais competências formalmente separadas se convertem, na prática, em exigências de articulação, negociação e compartilhamento de responsabilidades, sobretudo quando a dinâmica urbana evidencia interdependências que tornam insuficiente qualquer leitura baseada apenas na autonomia política de cada município, sem consideração pelas mediações institucionais requeridas pela vida regional.

A rede urbana, considerada como expressão espacial das relações funcionais entre cidades de portes distintos, permite examinar como centralidades se formam, se mantêm e se reconfiguram a partir da oferta desigual de bens e serviços, da concentração de equipamentos coletivos e da capacidade de determinados centros em polarizar deslocamentos cotidianos oriundos de localidades com base econômica mais restrita e menor diversificação funcional. Quando a distribuição de atribuições administrativas não corresponde à distribuição efetiva das capacidades institucionais e financeiras existentes no território, instala-se um descompasso entre a forma jurídica do município e as exigências materiais da política urbana, aspecto que Penalva (2022) discute ao examinar os limites do federalismo simétrico na condução das atribuições locais, demonstrando que a igualdade formal entre entes não elimina disparidades concretas nem assegura condições equivalentes de intervenção, circunstância que afeta diretamente o modo como pequenas cidades se inserem em circuitos regionais e como dependem de centros com maior densidade de funções para garantir o atendimento de necessidades coletivas.

A hierarquia urbana não deve ser entendida apenas como ordenamento estático entre centros de maior e menor porte, porque sua materialidade resulta de processos contínuos de concentração e dispersão de funções, da capacidade diferencial de comando territorial e da regularidade dos fluxos que vinculam cidades em relações de dependência, complementaridade ou subordinação, de modo que a posição de cada município na rede decorre menos de seu estatuto formal do que de sua efetiva inserção nos circuitos regionais de serviços, circulação e gestão. Sob essa perspectiva, a fragmentação do poder sobre o espaço passa a constituir um obstáculo relevante para a coordenação de políticas em territórios funcionalmente integrados. Ferro e Saleme (2020) mostram que a complexidade de governar em arranjos metropolitanos e regionais decorre justamente da coexistência de múltiplos centros decisórios, cada qual orientado por agendas próprias, o que amplia a distância entre a unidade territorial dos problemas e a dispersão institucional das respostas, convertendo a cooperação em necessidade operacional para qualquer tentativa de articulação mais coerente entre organização urbana e ação pública.

No interior dessa discussão, o papel das cidades médias assume relevância analítica por sua capacidade de conectar escalas distintas da rede urbana, desempenhando funções de intermediação entre centros maiores e pequenos municípios, concentrando serviços especializados e estruturas administrativas que não se encontram disseminadas de modo homogêneo pelo território regional, o que faz delas referências recorrentes para deslocamentos

ligados à saúde, ao comércio, à educação, à gestão pública e ao acesso a serviços técnicos. A leitura das competências municipais à luz dos arranjos interinstitucionais reforça esse argumento. Moura (2024) observa que a constitucionalização das políticas públicas, associada ao federalismo assimétrico, exige mecanismos capazes de acomodar a diversidade de condições locais sem romper a coordenação necessária entre os entes, o que permite compreender como cidades com maior capacidade administrativa, a exemplo de Monte Carmelo no contexto aqui considerado, podem operar como polos articuladores em redes regionais cujo funcionamento ultrapassa a esfera estrita da jurisdição municipal, sem que isso elimine a necessidade de instrumentos formais de cooperação.

A posição dos pequenos municípios nas redes urbanas regionais define-se por relações de forte dependência funcional, baixa diversificação econômica e limitada capacidade técnico-administrativa, elementos que restringem a formulação autônoma de políticas públicas complexas e dificultam a manutenção isolada de estruturas custosas de gestão, sobretudo em áreas que exigem planejamento continuado, investimento em infraestrutura e coordenação territorial com outros entes politicamente autônomos. O federalismo de cooperação aparece, nesse cenário, como fundamento relevante para reequilibrar a tensão entre autonomia e interdependência. Probst e Cruz (2023) sustentam que a forma cooperativa do federalismo não se reduz a um ideal normativo de colaboração entre entes, mas corresponde a um modelo de organização estatal que reconhece a insuficiência da atuação solitária em face de problemas compartilhados, recolocando a coordenação como dimensão constitutiva da própria federação e não como expediente eventual acionado apenas em momentos de crise institucional ou incapacidade localizada.

Quando se observa a distribuição territorial de equipamentos, serviços e capacidades administrativas no espaço regional, verifica-se que a centralidade de determinados núcleos urbanos decorre menos de sua dimensão demográfica absoluta do que da função que exercem na organização dos deslocamentos cotidianos e das conexões institucionais que estabelecem com localidades dependentes, circunstância que confere às cidades médias papel estratégico na sustentação da coesão regional e na mediação entre demandas locais e estruturas supra municipais de gestão. Moura (2024, p. 22) problematiza esse processo:

Consoante às dificuldades que o federalismo brasileiro impõe aos municípios, em especial os de pequeno porte, [...] as competências constitucionais são intrincadas, ou seja, sem uma distribuição indubitável de políticas que cada nível de governo deve executar. Outro problema é que a distribuição de competências constitucionais não foi acompanhada por uma igualitária partilha de receitas, concentrando nas mãos da União a maior parte da arrecadação tributária (Moura, 2024, p. 22).

A implementação de políticas públicas nacionais em territórios desiguais reforça a necessidade dessa mediação. Assis e Grácio (2021) argumentam que a parceria interfederativa e a governança integrada constituem condições para a execução coordenada de ações cujo êxito depende da atuação compartilhada entre entes de diferentes capacidades, aspecto que, embora discutido pelos autores a partir da saúde, oferece chave interpretativa aplicável à compreensão de outros campos de intervenção territorial nos quais a articulação regional se torna indispensável para reduzir os efeitos da fragmentação administrativa.

A governança multinível fornece instrumental importante para analisar a rede urbana não apenas como arranjo espacial de cidades interligadas por fluxos, mas como campo de decisões distribuídas entre escalas institucionais diversas, no qual a produção do espaço regional passa a depender da forma como municípios, estados e União constroem ou deixam de construir mecanismos estáveis de coordenação, de financiamento e de definição de responsabilidades sobre políticas cuja implementação incide sobre territórios funcionalmente conectados. Em revisão voltada às dinâmicas urbanas e territoriais, Santos et al. (2025) mostram que a governança multinível, no caso brasileiro, não pode ser compreendida apenas como repartição vertical de competências, porque envolve circuitos de negociação, institucionalidades intermediárias e arranjos cooperativos que interferem diretamente na capacidade de gestão do território, permitindo entender que a reorganização da rede urbana não deriva exclusivamente de transformações econômicas ou demográficas, mas também da densidade ou fragilidade das formas institucionais que dão suporte à cooperação entre os entes federados.

