DOI: 10.00000/Territoriov1i1.xxxx

TERRITÓRIO E PLANEJAMENTO

Revista do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Territorial da UEFS

e-ISSN 0101-0000

Volume 1 N. 1 - Nov. 2026

ARTIGO

O lugar dos consórcios públicos no planejamento territorial da Bahia: territórios de identidade, governança multinível e desigualdade socioespacial

The role of public consortia in territorial planning in Bahia: identity territories, multilevel governance, and socio-spatial inequality

Daisy Lima de Souza Santos

Doutoranda em Administração (UFBA). Mestra em Administração (UNIFACS). Docente da UEFS/DCIS, daisylsouza@gmail.com

Resumo

Este artigo examina o planejamento territorial nos Territórios de Identidade do estado da Bahia, com foco no lugar dos consórcios públicos como instrumentos de governança multinível e de articulação supramunicipal. Parte-se da constatação de que o Plano Diretor, principal instrumento de planejamento municipal, possui alcance intramunicipal e não responde plenamente a problemas que se organizam em escala regional. Na Bahia, os consórcios públicos multifinalitários foram posicionados como braço executivo dos Territórios de Identidade, unidade oficial de planejamento das políticas estaduais vinculada ao ciclo do Plano Plurianual. Por meio de estudo documental e exploratório, com uso de estatísticas secundárias, o artigo propõe um quadro analítico orientado por três proposições: aderência de escala, eixo da cooperação e relação com a desigualdade socioespacial. A análise evidencia um desenho institucional verticalizado e territorializado, mas também aponta tensões entre regionalização oficial, lógicas funcionais dos consórcios e distribuição desigual de capacidades no território. Conclui-se que reposicionar os consórcios públicos como instrumentos de planejamento territorial, e não apenas como mecanismos de cooperação federativa, abre uma agenda empírica relevante para a governança territorial e a justiça socioespacial.

Palavras-chave: Governança multinível. Planejamento territorial. Desigualdade socioespacial. Consórcios públicos.

Abstract

This article examines territorial planning in the Identity Territories of the state of Bahia, focusing on the place of public consortia as instruments of multilevel governance and supramunicipal articulation. It starts from the observation that the Master Plan, the main instrument of municipal planning, has an intra-municipal scope and does not fully respond to problems organized at the regional scale. In Bahia, multifunctional public consortia were positioned as the executive arm of the Identity Territories, the official planning unit of state policies linked to the Multi-Year Plan cycle. Through a documentary and exploratory study, with the use of secondary statistics, the article proposes an analytical framework guided by three propositions: scale adherence, the axis of cooperation, and the relationship with socio-spatial inequality. The analysis reveals a verticalized and territorialized institutional design, while also pointing to tensions between official regionalization, the functional logics of consortia, and the unequal distribution of capacities across the territory. It concludes that repositioning public consortia as instruments of territorial planning, rather than merely as mechanisms of federative cooperation, opens a relevant empirical agenda for territorial governance and socio-spatial justice.

Keywords: Multilevel governance. Territorial planning. Socio-spatial inequality. Public consortia.

1 INTRODUÇÃO

O planejamento territorial ocupa lugar estratégico na compreensão das dinâmicas espaciais e na formulação de políticas públicas voltadas à redução das desigualdades socioespaciais. No federalismo brasileiro, contudo, esse planejamento esbarra em um problema de escala. O principal instrumento de ordenamento de que dispõem os municípios, o Plano Diretor, é, por definição constitucional e por desenho do Estatuto da Cidade, um instrumento intramunicipal: cuida do uso e da ocupação do solo dentro dos limites do município e tende a privilegiar o interior da cidade em detrimento de seu entorno regional. Os fenômenos territoriais que mais pressionam a gestão pública, porém, raramente respeitam fronteiras municipais. Bacias hidrográficas, redes de saúde, sistemas de resíduos sólidos, fluxos de mobilidade e dinâmicas de vulnerabilidade social organizam-se em escalas supramunicipais, exigindo coordenação entre entes que, isoladamente, não dispõem de capacidade técnica, financeira ou operacional para enfrentá-los.

É nesse espaço que os consórcios públicos se tornaram, no Brasil, o principal instrumento institucional de articulação supramunicipal. Regulados pela Lei nº 11.107, de 2005, os consórcios permitem a gestão associada de serviços públicos e a cooperação entre União, estados e municípios, constituindo arranjos que se situam entre a autonomia municipal e a coordenação federativa. A literatura nacional tem tratado esses arranjos ora pela ótica da administração pública e do federalismo cooperativo (Abrucio; Filippim; Dieguez, 2013; Franzese; Abrucio, 2013; Grin, 2014), ora pela do desenvolvimento regional (Xavier et al., 2013). Menos explorada, no entanto, é a possibilidade de lê-los como instrumentos de planejamento territorial propriamente ditos, isto é, como dispositivos por meio dos quais o Estado organiza e coordena a ação pública no território.

Desde 2007, a Bahia adota como divisão oficial de planejamento das políticas públicas estaduais a regionalização em Territórios de Identidade, instituída no âmbito do Plano Plurianual 2008-2011 e hoje composta por 27 territórios que abarcam os 417 municípios baianos. Nesse desenho, os consórcios públicos multifinalitários foram posicionados, pela própria Secretaria do Planejamento do estado, como o braço executivo do território, articulados aos Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável e ao ciclo do Plano Plurianual. A institucionalidade baiana, portanto, não apenas reconhece o consórcio como instrumento de cooperação, mas o inscreve formalmente na arquitetura do planejamento territorial estadual, conferindo-lhe uma função vertical de articulação entre o estado e seus municípios.

