

Os consórcios públicos na perspectiva da cooperação territorial: exposição e análise do estado da Bahia – Brasil

Adriana Carneiro da Silva

da Universidade Federal da Bahia – Salvador – Brasil

adriana@riachao.com

Resumo: Dentro da diversidade de arranjos institucionais do associativismo territorial, os consórcios públicos estão inseridos como modelo de regência do federalismo brasileiro. A compreensão do processo envolvido na formação e no desenvolvimento político-institucional dessa forma de cooperação territorial passa pela dinâmica envolvida nas relações intergovernamentais multidimensionais. Assim, o consórcio público constitui, essencialmente, um instrumento de gestão territorial, possibilitando uma maior articulação das iniciativas e políticas públicas entre os níveis de governo, logo, a sua gestão torna-se um objetivo a ser alcançado, pois é necessário analisar as relações estratégicas do poder frente aos agentes sociais envolvidos dentro do arranjo institucional que possibilita a prática de cooperação sobre um território. Ditado isso, o presente trabalho aborda os consórcios públicos como uma forma de cooperação territorial do federalismo brasileiro, a partir da realidade do estado da Bahia. Especificamente, buscou-se apresentar os consórcios públicos e como eles servem de prática ao cooperativismo territorial em duas escalas de atuação: no Brasil, no estado da Bahia. Considera-se ainda que as experiências de consórcios existentes caminham para um resgate dos conceitos de cooperação territorial e solidariedade entre os entes, e podem auxiliar a potencialização de ações à atuação conjunta.

Palavras-chave: Cooperação territorial. Consórcios públicos. Bahia.

Introdução

A cooperação é uma prática utilizada ao longo da história humana com a intenção de solucionar possíveis demandas que individualmente seria difícil, ou mais árdua, de ser resolvidas. Diante disso, as práticas cooperativas que derivam do aparelho do Estado podem ser consideradas uma alternativa viável para o desenvolvimento e execução de projetos e ações públicas às localidades.

Ditado isso, os consórcios públicos, uma das formas de cooperação federativa da legislação brasileira, servem à realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos. Assim, a compreensão do processo envolvido na formação e no desenvolvimento político – institucional dos consórcios públicos passa pela dinâmica envolvida nas relações estabelecidas entre os entes federados, tanto na sua dimensão cooperativa horizontal, quanto na vertical.

Desta forma, o presente trabalho, tem por objetivo investigar os consórcios públicos como uma forma de cooperação territorial do federalismo brasileiro, levando em apreço a

realidade do estado da Bahia. Partindo dos procedimentos metodológicos que orientam esse estudo, este artigo ressalta a caracterização dos consórcios públicos, sua legislação e a cooperação territorial existente a partir da sua implantação. No intuito de trabalhar a multiescalaridade desse instrumento, são analisados os consórcios públicos como prática de cooperação territorial no Brasil e, posteriormente, a situação da possível institucionalidade no estado da Bahia.

Aspectos metodológicos

O objetivo deste estudo é averiguar os consórcios públicos como uma forma de cooperação dentro do federalismo, partindo do viés do cooperativismo territorial, considerando a conjuntura do estado da Bahia.

Para isso, inicialmente, a tentativa de resposta às questões que orientaram este artigo é buscar, a partir da revisão da literatura e da consulta à legislação brasileira, a situação sobre esse arranjo institucional, analisando sua caracterização, suas leis e como o território serve de palco para influenciar as ações dessa instituição.

A fim de entender a situação dos consórcios no estado da Bahia, fez-se consultas em fontes oficiais e realização de entrevistas com técnicos envolvidos com o objeto de estudo. Com isso, o objetivo final é sistematizar informações e argumentos, a fim de contribuir com o estudo dos consórcios públicos considerado um novo instrumento de cooperação e gestão compartilhado territorialmente, dentro da dinâmica baiana. Assim, doravante esses procedimentos iniciais, almeja-se, no término desse trabalho, levantar alguns indicativos ponderando a situação atual dessas instituições no estado da Bahia e apontando possíveis avanços.

A caracterização dos consórcios públicos

O tema dos consórcios públicos está inserido na diversidade de arranjos institucionais relacionados às experiências de associativismo territorial como modelo de governança no federalismo brasileiro. A compreensão do processo envolvido na formação e no desenvolvimento político-institucional dos consórcios públicos passa pela dinâmica envolvida nas relações intergovernamentais estabelecidas entre seus entes, tanto na sua dimensão horizontal, quanto na vertical (ABRUCIO; SOARES, 2001, ABRUCIO, 2005).

Além de promoverem a cooperação entre os entes federados de forma multiescalar, os consórcios públicos foram criados para solucionar problemas que surgem de situações de interdependência e compartilhamento de responsabilidades, a partir da percepção da

necessidade de coordenação de ações conjuntas para alcançar resultados que, isoladamente, seriam difíceis de serem atingidos. As experiências de consórcios existentes caminham na busca do resgate dos conceitos de cooperação intergovernamental, territorial e da solidariedade, podendo auxiliar na potencialização de ações de articulação microrregional.

Existem formas antagônicas e/ou complementares para conceituar os consórcios, de acordo com Caldas (2007), de forma sistemática, pode-se apreender dessa literatura quatro acepções distintas para esse arranjo. A primeira na qual os consórcios se estabeleceriam em ações coletivas com o intuito de resolver problemas comuns. A segunda baseia-se na definição dos consórcios como sendo uma instituição que, através da reunião de vários municípios, resolveriam problemas conjuntos, maximizando recursos financeiros e físicos para essas soluções coletivas. Na terceira vertente, a autora aborda que, sendo instituições criadas para executarem atividades de interesses comuns, só vale o esforço, se forem feitas entre os mesmos entes do governo. Por fim, trata dos acordos firmados entre distintos entes, mas sendo estes apenas entes federados, com o objetivo de que as ações firmadas utilizem os recursos necessários que cada membro dispõe.

Diante disso, é nítido afirmar que qualquer vertente utilizada surge de um princípio básico: a noção de que o consórcio é uma forma de agregação coletiva por interesses comuns. Uma ideia de juntar forças a fim de realizar objetivos que cada ente pertencente a essa instituição não teria condições de sanar isoladamente. Contudo, essas abordagens deixaram de valorizar uma dimensão fundamental para a formação e desenvolvimento de um consórcio, o espaço.