A persistência de assimetrias entre municípios, em termos de arrecadação, capacidade técnica, estrutura administrativa e disponibilidade de quadros especializados, condiciona o modo como cada ente participa da rede urbana e limita a possibilidade de tratamento homogêneo das políticas públicas em territórios marcados por vínculos intensos de circulação e dependência recíproca, o que produz uma contradição entre a autonomia jurídica local e a incapacidade material de enfrentar, sem apoio externo, demandas cuja escala já se encontra regionalizada. Ao discutir as possibilidades de cooperação intergovernamental por meio de consórcios públicos, Macedo e Pequeno (2020) demonstram que o federalismo brasileiro

associa descentralização com forte heterogeneidade estrutural, o que faz da cooperação não um complemento periférico da ação estatal, mas um instrumento necessário para reduzir custos de transação, articular políticas setoriais e conferir racionalidade territorial a problemas que não respeitam fronteiras administrativas, exigindo mediações institucionais compatíveis com a complexidade do espaço regional.

Probst e Cruz (2023, p. 5) definem:

[...] a doutrina aponta a existência de dois principais modelos de relacionamento intergovernamental: o competitivo e o cooperativo. Aquele corresponde ao federalismo interestatal, com ênfase na autonomia entre os níveis de governo e centrado na defesa da competição política como forma de controle mútuo entre os níveis de governo, sendo melhor vislumbrado no arranjo federativo dos Estados Unidos. O modelo cooperativo, por sua vez, corresponde ao federalismo intraestatal, com destaque no entrelaçamento dos níveis de governo (compartilhamento de responsabilidades), e está mais claramente identificado nas federações da Alemanha, Austrália, Canadá e Brasil. Ambos os modelos apresentam prós e contras (Probst e Cruz, 2023, p. 5).

A cooperação interfederativa, nesse contexto, deve ser examinada não apenas como técnica de administração compartilhada, mas como forma de intervenção sobre a estrutura relacional da rede urbana, uma vez que sua implementação altera a maneira pela qual municípios interagem, distribuem encargos, organizam fluxos institucionais e constroem respostas conjuntas para necessidades cuja solução demanda escala ampliada, continuidade decisória e reconhecimento das interdependências espaciais existentes entre centros de diferentes portes. Ao tratar dos consórcios intermunicipais no federalismo brasileiro, Brito (2019) assinala que tais arranjos expressam uma inflexão importante da nova governança pública ao converterem colaboração e coordenação em práticas institucionalizadas, capazes de produzir efeitos sobre o planejamento regional e sobre a forma como políticas públicas se territorializam, o que autoriza compreender o consórcio não apenas como mecanismo jurídico de agregação administrativa, mas como operador de uma reorganização material das relações entre municípios inseridos em uma mesma rede funcional.

Essa perspectiva torna-se mais consistente quando se considera que a cooperação intermunicipal não atua em vazio territorial, mas incide sobre padrões preexistentes de hierarquia urbana, concentração de serviços e especialização funcional, de tal modo que seus efeitos dependem da posição ocupada por cada município na rede e da capacidade dos arranjos institucionais em redistribuir encargos, ampliar acesso a estruturas de gestão e

produzir maior estabilidade na condução das ações coletivas. No balanço da literatura sobre cooperação intermunicipal no Brasil, Grin (2019) observa que os consórcios vêm se consolidando como alternativas relevantes diante das limitações da gestão isolada, embora seus resultados dependam de fatores como desenho institucional, incentivos à coordenação e adesão política continuada, elementos que permitem interpretar a cooperação como processo de construção territorial e não como simples formalização administrativa, sobretudo quando o objetivo consiste em modificar a forma pela qual municípios articulam seus recursos e se inserem em circuitos regionais de prestação de serviços.

A intermunicipalidade, examinada sob a ótica do federalismo cooperativo, permite deslocar o foco analítico da unidade política isolada para o espaço das relações entre entes locais, no qual a ação pública passa a ser pensada a partir de vínculos territoriais efetivos e de problemas compartilhados cuja solução exige coordenação duradoura, repartição de responsabilidades e definição de mecanismos formais de deliberação, execução e controle compatíveis com a complexidade das demandas regionais. Farias (2017) sustenta que os consórcios públicos constituem uma das expressões mais nítidas dessa lógica cooperativa, porque oferecem base institucional para a construção de ações intermunicipais estáveis e orientadas por interesses comuns, convertendo a cooperação em categoria operativa do federalismo e permitindo compreender por que a reorganização da rede urbana, em contextos de forte fragmentação administrativa, depende menos da mera proximidade geográfica entre cidades do que da institucionalização de vínculos capazes de articular políticas e reduzir a dispersão decisória que marca o funcionamento ordinário do poder local.

Postula-se ainda:

Parece-nos que o regime constitucional brasileiro procurou dar prevalência ao federalismo de cooperação em detrimento do federalismo de competição. Apesar da existência de traços característicos de ambos os sistemas na Constituição de 1988, ressalta no texto constitucional a busca do equilíbrio e da igualdade entre as diferentes regiões e entes da Federação, para a promoção de uma sociedade justa e desenvolvida (art. 3º da CF). E tais objetivos são melhor alcançados sob o regime da cooperação federativa, com a promoção de ações para eliminar (ou ao menos atenuar) as disparidades socioeconômicas existentes nas unidades federativas (Probst e Cruz, 2023, p. 7).

A leitura da rede urbana regional a partir das relações entre centralidade e dependência funcional permite situar cidades médias como pontos de convergência de fluxos administrativos, econômicos e sociais, ao mesmo tempo em que evidencia a vulnerabilidade dos pequenos

municípios diante da necessidade de manter estruturas próprias para funções que, pela sua natureza e custo, tendem a demandar soluções compartilhadas e escalas superiores de coordenação. Nesse horizonte, a descentralização não pode ser confundida com suficiência institucional local. Pineda (2025) mostra que as relações intergovernamentais constituem precisamente o espaço em que se processam as mediações necessárias para tornar exequível a repartição federativa de competências, o que autoriza interpretar a centralidade de núcleos como Monte Carmelo não apenas como fato empírico derivado da concentração de serviços, mas como expressão territorial de uma rede em que os fluxos revelam a necessidade de arranjos cooperativos voltados à gestão de demandas que extrapolam a capacidade ordinária das administrações municipais de menor porte.

A centralidade exercida por Monte Carmelo deve ser compreendida no interior da rede urbana regional do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba, caracterizada por fluxos regulares de deslocamento de população, circulação de bens e busca por serviços especializados por parte de municípios como Abadia dos Dourados, Douradoquara, Grupiara, Estrela do Sul e Iraí de Minas, que recorrem a esse núcleo para acessar funções administrativas, comerciais e técnicas que não se encontram disponíveis em seus territórios. Dessa forma, Monte Carmelo não se configura apenas como um centro que concentra serviços, mas como um polo que organiza e articula uma rede regional de dependência funcional, na qual os fluxos evidenciam a necessidade de arranjos cooperativos voltados à gestão de demandas compartilhadas, especialmente aquelas relacionadas ao saneamento, à gestão de resíduos e à administração de recursos, que ultrapassam a capacidade operacional dos municípios de menor porte e exigem mecanismos institucionais capazes de integrar o território em uma escala compatível com sua dinâmica socioespacial.