Essa arquitetura permanece, todavia, pouco examinada empiricamente. Não está claro se os arranjos consorciais efetivamente observados aderem ao desenho dos Territórios de Identidade ou se os atravessam, organizando-se segundo lógicas funcionais e setoriais que não coincidem com a regionalização-identidade. Tampouco se sabe em que medida a articulação vertical prevista no desenho se concretiza, ou se predomina, na prática, a cooperação horizontal de iniciativa municipal. E permanece em aberto a questão, decisiva para a justiça socioespacial, de saber se a densidade desses arranjos acompanha ou contraria a distribuição da desigualdade socioespacial no território. A questão que orienta o artigo é: em que medida os consórcios públicos, no contexto dos Territórios de Identidade da Bahia, operam como instrumentos de planejamento territorial capazes de articular escalas, coordenar políticas e enfrentar desigualdades socioespaciais?

Diante desse quadro, o objetivo deste artigo é examinar o planejamento territorial multinível nos Territórios de Identidade da Bahia, em seu desenho institucional e em sua relação com a desigualdade socioespacial, e, nesse quadro, situar o consórcio público como instrumento, mediante um conjunto de proposições e indicadores que permita confrontar o desenho com a dinâmica dos arranjos intermunicipais. Como objetivos específicos, busca-se: (i) situar conceitualmente o consórcio público na interseção entre governança multinível e planejamento territorial; (ii) caracterizar o desenho institucional que articula Territórios de Identidade, colegiados e consórcios na Bahia; e (iii) propor um quadro analítico, com proposições e indicadores operacionalizáveis a partir de bases de dados abertas, que permita confrontar o desenho territorial e a geografia da desigualdade socioespacial com a dinâmica dos arranjos intermunicipais.

Este artigo sustenta que os consórcios públicos baianos ocupam uma posição institucional singular: embora sejam formalmente inscritos no desenho territorial do estado como braço executivo dos Territórios de Identidade, sua efetividade como instrumentos de planejamento territorial depende da aderência entre os arranjos consorciais, a regionalização oficial e a geografia concreta da desigualdade socioespacial.

O artigo está organizado em sete seções, incluindo esta introdução. A segunda seção articula governança multinível e planejamento territorial. A terceira discute o consórcio público como instrumento de planejamento territorial no Brasil. A quarta caracteriza o desenho territorial baiano. A quinta apresenta os procedimentos analíticos e o quadro de proposições. A sexta discute as tensões entre desenho e prática. A sétima reúne as considerações finais e a agenda de pesquisa.

2 GOVERNANÇA MULTINÍVEL E PLANEJAMENTO TERRITORIAL: CONVERGÊNCIAS CONCEITUAIS

A noção de governança multinível emergiu para descrever situações em que a autoridade e a produção

de políticas se distribuem por múltiplos níveis territoriais de governo e por uma pluralidade de atores estatais e não estatais. Em sua formulação clássica, Hooghe e Marks (2003) distinguem dois tipos de governança multinível. O tipo I organiza-se em jurisdições de propósito geral, aninhadas e estáveis, que correspondem aos níveis constitucionais do Estado federativo. O tipo II organiza-se em jurisdições de propósito específico, funcionais, sobrepostas e flexíveis, que se formam e se desfazem conforme a tarefa a ser executada. Essa distinção é especialmente útil para pensar os consórcios, que tendem a se aproximar do tipo II: são arranjos funcionais, frequentemente setoriais, que recortam o território segundo a lógica do problema a resolver, e não segundo a lógica das fronteiras político-administrativas.

No Brasil, a aplicação dessas lentes encontra terreno em um federalismo que combina forte descentralização com acentuada desigualdade entre os entes. Abrucio (2005) caracteriza a coordenação federativa como o problema central da gestão pública brasileira pós-1988, marcada pela tensão entre autonomia municipal e necessidade de ação cooperada. Arretche (2012) demonstra como a centralização normativa convive com a descentralização da execução, configurando um arranjo em que a União regula e financia, mas os municípios implementam.

Bichir (2018) sistematiza os contornos e limites do conceito de governança multinível no debate nacional, alertando para o risco de seu uso meramente descritivo e propondo que ele seja mobilizado para examinar, de forma analítica, as interações concretas entre níveis de governo. Em revisão sistemática da produção nacional sobre o tema, com ênfase nas dinâmicas urbanas e territoriais, Santos et al. (2025) corroboram esse diagnóstico, ao evidenciarem tanto a consolidação do campo quanto a persistência de empregos pouco analíticos do conceito de governança multinível.

Souza (2017) mostra que governos locais brasileiros apresentam capacidades institucionais profundamente desiguais, o que condiciona sua aptidão para participar de arranjos cooperativos e para implementar políticas. Pires e Gomide (2016) propõem compreender as capacidades estatais como mediação entre instituições e resultados de políticas. Essa desigualdade de capacidades é relevante para o argumento aqui desenvolvido, pois sugere que a adesão a consórcios e a posição de cada município no arranjo territorial não são aleatórias: elas tendem a refletir e, possivelmente, a reproduzir as assimetrias de capacidade e de recursos que organizam o território. No plano normativo, referenciais de governança aplicados a políticas públicas descentralizadas, como o proposto pelo Tribunal de Contas da União (2021), oferecem critérios para avaliar em que medida tais arranjos convertem capacidades estatais em coordenação efetiva.

O planejamento territorial, por sua vez, pode ser entendido como a função pública de coordenar a ação do Estado em diferentes escalas espaciais, ordenando usos, distribuindo equipamentos e serviços e buscando reduzir desigualdades. Diferentemente do planejamento estritamente urbanístico, circunscrito ao uso e à ocupação do solo, o planejamento territorial assume a coordenação de fluxos, redes e serviços distribuídos por escalas múltiplas, articulando o local, o regional e o estadual; sua eficácia depende menos da existência de planos formais do que de instrumentos institucionais capazes de operar na escala supramunicipal em que os problemas efetivamente se organizam (Brandão, 2007; Araújo, 2000; Abrucio; Filippim; Dieguez, 2013; Arretche, 2012; Friedmann; Weaver, 1979; Franzese; Abrucio, 2013; Galvão, 2016).