Isso se dá pelo fato da geografia não se apropriar e mostrar a importância da mesma para as questões ligadas ao Estado, como aponta Castro (2009) e/ou a negligência das outras áreas em levar em consideração a dimensão espacial como substrato de base material para o exercício do poder estatal na sociedade, ou seja, é necessidade para o poder do Estado o fundamento espacial, o território (MANN, 1992).

Castro (2005) afirma que o pacto entre os lugares de base territorial (municípios, por exemplo) resulta em uma acomodação de diferenças em um ambiente em constante tensão e em plena conjunção de diversidades, que devem ser trabalhados sob a lógica do pacto federativos. De qualquer forma, o território do consórcio aponta para uma coesão funcional, ou seja, um conjunto de dimensões, econômicas, sociais, territoriais, políticas, que se ramificam por múltiplos e diferenciados domínios exercendo interações entre si e entre outras escalas territoriais. Sendo que essa interligação acaba por depender de uma integração através de relações, fixos e fluxos, pertinente para integrar as ações coletivas, estratégias integradas de desenvolvimento, a cooperação entre diferentes agentes e um sistema de gestão desse território.

Fazendo um paralelo com as ideias preconizadas por Milton Santos (2012), esse território existe porque sobre ele se impõem formas, organizações, fundamentado em uma coesão organizacional que se baseia “... em racionalidades de origens distantes, mas que se tornam um dos fundamentos da sua existência e definição” (SANTOS, 2012, p. 285).

Assim, um elemento central dessa perspectiva é que esse território seja capaz de criar um ambiente propício para o intercâmbio de informações e de conhecimento, que são sustentadas por meio de interações face-a-face, o que permite a formação de redes locais de conhecimento em que os diversos agentes estão envolvidos. Logo, como os consórcios são como vínculos, capazes de fortalecer as instituições que favorecem a organização de interesses da sociedade, gerando condições favoráveis à cooperação e competição, possibilitar as ações estruturantes nas quais a igualdade política, a solidariedade, a confiança e a tolerância são essenciais (CASTRO, 2005).

Historicamente, é interessante ressaltar que a cooperação intermunicipal não representa algo novo, pois era prevista já na primeira constituição brasileira de 1891, através da forma de contratos de cooperação intermunicipal/estadual, que necessitava de aprovação do governo federal. No entanto, com o processo de redemocratização de 1988, os municípios brasileiros passaram a ser reconhecidos como entes federativos autônomos, ocorrendo, assim, uma maior transferência das competências que antes cabiam aos estados e à união para os municípios. Assim, a ideia de consorciamento volta com força maior, pois, nesse contexto, fica necessário que existam novas políticas territoriais que visem a fomentação de ações sobre esses territórios a partir da lógica de coesão e cooperação dos entes, a fim de superar os desequilíbrios e as desigualdades das regiões (SILVA; SILVA; COELHO, 2008).

Com a aprovação da Lei 11.107, de 2005, os consórcios públicos dispuseram de normas gerais à sua criação, e sua posterior regulamentação, através do Decreto 6.017 de 2007, apontou importantes avanços para a gestão pública de forma associada aos serviços públicos e, por conseguinte, para o federalismo cooperativo.

Esse Decreto estabelece, em seu artigo 2º, que:

Para os fins deste Decreto, consideram-se:

I – consórcio público: pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei no 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive à realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos.

O conceito central que se destaca dessa legislação, na definição dos consórcios públicos, é justamente o de gestão associada, que está diretamente relacionado ao

estabelecimento de mecanismos de vinculação entre entes federados, de acordo com um objetivo comum. Sendo uma modalidade de associação entre entes federados multidimensionais, os consórcios públicos compõem a administração indireta dos entes federativos, com vistas ao planejamento, à regulação e à execução de atividades de um modo geral ou de serviços públicos de interesse comum de alguns ou de todos os consorciados.

Deste modo, o consórcio público é resultado de um pacto de base territorial, político, institucional e administrativo, de uma negociação que incluirá a elaboração e aprovação do estatuto que deve prevalecer a preservação da autonomia e a decisão política dos municípios, no qual deve existir a condição de uma gestão compartilhada, ou seja, a possibilidade de se passar de um comportamento competitivo para um mais cooperativo, dentro das relações interfederais.

A cooperação territorial dos consórcios públicos

Como explanado na seção anterior deste trabalho, os consórcios públicos são entidades que, conjuntamente, se formam entre os entes federados e de forma colaborativa, para realizar ações conjuntas que, individualmente, seria difícil de ser alcançadas. Acabam sendo um pacto de colaboração, norteados judicialmente pelo desejo de maximizar as ações públicas de maneira associativista.

Desta forma, baseado em Marcos Ribeiro Morais, Dieguez (2011) afirma que apreendido como uma relação contratual entre dois ou mais entes, os consórcios podem ser entendidos como instituições, como regras do jogo de uma sociedade (PUTMAN, 1996). Abrangendo esse conceito, as instituições acabam sendo mecanismos de decisão e ação, objetivando o alcance de seus propósitos (FONSECA, 2005). Corroborando com isso, os trabalhos de North (1990) apontam que os papéis desempenhados pelos contextos, onde esses arranjos institucionais atuam, acabam por influenciar nas decisões políticas e econômicas.

Logo, os consórcios inseridos num determinado território podem influenciar as ações dessa instituição, pois sua formação altera o comportamento dos agentes políticos envolvidos nessa associação, tornando previsível e estável a relação entre eles. Partindo dessa atuação, pode-se aferir, pelo viés geográfico, os consórcios como uma *nomoespaço*, um pacto social e territorial constituído pelos agentes e regida por lei (GOMES, 2006).

A esse pacto social e territorial estabelecido pelos agentes, instituída e regida pela lei, esse *nomoespaço* dispõe de um espaço de controle e vigilância, no qual as práticas sociais são regulamentadas e as interdições e a coerção são sempre matéria de comunicação e

sinalização territorial, ou seja, “o espaço é internamente qualificado por uma regulação formal e uma visibilidade explícita de suas normas e fronteiras” (GOMES, 2006, p. 40). Portanto, esse *nomoespaço* é uma condição em que se configura um pacto social do tipo contratual, normativo, regulador e formalizador das práticas sociais. Pode-se afirmar, a partir dessa abordagem, que os consórcios se expressam num espaço instituído por intermédio de agentes políticos, estaduais e locais, para o domínio do território.