A rede urbana, quando analisada sob o prisma da cooperação interfederativa, deixa de ser apenas estrutura descritiva de localizações e fluxos para se tornar objeto de intervenção institucional, uma vez que os instrumentos de gestão compartilhada produzem efeitos sobre a forma como as cidades se conectam, definem prioridades e distribuem encargos, interferindo tanto na densidade das relações regionais quanto na capacidade de enfrentar problemas cuja natureza territorial impõe soluções articuladas. Ao revisar a literatura sobre governança multinível, Santos et al. (2025) assinalam que a coordenação entre escalas e entes diversos se tornou componente recorrente das análises sobre gestão urbana e regional, o que contribui para compreender por que os consórcios públicos adquirem relevância crescente em contextos

de desigualdade administrativa, pois permitem conferir maior permanência institucional às relações entre municípios e introduzir mecanismos de integração que repercutem sobre a própria configuração funcional da rede urbana.

A fragmentação do federalismo brasileiro não se resume à repartição constitucional de competências, porque se manifesta concretamente na dispersão de capacidades decisórias e operacionais em territórios nos quais os problemas coletivos se organizam segundo lógicas regionais, o que produz uma distância persistente entre a escala dos desafios enfrentados e a escala das respostas disponíveis quando cada município atua segundo horizonte exclusivamente local. Essa contradição ganha relevo quando se examinam as possibilidades de cooperação intergovernamental. Macedo e Pequeno (2020) ressaltam que os consórcios públicos emergem como alternativas institucionais para enfrentar os limites dessa fragmentação, ao criarem condições para o compartilhamento de recursos, para a coordenação de políticas e para a produção de respostas territorialmente mais adequadas, tornando visível que a reorganização da rede urbana depende, em larga medida, da capacidade de transformar proximidade espacial em cooperação institucional efetiva.

O debate sobre redes urbanas, federalismo e cooperação interfederativa converge, assim, para a compreensão de que a reorganização do espaço regional depende da construção de institucionalidades capazes de articular municípios funcionalmente conectados, sem suprimir sua autonomia política, mas reconhecendo que a efetividade das políticas públicas exige formas estáveis de coordenação compatíveis com a heterogeneidade das capacidades locais e com a complexidade das interdependências territoriais. Nessa direção, Probst e Cruz (2023) assinalam que o federalismo de cooperação oferece um referencial importante para pensar a articulação entre entes em contextos marcados por desafios compartilhados, permitindo sustentar que os consórcios públicos, longe de constituírem expediente meramente acessório, podem ser compreendidos como instrumentos territoriais voltados à reorganização da rede urbana, na medida em que reordenam fluxos institucionais, aproximam escalas de gestão e criam bases para respostas coletivas a problemas cuja configuração já se apresenta, desde a origem, como regional.

3. O CONSÓRCIO RIDES E A REORGANIZAÇÃO DO ESPAÇO REGIONAL

No contexto do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba, os municípios integrantes do arranjo se inserem na Região Geográfica Imediata de Monte Carmelo, definida pelo IBGE como um

recorte territorial composto por localidades interligadas por fluxos e relações funcionais, totalizando cerca de 76 mil habitantes distribuídos em sete municípios, o que evidencia uma escala regional relativamente reduzida, porém intensamente articulada. Monte Carmelo se destaca como núcleo central dessa rede urbana, exercendo papel de polarização sobre os demais municípios em função de sua maior população e da concentração de serviços e atividades econômicas, configurando-se como referência para deslocamentos cotidianos e para o acesso a funções administrativas e comerciais. De acordo com dados do IBGE, o município apresenta população significativamente superior aos demais integrantes do consórcio, consolidando sua posição como centro sub-regional na hierarquia urbana e estruturando fluxos que conectam localidades menores à sua área de influência.

Em contraste, municípios como Abadia dos Dourados apresentam reduzida dimensão populacional, com aproximadamente 6.272 habitantes no último censo, além de baixa densidade demográfica, o que indica limitações na estrutura administrativa e na oferta de serviços públicos em escala local. Essa condição se repete em outras localidades do consórcio, como Douradoquara, Grupiara e Estrela do Sul, que compartilham características semelhantes de pequeno porte populacional e forte dependência de centros maiores, configurando uma rede urbana marcada por assimetria funcional e por vínculos de dependência territorial. O município de Coromandel, por sua vez, apresenta população intermediária, com cerca de 28.894 habitantes, posicionando-se como um centro de maior complexidade relativa dentro do conjunto regional, embora ainda subordinado à dinâmica de polarização exercida por núcleos mais estruturados.

A compreensão do Consórcio RIDES como agente de integração territorial exige partir da constatação de que os municípios que o compõem não se relacionam apenas por contiguidade espacial, mas por vínculos administrativos, deslocamentos funcionais, demandas compartilhadas de infraestrutura e dependências recíprocas na prestação de serviços públicos, circunstância que desloca a análise do plano estritamente jurídico para o exame das formas concretas pelas quais a cooperação altera o uso do território e reordena a inserção regional de cada ente participante.

Segundo Silva et al., (2023, p. 171):

Definem-se as RIDES como regiões administrativas que abrangem diferentes unidades da federação. Segundo o órgão, essas regiões diferem das Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas, pois o recorte espacial é criado por legislação específica, sendo que unidades da federação que as compõem são elencadas, além de definir a estrutura de funcionamento e os interesses das unidades político-administrativas participantes. A criação de Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico está prevista na Constituição Federal de 1988, nos Art. 21, inciso IX; Art. 43; e Art. 48, inciso IV (Silva et al., 2023, p. 171).

Morais (2019) examina a experiência do RIDES a partir de sua gestão institucional e demonstra que a operacionalização consorciada produz efeitos sobre a coordenação das políticas locais, sobre a definição de responsabilidades e sobre a constituição de uma escala intermediária de ação pública entre o município e os demais entes federativos, o que permite interpretar o consórcio não como instância paralela à administração municipal, mas como mecanismo de articulação destinado a responder a problemas cuja resolução ultrapassa a capacidade isolada de cada prefeitura, reorganizando práticas de planejamento, execução e pactuação em um recorte regional mais compatível com a materialidade das necessidades coletivas.

A caracterização dos municípios inseridos no consórcio deve considerar que Monte Carmelo, Abadia dos Dourados, Cascalho Rico, Coromandel, Douradoquara, Estrela do Sul, Grupiara, Indianópolis, Iraí de Minas e Romaria apresentam diferenças de porte populacional, estrutura econômica, arrecadação, densidade urbana e disponibilidade de equipamentos públicos, o que interfere diretamente na capacidade de cada um em formular e executar políticas de saneamento, resíduos sólidos e gestão ambiental sem apoio técnico ou financeiro externo. Batista e Endlich (2021) discutem a gestão compartilhada entre entes territoriais como resposta à insuficiência das estruturas locais diante de demandas que exigem coordenação supramunicipal, assinalando que os consórcios intermunicipais inserem-se em um campo mais amplo de reorganização territorial da ação pública, no qual a cooperação opera como forma de compatibilizar a autonomia municipal com a necessidade de atuação conjunta, especialmente em contextos marcados por heterogeneidade institucional e por assimetrias na oferta de serviços, situação que se ajusta ao quadro observado entre os municípios do RIDES e reforça a leitura do consórcio como forma de equalização operacional em uma região marcada por capacidades desiguais.

