



OS CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS E SUAS CONEXÕES COM AS POLÍTICAS TERRITORIAIS NA BAHIA

André Silva de Jesus¹
Agripino Souza Coelho Neto²

RESUMO

Este trabalho objetiva esmiuçar as conexões estabelecidas entre os Consórcios Públicos intermunicipais multifinalitários, estruturados em torno das unidades de planejamento do estado da Bahia, denominadas de “Territórios de Identidade”, e as políticas públicas de desenvolvimento territorial operadas pelo governo baiano, que a partir do ano de 2007 redefiniu o modelo de planejamento e execução de políticas territoriais, passando a dar maior ênfase aos debates formulados por atores regionais, na formulação do planejamento das políticas governamentais. Com o aprimoramento do modelo de planejamento institucional, o governo estadual passou a estimular, por meio da Secretaria Estadual do Planejamento (SEPLAN), a constituição de Consórcios Intermunicipais multifinalitários, como parte da estratégia de ampliação da descentralização e reconfiguração das escalas de regionalização dos serviços públicos. Nesse sentido, o trabalho busca discutir, em síntese, as políticas territoriais como elementos de uma nova lógica de divisão do território baiano, além de apresentar aspectos introdutórios sobre os Consórcios Públicos, e, por fim, expor elementos empíricos que indicam as conexões entre as políticas territoriais e os Consórcios Públicos, como agentes emergentes no cenário estadual. Para tanto, escolhemos como método de referência a análise qualitativa, para exame dos dados e informações selecionadas a partir de textos científicos e bases de dados oficiais. Como resultados, apresentamos alguns indícios de atuação dos Consórcios na implementação de políticas territoriais, como a execução projetos de infraestrutura hídrica e rodoviária, celebração de convênios de cooperação na área ambiental, liderança na captação de recursos federais, etc., revelando a ascensão dos Consórcios como agentes executores das políticas territoriais.

Palavras-chave: Consórcios intermunicipais, Estado da Bahia, Políticas territoriais.

RESUMEN

Este trabajo tiene como objetivo examinar las conexiones establecidas entre los Consorcios Públicos Intermunicipales multipropósito, estructurados en torno a las unidades de planificación del estado de Bahía, llamados "Territorios de Identidad", y las políticas públicas de desarrollo territorial operadas por el gobierno bahiano, que, a partir de 2007, redefinió el modelo de planificación y ejecución de políticas territoriales, dando mayor énfasis a los debates formulados por actores regionales en la formulación de la planificación de políticas gubernamentales. Con la mejora del modelo de planificación institucional, el gobierno estatal, a través de la Secretaría de Planificación del Estado (SEPLAN), impulsó la creación de Consorcios Intermunicipales multipropósito como parte de una estrategia para ampliar la descentralización y reconfigurar las escalas de regionalización de los servicios públicos. En este sentido, este trabajo busca analizar, en resumen, las políticas territoriales como elementos de una nueva lógica para la división del territorio de Bahía, además de presentar aspectos introductorios de los Consorcios Públicos y, finalmente, presentar elementos empíricos que evidencian las conexiones entre las políticas

¹ Mestrando em Estudos Territoriais (PROET/UNEB), da Universidade do Estado da Bahia – UNEB, com Bolsa financiada pela CAPES, amtanquinho@gmail.com;

² Doutor em Geografia (UFF), Professor Permanente do Programa de Pós-Graduação em Estudos Territoriais (PROET), da Universidade do Estado da Bahia (UNEB), agscneto@uneb.br;



territoriales y los Consorcios Públicos como agentes emergentes en el escenario estatal. Para ello, optamos por el análisis cualitativo como método de referencia para examinar los datos e información seleccionados de textos científicos y bases de datos oficiales. Como resultado, presentamos evidencia del papel de los consorcios en la implementación de políticas territoriales, como la ejecución de proyectos de infraestructura hídrica y vial, la firma de acuerdos de cooperación ambiental y el liderazgo en la captación de recursos federales, lo que revela el auge de los consorcios como agentes ejecutores de políticas territoriales.

Palabras clave: Consorcios intermunicipales, Estado de Bahía, Políticas territoriales.

INTRODUÇÃO

Este trabalho, objetiva esmiuçar as conexões estabelecidas entre as políticas territoriais e os consórcios intermunicipais multifinalitários na Bahia, buscando compreender a maneira pela qual esses entes institucionais, erigidos a partir da participação dos municípios, em uma proposta de cooperação horizontal, passam a integrar a estratégia de divisão territorial, planejamento e investimentos públicos adotada pelo governo baiano a partir do ano de 2007, conformando discursos e práticas com reflexos socioespaciais.

Em perspectiva introdutória, é pertinente demarcar que o tratamento teórico sobre experiências de consorciamento operadas por entes públicos, sobretudo as experiências horizontais e de caráter multifinalitários, constituídas a partir dos municípios, têm sua abordagem fortemente ligada ao campo do direito e da administração pública. No entanto, em que pese esse vínculo inicial às ciências sociais aplicadas, a forma de atuação dos consórcios públicos, sobretudo aqueles constituídos sob a égide das propostas de intervenções políticas para tratar as disparidades regionais, amparadas no discurso desenvolvimentista, passam a ser objeto de análise possível na Geografia, quando seu conteúdo se direciona à promoção de políticas com efeitos tangíveis sobre o espaço geográfico.