Quando se reconhece que o território não é mero recorte administrativo, mas espaço socialmente produzido, torna-se evidente que o planejamento eficaz depende de instrumentos capazes de operar na escala em que os problemas efetivamente se organizam. É precisamente nessa exigência de escala que governança multinível e planejamento territorial convergem: ambos remetem ao problema de coordenar autoridade e ação pública em arranjos que extrapolam a unidade municipal. O consórcio público, lido a partir dessa convergência, deixa de ser apenas um arranjo de cooperação federativa e passa a ser um instrumento de planejamento territorial (Santos, 2006; Lotta; Favareto, 2016).

A desigualdade socioespacial é compreendida, neste artigo, como a distribuição assimétrica de recursos, capacidades, oportunidades e serviços públicos no território. Ela não se reduz à desigualdade de renda, embora esta seja uma de suas expressões mensuráveis; envolve também diferenças de acesso à infraestrutura, mobilidade, equipamentos públicos, capacidade estatal local e poder de influência nos processos decisórios. Por essa razão, analisar consórcios públicos como instrumentos de planejamento territorial exige observar não apenas sua existência formal, mas sua localização, cobertura, densidade institucional e capacidade de redistribuir recursos e capacidades entre municípios desiguais.

No Sistema Único de Assistência Social (SUAS), o território não é tratado como simples recorte administrativo, mas como categoria operativa, a localização dos equipamentos públicos, a delimitação de áreas de abrangência e a vigilância socioassistencial pressupõem o conhecimento das vulnerabilidades distribuídas no espaço (Brasil, 2004; 2012). A oferta de serviços organiza-se, assim, a partir de um diagnóstico territorial que articula escalas, do bairro ao município e deste à região. Quando essa oferta extrapola a capacidade municipal isolada, a coordenação supramunicipal volta a se impor, e o consórcio reaparece como instrumento

capaz de operar na escala em que a vulnerabilidade efetivamente se manifesta (Sposati, 2005; Koga, 2003).

3 CONSÓRCIOS PÚBLICOS COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO TERRITORIAL NO BRASIL

A trajetória dos consórcios públicos no Brasil acompanha o movimento de descentralização e de busca por cooperação que marca o federalismo pós-Constituição de 1988. A regulamentação trazida pela Lei nº 11.107, de 2005 (Brasil, 2005), conferiu segurança jurídica aos arranjos ao prever a constituição de pessoa jurídica de direito público ou privado, a gestão associada de serviços e a possibilidade de cooperação tanto horizontal, entre municípios, quanto vertical, com a participação de estados e da União. Estudos sobre o tema têm enfatizado os ganhos de escala e de eficiência proporcionados por esses arranjos, bem como sua capacidade de viabilizar políticas que municípios de pequeno porte não conseguiriam sustentar isoladamente (Xavier et al., 2013; Abrucio; Filippim; Dieguez, 2013).

Sob a perspectiva dos instrumentos da ação pública, o consórcio pode ser compreendido como um dispositivo institucional que não apenas viabiliza a execução compartilhada de serviços, mas também estrutura relações de poder, define responsabilidades, organiza fluxos de recursos e condiciona formas de coordenação entre atores públicos. Nesse sentido, sua análise deve ir além da dimensão jurídico-administrativa, incorporando os efeitos que o instrumento produz sobre a governança territorial e sobre a distribuição de capacidades no espaço (Lascoumes; Le Galès, 2007).

Boa parte da produção empírica brasileira sobre consórcios concentra-se, contudo, no setor da saúde, campo em que esses arranjos se consolidaram como resposta à fragmentação municipal e à necessidade de regionalização do Sistema Único de Saúde (Flexa; Barbastefano, 2020). Lidos como mecanismos de ação coletiva para a provisão de bens públicos entre governos locais (Machado, 2010), os consórcios intermunicipais de saúde organizam-se em torno das regiões de saúde e das Comissões Intergestores Regionais, lógica funcional que nem sempre coincide com outras divisões territoriais. A esse acúmulo soma-se uma vertente jurídico-institucional, que examina a natureza dos consórcios e o alcance da Lei nº 11.107/2005 como instrumento de cooperação federativa (Galvão, 2016). É também desse campo que emerge o caso baiano: a implantação dos consórcios públicos de saúde e das policlínicas regionais na Bahia, a partir de 2015, deu-se sob forte indução do executivo estadual (Biscarde et al., 2024), questão que a análise retoma adiante ao discutir o eixo vertical da cooperação.

Os dados das Pesquisas de Informações Básicas Municipais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística permitem dimensionar o fenômeno. Em 2015, entre os municípios que declararam participar de consórcios públicos, o percentual daqueles com instrumento de cooperação horizontal, isto é, consórcio intermunicipal, passou de 88,1% em 2011 para 96,7% em 2015, ao passo que se verificou forte declínio do percentual de municípios consorciados com estados ou com a União, ou seja, da cooperação vertical (IBGE, 2016). Em 2019, cerca de 62% dos municípios brasileiros declararam participar de pelo menos um consórcio intermunicipal, nas mais diversas áreas de atuação (IBGE, 2020). O retrato nacional, portanto, é o de um movimento de horizontalização: a cooperação entre municípios se generaliza, enquanto a articulação vertical, que conectaria o nível municipal aos níveis estadual e federal, perde densidade.

Esse movimento tem implicações diretas para o planejamento territorial. Se a cooperação se horizontaliza, o consórcio tende a se organizar como jurisdição funcional do tipo II, recortando o território segundo setores, com destaque para saúde, saneamento e resíduos sólidos, sem necessariamente corresponder a um desenho territorial intencional e integrado. A coordenação vertical, que poderia inscrever esses arranjos em uma estratégia estadual ou nacional de ordenamento, torna-se exceção. Lotta e Favareto (2016) já haviam apontado, a propósito do Bolsa Família e dos Territórios da Cidadania, a dificuldade de articular intersetorialidade e territorialização nas políticas brasileiras, dificuldade que a fragmentação dos arranjos cooperativos tende a aprofundar.