Silva et al., (2023, p. 171) assinalam ainda:

O Distrito Federal faz parte da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE/DF), que é uma região de desenvolvimento socioeconômico, criada legalmente pela Lei Complementar n.º 94, de 19 de fevereiro de 1998, e regulamentada pelo Decreto n.º 7.469, de 4 de maio de 2011, para efeitos de articulação da ação administrativa da União, dos Estados de Goiás, Minas Gerais e do Distrito Federal. Tendo sido ampliada pela Lei Complementar n.º 163/2018, que incluiu mais 12 municípios. Para além das questões legais, a interação entre o Distrito Federal e as regiões vizinhas pode se dar pela distância entre eles, bem como por fatores socioeconômicos (Silva et al., 2023, p. 171).

A inserção regional desses municípios não se explica apenas por seus limites político-administrativos, porque sua posição no espaço resulta da intensidade dos fluxos que os conectam a centros de maior capacidade funcional, da concentração desigual de serviços e da necessidade de recorrer a estruturas localizadas fora do próprio território municipal para assegurar atendimento a demandas básicas, o que produz uma rede de interdependências que antecede a formação do consórcio, mas passa a ser formalizada por ele em termos institucionais. Azevedo e Alves (2010) observam que a criação de RIDES decorre da necessidade de responder a problemas cuja abrangência supera a escala estritamente local, exigindo desenho territorial capaz de integrar municípios vinculados por relações efetivas de circulação, trabalho, prestação de serviços e uso compartilhado de recursos, de modo que a racionalidade da cooperação regionalizada não se funda na mera proximidade geográfica, mas na existência de dinâmicas espaciais que demandam uma instância de coordenação apta a converter interdependências difusas em arranjos estáveis de gestão e planejamento.

A estrutura institucional do consórcio constitui elemento decisivo para compreender sua capacidade de produzir integração territorial, porque é por meio dela que se definem competências, mecanismos deliberativos, critérios de participação, responsabilidades técnicas e formas de financiamento, consolidando um espaço administrativo comum que permite transformar interesses locais dispersos em decisões vinculadas a uma agenda regional de serviços, infraestrutura e planejamento compartilhado. Souza (2017), ao analisar arranjos institucionais voltados à gestão regional e metropolitana em áreas integradas de desenvolvimento, demonstra que a eficácia desses formatos depende menos da previsão formal de cooperação e mais da existência de mecanismos concretos de coordenação entre agentes públicos, instrumentos normativos operacionais e capacidade continuada de conduzir políticas em contexto de pluralidade institucional, aspecto que ajuda a compreender por que o RIDES deve ser examinado não apenas por seus objetivos declarados, mas pela forma como

sua arquitetura administrativa organiza a interlocução entre municípios e viabiliza a constituição de uma esfera regional de decisão orientada para problemas territorialmente compartilhados.

A organização interna do consórcio produz efeitos sobre o modo como os municípios passam a se relacionar, uma vez que a institucionalização de instâncias colegiadas, regras comuns e procedimentos técnicos compartilhados altera a circulação das decisões e cria uma base administrativa que reduz a dispersão de esforços, favorecendo a coordenação entre localidades que antes enfrentavam de forma fragmentada demandas semelhantes ligadas ao saneamento, aos resíduos sólidos e à gestão ambiental. Marguti e Costa (2023) examinam os instrumentos de desenvolvimento urbano em escala supramunicipal e mostram que tais arranjos se tornam relevantes quando a gestão pública necessita operar em territórios funcionalmente integrados, nos quais os problemas coletivos não coincidem com os limites municipais, o que permite compreender o RIDES como instrumento de produção de uma escala regional de governança, capaz de conferir maior consistência territorial às políticas setoriais e de reorganizar a articulação entre municípios a partir de estruturas institucionais que tornam a cooperação não apenas desejável, mas operacionalmente necessária para a condução de serviços de elevada complexidade.

Pinheiro e Lima (2023, p. 383) chamam atenção para outro aspecto dessa análise:

[...] considerando que a RIDE-DF destaca o emprego como um dos seus objetivos principais e, como observado no estudo da CODEPLAN, que a população do entorno busca intensamente o mercado de trabalho do DF, analisar essas rubricas é uma boa forma de avaliar os objetivos da região. Outro ponto relevante é que, tendo em vista que os outros tributos municipais estão ligados especificamente ao mercado imobiliário, e o ISS representa melhor a economia dos municípios na totalidade, analisar a receita desse tributo mostra, de forma análoga às despesas, um indicativo mais específico do cumprimento de um dos principais objetivos da RIDE-DF, a geração de emprego (Pinheiro e Lima, 2023, p. 383).

No campo do saneamento básico, a lógica consorciada se associa à possibilidade de racionalizar custos, compartilhar estrutura técnica, ampliar capacidade de investimento e ajustar o planejamento a uma área de abrangência mais ampla que a de cada município isoladamente, sobretudo porque a fragmentação administrativa tende a elevar despesas fixas, duplicar procedimentos e dificultar o cumprimento de exigências regulatórias que demandam continuidade operacional e planejamento integrado. Liduares (2022) demonstra, ao tratar das economias de escala na prestação regionalizada dos serviços de saneamento, que a agregação territorial de municípios permite reduzir ineficiências associadas à pulverização de estruturas de

gestão e ampliar a viabilidade econômico-financeira da prestação, o que oferece base analítica importante para interpretar o RIDES como arranjo capaz de deslocar a prestação do saneamento de uma lógica estritamente municipal para uma racionalidade regionalizada, na qual o território é reorganizado segundo critérios de integração funcional, compartilhamento de encargos e otimização de recursos compatíveis com a universalização progressiva dos serviços.

A temática dos resíduos sólidos, por exemplo, inserida no escopo da gestão consorciada, evidencia de modo particular a importância de estruturas cooperativas, porque a coleta, o transporte, o tratamento e a destinação final dos materiais descartados envolvem custos elevados, exigências técnicas e responsabilidades ambientais que frequentemente ultrapassam a capacidade administrativa dos pequenos municípios, sobretudo quando inexistem escala suficiente, pessoal especializado e infraestrutura compatível com as normas vigentes. Andrade e Rezende (2023) assinalam que o manejo de resíduos no Brasil permanece condicionado por dificuldades de implementação, lacunas estruturais e insuficiências institucionais que afetam de modo mais incisivo os contextos não metropolitanos e os espaços de menor densidade técnica, aspecto que reforça a necessidade de soluções regionais capazes de articular planejamento, financiamento e execução em bases compartilhadas, tornando o consórcio um dispositivo territorial por meio do qual a política de resíduos deixa de ser problema restrito a cada prefeitura e passa a integrar uma agenda regional de prestação coordenada.