Cumprе ressaltar, preliminarmente, que a utilização do consorciamento entre entes governamentais, como instrumento institucional direcionado a superação de dificuldades de interesse comum, não é uma novidade no Brasil, tendo em vista que já no final do século XIX o tema era tratado na esfera legal ao ser consignado na Constituição do Estado de São Paulo de 1981, autorizando os municípios para que pudessem associar-se a fim de tratar de assuntos de interesse em comum (Cruz, 2001; Oliveira Filho, 2019).

Em nível federal, o tratamento da questão relativa à possibilidade de consorciamento foi tratada na Constituição de 1937, com atualização normativa em 1967 e extinção por emenda constitucional em 1969 (Oliveira Filho, 2019). A extinção de normas balizadoras para orientar a constituição de pactos cooperativos entre municípios coincide com a concentração político-



administrativa implementada pelo regime civil-militar (1964-1985), que, além do controle ditatorial sobre as liberdades civis, interviu de forma direta nos municípios, suprimindo a autonomia dos entes municipais na definição das políticas territoriais locais.

No estado da Bahia, recorte espacial foco de nossa investigação, o marco temporal para a formação de consórcios públicos intermunicipais é a Lei Federal 11.107/2005, que disciplina amplamente os critérios de cooperação por meio do consorciamento entre os entes federados (Carvalho; Xavier; Pinto, 2016).

Nos limites deste artigo propomos compreender as conexões que se estabelecem entre os consórcios intermunicipais e as políticas territoriais construídas nas esferas estadual e federal, com ênfase para as políticas do governo da Bahia, dimensionando em que medida os consórcios passam a integrar a estratégia de macro desenvolvimento expressas nas peças de planejamento governamental baiano.

Dito isso, defendemos que a presente exploração científica, embora não tenha o condão de exaurir a discussão da temática proposta, busca abrir um flanco de debate para explorar a dinâmica do comportamento desses entes institucionais, presente em todo o território baiano, sobretudo no que diz respeito ao conteúdo geográfico manifesto nos possíveis efeitos espaciais das políticas por eles operadas.

Para cumprir a proposta de discussão teórico-empírica, além da apresentação dos resultados e discussão e considerações finais, o texto se estrutura na forma adiante: i) breve discussão sobre os territórios de identidade e as políticas territoriais na Bahia; ii) síntese introdutória sobre o conceito e as variações de modelos de consórcios públicos; e, iii) os consórcios intermunicipais no âmbito da estratégia das políticas territoriais na Bahia.

Essas três vertentes que guardam laços de complementariedade, caminham no sentido de suscitar questões para ampliação do debate sobre o tema, e, ao mesmo tempo, apontar alguns indícios que pressupõem as metamorfoses das políticas territoriais na Bahia, conectando as discussões sobre a ascensão da política de consorciamento público às estratégias do governo estadual, sem perder de vista a noção de totalidade que entremeia em maior ou menor intensidade os debates no plano político e os efeitos concretos sobre o território.

METODOLOGIA

O caminho metodológico percorrido para produção do presente trabalho, respeitou alguns procedimentos necessários para garantia da confiabilidade das informações e dados expostos. Dito isso, o desencadeamento teórico-metodológico da pesquisa se fundamentou em três vertentes, a saber: i) delimitação do escopo temático, conectando como as discussões do



trabalho de pesquisa em nível de mestrado em curso, que já expressa o recorte espacial objeto da questão proposta; *ii*) delimitação dos critérios de busca dos materiais de referência, destinados à fundamentação teórica; e, *iii*) definição, classificação e levantamento de dados secundários e fontes de levantamento que atendessem minimamente aos critérios reconhecidos no âmbito científico.

A demarcação temática resultou como desdobramento de outras perspectivas de investigação aportadas na pesquisa de mestrado (em andamento), e busca articular e enquadrar duas questões: de um lado, as políticas territoriais incorporadas no macroplanejamento do estado da Bahia, sob a batuta dos governos petistas, e noutro sentido, abordar esses novos agentes institucionais – e espaciais – que são os consórcios públicos intermunicipais nesse movimento dinâmico das políticas territoriais.

Tendo clareza do escopo temático e recorte espacial objeto da análise, passamos a definir os critérios de seleção de textos científicos – não restritos a artigos – para norteamento do debate, em diálogo com os dados e informações empíricas reunidos no trabalho. Para tanto, a seleção dos materiais para nortear o debate teórico obedeceu a alguns critérios de inclusão a saber: *a*) publicações que tratassem sobre os consórcios públicos e sua modalidade intermunicipal; *b*) textos de análise crítica sobre as políticas territoriais na Bahia.

O levantamento de dados e informações, foi orientado pelos mesmos princípios da seleção dos textos para discussão teórica, de modo que optamos pela exploração de múltiplas bases de dados de órgãos públicos do estado da Bahia e da União, para levantamento estatístico e cartográfico, e informações qualitativas (materiais técnicos publicados, cartilhas, etc). A partir dos dados e informações, a análise qualitativa pareceu-nos o método mais adequado para interpretação do acervo obtido no levantamento.

TERRITÓRIOS DE IDENTIDADE E POLÍTICAS TERRITORIAIS: ELEMENTOS DE UMA NOVA LÓGICA DE DIVISÃO DO TERRITÓRIO BAIANO

As políticas territoriais e a atual regionalização do território baiano, baseadas nos denominados “Territórios de Identidade”, são faces intrínsecas do mesmo processo, que demarca, desde o ano de 2007, a reorganização do planejamento governamental, na medida em que a concepções de governança territorial e a descentralização das políticas públicas ganham relevância na condução da organização e nas políticas públicas de caráter espacial, como reflexo direto da ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT), que assumiu o comando do governo estadual após o pleito de 2006.