A relevância dos diferentes níveis para os resultados das políticas, contudo, é demonstrável empiricamente. Bichir, Simoni Júnior e Peres (2024), analisando o desempenho municipal da assistência social por meio de modelos de regressão multinível, mostram que variáveis de governança orçamentária, de capacidades estatais e de interações socioestatais nos níveis vertical e horizontal contribuem para explicar o desempenho da política no âmbito local. O achado reforça a hipótese de que a forma como os municípios se inserem em arranjos multinível não é indiferente aos resultados que entregam à população. Se assim é, então a maneira como o consórcio se articula no território, horizontal ou verticalmente, aderente ou não a um desenho de planejamento, deixa de ser um detalhe institucional e passa a ser uma variável de política pública.

Diferentemente do padrão nacional de horizontalização espontânea, a Bahia construiu um desenho institucional que pretende inscrever os consórcios em uma estratégia territorial estadual, articulando-os a uma regionalização oficial de planejamento. O caso oferece, assim, a oportunidade de confrontar um desenho deliberadamente vertical e territorializado com a tendência nacional à horizontalização funcional.

4 O DESENHO TERRITORIAL BAIANO: TERRITÓRIOS DE IDENTIDADE, COLEGIADOS E CONSÓRCIOS MULTIFINALITÁRIOS

A regionalização em Territórios de Identidade foi adotada pela Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia em 2007, no âmbito do lançamento do Plano Plurianual 2008-2011, reunindo então 26 territórios que abarcavam os 417 municípios do estado, número posteriormente ampliado para 27 (Bahia, 2007; SEI, 2024). A metodologia que instituiu os territórios foi uma adaptação da política de desenvolvimento territorial então conduzida, no plano federal, pela Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário, que concebia o território como espaço caracterizado por critérios multidimensionais e por elementos de identidade, coesão social e cultural. Desde sua adoção, os Territórios de Identidade passaram a configurar a divisão oficial do estado e a unidade de planejamento e implementação das políticas públicas estaduais.

A esse desenho de regionalização correspondem instâncias de governança territorial. De um lado, os Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável funcionam como espaços de participação, deliberação e controle social, mobilizados, entre outras finalidades, na escuta social que subsidia a elaboração do Plano Plurianual e dos orçamentos. De outro, os consórcios públicos multifinalitários cumprem a função executiva no território.

A distinção entre essas duas instâncias é decisiva para compreender o lugar atribuído ao consórcio. Como os colegiados não dispõem de personalidade jurídica para operacionalizar recursos[1], a execução das ações pactuadas no território depende dos consórcios, que se tornam, no vocabulário da própria Secretaria do Planejamento, o braço executivo do território. A Agenda de Participação Territorial do estado articula, nos 27 Territórios de Identidade, esses dois espaços de governança, os colegiados e os consórcios públicos multifinalitários, vinculando-os ao ciclo do Plano Plurianual (SEPLAN, 2025). O consórcio é, assim, formalmente inscrito na arquitetura do planejamento territorial estadual, e não apenas tolerado como arranjo espontâneo de cooperação.

Esse arranjo permanece em construção e disputa. Em 2026, o Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial regulamentou, por meio da Resolução nº 01, de 31 de março, os procedimentos para a reconfiguração das dimensões espaciais dos Territórios de Identidade, padronizando o fluxo para mudanças de nomenclatura, ajustes de limites, criação de novos territórios e incorporação de municípios, em consonância com o ciclo do Plano Plurianual (Bahia, 2026). A medida ampliou a participação institucional no processo, admitindo propostas de prefeituras, câmaras, consórcios públicos, órgãos estaduais, colegiados e organizações da sociedade civil. A reconfiguração em curso reforça a atualidade da indagação sobre a coerência entre o desenho territorial e os arranjos que o operacionalizam. Revisitar essa coerência em um momento de repactuação dos próprios recortes territoriais possui relevância analítica e prática.

Em síntese, o desenho institucional baiano é deliberadamente vertical e territorializado, pois o estado define a regionalização, articula-a ao planejamento plurianual, organiza a participação por meio dos colegiados e atribui a execução aos consórcios. A questão empírica que se impõe é se essa intenção de desenho encontra correspondência na realidade dos arranjos, ou se estes, à semelhança do padrão nacional, organizam-se segundo lógicas funcionais e horizontais que tensionam o desenho territorial.

Vale notar que essa arquitetura territorial não é estranha às políticas de proteção social. A própria assistência social organiza sua oferta a partir de diagnósticos de território e de áreas de abrangência, e a regionalização estadual oferece uma moldura para pensar a cooperação supramunicipal na provisão de serviços que dificilmente se sustentam na escala de um único município de pequeno porte. Os Territórios de Identidade, ao funcionarem como unidade de planejamento das políticas estaduais, poderiam, em princípio, ancorar arranjos consorciais voltados também à proteção social, e não apenas às áreas de saúde, saneamento e resíduos que historicamente concentram os consórcios brasileiros.

5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa caracteriza-se como documental, exploratória e descritiva, com uso complementar de estatísticas secundárias. A dimensão qualitativa concentra-se na análise de legislação, documentos institucionais e literatura especializada sobre consórcios públicos, governança multinível e planejamento territorial. O corpus documental reúne a Lei nº 11.107, de 2005, os atos estaduais que instituem e regulamentam os Territórios de Identidade, documentos da Secretaria do Planejamento, da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia e a Resolução nº 01, de 2026, do Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial. A dimensão quantitativa, de caráter descritivo, mobiliza estatísticas secundárias já publicadas, sobretudo as Pesquisas de Informações Básicas Municipais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, indicadores socioeconômicos agregados por Território de Identidade e informações do painel Transferegov, utilizados para

[1]Os Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável (Codeter) cumprem função deliberativa e de controle social, mas não possuem personalidade jurídica para operacionalizar recursos, o que desloca a função executiva para os consórcios públicos multifinalitários.

caracterizar o padrão nacional de cooperação e construir uma primeira aproximação empírica da desigualdade socioespacial na Bahia.

A unidade de análise proposta para o desdobramento empírico do estudo são os 417 municípios baianos, agregados nos 27 Territórios de Identidade. O quadro analítico organiza-se em torno de três proposições analíticas, entendidas como orientações para investigação empírica e não como hipóteses integralmente testadas nesta etapa. A primeira proposição, de aderência de escala, sustenta que os arranjos consorciais tendem a se organizar segundo lógicas funcionais e setoriais que não coincidem necessariamente com os limites dos Territórios de Identidade, configurando um descompasso entre a regionalização-identidade e a regionalização funcional.