A prestação regionalizada dos serviços de saneamento também se relaciona à necessidade de adequação ao marco normativo mais recente, na medida em que a ampliação das exigências de cobertura, qualidade e eficiência impõe aos municípios a adoção de formatos institucionais capazes de garantir escala operacional, segurança jurídica e articulação entre entes que compartilham demandas semelhantes, o que torna a cooperação não apenas uma possibilidade administrativa, mas uma condição para a viabilidade da gestão em áreas de reduzida capacidade individual. Levin (2021) analisa os instrumentos jurídicos da prestação regionalizada após o novo marco do saneamento e demonstra que a integração entre municípios se converte em fundamento relevante para compatibilizar os objetivos regulatórios nacionais com a realidade territorial da prestação, permitindo compreender o consórcio como base institucional para a construção de uma gestão integrada que responda às exigências legais sem ignorar as especificidades locais, reorganizando a atuação pública a partir de uma

escala mais compatível com a materialidade dos sistemas e com a distribuição regional das demandas.

A gestão de recursos hídricos integra esse mesmo movimento de reorganização do espaço regional, porque os cursos d'água, os mananciais, as áreas de recarga e os usos consuntivos não se ajustam às divisões administrativas municipais, exigindo instrumentos que permitam tratar o território segundo a lógica das bacias, dos sistemas de captação e das cadeias de abastecimento, em vez de reproduzir respostas compartimentadas para problemas que se configuram espacialmente de maneira integrada. Vilanova et al. (2025) discutem o saneamento básico e as tecnologias ecológicas no Brasil em diálogo com perspectivas de economia circular e evidenciam que a gestão dos serviços requer articulação entre infraestrutura, preservação ambiental e organização territorial, o que se torna particularmente relevante em arranjos regionais onde a sustentabilidade da prestação depende da coordenação entre municípios quanto ao uso dos recursos naturais, à destinação adequada dos resíduos e à compatibilização entre expansão do atendimento e manutenção das condições ambientais necessárias ao funcionamento dos sistemas.

As relações entre os municípios integrantes do RIDES devem ser examinadas como relações de interdependência territorial estruturadas por centralidades diferenciadas, por fluxos cotidianos de pessoas e de serviços, por assimetrias de arrecadação e dependência de determinados núcleos para funções administrativas e técnicas que não se distribuem de modo uniforme pelo espaço regional. Tais relações fazem da cooperação uma forma de formalizar vínculos que já existem empiricamente, embora nem sempre tenham encontrado tradução estável no plano institucional. Pereira, Oliveira e Gomes (2023), ao tratarem da desorganização social, espacial e econômica em região integrada de desenvolvimento, mostram que a ausência de coordenação tende a ampliar tensões entre integração funcional e fragmentação político-administrativa, permitindo transpor essa chave interpretativa ao exame do RIDES, no qual a cooperação consorciada pode ser lida como tentativa de alinhar a estrutura de gestão à realidade dos fluxos e das dependências regionais, criando condições para que a ação pública acompanhe a configuração concreta do território em vez de se limitar às fronteiras municipais formais.

A universalização dos serviços públicos, especialmente em áreas marcadas pela coexistência de núcleos urbanos mais estruturados e localidades menores com recursos escassos, depende da capacidade de construir mecanismos institucionais que reduzam desigualdades de acesso e distribuam de modo mais equilibrado os meios técnicos e

financeiros necessários à prestação continuada, o que torna inadequada qualquer abordagem que suponha equivalência de condições entre municípios apenas em razão de sua igual condição federativa. Moraes (2019) evidencia que, no caso do RIDES, a gestão consorciada apresenta-se como alternativa para conferir maior coerência à prestação de serviços diante das diferenças existentes entre os municípios consorciados, permitindo que o planejamento compartilhado atue como mediação entre demandas locais e soluções regionais, especialmente quando a manutenção de estruturas próprias por cada ente se mostra onerosa ou insuficiente, circunstância em que o consórcio passa a funcionar como canal de redistribuição de capacidades administrativas e de racionalização do uso do território na oferta dos serviços.

A dimensão fiscal do problema também não pode ser dissociada da análise territorial, porque a integração regional de serviços exige recursos, planejamento orçamentário e mecanismos de repartição de encargos que permitam sustentar financeiramente a cooperação ao longo do tempo, evitando que a adesão ao consórcio se converta em formalidade sem capacidade executiva ou em arranjo instável dependente de conjunturas políticas passageiras. Pinheiro e Lima (2023) examinam os efeitos fiscais de uma região integrada de desenvolvimento sobre municípios do entorno de Brasília e demonstram que a articulação regional produz impactos mensuráveis sobre a dinâmica local, o que contribui para o entendimento de que, no caso do RIDES, a cooperação deve ser pensada também em termos de viabilidade financeira e de reconfiguração das condições de custeio das políticas públicas, uma vez que a integração territorial somente se consolida quando encontra correspondência em bases materiais capazes de sustentar sua operação continuada.

A reorganização do espaço regional promovida pelo consórcio também se expressa na forma como as compras, contratações e decisões administrativas podem repercutir sobre a economia local e sobre a circulação de recursos entre os municípios participantes, já que a atuação conjunta tende a alterar volumes de demanda pública, padrões de aquisição e oportunidades de inserção de agentes econômicos vinculados ao território consorciado, ampliando a relevância do consórcio para além da esfera estrita da engenharia institucional. Santos e Amorim (2021) discutem a importância das micro e pequenas empresas nas compras governamentais e indicam que a ação pública pode influenciar dinâmicas econômicas locais quando estrutura procedimentos de contratação com impacto sobre os circuitos produtivos do território, aspecto que ajuda a compreender que a integração regional operada pelo RIDES não se limita à prestação técnica dos serviços, mas pode interferir também na circulação de

recursos, na formação de mercados locais e na articulação econômica entre municípios que passam a compartilhar decisões administrativas e prioridades coletivas.

A experiência de arranjos regionais de desenvolvimento em outras partes do país oferece elementos úteis para interpretar o sentido territorial do RIDES, sobretudo quando se observa que tais experiências emergem em contextos nos quais a intensidade das relações econômicas, sociais e administrativas entre municípios produz necessidades comuns que não encontram resposta adequada em formatos de gestão estritamente localizados, exigindo instrumentos de coordenação capazes de operar em recortes espaciais mais amplos. Silva, Oliveira e Gomes (2023) analisam a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno e mostram que a integração regional depende de institucionalidades que consigam acompanhar a complexidade das relações espaciais existentes, o que permite afirmar, no caso em exame, que o consórcio intermunicipal pode ser entendido como meio de reduzir a distância entre a configuração funcional do território e a estrutura administrativa de gestão, produzindo um espaço político-operacional em que a cooperação se torna forma de ordenar vínculos anteriormente dispersos.

A criação e a manutenção de uma estrutura consorciada não eliminam automaticamente os conflitos entre municípios, nem suprimem as diferenças de prioridade, capacidade técnica e interesse político existentes entre os entes participantes, mas introduzem uma arena institucional na qual essas divergências podem ser tratadas mediante regras comuns, pactuações formais e mecanismos de coordenação que reduzem os efeitos da dispersão administrativa sobre a condução das políticas regionais. Azevedo e Alves (2010) argumentam que a instituição de RIDES decorre de problemas territoriais que exigem integração entre governos locais e articulação de políticas em escala ampliada, e essa formulação permite compreender que a consolidação do RIDES depende menos da mera existência jurídica do arranjo do que de sua capacidade de produzir convergência operacional entre municípios que compartilham necessidades semelhantes, mas possuem condições distintas de enfrentá-las, exigindo uma estrutura que transforme proximidade espacial em cooperação continuada.