Os Territórios de Identidade como marco de redefinição da regionalização recente do estado da Bahia, é precedido por outras formas de divisão territorial, que respondem à confluência de fatores conjunturais e socioespaciais internos e externos correspondentes a cada período. Souza (2008) define as regionalizações operadas pelo governo baiano, que antecedem os Territórios de Identidade, em três recortes temporais e dominações, (i) no período que se estende de 1950 a 2000, com o predomínio das Regiões Administrativas e posteriormente das Regiões Econômicas; (ii) Eixos de Desenvolvimento, considerando os macroprogramas dos Planos Plurianuais (PPA's) 2000-2003 e 2004-2007; e, (iii) O planejamento regional na Bahia pós 2004, já sob a influência das políticas territoriais e dos Territórios de Identidade, sobretudo a partir do ano de 2007.

Dessa forma, no período compreendido entre 1950 e 2006, longo recorte temporal que expressa significativas reconfigurações das relações espaciais e territoriais no Brasil e no mundo, as definições dos enfoques de planejamento e diretrizes de gestão para os investimentos territoriais na Bahia, ocorre sob a orientação centralizada – e conservadora – dos sucessivos governos estaduais, fortemente atreladas às macropolíticas nacionais, operadas a partir da combinação de fatores geoespaciais e econômicos que, articulados, ofereceram aos planejadores o panorama para o direcionamento de investimentos e equipamentos públicos sobre o território, e o ordenamento de investimentos privados, a exemplo da política de descentralização industrial para regiões com baixo dinamismo econômico e elevados índices de pobreza, como mecanismo de integração territorial e superação das disparidades regionais (Santos, 2012; Souza, 2008).

A partir do ano de 2007, a ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT) ao governo estadual definiu não apenas o rompimento do domínio de décadas do grupo político conservador liderado por Antônio Carlos Magalhães (antigo PFL, atual União Brasil), assim como a reconfiguração das premissas do planejamento estadual, que passam a incorporar mecanismos diversos de participação popular, como estratégia de descentralização das etapas de formulação e execução das políticas territoriais, da mesma forma que apostou na governança territorial participativa, vislumbrada como mecanismo de gestão de demandas e conflitos e superação dos desequilíbrios regionais.

A reorientação da forma e do conteúdo do planejamento governamental das políticas territoriais na Bahia decorre, dentre outros fatores, da incorporação com adequação às especificidades locais, das diretrizes teórico-metodológicas formuladas nacionalmente, desde o ano de 2003, período em que Luiz Inácio Lula da Silva (PT) assume a Presidência da República, e as etapas de planejamento e execução de parte das políticas do governo federal, especialmente



as políticas de desenvolvimento e combate à pobreza rural, conduzidas no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e outros ministérios, que passam a acolher a participação de movimentos populares e organizações da sociedade civil, representando uma guinada no estreitamento das relações entre o governo e as organizações sociais representativas da sociedade civil].

Além do alinhamento político às diretrizes elaboradas nacionalmente, a implantação do modelo de divisão regional baseado nos Territórios de Identidade, resulta, também, do “[...] repúdio aos Eixos de Desenvolvimento e às Regiões Econômicas [...] [sob argumento] de que tais formas de regionalização possuíam falhas graves, sobretudo, em relação ao seu desempenho social” (Silva, 2013, p. 572), sendo as Regiões Econômicas, as delimitações utilizadas até 2006, sucedidas pelos Territórios de Identidade.

Posto isso, os Territórios de Identidade, são erigidos como unidades de planejamento, e implantadas após ajustes conceituais e metodológicos da experiência do MDA, sendo o Plano Plurianual (PPA) o primeiro documento do planejamento institucional público a mencionar os Territórios de Identidade, definindo-os como novos recortes territoriais de planejamento governamental e de referência para sustentação da retórica política não apenas do próprio governo estadual na condição de indutor dessa nova metodologia, mas também dos movimentos sociais e organizações do terceiro setor, que inseriram a escala dos Territórios de Identidade como recorte de atuação político-institucional e de disputas da agenda pública (Flores, 2015; Santos, Coelho Neto e Silva, 2011).

Atualmente o estado da Bahia está dividido em 27 (vinte e sete) regiões de planejamento, denominadas de Territórios de Identidade, agrupando os 417 municípios que formam o estado, cuja formalização ocorre por meio do Decreto Estadual nº 12.354, de 25 de agosto de 2010, tendo como premissa o enfoque territorial para operacionalização das estratégias socioespaciais das políticas de desenvolvimento, demonstrando uma regionalização funcional, por decreto, que distancia-se de critérios espaciais adequados para tal processo, considerando as complexidades territoriais atravessadas pelas relações que se estabelecem mediadas pelas técnicas, pela política, a economia e a cultura, cujo pano de fundo nos apresenta um panorama complexo de desigualdades em razão do modo de produção vigente (Freitas, 2014).