Desta forma, os consórcios públicos são vistos como um território institucionalizado, balizado pela cooperação dos entes federados, juntos num pacto estabelecido para objetivar a realização de ações coletivas, com o intuito de resolver questões que são comuns dos seus consorciados. Cruz (2002) assenta que sobre o formato de associação ou pacto, os consórcios viabilizam o planejamento local e regional, permitindo ganhos de escala, racionalizando todos os recursos, auxiliando na coordenação de planos, avaliações e controle.

Assim, o consórcio público constitui, essencialmente, um novo instrumento de gestão territorial intergovernamental, possibilitando uma maior articulação das iniciativas e políticas públicas entre os níveis de governo. Diante dele, fica à disposição dos entes federados, um arranjo institucional que possibilita uma nova prática de cooperação intergovernamental no território, além de fortalecer a transação entre os níveis de governo na busca por investimentos em seus territórios, aumentando o poder de barganha entre eles, já que se pode alcançar resultados maiores quando se concretiza uma reivindicação coletiva.

Sendo assim, a sua cooperação procura condições para articular, negociar e controlar as relações de poder territorializadas, que se manifestam na apropriação e definição desse território, pois essa estrutura cooperativa define novos limites territoriais para a elaboração de ações coletivas. Como aponta Rodrigues (2013), o “território da cooperação” consiste naquele espaço que se torna o próprio referencial das relações intermunicipais ou,

Em outras palavras, os limites territoriais da cooperação são reconhecidos e compartilhados pelo conjunto de parceiros, o que lhes possibilita identificar problemas comuns e meios de intervenção. Em última análise, “é o território que ordena a cooperação”. (RODRIGUES, 2013, p. 90)

Ponderando o caso de que os municípios são entes autônomos dentro do pacto federativo e que se baseia, por definição, num acordo de base territorial no quais grupos sociais localizados em diferentes partes de um território nacional organizam-se em busca da harmonização entre suas demandas particulares e os interesses gerais da sociedade, apreende-se que este pacto controverte a acomodação de diferenças, sendo um ambiente de constante tensão, incumbindo a essas instituições ajustarem os interesses e controlarem os

conflitos. Caracterizando numa figura política institucional que, preservando a diversidade, tem como desígnio a árdua tarefa de unificar e conciliar objetivos, muitas vezes opostos (CASTRO, 2005).

A legislação consorcial prevê para o Brasil formas de associação entre os entes federados. Segundo a lei, considera-se como área de atuação do consórcio público, independentemente de figurar a União como consorciada, a que corresponde à soma dos territórios: a) dos municípios, quando o consórcio público for constituído somente por municípios ou por um estado e municípios com territórios nele contidos; b) dos estados ou dos estados e do Distrito Federal, quando o consórcio público for, respectivamente, constituído por mais de um estado ou por um ou mais estados e o Distrito Federal; ou c) dos municípios e do Distrito Federal, quando o consórcio for constituído pelo Distrito Federal e os municípios.

Logo, como descrito anteriormente, os consórcios intermunicipais são, na forma de cooperação horizontal, onde, normalmente, a iniciativa parte dos próprios municípios através da identificação de um problema comum e da construção de um sistema de gestão compartilhada entre eles que permita uma relação harmônica entre os atores envolvidos, assim como, entre estados e estados com as mesmas prerrogativas dos intermunicipais. Já a cooperação vertical – que são os consórcios públicos com o estado e/ou União – são, geralmente, induzidos por estes últimos entes, comumente, estes tipos de consórcios resultam de condicionalidades externas aos municípios que são colocadas como indispensáveis para o recebimento de recursos estaduais e/ou federais para políticas públicas locais.

As possibilidades de relações territoriais previstas na Lei nº 11.107/2005 permitiram, efetivamente, a flexibilização das atividades consorciadas e o tratamento de questões em múltiplas escalas pelos consórcios. A lei também não estabelece a obrigatoriedade de esses territórios serem contíguos, muito embora seja mais lógico e bastante desejável que eles sejam próximos entre si o suficiente para favorecer as condições do planejamento físico-territorial e das ações regionais.

Portanto, há a possibilidade de existirem associações entre municípios não caracterizados pela vizinhança, bem como a autonomia dos municípios frente aos estados para promover a integração regional. Outro aspecto interessante refere-se à impossibilidade de municípios se agregarem a estados que não estejam em seus territórios, essa apreensão denota o cuidado a fim de que um estado não intervenha no plano territorial de outro estado, o que poderia gerar conflitos de competência federativa (VARGAS, 2012).

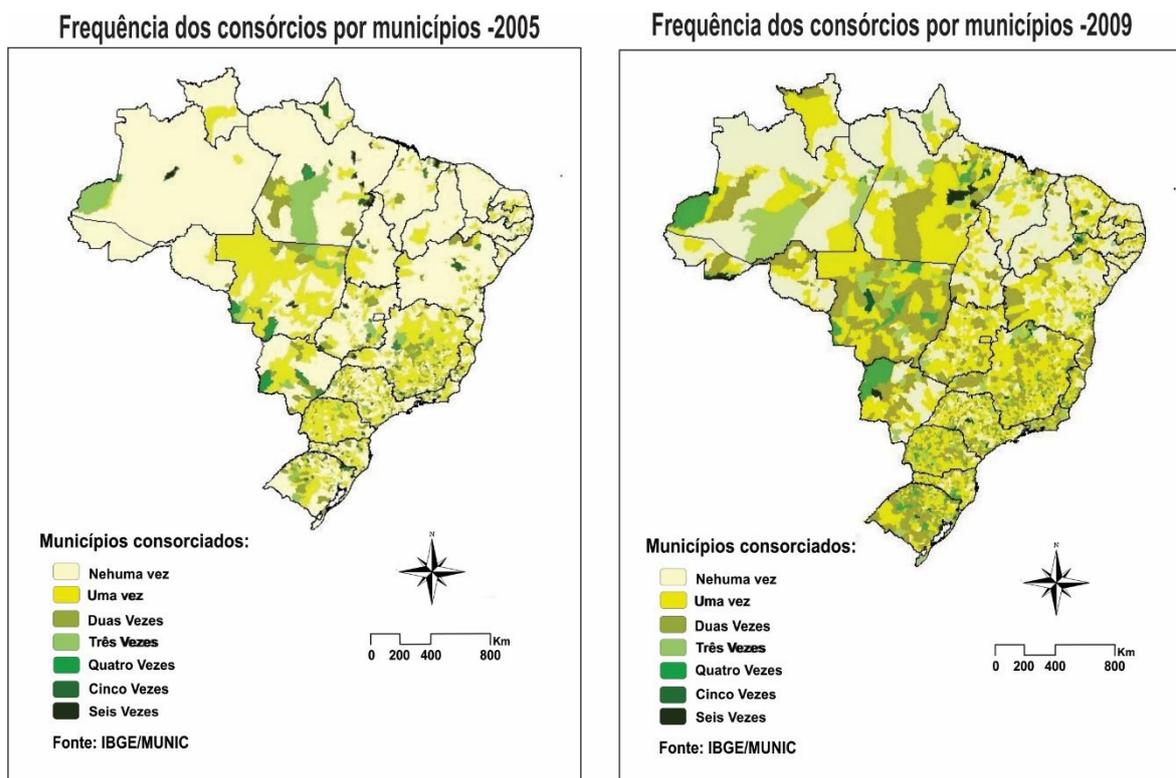
Os consórcios públicos como prática de cooperação territorial no Brasil