O consórcio, tomado como agente concreto de integração territorial, deve ser interpretado como instância que reorganiza o espaço regional ao criar uma escala compartilhada de planejamento, decisão e prestação de serviços, mediante a qual municípios com capacidades desiguais passam a compor uma estrutura comum de gestão orientada para demandas que já se apresentam de forma regionalizada no território, especialmente nas áreas de saneamento, resíduos sólidos, recursos hídricos e coordenação administrativa. Batista e

Endlich (2021) indicam que a gestão compartilhada constitui resposta institucional à necessidade de compatibilizar autonomia local e ação supramunicipal, o que autoriza concluir que o RIDES não opera apenas como expediente administrativo para reduzir custos ou cumprir obrigações normativas, mas como forma de integrar territorialmente municípios que dependem uns dos outros para assegurar condições mínimas de prestação, transformando a cooperação em elemento organizador das relações regionais e em base concreta para a reconfiguração do espaço em termos de funcionalidade, coordenação e continuidade da ação pública.

4. ANÁLISE SOCIOESPACIAL E LIMITES DA COOPERAÇÃO

A análise socioespacial do consórcio RIDES requer a consideração dos fluxos regionais que conectam os municípios participantes, uma vez que os fluxos de pessoas, bens e serviços evidencia a existência de relações que ultrapassam os limites administrativos e configuram uma rede funcional que antecede a formalização institucional da cooperação. Pereira et al. (2023) analisam dinâmicas territoriais em regiões integradas e destacam que os deslocamentos cotidianos e a concentração de serviços em determinados núcleos revelam padrões de dependência que estruturam a organização regional, o que permite compreender que a atuação consorciada se insere em um espaço previamente articulado por fluxos, nos quais a integração administrativa passa a corresponder a uma tentativa de institucionalizar relações já existentes no território. A leitura desses fluxos, frequentemente captados por dados do IBGE, evidencia que os municípios menores mantêm vínculos intensos com centros de maior oferta de serviços, o que indica que a rede urbana regional não se organiza de maneira equilibrada, mas segundo uma lógica hierarquizada que condiciona o acesso a bens coletivos e a circulação de decisões administrativas.

A centralidade de Monte Carmelo no contexto do consórcio RIDES pode ser compreendida a partir de sua capacidade de concentrar funções urbanas que não se distribuem de maneira uniforme entre os municípios participantes, configurando-se como ponto de convergência de deslocamentos associados a serviços de saúde, comércio, educação e atividades administrativas que demandam maior complexidade técnica e institucional. Morais (2019) examina o funcionamento do consórcio e evidencia que a presença de um município com maior densidade funcional influencia diretamente a dinâmica de cooperação, na medida

em que concentra recursos e estrutura administrativa que tendem a orientar a organização das ações consorciadas. Essa centralidade não implica apenas maior protagonismo institucional, mas também reforça relações de dependência que estruturam a rede urbana, indicando que a cooperação não elimina a hierarquia existente, mas a reorganiza sob novas formas de articulação administrativa e territorial.

A dependência dos pequenos municípios em relação aos centros mais estruturados constitui elemento central para compreender os limites e as possibilidades da cooperação interfederativa no contexto regional, pois a insuficiência de recursos técnicos e financeiros dificulta a implementação isolada de políticas públicas complexas, exigindo mecanismos de articulação que permitam a agregação de capacidades e a racionalização da gestão. Batista e Endlich (2021) discutem a gestão compartilhada como resposta a essas limitações, indicando que a cooperação entre entes territoriais emerge como alternativa para enfrentar desigualdades estruturais que não podem ser resolvidas no âmbito exclusivo de cada município. A presença dessas assimetrias condiciona o funcionamento do consórcio, uma vez que os municípios não participam em condições equivalentes, o que implica reconhecer que a integração territorial promovida pelo RIDES se realiza em um contexto marcado por diferenças significativas de capacidade institucional e de inserção na rede urbana.

A organização dos fluxos regionais evidencia que a rede urbana do consórcio não se limita a uma configuração administrativa, mas corresponde a um sistema de relações que envolve deslocamentos frequentes e interdependência funcional entre os municípios, o que reforça a necessidade de instrumentos capazes de coordenar políticas públicas em escala ampliada. Azevedo e Alves (2010) argumentam que a criação de regiões integradas de desenvolvimento responde à necessidade de estruturar institucionalmente territórios que já apresentam forte articulação socioespacial, permitindo compreender o consórcio como forma de dar materialidade administrativa a relações que se manifestam no cotidiano dos deslocamentos e na utilização compartilhada de serviços. A análise desses fluxos permite identificar padrões de centralidade e dependência que orientam a atuação consorciada, ao mesmo tempo em que evidenciam a persistência de desigualdades na distribuição de funções e na capacidade de gestão entre os municípios participantes.

Os impactos do consórcio sobre a rede urbana regional podem ser observados na forma como a cooperação altera a organização da prestação de serviços e a circulação de decisões administrativas, contribuindo para a construção de uma escala intermediária de gestão que articula municípios com capacidades distintas em torno de objetivos comuns. Brito (2019)

destaca que os consórcios intermunicipais se configuram como instrumentos de coordenação no federalismo brasileiro, permitindo a construção de arranjos institucionais que promovem a integração de políticas públicas em escala regional. A atuação do RIDES nesse contexto pode ser interpretada como mecanismo que busca reduzir a fragmentação administrativa e promover maior eficiência na gestão de serviços, ainda que seus efeitos sobre a estrutura da rede urbana dependam da continuidade das ações e da capacidade de articulação entre os municípios.

Coloca-se ainda que:

[...] embora no federalismo a repartição de poderes autônomos constitua o núcleo do conceito de Estado Federal, no modelo brasileiro, a União ficou bem aquinhoadada na partilha de competências, com amplo rol de atribuições de natureza administrativa, legislativa e tributária, bem como rol de bens, dentre os quais os recursos minerais estratégicos, como o petróleo (Morais, 2019, p. 30).

A análise da cooperação interfederativa no consórcio RIDES também exige a consideração das limitações políticas e institucionais que condicionam sua atuação, uma vez que a coordenação entre entes autônomos envolve negociações contínuas, disputas de interesse e a necessidade de construção de consensos em torno de prioridades coletivas. Grin (2019), por sua vez, argumenta que a cooperação intermunicipal no Brasil enfrenta desafios relacionados à estabilidade institucional e à adesão política dos gestores, o que influencia diretamente a continuidade das ações consorciadas. Essas limitações manifestam-se na dificuldade de manter políticas de longo prazo em contextos marcados por mudanças de gestão, o que evidencia que a integração territorial promovida pelo consórcio depende não apenas de sua estrutura formal, mas da capacidade de sustentar compromissos institucionais ao longo do tempo.