Dessa forma, os Territórios de Identidade representam o ajuntamento de municípios que compartilham características socioespaciais e elementos identitários, definidos a partir de critérios estritamente governamentais, constituindo uma escala de integração que permeia entre o município, enquanto instância local, e o estado, enquanto unidade federativa mais ampla. Tal



delimitação, no entanto, nos revela, que embora tenha como objetivo a delimitação tomando como referência questões espaciais para implementação de políticas de desenvolvimento, as regionalizações formatadas por e a partir de decretos, tomando como premissa definições quase que puramente técnicas, tendem a negligenciar a possibilidade de compreender as dinâmicas socioculturais e geográficas nas relações não estritamente funcionais entre os diferentes recortes territoriais.

Não por acaso, essa nova abordagem metodológica, serviu de fundamento para direcionar a readequação da estrutura técnica no âmbito do governo estadual, com a criação, por exemplo, da Coordenação Estadual dos Territórios (CET) e da Coordenação Executiva de Planejamento Territorial e Articulação para Consórcios Públicos (CEPT), instâncias integrantes do organograma funcional da Secretaria de Planejamento (SEPLAN), com o objetivo de promover a articulação interna ao próprio governo e o diálogo com os municípios, as organizações da sociedade civil e nas relações federativas com os Consórcios Públicos, revelando que tal regionalização atende muito mais à lógica funcional do estado, em detrimento da complexidade das dinâmicas espaciais que se concretizam sobre o território (Silva, 2013).

Tais organismos técnicos de articulação do governo do estado, estruturados para articular a condução integrada das políticas territoriais e dos Territórios de Identidade, estimularam a criação e promoveram o suporte ao funcionamento dos denominados Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável (CODETERs), pensados como instâncias de debate político em escala territorial e envolvendo múltiplos agentes espaciais (sindicatos, associações, prefeituras, empresas, etc), dando sentido político aos Territórios de Identidade, que funcionam, ao mesmo tempo, tanto como unidade técnica de planejamento estatal, quanto como escala de articulação política de movimentos sociais, organizações empresariais e do poder público municipal.

É, portanto, o Território de Identidade a instância privilegiada para as tessituras das políticas territoriais, ou seja, a escala utilizada pela burocracia do governo estadual para obtenção de dados, a definição das macrodemandas e das diretrizes técnico-políticas, necessárias ao processo de formulação dos programas e políticas públicas, que só passam a ter existência material, por exemplo, a partir da formalização no PPA, na condição de instrumento de planejamento quadrienal dos entes federados.

Dias (2016), ao traçar o panorama dos dez anos das políticas territoriais na Bahia, revela a importância dos CODETERs, como organismos que animam os Territórios de Identidade, em razão de os Colegiados figurarem como instâncias de formulação das políticas territoriais, expondo, também, a relevância das conferências territoriais e outros mecanismos que integram

as etapas processuais de definição das políticas públicas, todos esses instrumentos sempre geridos tendo como referência os Territórios de Identidade.

Outrossim, Dias (2016) aponta como um dos desdobramentos da atuação dos CODETERs, os Planos Territoriais de Desenvolvimento Sustentável (PTDS), construídos como instrumentos de consolidação das políticas territoriais e expressão da vontade dos diferentes agentes espaciais. Os PTDS foram pensados como instrumentos de síntese do planejamento para construção de arranjos institucionais e de políticas públicas apropriadas aos territórios, nos quais constam as prioridades e demandas para o desenvolvimento territorial, embora não sejam documentos com força legal, considerando que não se impõem como norma obrigatória para cumprimento pelo governo estadual, mas como documento institucional de referência para o macroplanejamento estatal de médio e longo prazo.

Dessa forma, as políticas territoriais e os Territórios de Identidade podem ser encaradas como resultado de processos dialeticamente interdependentes, da conjunção de ações públicas multi e intersetoriais, efeito da interação política de diferentes agentes espaciais, que elaboram discursos e ações, direcionando a partir e para recortes espaciais concretos.

CONSÓRCIOS PÚBLICOS: ALGUNS ELEMENTOS INTRODUTÓRIOS

Embora as formas de cooperação entre entes municipais não seja um tema recente no Brasil, considerando que a Constituição Paulista de 1891³ já abordava o assunto, as primeiras iniciativas de consorciamento cooperativo e governança de políticas públicas no Brasil remontam à década de 1960 (**Quadro 1**), com avanços verificados nas décadas de 1980 e 1990, particularmente com a construção de arranjos institucionais destinados a gestão de serviços públicos nas áreas de saúde, recursos hídricos e resíduos sólidos (Cruz, 2001; Rios, 2015).

Quadro 1. Primeiras experiências de consorciamento intermunicipal na governança de políticas públicas

DENOMINAÇÃO DO CONSÓRCIO	PERÍODO DE CONSTITUIÇÃO
Consórcio de promoção social da região de Bauru	1960
Consórcio de Desenvolvimento do Vale do Paraíba	1970
Consórcio de Penápolis	1986
Consórcio intermunicipal do grande ABC	1990
Consórcio intermunicipal de resíduos sólidos do norte do estado do Espírito Santo	1990
Consórcio intermunicipal de saúde, do Rio Grande do Sul	1993

Adaptado de Rios (2015). Fonte: Cruz (2001, p. 17); Rios (2015, p. 106).

³ Em seu art. 56, a Constituição Paulista já previa a possibilidade de os municípios associarem-se para realização de ações de interesses regionais.