No Brasil, existe relato de consórcios públicos há muito tempo, como já descrito, mas a Lei de 2005 tornou essa forma de cooperação mais popular. Segundo as Pesquisas de Informações Básicas Municipais realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) sobre o Perfil dos Municípios Brasileiros - Gestão Pública (MUNIC), no ano de 2005, o Brasil possuía 5.564 municípios e destes, 4.388 faziam algum tipo de consorciamento intermunicipal, já em 2012, o número de consórcios, 5.631, superou a quantidade de municípios brasileiros, que são 5.565.

A Secretária de Relações Institucionais - SRI do Governo Federal disponibilizou um mapeamento (Figura 1) para demonstrar a evolução dos municípios que se dizem fazer parte de algum tipo de cooperação horizontal nos anos de 2005, ano da promulgação da legislação, e o ano de 2009.

Nota-se, nesse mapa, que os municípios pertencentes às regiões Sudeste e Sul, desde antes da aprovação da legislação, já possuíam uma maior popularização dos Consórcios, ou seja, um maior número de municípios participa. No entanto, é preciso ressaltar que os estados de Minas Gerais e do Paraná apresentam maiores densidades de consórcios intermunicipais do território brasileiro, o que pode ser explicado pelas consistentes políticas de incentivos oriundas dos seus governos estaduais.

Figura 1 – Mapeamento dos consórcios intermunicipais no Brasil nos anos de 2005 e 2009



Outro ponto a ser salientado é que predomina um único consorciamento por município, ou seja, eles fazem parte de apenas um consórcio. E que a região Norte e Centro-oeste existe a concentração da maior quantidade de municípios que se consorciam várias vezes.

Alguns consórcios intermunicipais são fomentados pelo Governo Federal, como é o caso do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que apoia a implantação dos Consórcios de Segurança Alimentar e Desenvolvimento Local (CONSAD) como forma de articulação territorial entre municípios para o desenvolvimento de ações nas áreas de segurança alimentar, desenvolvimento local, geração de trabalho e renda.

No entanto, segundo pesquisa de Abrucco, Sano e Sydow (2011), é preciso fazer algumas observações com relação a essa dimensão de consórcios, visto que grande parte destes é fragilizada em relação à sua operacionalidade, não possuindo uma densidade institucional que efetivamente possa conceber algum ganho para o território em que estão implantados. Além do fato de que muitos municípios fazem parte de mais de um tipo ou modalidade de arranjo intermunicipal, como Regiões Integradas de Desenvolvimento – RIDE, consórcios administrativos, agências intergovernamentais, dentre outros; e como a pesquisa não abrange esse tipo de arranjo, eles acabam enquadrando como consórcios públicos, o que possibilita atrapalhar a exatidão da quantidade de consórcios.

Sobre as parcerias com o governo federal, cabe destacar que os consórcios públicos entre esse e os municípios exigem a participação dos estados, como aponta Abrucco, Sano,

Sydon(2010) e o caso específico do Ministério do Meio Ambiente, que tem apoiado os municípios na concepção de consórcios públicos na área de coleta e destinação de resíduos sólidos, como opção para impedir a propagação dos 'lixões'. A constituição desses consórcios deve contar com a participação do governo estadual para que os municípios possam ganhar recursos federais para essas atividades. Apreciando essa parceria, percebe-se que a colaboração intergovernamental foi instrumento de regime de políticas no governo, além da vinculação de muitas destas ações a programas ou políticas públicas específicas com o papel da União.

A fim de fortalecer os consórcios públicos intermunicipais, foi criada a Confederação Nacional dos Consórcios Intermunicipais do Brasil – CONACI/BR, em 2012. De acordo com o atual presidente,

“os consórcios têm um importante papel na solução de problemas regionais. O município sozinho às vezes não dá conta de resolver, mas, através da articulação em grupo, as barreiras podem ser transpostas com mais facilidade. Esse papel é estratégico, pois os consórcios são ferramentas importantes e podem contribuir com a eficácia das políticas públicas”. (CIS/AMUNESC, 2012)

Assim, diante dessa nova conjuntura, percebe-se que o sucesso dos consórcios públicos não pode ser visto de forma imediata, pois não basta que se satisfaça apenas com a parceria para que essa instituição tenha êxito (DIEGUEZ, 2011), mas é necessário levar em consideração outros fatores, dentre eles, a relação do federalismo brasileiro e da descentralização utilizada para nutrir essas entidades. A forma como os condicionantes estratégicos influenciam o papel desempenhado por um consórcio é uma das perspectivas deste trabalho: o conteúdo do território e como ele desempenha um peso importante na gestão territorial, o que será analisado a partir das próximas sessões.

Exposição e análise dos consórcios públicos no estado da Bahia

Com a intenção de superar as desigualdades territoriais, fortalecer a coesão social e promover o potencial de desenvolvimento dos territórios, o governo baiano criou uma regionalização chamada de Territórios de Identidades – TI, resultado de um projeto de planejamento primordialmente agrário.

A regionalização do território baiano foi instituída no ano de 2007, no âmbito do Plano Plurianual – PPA, de 2008-2011, definindo a adoção desse recorte espacial como unidade de planejamento, trazendo ainda a perspectiva territorial da descentralização e da participação (FLORES, 2014). Essa divisão é oriunda dos Territórios Rurais estabelecida no Brasil, a partir de 2003, com o intuito de nortear as políticas públicas para o setor

agrícola, especialmente aos ligados à agricultura familiar. Depois disso, o país adotou outra classificação – Territórios da Cidadania, em 2008, tendo como objetivo primordial a superação da pobreza e a geração de emprego e renda por meio de estratégias sustentáveis.