A segunda proposição, do eixo da cooperação, sustenta que, a despeito do desenho institucional vertical, pode predominar na prática a cooperação horizontal de iniciativa municipal, reproduzindo no estado o movimento nacional de horizontalização. A terceira proposição, da desigualdade socioespacial, sustenta que a densidade e a cobertura dos arranjos consorciais podem não acompanhar a distribuição da desigualdade socioespacial no território, de modo que o instrumento de planejamento que deveria mitigar desigualdades pode, em determinadas condições, reproduzi-las.

O Quadro 1 sintetiza a operacionalização das três proposições, indicando, para cada uma, a variável de interesse, a fonte de dados aberta correspondente, o indicador sugerido e a pergunta analítica que orienta sua futura verificação empírica. As fontes foram selecionadas por sua disponibilidade pública e por permitirem a agregação por município e por Território de Identidade.

O desenho analítico completo, concebido como agenda empírica replicável, prevê duas etapas. Na primeira, de caráter descritivo e espacial, sobrepõe-se a malha dos arranjos consorciais à malha dos Territórios de Identidade, calculando-se medidas de cobertura e de aderência territorial, bem como a distribuição dos arranjos por tipo de cooperação e por área de atuação. Na segunda, de caráter inferencial, propõe-se um modelo de regressão multinível, com municípios aninhados em Territórios de Identidade, ou um modelo logístico para a adesão consorcial, tendo a desigualdade socioespacial como variável de interesse e as capacidades estatais e fiscais como controles.

Os dados mobilizados são, sempre que possível, os mais recentes disponíveis: população do Censo de 2022, Produto Interno Bruto municipal de 2021 e captação consorcial do painel Transferegov; o Índice de Gini e a taxa de urbanização referem-se a 2010, último ano em que o Censo Demográfico os disponibilizou na escala municipal.

6 ANÁLISE E DISCUSSÃO: O DESENHO TERRITORIAL E SEUS TENSIONAMENTOS

6.1 A ESCALA DOS ARRANJOS: IDENTIDADE OU FUNCIONALIDADE?

O desenho baiano supõe que o território de identidade seja a unidade em torno da qual a ação pública se organiza. A natureza dos consórcios, contudo, inclina-os à organização funcional. Consórcios de saúde recortam o território segundo a lógica das redes assistenciais e das regiões de saúde; consórcios de resíduos sólidos e de saneamento organizam-se segundo bacias, rotas e escalas técnicas de viabilidade. Essas lógicas funcionais, próximas do tipo II de Hooghe e Marks (2003), não têm por que coincidir com os limites de uma regionalização concebida a partir de critérios de identidade, coesão e pertencimento.

O desenho institucional baiano é explicitamente vertical, no qual o estado define a regionalização, articula os consórcios ao planejamento plurianual e lhes atribui a função executiva no território. O padrão nacional, entretanto, aponta em sentido contrário. Como visto, a cooperação horizontal entre municípios se generalizou, ao passo que a cooperação vertical com estados e União declinou de forma acentuada entre 2011 e 2015 (IBGE, 2016).

Quadro 1 - Operacionalização das proposições analíticas.

Proposição	Variável de interesse	Fonte de dados aberta	Indicador sugerido	Pergunta analítica
P1 – Aderência de escala	Coincidência entre arranjos consorciais e Territórios de Identidade	IBGE/MUNIC (articulação institucional); SEI-Bahia (malha dos TIs)	Índice de aderência territorial (sobreposição arranjo/TI)	Os consórcios coincidem com os limites dos Territórios de Identidade?
P2 – Eixo da cooperação	Predomínio de cooperação horizontal ou vertical	IBGE/MUNIC (tipo de parceria)	Razão entre arranjos horizontais e verticais por TI	Predomina cooperação horizontal ou vertical?
P3 – Desigualdade socioespacial	Relação entre densidade consorcial e desigualdade socioespacial	PIB per capita e Índice de Gini (IBGE; Censo 2010); IVS/Ipea (complementar); SICONFI/STN; Firjan	Correlação entre densidade de arranjos e indicadores de renda e desigualdade por TI	Os consórcios estão mais presentes onde há maior desigualdade?

Fonte: Elaborado pela autora.

Há, assim, uma tensão entre a intenção do desenho e a gravidade do movimento nacional. Verificar se a Bahia constitui exceção a esse movimento, sustentando uma articulação vertical efetiva por meio de seus consórcios multifinalitários, ou se, ao contrário, reproduz a horizontalização apesar do desenho, é questão de elevado interesse para o debate sobre planejamento territorial multinível. A demonstração, por Bichir, Simoni Júnior e Peres (2024), de que as interações verticais importam para o desempenho das políticas confere a essa questão consequência prática direta.

Os dados disponíveis sugerem que, na Bahia, essa articulação vertical não é apenas formal. Segundo o painel gerencial do Transferegov, os consórcios públicos baianos captaram, nos últimos dezesseis anos, R$ 321,3 milhões em recursos federais, o equivalente a 17% de todo o volume transferido a consórcios no país, de R$ 1,9 bilhão, proporção que situa o estado muito acima de seu peso relativo na federação (Brasil, 2024).

O estado conta hoje com 30 consórcios públicos multifinalitários, atuantes em áreas como gestão ambiental, manutenção de rodovias, regularização fundiária, inspeção municipal e recursos hídricos, além de 24 consórcios de saúde, que ampliam a oferta de serviços de média complexidade por meio de policlínicas regionais. Esses números indicam que, contra o declínio nacional da cooperação vertical, os consórcios baianos têm funcionado como canais efetivos de captação de recursos federais.