Essas primeiras iniciativas de consorciamento, com exceção das gestadas originalmente nas décadas de 1960-70, respondem aos novos desafios da tripartição federativa das responsabilidades na oferta de serviços públicos, de forma mais robusta na área de saúde, no período que sucede a promulgação da Constituição de 1988, refletindo a “[...] ação do Estado em incentivar os municípios a efetivarem mais rapidamente o desafio da descentralização que lhe foi colocado” (Rios, 2015, p. 106).

É nítido o fato de que as primeiras iniciativas de consorciamento, expressam o forte conteúdo regional, que marcam as contradições intrínsecas das tessituras da formação territorial brasileira, de modo que os Consórcios são erigidos pela indução da escala governamental nacional ou estadual, como resposta aos (des)arranjos inter e intrarregionais existentes, ou seja, representam reação institucional aos problemas atinentes às disparidades espaciais, efeitos deletérios da espacialização do modo capitalista de produção, que se complexifica de maneira mais acelerada no final do século XX, aprofundando as precariedades espaciais nos diferentes níveis territoriais.

Dessa forma, Cruz (2001), compreende os Consórcios Públicos Intermunicipais como alternativas relevantes para o processo de articulação e desenvolvimento regional, argumentando que, no contexto do início do século XX, os Consórcios Públicos já possibilitavam “[...] a discussão de um planejamento regional; a ampliação da oferta de serviços por parte dos municípios; a racionalização de equipamentos; a ampliação da cooperação regional [...]” (Cruz, 2001, p. 15), embora, até 2005 as formas de pactuação vigentes não dispusessem de regulação jurídico-normativa clara, capaz de oferecer segurança legal aos entes municipais interessados na constituições de Consórcios.

Em 2005, no entanto, a Lei Federal nº 11.107 (Brasil, 2005) disciplinou o conteúdo da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, regulando a formalização de Consórcios, dando outro tratamento jurídico para a atuação conjunta de mais de um ente federado na consecução de objetivos comumente assentados na ideia do desenvolvimento em escala regional. Assim sendo, há que se dizer que os Consórcios, em certa medida, figuram como braço da ação estatal em nível regional, atuando nos processos de planejamento e gestão territorial e urbana, portanto, não apenas como ente colaborativo estritamente para o nível municipal, mas capaz de desempenhar ações de articulação da agenda de integração regional, conectando simultaneamente as três escalas de governo (Cunha, 2004).

A legislação federal reflete o contexto de transformações estruturais do Estado, que a partir do processo de redemocratização em 1988, eleva os municípios à condição de ente federativo, embora o modelo de arrecadação tributária e distribuição de recursos não tenha sido



capaz de acompanhar as exigências fiscais e da demanda por políticas públicas, limitando a capacidade de atuação dos municípios na oferta e/ou ampliação dos serviços e políticas públicas em escala local.

Nesse contexto de redesenho da federação, em que os municípios foram elevados à condição de ente federado, compartilhando atribuições com os estados e a União, não foram criados mecanismos de cooperação entre as escalas governamentais visando atenuar os efeitos da fragmentação espacial, ao contrário, pois “[...] o que se observou foi um intenso processo de competição horizontal e vertical [...]” (Cunha, 2004, p. 11), robustecendo os desequilíbrios regionais já fortalecidos pelas lógicas exógenas que tendem a regular as tendências de investimentos públicos e privados nos territórios, tomando como referência a seletividade espacial do capitalismo.

Cruz (2001), Cunha (2004) e Linhares e Cunha (2010), apontam os Consórcios Públicos como organismos regionais com atribuições cooperativas em um contexto de descentralização das funções e responsabilidades federativas das escalas de governo, com maior incidência para os pequenos municípios. Já Rodrigues (2011), por outro lado, define os Consórcios Públicos Intermunicipais como instrumentos de cooperação federativa ou territorial, argumentando que o território é, ao mesmo tempo, objeto e condição para implementação das políticas públicas de caráter territorial.

O conteúdo territorial dos Consórcios Públicos encontra sentido na interrelação estabelecida entre os municípios conectados pela contiguidade espacial, compartilhando características que justificam a articulação de um conjunto de entes subnacionais, que enxergam os elementos da homogeneidade (de aproximação) e heterogeneidade (diferenciação), como indutores da busca por soluções comuns, erigindo uma solidariedade espacial, capaz de ao tempo em que preserva a autonomia da governança local, cria dinâmicas espaciais na escala regional como parte das estratégias de enfrentamento de problemas não restritos à escala local.

PARA DISSERTAÇÃO: ver como encaixar na seção de políticas de escala que finalizará a nova proposta do capítulo 3. Explorar esse par dialógico escala local (municípios) e escala regional (o consorcio). Outra coisa, veja os conceitos espaciais que você aciona (contiguidade espacial, solidariedade espacial): explorar melhor.

Não por acaso, o percentual de pequenos municípios, com quantitativo populacional inferior a 50 mil habitantes e que integram organizações consorciativas, representa 87,2%, do total de 4.783 (CNM, 2023). É pertinente esclarecer que não é propriamente o fato de ser pequeno porte a única motivação que tornam esses municípios mais propensos a integrarem os Consórcios Públicos, mas a confluência de outros fatores, entre os quais, baixa capacidade



técnica, precariedade na alocação de recursos públicos, insuficiência na arrecadação, disfuncionalidades no planejamento, etc., em contraponto às exigências legais da condição de entes federativos.