Entretanto, no estado baiano, os Territórios Rurais que se desdobraram em Territórios da Cidadania perpassaram pela consolidação dos Territórios de Identidades. Segundo a SEPLAN, os TI assimilam princípios básicos da democratização das políticas públicas, como a descentralização das decisões, a regionalização das ações e a corresponsabilidade na aplicação de recursos e na execução e avaliação de projetos. E, a fim de coordenar essa nova instância, cada Território conta com um Colegiado Territorial – CODETER, um espaço institucional de planejamento, gestão e controle social de políticas públicas, articulando e fomentando programas e projetos que visam a promoção do desenvolvimento sustentável, como a instituição de Fonseca (2005, p. 23), “uma criação humana com objetivos de dar formas às interações sociais”, através de processos ascendentes de planejamento e controle social (SEPLAN, 2014).

Cada colegiado tem autonomia em relação à paridade da sua composição, sendo exclusivamente composto por representantes dos poderes públicos, dos segmentos e das entidades sociais dos municípios que compõem o Território. Essa composição culmina na realização de uma ampla plenária, que deve consolidar as ações que irão compor os colegiados. Além dessa entidade, todos os TI contam com um articulador territorial, um membro governamental, que tem o papel de apoiar os processos de elaboração e gestão de cada Território de Identidade e manter a relação com as secretarias do estado, visando potencializar esforços em torno de objetivos integradores.

No entanto, muitas dessas instâncias de gestão representativas não contam com o poder e infraestrutura para realizar ações de impacto nos Territórios, ficando apenas no caráter consultivo e na formação das demandas. Visto que muitas não criam personalidade jurídica para poder executar projetos, outras não possuem um capital social tão atuante para fomentar demandas coletivas e outras não têm uma participação constante dos representantes do poder público, o que acaba travando os projetos.

Em pesquisa realizada por Serpa et al., desenvolvida em 2011, sobre a participação dos CODETER no PPA do estado da Bahia, foi demonstrado que essa regionalização não descentralizou tanto assim os recursos investidos, ou seja, ela acabou contrariando uma das máximas da política territorial estadual: a descentralização da ação do estado em direção àquelas unidades territoriais menos favorecidas em regionalizações e políticas públicas anteriores, pois o PPA apresentou ações muito amplas e concentradas nas regiões maiores do estado (SERPA et al., 2011).

Assim, como forma de buscar novos critérios de descentralização das ações, o governo do estado, juntamente com a SRI, fomentou a criação de consórcios públicos na Bahia, a partir do ano de 2009, buscando, sobretudo, uma aproximação desses incentivos nos TI. Ou seja, as bases territoriais dos consórcios seriam os Territórios de Identidades do estado, visto que essa institucionalização já conta com um suporte de cooperação entre os entes envolvidos.

Para isso, foi formado um Grupo de Trabalho SEPLAN (Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia) e SEDUR (Secretaria de Desenvolvimento Urbano) – GT SEDUR-SEPLAN, com a intenção de elaborar uma política estadual de incentivo à formação de consórcios públicos, no ano de 2009.

O GT SEDUR-SEPLAN tem por objetivos prestar apoio/assessoramento aos municípios interessados em constituir consórcios públicos; propor projetos e ações que visam integrar política estadual de incentivo à formação de consórcios públicos; realizar mobilização e capacitação de gestores municipais e divulgação da política de consórcios públicos, uma vez que uma de suas principais premissas é a criação, ou adequação aos consórcios já existentes, de consórcios multifinalitários, com o apoio das duas secretárias estaduais. Assim, os consórcios criados a partir desse GT seriam estabelecidos como Consórcios de Desenvolvimento Sustentável - CDS, com a intenção de dar esse caráter plural de infraestrutura.

A portaria de regulação do GT salienta como finalidades do trabalho:

- I** – a elaboração de propostas para o desenvolvimento regional;
- II** – a gestão associada de serviços públicos de saneamento básico, de transporte urbano ou intermunicipal, construção e manutenção de estradas, abatedouros e frigoríficos;
- III** – a implantação e manutenção de infraestrutura e equipamentos urbanos;
- IV** – a promoção do turismo;
- V** – a disciplina do trânsito urbano;
- VI** – a execução de ações de desenvolvimento rural;
- VII** – a execução de ações de assistência social e de segurança alimentar e nutricional;
- VIII** – a execução de ações de assistência à saúde;
- IX** – o apoio:
 - a)** à gestão administrativa e financeira municipal;
 - b)** ao planejamento e gestão urbana e territorial municipal ou intermunicipal;
 - c)** à gestão e manutenção de infraestrutura aeroportuária, atendidos os termos de delegação da União;
 - d)** à gestão da política ambiental;
 - e)** à execução de ações de educação infantil, ensino fundamental, ensino médio, educação profissional e de alfabetização;
- X** – o planejamento e a execução descentralizada da Política Estadual de Desenvolvimento Urbano;

XI – a execução de forma descentralizada da Política Estadual de Cultura, bem como a integração das ações de política cultural dos entes da Federação consorciados;

XII – a participação na formulação da Política Estadual de Planejamento e Ordenamento Territorial;

XIII – a aquisição de bens ou a execução de obras para o uso compartilhado ou individual dos consorciados;

XIV – a realização de licitações compartilhadas. (SEPLAN, 2010)

Segundo o secretário de Planejamento do estado no período,

“a implantação dos consórcios vai constituir caminhos de gestão não só no campo municipal, mas também no campo regional. Ela representa uma melhora do processo de gestão, estabelece parâmetros de sustentabilidade, amplia o horizonte dos serviços e viabiliza o que é inexecutável para um pequeno município”. (SECOM, 2014)

Já para o diretor de Planejamento Territorial da Seplan em 2009,

“os consórcios inauguram uma nova forma de relação, e, ao contrário do que muitos pensam, eles não ferem a autonomia dos municípios. Eles são fortalecidos porque se amplia a capacidade de diálogo e negociação junto aos outros entes da federação e da iniciativa privada”. (SECOM, 2014)