Cumpre, todavia, qualificar a leitura: acessar transferências federais não equivale, por si, à articulação vertical de governança que o desenho postula, uma vez que arranjos de iniciativa horizontal também captam recursos da União. A evidência mais consistente de verticalização não está no volume captado, mas no modo de constituição dos arranjos: a implantação dos consórcios públicos de saúde e das policlínicas regionais na Bahia foi conduzida sob forte indução do executivo estadual, mediante negociação com prefeituras e regulamentação legal específica (Biscarde et al., 2024), padrão que sugere uma verticalização sustentada pelo desenho institucional, e não meramente espontânea.

6.2 TERRITÓRIO, DESIGUALDADE SOCIOESPACIAL E DENSIDADE CONSORCIAL

Como primeira aproximação empírica, mobilizaram-se três indicadores disponíveis para a totalidade dos 27 Territórios de Identidade e dos 417 municípios baianos: o Produto Interno Bruto per capita de 2021, o Índice de Gini da renda de 2010 e a taxa de urbanização de 2010. Esses indicadores não esgotam a noção de desigualdade socioespacial, mas permitem captar, de forma inicial e comparável, a combinação entre dinamismo econômico, concentração de renda e estruturação urbano-territorial.

Os três foram extraídos dos painéis oficiais Info Territórios da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI, 2024) e agregados por território a partir de uma matriz de correspondência município-território construída com base nesses mesmos painéis e validada pela contagem de municípios declarada em cada um. A opção por esse conjunto, em vez do Índice de Vulnerabilidade Social (Ipea, 2015), cuja edição decenal mais recente, referente a 2010, ainda não se achava consolidada para a totalidade dos territórios à data desta redação, assegura cobertura censitária integral do estado e permite caracterizar, sem lacunas, o gradiente de desigualdade socioespacial de que trata a proposição.

Os resultados revelam um gradiente econômico-territorial pronunciado (Quadro 2). O PIB per capita varia quase sete vezes entre os extremos: de R$ 9.154, na Bacia do Paramirim, a R$ 62.595, na Bacia do Rio Grande, seguida pela Bacia do Rio Corrente (R$ 35.105) e pelo Território Metropolitano de Salvador (R$ 34.867). No polo de menor renda concentram-se territórios de matriz rural e baixa urbanização do semiárido, além da Bacia do Paramirim, o Sisal (R$ 11.033) e a Bacia do Jacuípe (R$ 11.549), ao passo que no polo oposto despontam a frente agroexportadora do oeste, os enclaves minerais e a região metropolitana. A taxa de urbanização reforça o contraste, variando de 36,2%, na Bacia do Paramirim, a 93,8%, no Metropolitano de Salvador.

6.3 RIQUEZA TERRITORIAL E CONCENTRAÇÃO DE RENDA: O PARADOXO DOS TERRITÓRIOS DINÂMICOS

O achado de maior interesse para a leitura consorcial, contudo, está na relação entre riqueza e desigualdade. Diferentemente do que se poderia supor, os territórios economicamente mais dinâmicos não são os menos desiguais: a correlação entre o PIB per capita de 2021 e o Índice de Gini de 2010 é de +0,61 (coeficiente de Spearman de +0,62), mantendo-se positiva e expressiva, em +0,57, mesmo quando se exclui o valor extremo da Bacia do Rio Grande. Os maiores índices de concentração de renda encontram-se justamente onde a renda média é mais alta, no Metropolitano de Salvador (Gini de 0,645), na Bacia do Rio Grande (0,629) e no Portal do Sertão (0,610), ao passo que os menores se observam em territórios de renda intermediária e baixa, como a Bacia do Jacuípe e o Médio Sudoeste da Bahia (ambos com 0,505). O dinamismo econômico, nesses casos, não dissolve a desigualdade, concentra-a. O padrão é diretamente relevante para a governança consorcial, pois sugere que a capacidade fiscal e técnica que viabiliza arranjos cooperativos tende a se acumular em territórios que são, ao mesmo tempo, internamente mais desiguais.

De um lado, há defasagem entre as safras, o Índice de Gini disponível na escala municipal data de

2010, ao passo que o PIB per capita se refere a 2021, de modo que a associação cruza estruturas de concentração de uma década com níveis de renda mais recentes. De outro, trata-se de uma correlação entre 27 agregados territoriais, que descreve uma regularidade entre territórios e não autoriza inferência sobre municípios ou indivíduos: incorreria em falácia ecológica quem dela deduzisse o comportamento intramunicipal da desigualdade.

Esse padrão manifesta-se com particular nitidez nos territórios organizados em torno de um único polo, Portal do Sertão (Feira de Santana), Litoral Sul (Ilhéus e Itabuna), Itaparica (Paulo Afonso) e Bacia do Rio Grande (Barreiras e Luís Eduardo Magalhães), que combinam PIB per capita elevado e Índice de Gini alto, sinal de uma cidade-polo dinâmica e concentradora que coexiste com uma periferia rural muito mais frágil. Essa heterogeneidade interna é diretamente relevante para a governança consorcial, pois é plausível supor que municípios-polo concentrem maior capacidade técnica e fiscal e, com ela, maior influência na condução dos consórcios, hipótese que deverá ser examinada em estudos posteriores sobre a governança interna desses arranjos.

Em territórios marcados por forte assimetria entre municípios-polo e municípios periféricos, os consórcios podem operar sob risco de captura territorial. Nesse cenário, a agenda consorcial tende a refletir de forma mais intensa as prioridades dos entes com maior capacidade técnica, fiscal e política, reduzindo a potência redistributiva do arranjo. Assim, a análise da governança consorcial deve considerar não apenas a existência do consórcio, mas também seus mecanismos internos de representação, deliberação, financiamento e definição de prioridades.

A capacidade redistributiva dos consórcios pode ser compreendida como sua aptidão para deslocar recursos, serviços, infraestrutura e capacidades institucionais

Quadro 2 - Renda, desigualdade e urbanização por Território de Identidade.