OS CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS NO ÂMBITO DA ESTRATÉGIA DAS POLÍTICAS TERRITORIAIS NA BAHIA

A política de consorciamento público é um fenômeno relativamente recente na Bahia. O movimento que origina os primeiros consórcios públicos ganha força a partir do ano de 2010, com a criação de consórcios multifinalitários e de saúde, este último, conduzido com a finalidade de expandir os centros de atendimento da rede de atenção primária do sistema público de saúde, garantindo a regionalização e especializando para recortes espaciais que até então dispunha de pouca ou nenhuma infraestrutura de equipamentos públicos com atendimento especializado.

O embrião de articulação dessa iniciativa tem como organismo institucional no Governo da Bahia, precisamente, a Secretaria de Planejamento (SEPLAN), instância responsável por pensar e operacionalizar as políticas territoriais, submetidas a uma visão marco de desenvolvimento do estado, em cuja estratégia se encontra os Consórcios Públicos, sobretudo os classificados como multifinalitários, pois abarcam múltiplas possibilidades de ação estatal, articulando diferentes programas e políticas contidas nas peças de planejamento governamental.

Dias (2016) argumenta que o processo catalisador da inserção dos Consórcios Públicos Intermunicipais nas políticas territoriais, ocorre sobretudo a partir do ano de 2008, com estímulos da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano (SEDUR), em ações para a implantação de aterros sanitários regionais, requerendo a adoção de mecanismos de gestão compartilhada pelos municípios participantes, ou seja, organismos consorciativos regionais para gerenciamento de resíduos sólidos como soluções aos problemas socioambientais dos lixões.

É pertinente destacar, que o próprio governo baiano vislumbra os Consórcios Intermunicipais como instrumentos estratégicos para a operacionalização de políticas territoriais, razão pela qual, reestrutura a SEPLAN, criando a Coordenação Executiva de Planejamento Territorial e Articulação para Consórcios Públicos (CEPT), que passa a desempenhar ações de articulação junto os Consórcios e de planejamento territorial, indicando o estreitamento entre as macropolíticas pensadas para os territórios e os Consórcios como organismos de operacionalização das políticas e programas territoriais.



A atuação do governo do estado como agente indutor da formação dos Consórcios Públicos é confirmada por Serpa (2015), ao entrevistar o Sr. Bento Juncal, da Secretaria de Planejamento (SEPLAN), afirmando que: *“Nós estamos fomentando a formação de consórcios públicos. Então ajudamos as prefeituras, vamos até elas e explicamos o que é o consórcio, damos assistência até o consórcio se registrar.”* (Serpa, 2015, p. 29).

Não por acaso, Dias (2016) esclarece que a constituição da maioria dos Consórcios Públicos Intermunicipais na Bahia foi fortemente influenciada pela escala dos Territórios de Identidade e levando em consideração a mobilização dos Colegiados Territoriais, dos quais, os próprios municípios já integravam, representados por prefeitos ou agentes municipais designados para acompanhamento das discussões territoriais.

Embora a metodologia de planejamento e divisão regional baseada nos Territórios de Identidade e nas políticas territoriais tenha sua origem no ano de 2007, só em 2014 que o governo da Bahia institui por meio da Lei Estadual nº 14.214, os princípios, diretrizes e objetivos da Política de Desenvolvimento Territorial do estado, prevendo como um de seus objetivos, estimular a gestão associada de serviços públicos, mediante o fomento à criação de consórcios públicos e outras formas cooperativas (Fornazier, Perafán, 2018).

Embora a Lei 14.214/2014 reconheça os Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável (CODETERs) nos 27 Territórios de Identidade, para fins de integrá-los como instâncias do macroplanejamento, é relevante destacar que estes Colegiados atuam em caráter estritamente consultivo, inexistindo constituição formal como pessoa jurídica, limitando a possibilidade de gestão de recursos públicos para o desenvolvimento de ações.

As limitações dos Colegiados para o gerenciamento de recursos públicos foi uma brecha institucional para a rápida estruturação dos Consórcios Públicos, organizados a partir do estímulo do próprio governo estadual, indo ao encontro da necessidade de gerenciamento de muitas das metas previstas nos instrumentos de Planejamento (PPA, LOA, LDO), cuja descentralização e ganho de escala se torna melhor operável por meio dos Consórcios, sendo essa a visão prevalente no governo estadual.

Os dados disponíveis no portal da Federação dos Consórcios Públicos da Bahia (FEC Bahia, 2024), revelam a dimensão do consorciamento intermunicipal multifinalitário na Bahia, indicando a existência de 29 (vinte e nove) Consórcios Públicos Intermunicipais multifinalitários, além de 23 (vinte e três) Consórcios Interfederativos de Saúde, integrando quase a totalidade dos municípios do estado, considerando que em 2023, dos 417 municípios



baianos, apenas 3 não integravam nenhum Consórcio Público, ou seja, 99,3% dos municípios encontrava-se consorciado a um ou mais Consórcios.

Tais dados indicam a ascensão dos Consórcios Públicos, como efeito da consolidação das políticas territoriais, uma vez que a maioria absoluta dos consórcios públicos, em seu processo de constituição, teve sua formação impactada pelas diretrizes das políticas territoriais (concebida no âmbito da instituição dos Territórios de Identidade), pondo em evidência a forte influência exercida pelo governo da Bahia nos processos de articulação em escala microrregional dos municípios, para constituição desses consórcios (Dias, 2016).