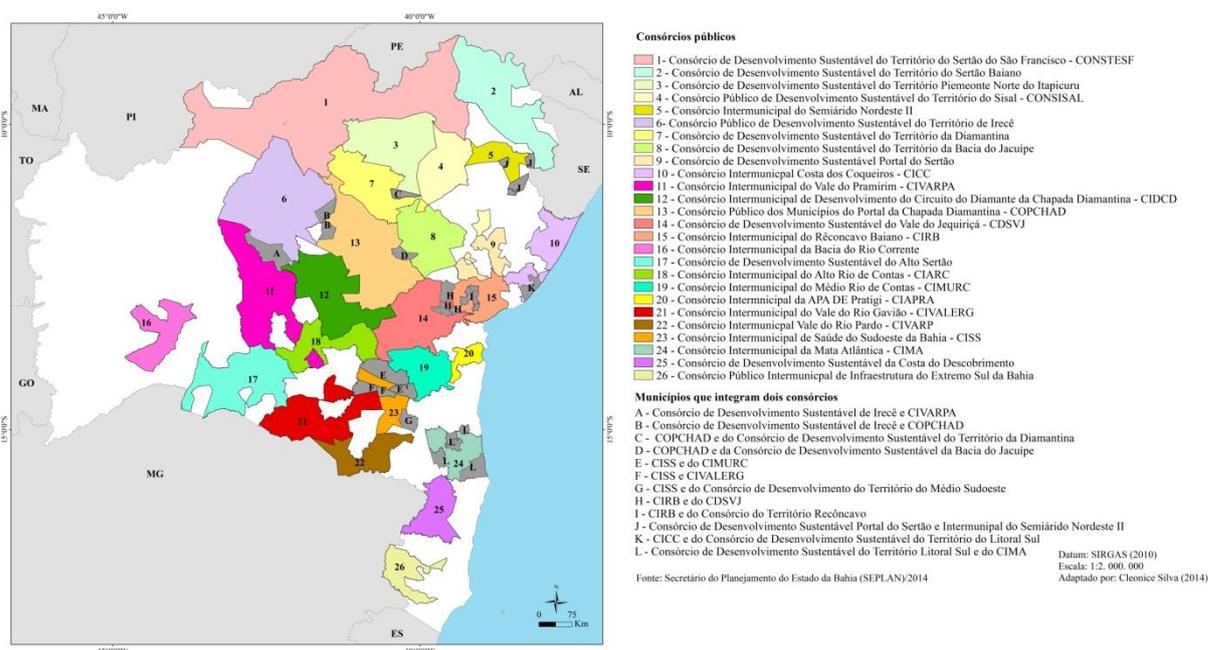
Ou seja, fortalece as gestões municipais.

Diante desse estímulo, atualmente o estado possui 29 consórcios já formados em sua malha territorial (Figura 2). Destes, 16 receberam a orientação do GT SEDUR-SEPLAN e 13 têm o prenome definido de CDS, destacando que há um consórcio em formação entre os municípios que compõem o TI do Litoral Norte e do Agreste Baiano, também orientado pelo grupo de trabalho, fortalecendo assim, o trabalho dos TI e sua institucionalização pelo governo estadual, tornando-se “território de cooperação”, palco de referências para as relações intermunicipais, como destacado por Rodrigues (2013).

Numa abordagem geral, 347 municípios fazem parte de pelo menos um consórcio no estado da Bahia, ou seja, mais de 80% dos municípios baianos pertencem a um consórcio público. Apreende-se, então, com a análise da Figura 2, que a maioria dos consórcios no estado se concentra na parte central do território, no semiárido baiano. Isso pode ser explicado pela quantidade de programas governamentais voltados para essa região, em decorrência de esta ser afetada constantemente pelas longas estiagens e por ser uma região que apresenta grandes problemas de desigualdades sociais. Assim como pela dinâmica de interiorização dos consórcios, o que corrobora com o país, como aponta Lima (2000, p. 14), “isso destaca ser a prática de consórcios uma tendência dos municípios do interior do país, em um movimento de desconcentração dos centros urbanos”.

Um ponto a ser destacado na apreciação do estado da Bahia é que os municípios sede das duas únicas regiões metropolitanas, Salvador e Feira de Santana, não se consorciaram a nenhuma instituição. De acordo com a pesquisa de Spink (2005), que faz uma análise comparativa das regiões metropolitanas brasileiras com os consórcios públicos, isso é bem comum, devido ao fato de que os governadores geralmente estabelecem uma disputa com os prefeitos das capitais e das sedes das RM, ficando difícil trabalhar a cooperação entre os entes.

Figura 2 – Consórcios Intermunicipais no estado da Bahia



Um ponto de grande relevância a ser destacado neste trabalho, também salientado no mapa, é a quantidade de municípios que faz parte de mais de um consórcio público, o que pode ser visto como positivo para o fortalecimento desses arranjos federados no estado, até mesmo um ganho oriundo das ações já realizadas pelos outros consórcios, já que existe um período de diferença no ano de formação entre eles.

Um dos exemplos é o formado pelos municípios de Sapeaçu, Cruz das Almas, Conceição do Almeida, São Felipe e Muniz Ferreira que, com a orientação do GT SEDUR-SEPLAN, formou o Consórcio do Território do Recôncavo – CTR, sendo que estes mesmos municípios fazem parte do CIRB – Consórcio Intermunicipal do Recôncavo Baiano, desde 2005. O CTR foi formado pela proximidade geográfica, inicialmente com o intuito de execução de obras de recuperação de estradas vicinais, que integram zonas rurais e áreas distritais dos municípios em questão. Enquanto o CIRB já existe há nove anos, sendo o primeiro consórcio brasileiro de acordo com a lei de 2005, e tem o intuito de promover o

fortalecimento e desenvolvimento dos municípios que integram todo o recôncavo baiano, incluindo 28 municípios de três Territórios de Identidade (CIRB, 2014).

A fim de fortalecer ainda mais os consórcios no estado da Bahia, foi criado em 28 de abril de 2015, a Federação dos Consórcios Públicos da Bahia – FECBAHIA. A proposta da Federação é nivelar o conhecimento entre todos os consórcios do estado e de conseguir novos recursos aos mesmos, ou seja,

“A intenção é criar um fórum permanente de discussão dos assuntos de interesse regional junto a Federação, com o governo estadual, participando como estimulador, buscando diagnosticar os problemas e instituindo regras claras para a formação de consórcios públicos no Estado da Bahia”. (SEPLAN, 2015)

Como já exposto, a parceria entre o governo do estado e os consórcios públicos estava ligada à sua criação e infraestrutura técnica e de equipamentos, via GT. Ampliando isso, desde o ano de 2013, o governo estadual vem estabelecendo convênios com essas instituições, uma delas é o Projeto Patrulha Mecanizada, destinado à compra de maquinário para o convívio com o semiárido, no valor de 20 milhões de reais, diluído entre doze consórcios baianos.