Território de Identidade	Municípios	PIB per capita 2021 (R$)	Gini 2010	Urbanização 2010 (%)
Bacia do Rio Grande	14	62.595,05	0,629	66,8
Bacia do Rio Corrente	11	35.105,27	0,562	46,5
Metropolitano de Salvador	13	34.866,96	0,645	93,8
Itaparica	6	25.845,53	0,604	70,2
Portal do Sertão	17	25.542,09	0,610	78,1
Costa do Descobrimento	8	23.258,17	0,581	79,7
Extremo Sul	13	21.167,63	0,569	76,7
Sertão do São Francisco	10	19.370,94	0,582	63,9
Sertão Produtivo	20	19.192,23	0,539	54,7
Litoral Sul	26	19.024,55	0,587	81,9
Piemonte Norte do Itapicuru	9	18.512,49	0,593	55,1
Litoral Norte e Agreste Baiano	20	18.253,39	0,597	63,9
Médio Rio de Contas	16	18.166,54	0,585	78,1
Sudoeste Baiano	24	17.504,27	0,559	64,8
Baixo Sul	15	17.372,55	0,552	53,2
Piemonte da Diamantina	9	16.039,46	0,560	61,5
Recôncavo	19	14.923,83	0,569	69,2
Médio Sudoeste da Bahia	13	14.672,81	0,505	78,8
Vale do Jiquiriçá	20	13.413,96	0,545	57,9
Chapada Diamantina	24	13.237,30	0,557	48,4
Piemonte do Paraguaçu	13	12.525,01	0,590	63,5
Velho Chico	16	12.172,21	0,578	46,6
Irecê	20	12.060,40	0,564	61,4
Semiárido Nordeste II	18	11.764,67	0,551	44,2
Bacia do Jacuípe	15	11.548,91	0,505	51,6
Sisal	20	11.033,03	0,559	42,0
Bacia do Paramirim	8	9.154,56	0,548	36,2

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos painéis info Territórios (SEI, 2024). Nota: PIB per capita de 2021 (IBGE); Índice de Gini e taxa de urbanização do Censo Demográfico de 2010; territórios ordenados pelo PIB per capita decrescente. Cobertura integral dos 27 Territórios de Identidade e dos 417 municípios baianos.

em direção aos municípios e populações mais vulneráveis do território. Essa dimensão permite avaliar se os consórcios apenas agregam esforços administrativos ou se efetivamente contribuem para reduzir desigualdades socioespaciais.

O consórcio público, no caso baiano, só é plenamente inteligível quando lido como instrumento de planejamento territorial, e não apenas como arranjo de cooperação federativa. Essa releitura desloca o foco analítico da mera existência de consórcios para sua coerência territorial, seu eixo de cooperação, sua aderência à geografia da desigualdade socioespacial e sua capacidade redistributiva. Com isso, abre-se um conjunto de perguntas que a literatura nacional, concentrada nos sistemas setoriais, ainda não respondeu de forma sistemática.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo examinou o planejamento territorial nos Territórios de Identidade da Bahia, com foco no lugar dos consórcios públicos como instrumentos de governança multinível e articulação supramunicipal. O argumento partiu da constatação de que o Plano Diretor, embora central para o ordenamento municipal, não alcança a escala regional em que se organizam muitos dos problemas públicos contemporâneos. Nesse espaço de lacuna institucional, os consórcios públicos emergem como arranjos capazes de articular municípios, coordenar capacidades e operar políticas em escala territorial.

A análise mostrou que a experiência baiana possui uma especificidade relevante. Diferentemente do padrão nacional, marcado pela horizontalização espontânea e pela formação funcional dos consórcios, a Bahia construiu um desenho institucional deliberadamente territorializado, no qual os Territórios de Identidade funcionam como unidade oficial de planejamento, os colegiados territoriais como instâncias de participação e os consórcios multifinalitários como braço executivo das ações pactuadas no território. Essa arquitetura confere aos consórcios um papel que ultrapassa a cooperação administrativa e os aproxima da agenda do planejamento territorial.

A principal contribuição teórica do artigo consiste em propor a leitura dos consórcios públicos como instrumentos de planejamento territorial multinível. Essa perspectiva desloca o foco da mera existência de arranjos intermunicipais para questões mais substantivas: sua aderência à regionalização oficial, seu eixo predominante de cooperação, sua capacidade de articulação vertical e horizontal e sua relação com a geografia da desigualdade socioespacial.

No plano empírico, o mapeamento dos 27 Territórios de Identidade e dos 417 municípios baianos revelou um gradiente econômico-territorial expressivo. O achado mais relevante é que os territórios com maior PIB per capita tendem também a apresentar maior concentração de renda, indicando que o dinamismo econômico não elimina, necessariamente, a desigualdade. Ao contrário, em determinados territórios, especialmente aqueles organizados em torno de cidades-polo, a riqueza parece conviver com elevada concentração, o que reforça a importância de investigar como os consórcios distribuem recursos, serviços e capacidades entre municípios desiguais.

O estudo possui limitações. Por seu caráter documental e exploratório, não estima os modelos inferenciais propostos, nem calcula, nesta etapa, a densidade consorcial por Território de Identidade. Também não aprofunda a dimensão política interna dos consórcios, marcada por disputas, assimetrias de poder, alinhamentos partidários e diferentes capacidades institucionais entre os municípios participantes. Essas limitações, contudo, não reduzem a contribuição do artigo; ao contrário, indicam uma agenda de pesquisa necessária.

Como agenda futura, recomenda-se consolidar uma base municipal dos consórcios baianos, identificando área de atuação, composição, volume de recursos, participação estadual, grau de aderência aos Territórios de Identidade e perfil socioeconômico dos municípios participantes. A aplicação de modelos de regressão multinível ou modelos logísticos poderá verificar se a adesão consorcial está associada a capacidades fiscais, desigualdade socioespacial, centralidade urbana e posição dos municípios nos territórios. Estudos qualitativos, por sua vez, poderão examinar os mecanismos de governança interna, representação, deliberação e possível captura dos consórcios por municípios-polo.

Conclui-se que os consórcios públicos, quando analisados pela lente do planejamento territorial, constituem instrumentos estratégicos para enfrentar a fragmentação federativa e a desigualdade socioespacial. No caso baiano, sua potência dependerá da capacidade de transformar desenho institucional em coordenação efetiva, participação qualificada e redistribuição territorial de recursos e capacidades. Assim, a questão central que se abre para a agenda acadêmica e para a gestão pública é saber se os consórcios funcionarão como vetores de integração e justiça socioespacial ou se reproduzirão, sob nova forma institucional, as assimetrias que pretendem superar.