Entre o ano de 1974 e 2021, no Brasil, o ano de 2013 se destaca por concentrar a maior quantidade de Consórcios criados, 60 no total (CNM, 2023). Não diferente, na Bahia, foi o período de maior expressividade na constituição de consórcios, tendo sido criados 15 (quinze) autarquias multifinalitárias. Isso indica certa ascendência dos Consórcios na direção de uma tendência ao consorciamento e a maior integração com as políticas territoriais, sobretudo em razão da legislação federal favorável, com reforço das normas próprias do governo da Bahia e ambiente político favorável (Carvalho, Xavier e Pinto, 2016).

Outro dado revelador que expressa as conexões estabelecidas entre os consórcios públicos multifinalitários e as políticas territoriais na Bahia, pode ser visualizado no volume de recursos captados na comparação com os estados do Paraná, Pernambuco Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, São Paulo e Minas Gerais. No biênio 2013-2014, quando o número total de Consórcios constituídos era menor que na atualidade, a Bahia já liderava a captação de recursos junto ao Governo Federal, tendo captado respectivamente R\$ 115.975.448,31 e R\$ 88.737.229,73, com aporte em projetos e programas diversos (Carvalho, Xavier e Pinto 2016).

Dessa forma, a atuação dos consórcios públicos tem ocorrido a partir da celebração de instrumentos de cooperação institucional em escala estadual e federal, como estratégia de implementação das políticas territoriais a partir de demandas regionalizadas, mas que encontram correspondência nas diretrizes previstas nas peças de planejamento governamental (a exemplo do Plano Plurianual-PPA/BA), especialmente nas áreas de infraestrutura hídrica, infraestrutura viária, gestão ambiental, resíduos sólidos, regularização fundiária, dentre outras, confirmando as conexão com as políticas territoriais, conforme síntese do **Quadro 2**.



Quadro 2. Políticas territoriais executadas pelos Consórcios Públicos Intermunicipais na Bahia

CONSÓRCIOS EXECUTOR	AÇÃO/POLÍTICA TERRITORIAL
Sisal, Portal do Sertão, Bacia do Jacuípe, Sertão do São Francisco, Alto Sertão, Chapada Forte, Piemonte Norte do Itapicuru, Costa do Descobrimento, Médio Sudoeste da Bahia e Mata Atlântica	Estruturação do Consórcio Público com veículos e móveis;
Sisal, Portal, Bacia do Jacuípe, Chapada Forte, Sertão do São Francisco e Irecê	Construção de cisternas de placas (16 m3) de armazenamento de água da chuva através de convênios com o MDS;
Portal do Sertão, Sisal, Bacia do Jacuípe, Alto Sertão, Médio Rio de Contas, Bacia do Rio Corrente, Vale do Jequiriçá, Chapada Forte, Vale do Rio Gavião, Sudoeste, Sertão do São Francisco, Sertão Baiano e Irecê;	Aquisição de Patrulha Mecanizada, através de doação de equipamento da CAR
Portal do Sertão, Sisal, Bacia do Jacuípe, Litoral Sul, Irecê, Médio Sudoeste e Piemonte Norte do Itapicuru;	Implantação do Programa de Gestão Ambiental Compartilhada, através de Convênio com a SEMA;
Portal do Sertão, Sisal, Bacia do Jacuípe e Médio Sudoeste;	Implantação do Cadastro Ambiental Rural (CAR/CEFIR) através de Convênio com a SEMA;
Irecê e Sertão do São Francisco	Elaboração do Plano de Gestão de Resíduos Sólidos, através de Convênio com o MMA
Alto Sertão, CIAPRA e Piemonte Norte do Itapicuru	Elaboração dos Planos Municipais de Saneamento, através de convênio com a FUNASA
Irecê	Construção de Aterro Sanitário, através de convênio com a CODEVASF
CIAPRA Baixo Sul	Execução do Projeto Produtores de Água, através de convênio com a ANA;
CIAPRA Baixo Sul	Execução do Projeto Cidades Digitais, através de convênio com o Ministério das Comunicações
Portal do Sertão, Bacia do Jacuípe e Sisal	Convênio com a CAR/SDT para implantação do Sistema Unificado de Atenção à Sanidade Animal (SUASA) para serviço de inspeção de produtos de origem animal (SIM)

Adaptado de Dias (2016, p. 111-12).

Nesse sentido, é possível sustentar, indicado pela composição de dados e informações qualitativas analisados, sobre a existência de evidências que indicam o alinhamento entre a ascensão dos consórcios públicos intermunicipais e a consolidação do planejamento e implementação de políticas territoriais na Bahia, que se expressa pela própria lógica de constituição dos consórcios no modelo de regionalização implementado pelo governo estadual, a partir dos Territórios de Identidade, utilizados como escala de operação das experiências de consorciamento.

Por fim, é possível afirmar, com amparo nos materiais e dados analisados, que os diferentes Consórcios Públicos Intermunicipais de caráter multifinalitários na Bahia, têm desempenhado funções múltiplas e complementares de cooperação nas relações estabelecidas



entre os diferentes níveis de governo, na medida em que, em maior ou menor grau, conseguem articular a obtenção de recursos para implementação de ações territoriais.