A tensão entre autonomia municipal e cooperação interfederativa constitui elemento estruturante da análise, pois a participação em arranjos consorciados implica a necessidade de compartilhar decisões e recursos, o que pode gerar resistências por parte dos entes locais, especialmente quando há percepção de perda de controle sobre políticas públicas estratégicas. Farias (2017) discute os consórcios públicos como expressão do federalismo cooperativo, destacando que a articulação entre municípios exige a construção de mecanismos que conciliem autonomia e ação conjunta. No caso do RIDES, essa tensão se manifesta na necessidade de equilibrar interesses locais com objetivos regionais, o que exige processos de

negociação e definição de responsabilidades que garantam a viabilidade da cooperação sem comprometer a autonomia administrativa dos municípios participantes.

A governança multinível no contexto do consórcio evidencia a complexidade das relações entre diferentes escalas de decisão, uma vez que a atuação consorciada envolve não apenas os municípios, mas também a articulação com políticas estaduais e nacionais que influenciam a organização dos serviços e a disponibilidade de recursos. Santos et al. (2025) destacam que a governança multinível no Brasil caracteriza-se pela interação entre diferentes níveis de governo, o que exige mecanismos de coordenação que permitam integrar políticas e evitar sobreposições ou lacunas na gestão. A análise do RIDES sob essa perspectiva permite compreender que a cooperação interfederativa não se limita à escala municipal, mas se insere em um sistema mais amplo de relações institucionais que condicionam sua atuação e seus resultados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida ao longo deste artigo partiu da constatação de que a fragmentação administrativa característica do federalismo brasileiro impõe limites à capacidade dos municípios de pequeno e médio porte em atender às exigências contemporâneas de universalização de serviços públicos, especialmente em setores que demandam planejamento técnico continuado, investimentos elevados e coordenação territorial, como o saneamento básico e a gestão de resíduos sólidos. Nesse contexto, a problemática central foi formulada a partir da necessidade de compreender em que medida a cooperação interfederativa, materializada no consórcio RIDES, contribui para a reorganização da rede urbana regional e para a viabilização de uma prestação mais integrada e sustentável de serviços públicos nos municípios do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba, considerando as relações de dependência funcional e as assimetrias estruturais que caracterizam esse recorte territorial. A retomada dessa questão permite evidenciar que a análise não se restringiu à descrição institucional do consórcio, mas buscou compreender suas implicações na organização do espaço regional e na articulação entre municípios inseridos em uma rede urbana marcada por centralidades diferenciadas.

A síntese dos resultados obtidos indica que a cooperação interfederativa, ao ser operacionalizada por meio do consórcio RIDES, produz efeitos relevantes na organização da rede urbana regional, sobretudo ao permitir a construção de uma escala de gestão que

ultrapassa os limites municipais e se aproxima da dimensão territorial dos problemas enfrentados pelos entes participantes. A análise evidenciou que a centralidade de Monte Carmelo se consolida como elemento estruturante da rede, concentrando funções e serviços que orientam os fluxos regionais, ao passo que os municípios de menor porte permanecem em posição de dependência funcional, recorrendo a essa centralidade para atender demandas que não conseguem suprir autonomamente. Nesse sentido, o consórcio atua como mediador institucional dessas relações, organizando a cooperação entre municípios e criando condições para a articulação de políticas públicas em uma escala mais adequada à realidade territorial, ainda que não elimine as desigualdades existentes.

A resposta ao objetivo geral do estudo permite afirmar que o desenho institucional do consórcio RIDES contribui para o fortalecimento da rede urbana regional ao promover a integração administrativa e a coordenação de serviços essenciais, especialmente no campo do saneamento e da gestão ambiental, nos quais a atuação isolada dos municípios se mostra insuficiente diante das exigências normativas e operacionais. A gestão associada possibilita a agregação de capacidades técnicas e financeiras, a racionalização de custos e a construção de estratégias comuns, o que favorece a ampliação da eficiência na prestação dos serviços e a aproximação das condições necessárias à universalização. Contudo, essa contribuição deve ser compreendida dentro de limites estruturais que decorrem das desigualdades entre os municípios e da própria natureza do federalismo brasileiro, no qual a autonomia local convive com a necessidade permanente de coordenação interfederativa.

A avaliação do consórcio RIDES, a partir das evidências analisadas, indica que seu funcionamento se configura como instrumento relevante de reorganização territorial e de aprimoramento da gestão pública em escala regional, ainda que não possa ser compreendido como solução completa para os problemas estruturais que afetam a rede urbana. O consórcio opera de forma efetiva na medida em que promove a integração entre municípios e viabiliza a implementação de políticas que exigem coordenação, mas sua capacidade de transformação encontra limites na persistência de assimetrias econômicas, institucionais e políticas que condicionam a atuação dos entes participantes. Dessa forma, o consórcio pode ser considerado funcional no que se refere à melhoria da gestão e à ampliação da cooperação, mas insuficiente para promover, isoladamente, uma reorganização plena e equitativa da rede urbana regional, evidenciando a necessidade de articulação com outras políticas e instrumentos de desenvolvimento territorial.

No campo da Geografia Urbana, o estudo contribui ao evidenciar que a cooperação interfederativa deve ser analisada como elemento constitutivo da produção do espaço regional, e não apenas como mecanismo administrativo voltado à gestão de serviços públicos, uma vez que sua implementação altera as relações entre municípios, redefine centralidades e influencia a organização dos fluxos que estruturam a rede urbana. A análise do consórcio RIDES demonstra que a integração institucional pode atuar como vetor de reorganização territorial, ao formalizar relações de dependência e complementaridade já existentes e ao criar novas formas de articulação entre os entes, o que amplia as possibilidades de compreensão das dinâmicas urbanas em contextos não metropolitanos. Ao inserir a cooperação interfederativa como categoria analítica, o estudo contribui para o aprofundamento das discussões sobre redes urbanas e governança territorial, especialmente em regiões caracterizadas por forte fragmentação administrativa e por desigualdade de capacidades entre municípios.

Os desdobramentos desta pesquisa indicam a necessidade de aprofundar investigações sobre a efetividade dos consórcios intermunicipais em diferentes contextos regionais, considerando não apenas sua estrutura institucional, mas também seus resultados concretos na prestação de serviços e na redução das desigualdades territoriais. Estudos futuros podem explorar comparações entre diferentes arranjos consorciados, analisar a influência de fatores políticos na continuidade das ações e investigar a relação entre cooperação interfederativa e desenvolvimento regional em longo prazo. Além disso, a incorporação de análises empíricas mais detalhadas, com base em dados quantitativos e indicadores socioeconômicos, pode contribuir para uma compreensão mais abrangente dos impactos desses arranjos sobre a organização do espaço, permitindo avançar na construção de interpretações que articulem teoria e empiria na análise das dinâmicas urbanas e territoriais no Brasil.

REFERÊNCIAS

ALVARENGA, Grasiela Aparecida Coura et al. O papel dos consórcios intermunicipais no fortalecimento do desenvolvimento territorial no Brasil. **Revista Interação Interdisciplinar (ISSN: 2526-9550)**, v. 7, n. 2, p. 201-213, 2025.