Outra parceria importante é com a Secretária de Meio Ambiente – SEMA, que vem realizando a gestão ambiental compartilhada dos municípios via consórcios. Parte desses recursos será financiada pelo Programa de Desenvolvimento Ambiental (PDA), através de empréstimo com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). A gestão ambiental é uma norma a ser cumprida por todos os municípios brasileiros, no entanto, no estado da Bahia, a prioridade é a realização dessa ação, inicialmente via consórcios públicos, com o intuito de agilizar o trabalho a ser realizado e descentralizar essa política pública (SEPLAN, 2014).

A relação consórcio e União, na Bahia, tem se estabelecido através de programas pontuais, ou seja, quando o governo federal lança algum tipo de programa, as instituições enviam o projeto a fim de conseguir o recurso. Segundo o SRI, no ano de 2013, a Bahia foi o estado que mais captou recursos federais via consórcios públicos. Tanto que, com o Ministério de Desenvolvimento Social, houve a transferência de cerca de 60 milhões de recursos para três entidades (Consórcio Público de Desenvolvimento Sustentável do Território do Sisal – CONSISAL – 30 milhões; Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Território da Bacia do Jacuípe – CDS BACIA DO JACUÍPE – 15 milhões; Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Território Portal do Sertão – CDSTPS – 14,7 milhões), todos revertidos em ação para o convívio com o semiárido (SEPLAN, 2014).

Outra ação de fortificar ainda mais o papel dos consórcios públicos como unidade de execução das políticas públicas na Bahia, o governo do estado buscou a parceria com os

consórcios para o planejamento das ações territoriais que serão descritas no próximo Plano Plurianual – PPA do estado. O objetivo é a cooperação técnica para os planos de médio prazo, visto que os consórcios públicos podem executar muitas das ações que estarão descritas no planejamento. Inicialmente, essa ação é um teste piloto com quatro consórcios, a fim de testar a efetividade dessa nova prática.

Entretanto, cabe pontuar aqui que o PPA, num viés mais participativo, como pede a conjuntura atual, deve ser criado sob as demandas de toda a sociedade, ou seja, com toda a participação da mesma. Assim, o planejamento sendo criado pelos consórcios públicos, formado apenas pelos chefes do executivo, perde o caráter de participação efetiva da população.

Isso demonstra um fator que vem acontecendo nos TI baianos com a efetivação dos consórcios públicos, no qual os Colegiados Territoriais vêm perdendo forças de representatividade, ao menos nos consórcios que são compostos pelos municípios de um mesmo Território de Identidade. Ou seja, instâncias com o caráter mais participativo vêm atuando pouco no estado, em outras palavras, está havendo um processo de despolitização das ações estaduais. Todavia, essa participação popular pode ser motivada nos próprios consórcios públicos e isso fica a cargo de como cada consórcio é constituído e do viés dos membros que se consorciaram. Logo, esses processos de jogos de interesses e de articulações são a base que norteia uma ação, em qualquer escala do federalismo brasileiro.

No entanto, a espacialidade consorcial no estado não está só ligada à ação de auxílio do GT. Ela se deve ao empreendedorismo dos gestores, dos técnicos e de alguns deputados que se envolvem nessas articulações, pois alguns consórcios, mesmo recebendo recursos, não conseguem dar robustez às suas ações, enquanto que outros apenas ficam no estatuto de criação.

Outro ponto a ser considerado é que algumas instituições servem apenas para administrar programas e projetos das outras instâncias federadas, sendo que, quando esses programas terminam, essas perdem suas articulações e ficam à mercê de outra ação verticalizada, o que pode ser descrito como uma descentralização tutelar de apenas determinadas ações específicas. Além de considerar a baixa arrecadação financeira dos municípios que não podem repassar recursos para manter o consórcio e a pouca infraestrutura técnica dos membros consorciados.

Considerações finais

Neste artigo, foi proposto analisar os consórcios públicos, partindo do viés do cooperativismo territorial, como uma forma de cooperação do federalismo brasileiro, articulando essas entidades multiescalarmente, partindo dos territórios de cooperação no Brasil e na Bahia.

A partir da revisão da literatura e da consulta à legislação que dá sustentação ao tema em questão, foram abordados, pelo viés do cooperativismo territorial, os consórcios públicos como arranjos criados para solucionar problemas que surgem de situações de interdependência e compartilhamento de responsabilidades, a partir da percepção da necessidade de coordenação de ações conjuntas para alcançar resultados que isoladamente seriam difíceis de serem atingidos. E de como essa cooperação que articula, negocia e controla as relações de poder manifesta-se na apropriação e definição dos territórios onde os consórcios se inserem, já que essa cooperação define novos limites territoriais para a elaboração de ações coletivas, os chamados “território da cooperação”.

É fato que a Lei de Consórcios Públicos é uma conquista importante, especialmente para os municípios, pois viabiliza que a cooperação territorial seja estável e transparente em vários campos. No entanto, o sucesso dos consórcios públicos não é imediato. Não basta que a parceria se estabeleça para que o novo arranjo institucional venha lograr êxito, seja qual for o resultado que se busque ou a perspectiva utilizada para análise.

Na Bahia, há uma ideia de institucionalização estatal, chegando até mesmo a apontar como uma política de governo a criação de consórcios públicos, especialmente nos Territórios de Identidade, fortalecendo assim essa regionalização de governança já instituída. Entretanto, com ações exclusivas para os consórcios, o governo estadual induz o consorciamento intermunicipal, então, essa ação de cooperação deixa de ser espontânea, voluntária, como estabelecida para sua criação. Logo, há uma intencionalidade do governo do estado na criação dos consórcios, ao mesmo tempo em que eles são vistos como um meio de sobrevivência para os municípios de pequeno porte.

Outro ponto a ser destacado na fomentação dos consórcios públicos no território baiano é a sobreposição de instituições de representatividade dos municípios e/ou dos Territórios em que os mesmos estão inseridos, o que tem gerado desgastes e conflitos entre os agentes sociais que compõem essas entidades, além de ressaltar a despolitização nos projetos desenvolvidos nesses Territórios. Neles, não há embate político, há esvaziamentos sociais levando-os a serem apenas espaços de planejamento e execução para as políticas públicas do estado.