REFERÊNCIAS

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

ABRUCIO, Fernando Luiz; FILIPPIM, Eliane Salete; DIEGUEZ, Rodrigo Chaloub. Inovação na cooperação intermunicipal no Brasil: a experiência da Federação

Catarinense de Municípios na construção de consórcios públicos. *Revista de Administração Pública*, v. 47, n. 6, p. 1543-1568, 2013.

ARAÚJO, Tânia Bacelar de. Ensaios sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências. Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2000.

ARRETCHE, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2012.

BAHIA. Lei nº 10.705, de 14 de novembro de 2007. Institui o Plano Plurianual para o período de 2008 a 2011 e adota a regionalização em Territórios de Identidade. *Diário Oficial do Estado da Bahia*, Salvador, 2007.

BAHIA. Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial. *Resolução nº 01, de 31 de março de 2026*. Estabelece procedimentos para a reconfiguração das dimensões espaciais dos Territórios de Identidade da Bahia. Salvador: Cedeter, 2026.

BICHIR, Renata Mirandola. Governança multinível: origem, contornos e limites. *Boletim de Análise Político-Institucional*, n. 19, p. 1-20, 2018.

BICHIR, Renata Mirandola; SIMONI JÚNIOR, Sérgio; PERES, Ursula Dias. Governança multinível em países federativos: análise do desempenho municipal da assistência social no Brasil. *Opinião Pública*, v. 30, p. 1-25, 2024.

BISCARDE, Daniela Gomes dos Santos et al. Implantação de consórcios públicos de saúde e policlínicas regionais na Bahia, Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 29, n. 9, e07052023, 2024.

BRANDÃO, Carlos Antônio. Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas: Editora da Unicamp, 2007.

BRASIL. *Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005*. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 2005.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. *Transferegov.br: painel gerencial de consórcios públicos*. Brasília: MGI, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/transferegov. Acesso em: 18 jun. 2026.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004*. Brasília: MDS, 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS 2012. Brasília: MDS, 2012.

FLEXA, Raquel Gonçalves Coimbra; BARBASTEFANO, Rafael Garcia. Consórcios públicos de saúde: uma revisão da literatura. *Ciência & Saúde Coletiva*, v. 25, n. 1, p. 325-338, 2020.

FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, Fernando Luiz. *Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas no Brasil:* os casos dos sistemas de saúde, de assistência social e de educação. In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs.). Federalismo e políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.

FRIEDMANN, John; WEAVER, Clyde. Territory and function: the evolution of regional planning. Berkeley: University of California Press, 1979.

GALVÃO, Ciro Di Benatti. *Consórcios públicos: uma nova perspectiva jurídico-política*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

GRIN, Eduardo José. Trajetória e avaliação dos programas federais brasileiros voltados a promover a eficiência administrativa e fiscal dos municípios. *Revista de Administração Pública*, v. 48, n. 2, p. 459-480, 2014.

HOOGHE, Liesbet; MARKS, Gary. Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American Political Science Review*, v. 97, n. 2, p. 233-243, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Perfil dos municípios brasileiros 2015*. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Perfil dos municípios brasileiros 2019*. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Atlas da vulnerabilidade social nos municípios brasileiros*. Brasília: Ipea, 2015.

KOGA, Dirce. Medidas de cidades: entre territórios de vida e territórios vividos. São Paulo: Cortez, 2003.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. Introduction: understanding public policy through its instruments: from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. *Governance, v. 20, n. 1, p. 1-21, 2007.*

LEFEBVRE, Henri. *La production de l'espace*. Paris: Anthropos, 1974.

LOTTA, Gabriela Spanghero; FAVARETO, Arilson. Desafios da intersetorialidade nas políticas públicas: os casos do Programa Bolsa Família e dos Territórios da Cidadania. *Revista de Administração Pública*, v. 50, n. 1, p. 159-180, 2016.

MACHADO, José Angelo. Ação coletiva e provisão de bens públicos por meio de formas consorciadas entre

governos locais: os consórcios intermunicipais de saúde no Brasil. *Teoria e Sociedade*, v. 18, n. 1, p. 144-165, 2010.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. *Capacidades estatais e democracia: políticas públicas como mediação entre instituições e cidadãos*. In: PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila (Orgs.). Capacidades estatais e democracia: avaliando políticas públicas. Brasília: Ipea, 2016.

SANTOS, Milton. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: Edusp, 2006.

SANTOS, Renata dos; WITTENBERG, Arthur; PRADERA, Gabriel; HENRIQUE, Gustavo Dias. Governança multinível no Brasil: uma revisão sistemática da literatura com ênfase nas dinâmicas urbanas e territoriais. *Revista Políticas Públicas & Cidades*, v. 14, n. 3, e1937, 2025.

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO DO ESTADO DA BAHIA. *Territórios de Identidade, planejamento e gestão territorial, escuta social e consórcios públicos* [Online]. Seplan, 2025. Disponível em: https://www.ba.gov.br/seplan. Acesso em: 18 jun. 2026.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Territórios de Identidade [Online].* SEI, 2024. Disponível em: https://sei.ba.gov.br. Acesso em: 18 jun. 2026.

SOUZA, Celina. Governos locais e capacidades institucionais: limites e possibilidades. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 32, n. 95, p. 1-19, 2017.

SPOSATI, Aldaíza. A menina LOAS: um processo de construção da assistência social. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Referencial de governança aplicável a políticas públicas descentralizadas*. Brasília: TCU, 2021.

XAVIER, Tiago Rodrigo; WITTMANN, Milton Luiz; INÁCIO, Robson Oliveira; KERN, Juliana. Desenvolvimento regional: uma análise sobre a estrutura de um consórcio intermunicipal. *Revista de Administração Pública*, v. 47, n. 4, p. 1041-1065, 2013.