ANDRADE, Izabel Cristina; REZENDE, Sonaly. Manejo dos Resíduos Sólidos no Brasil: desafios para a implementação do Programa Nacional de Saneamento Rural. **Perspectivas em Políticas Públicas**, v. 16, n. 31, p. 32-60, 2023.

ASSIS, Eliane; GRÁCIO, Héber Rogério. Federalismo, parceria interfederativa e governança integrada na implementação de políticas públicas nacionais de saúde. **Revista Baru-Revista Brasileira de Assuntos Regionais e Urbanos**, v. 7, n. 2, p. 19-19, 2021.

AZEVEDO, Heloisa Pereira Lima; ALVES, Adriana Melo. RIDES—por que criá-las?. **Revista Geografias**, v. 6, n. 2, p. 87-101, 2010.

BATISTA, Marinalva; ENDLICH, Angela Maria. Gestão compartilhada, entes territoriais, regiões metropolitanas e os consórcios intermunicipais. **Revista Contexto Geográfico**, v. 6, n. 11, p. 19-30, 2021.

BRITO, Eder. Consórcios intermunicipais no federalismo brasileiro: coordenação, colaboração ea nova governança pública. **Consórcios intermunicipais e políticas públicas regionais**, p. 11, 2019.

COSTA, Marco Aurélio; SILVA, Gerardo Alberto; FUNARI, Armando Palermo; MARGUTI, Bárbara Oliveira; FERREIRA, Carlos Henrique; LUBAMBO, Cátia; KRAUSE, Cleandro; LUI, Lizandro; MARTINS, Luís Gustavo Vieira. **Governança interfederativa: insumos para a construção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (Publicação Expressa)**. Brasília, DF: Ipea, fev. 2024.

DALLANÔRA, Ivani Belenice. Modernização do espaço rural brasileiro: “novo” olhar para a agricultura familiar. **Caderno de Geografia**, v. 30, n. 2, p. 289-289, 2020.

FARIAS, Talden. Consórcios públicos, federalismo cooperativo e intermunicipalidade. **A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 17, n. 70, p. 237-255, 2017.

FERRO, Rodrigo Rage; SALEME, Edson Ricardo. A fragmentação do poder ea complexidade de governar nas regiões metropolitanas. **Revista brasileira de estudos urbanos e regionais**, v. 22, p. e202012, 2020.

GRIN, Eduardo José. **Federalismo, governança e cooperação intermunicipal no Brasil: um balanço da literatura**. Consórcios Intermunicipais e Políticas Públicas Regionais. Organização: José Mario Brasiliense Carneiro, Eder dos Santos Brito, v. 1, p. 37-54, 2019.

LEVIN, Alexandre. Instrumentos jurídicos de prestação regionalizada dos serviços públicos de saneamento básico: gestão integrada de acordo com o novo Marco Regulatório do Saneamento Básico no Brasil (Lei nº 14.026/2020). **Revista do Tribunal Regional Federal da 3ª Região**, v. 32, n. 150, p. 39-51, 2021.

LIDUARES, Thalles Quinaglia. **Economias de escala na prestação regionalizada dos serviços de saneamento básico**. 2022. Tese de Doutorado. Dissertação de Mestrado). Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, SP, Brasil.

MACEDO, Fernando César; PEQUENO, Rosângela dos Santos Alves. O Contexto do Federalismo Brasileiro: possibilidades de cooperação intergovernamental via consórcios públicos. **Redes. Revista do Desenvolvimento Regional**, v. 25, n. 3, p. 915-939, 2020.

MARGUTI, Bárbara Oliveira; COSTA, Marco Aurélio. (Re)arranjos e instrumentos para o desenvolvimento urbano na escala supramunicipal. In: COSTA, Marco Aurélio. Diálogos para uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano : escalas, agendas e aspectos federativos no urbano brasileiro: volume 1. Brasília, DF: Ipea, 2023. p. 89-127.

MORAIS, Stela Mariana de. **Gestão de consórcios intermunicipais: o caso do consórcio RIDES**. 2019. 126f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) - Programa de Mestrado

Profissional em Administração Pública em Rede Nacional, Universidade Federal do Triângulo Mineiro, Uberaba, 2019.

MOURA, Emerson Affonso da Costa. A constitucionalização das políticas públicas e o federalismo assimétrico: arranjos interinstitucionais nas competências dos Municípios nas políticas urbanas. **Revista Carioca de Direito**, v. 5, n. 2, p. 20-40, 2024.

PENALVA, Angela Moulin S. O município e a política urbana: o federalismo simétrico em xeque. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, v. 12, n. 3, 2022.

PEREIRA, Luciano; OLIVEIRA, Ivanilton; GOMES, Carlos. A Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE/DF e sua (Des)Organização Social, Espacial e Econômica. **Ateliê Geográfico**, Goiânia, v. 17, n. 1, p. 169–190, 2023.

PINEDA, Andréa Martini. **Federalismo, descentralização e relações intergovernamentais**. Editora Senac São Paulo, 2025.

PINHEIRO, Pedro Henrique; LIMA, Ricardo Carvalho. Avaliação dos efeitos fiscais da RIDE-DF nos municípios do entorno de Brasília. **Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos**, v. 17, n. 3, p. 366-387, 2023.

PROBST, Marcos Fey; CRUZ, Paulo Marcio. Federalismo de cooperação e seu estado da arte. **Seqüência: estudos jurídicos e políticos**, v. 44, n. 95, p. 1, 2023.

RODRIGUES, Francisco Ismael Salvador; CAMARGO, Maria Emília. A lei nº 14.899/2024 e sua implementação no contexto do federalismo brasileiro: avanços e desafios na coordenação interfederativa das políticas de enfrentamento à violência contra a mulher. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, v. 11, n. 8, p. 272-286, 2025.

SANTOS, Lidiane; AMORIM, Dênia Aparecida. Compras governamentais: a importância das micro e pequenas empresas para o desenvolvimento econômico local. **RAGC**, v. 9, n. 40, 2021.

SANTOS, Renata et al. Governança multinível no Brasil: uma revisão sistemática da literatura com ênfase nas dinâmicas urbanas e territoriais. **Revista Políticas Públicas & Cidades**, v. 14, n. 3, p. e1937-e1937, 2025.

SILVA, Luciano Pereira; OLIVEIRA, Ivanilton José; GOMES, Carlos Eduardo. A Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno–RIDE/DF e sua (Des) Organização Social, Espacial e Econômica. **Ateliê Geográfico**, v. 17, n. 1, p. 169-190, 2023.

SOUZA, Sergio Magno Carvalho. Gestão regional e metropolitana na Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE-DF): arranjo institucional, agentes e políticas públicas. **Élisée-Revista de Geografia da UEG**, v. 6, n. 2, p. 09-28, 2017.

VILANOVA, Daniel Rodrigo Bernardes et al. Saneamento básico e tecnologias ecológicas no Brasil: Desafios, soluções sustentáveis e perspectivas de economia circular. **Revista Geociências**, v. 24, n. 1, p. 2, 2025.