ABSTRACT: Within the diversity of institutional arrangements of territorial associations, public consortia are inserted as governing model of Brazilian federalism. Understanding the processes involved in the formation and political and institutional development of this form of territorial cooperation include the dynamics involved in multidimensional intergovernmental relations. Thus, the public consortium is essentially a territorial management tool, enabling greater coordination of initiatives and policies between levels of government, so their management becomes an objective to be achieved, because it is necessary to analyze the strategic relationships of the power before social agents involved in the institutional arrangement that allows the practice of cooperation over a territory. Following on from this, the present paper approaches the public consortia as means of territorial cooperation of Brazilian federalism, considering the reality of the state of Bahia. Specifically, one aimed to present the public consortia and how they serve as practical to the territorial cooperative in two action scales: in Brazil and in the state of Bahia. It is further considered that the existing consortia experiences tend to rescue the concepts of territorial cooperation and solidarity among the entities, and can assist the enhancement of shares to joint action.

Keywords: Territorial cooperation. Public consortia. Bahia.

Referências

ABACP. Associação Baiana de Consórcios Públicos. Disponível em: <http://www.abacp.org.br/>. Acesso em: 15 mai. de 2014.

ABRUCIO, F. L. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: FLEURY, S. (Org.). **Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil & Espanha.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

ABRUCIO, L. F; SOARES, M. M. **Redes Federativas no Brasil: Cooperação intermunicipal no Grande ABC.** São Paulo: Fundação Konrad Adenaur, Série Pesquisas, n. 24, 2001.

ABRUCIO, F., L.; SANO, H.; SYDOW, C., T. (Orgs). Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. In: KLINK, J. (Org.). **Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas.** São Paulo: Annablume, 2010.

ABRUCIO, F. L.; SANO, H. A experiência de Cooperação Interestadual no Brasil: formas de atuação e seus desafios. **Cadernos ADENAUER.** São Paulo, v. 4, p. 22-31, 2011.

BRASIL. Decreto nº 6.017, de 17 de Janeiro de 2007. Regulamenta a nº Lei 11.107, de 06 de Abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. In: **Diário Oficial da União,** Brasília, p. 0001, 18 de jan. de 2007. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/PreparaPesquisaLegislacao.action>. Acesso em: 20 set. 2012.

BRASIL. Lei 11.107, de 06 de Abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. In: **Diário Oficial da União,** Brasília, p. 0001, 07 de abr. de 2005. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/PreparaPesquisaLegislacao.action>. Acesso em: 20 set. 2012.

CALDAS, E. de L. **Formação de agendas governamentais locais: o caso dos consórcios intermunicipais.** 2007, 227 fls. Tese (doutorado) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo (FFLCH-USP). São Paulo, 2007.

CASTRO, I. E. de. **Geografia e política: território, escalas de ação e instituições.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

CASTRO, I. E. de. O território e o poder autônomo do Estado: uma discussão a partir da teoria de Michael Mann. **Anais do VII Encontro Nacional da ANPEGE: Complexidade e desafios do pensar geográfico**. Curitiba, 2009.

CDSTPS. Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Território Portal do Sertão. Disponível em: <http://www.portaldosertao.ba.gov.br/site/index.php>. Acesso: em jul. de 2014.

CIRB. Consórcio Intermunicipal do Recôncavo Baiano. Disponível em: <http://www.cirb.org.br/>. Acesso em: 19 jul. de 2014.

CRUZ, M. C. M. T. Consórcios intermunicipais: Uma alternativa de integração regional. In: BAVA, V; PAULICS; SPINK, S. C. (Org.). **Novos Contornos da Gestão Local: Conceitos em construção**. São Paulo: Polis – Programa de Gestão Pública e Cidadania/FGV-EAESP, 2002.

DIEGUEZ, R. C.. Autonomia, accountability e coesão interna: uma proposta de metodologia para análise política e institucional de consórcios intermunicipais. In: **II Fórum Brasileiro de Pós-Graduação em Ciência Política**, 2011, São Carlos.

FONSECA. A. A. M. **Instituição e desenvolvimento territorial**. O desempenho municipal após a descentralização. Feira de Santana: Universidade Estadual de Feira de Santana, 2005.

GOMES, P. C. da C.. **A condição urbana: ensaios de geopolítica da cidade**. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Municipais (2005): gestão Pública. Rio de Janeiro, 2006. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2005/default.shtm>. Acesso em: 1º out. 2013.

IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Municipais (2012): gestão Pública. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2012/default.shtm>. Acesso em: 1º out. 2013.

MANN, M. O poder autônomo do Estado: suas origens, mecanismos e resultados. In: HALL, J. (org.). **Os Estados na história**. Rio de Janeiro: Imago, 1992.

NORTH, D. **Institutions, Institutional Change and Economic performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália Moderna**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

RODRIGUES, J. N.. Participação e cooperação nas escalas locais em dois modelos de Estados: França e Brasil. In: Castro, I. E. de; Rodrigues, J. N.; Ribeiro, R. W. (Org.). **Espaços da Democracia: para a agenda da Geografia Política Contemporânea**. 1ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.

SECOM. Secretária de Comunicação Social. Disponível em: <http://www.secom.ba.gov.br/>. Acesso em: 14 jun. de 2014.

SEPLAN. Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia. Disponível em: <http://www.seplan.ba.gov.br/>. Acesso em: 29 mai. de 2015.

SANTOS, M. **A natureza do espaço:** técnica e tempo, razão e emoção. 4.ed. São Paulo: EdUSP, 2012.

SILVA, S.C.B. de M.; SILVA, B.C. Nentwig; COELHO A. **Desequilíbrios e desigualdades regionais no Brasil e nos estados brasileiros.** Grafset: João Pessoa, 2008.

VARGAS, G. P. de. **Os consórcios públicos no planejamento e gestão regionalizada do território brasileiro:** as experiências mineiras do COM10 e CODAP. 2012. Dissertação (mestrado). Universidade Federal de Minas Gerais.

SOBRE A AUTORA

Adriana Carneiro Silva - Bacharel em Administração pela Universidade Estadual de Feira de Santana - UEFS. Mestre em Geografia pela Universidade Federal da Bahia - UFBA. Especialização em andamento em Gestão Pública Municipal pela Universidade do Estado da Bahia - UNEB. Integrante do núcleo de pesquisa LESTE - Estado, Território e Desenvolvimento da UFBA. Atuando principalmente nos seguintes temas: federalismo; descentralização; cooperação territorial e gestão pública municipal.

Recebido para avaliação em maio de 2015

Aprovado para publicação em novembro de 2015