Além disso, conclui-se que, em linhas gerais, tem sido articulado discursos e práticas baseadas em uma ideia de desenvolvimento nas escalas territoriais (microrregionais), diga-se, não muito bem compreendida e desenvolvida pelos agentes operadores das políticas territoriais, que encontram limitações no próprio desenho de regionalização vigente (em Territórios de Identidade), o que tende, em certa medida, no comprometimento da efetividade das ações desenvolvidas, considerando que todo e qualquer esforço regional é confrontado pelas limitações das contradições espaciais engendradas pela complexidade do capitalismo e da globalização.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora não seja um tema novo, as experiências de consorciamento público intermunicipal no Brasil são recentes e respondem aos reclames da complexidade territorial e da organização da federação brasileira pós-redemocratização, cujo modelo atual tem menos de quarenta anos de existência, embora parte dos problemas que lhes são inerentes resultem do acúmulo de espaço-tempo pretéritos.

Em que pese a importância dos Consórcios Públicos como soluções no processo de integração territorial, particularmente ao consideramos os desafios intrínsecos aos pequenos municípios, há um conjunto de questões que merecem reflexão, tanto para melhor compreensão do objeto em si, quanto dos efeitos de suas ações.

De modo geral, os Consórcios Públicos apresentam uma série de limitações para atuação, sobretudo em um contexto federativo de competitividade e de fragmentação. Entre essas limitações, podemos mencionar a subordinação e dependência da pactuação financeira e de programas oriundos de outras escalas governamentais, tornando-os vulneráveis a vontade política dos governos de ocasião.

De igual forma, as incertezas políticas na escala municipal se estabelecem como mais um elemento complicador para o desenvolvimento e manutenção de longo prazo de um desenho institucional consorciativos capaz de responder as dinâmicas complexas das territorialidades, cujo período de alternância de gestão, seja nos municípios integrantes ou no próprio Consórcio, tende a prejudicar as possibilidades da efetiva integração regional.

No caso particular da Bahia, essa questão se torna ainda mais problemática, considerando que a maioria dos Consórcios Intermunicipais surgem como efeito da indução do



governo estadual, conquanto existam normas que disciplinem a participação dos Consórcios na governança das políticas territoriais e por consequência, dos próprios Territórios de Identidade enquanto base espacial de promoção das políticas e programas.

Doutro modo, verifica-se uma tendência de fragilização dos Colegiados Territoriais enquanto espaços da diversidade de pensamento e proposições dos caminhos para as políticas que se convencionou em denominar de políticas de desenvolvimento territorial, dado ao fato de que, inexistindo a possibilidade dos Colegiados Territoriais executarem de forma direta as políticas e programas, e sendo os Consórcios organismos constituídos apenas por municípios – tendo como representantes os prefeitos – há profundas limitações para a participação das organizações civis nos processos de planejamento e/ou execução das políticas territoriais.

Ademais, considerando que muitas das políticas já são pactuadas pelos Consórcios em formatos de ações e metodologias de desenvolvimento delimitadas, torna-se ainda mais desafiadora a mobilização de outros setores sociais para integração das políticas territoriais, que tendem a impactar de alguma forma as dinâmicas espaciais.

Isto posto, entendemos que apesar dos Consórcios apresentar potencial para promoção das políticas territoriais na articulação com as escalas do estado e União, a efetividade da governança territorial enquanto prenúncio de iniciativas para construção de arranjos regionais para contraposição às lógicas excludentes e globalizantes, só será possível ao tomar como parâmetro a conjunção com a sociedade civil e a reformulação da concepção do fazer política e do território.

REFERÊNCIAS

BAHIA (Estado). Secretaria do Planejamento. A Política Territorial do Estado da Bahia. Salvador: Secretaria do Planejamento, 2022. Disponível em:

<https://www.ba.gov.br/seplan/sites/site-seplan/files/migracao_2024/arquivos/wp-content/uploads/Texto-DPT-Politica-Territorial_-V-2.0-2022.pdf> Acesso em: 14 abr. 2025.

CARVALHO, S. M. L.; XAVIER, T. S.; PINTO, F. L. B. Trajetória dos Consórcios Públicos Baianos: oportunidades e desafios para uma política de desenvolvimento territorial. In: Congresso CONSAD de Gestão Pública, 9., 2016, Brasília, DF. Anais [...]. Brasília, DF: Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração, 2016, p. 1-27. Disponível em: <https://consad.org.br/wp-content/uploads/2016/06/Painel-36-02.pdf>. Acesso em: 09 abr. 2025.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. Mapeamento dos consórcios públicos brasileiros. Brasília, DF: CNM, 2023. Disponível em: <<https://cnm.org.br/biblioteca/exibe/5539>>. Acesso em: 15 out 2025.



CRUZ, M. C. M. T. Consórcios intermunicipais: uma alternativa de integração regional ascendente. São Paulo, Pólis; Programa de Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2001.

DIAS, W. J. V. Uma visão panorâmica dos principais resultados nos 10 anos da política de desenvolvimento territorial na Bahia. In: CRUZ, D. U. (org.). O mundo rural na Bahia: democracia, território. Feira de Santana: Z Arte Editora, 2016.

FEDERAÇÃO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS DO ESTADO DA BAHIA – FECBAHIA. Consórcios Multifinalitários - Ficha Técnica. Disponível em: https://www.fecbahia.org.br/ficha_tecnica_consorcios.html. Acesso em: 09 abr. 2025.

FLORES, C. D. Territórios de identidade na Bahia: saúde, educação, cultura e meio ambiente frente à dinâmica territorial. 2015. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2015.

FORNAZIER, A; PERAFÁN, M. E. V. Os arranjos das políticas territoriais no estado da Bahia. G&DR – Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, Taubaté, SP, v. 14, n. 5, p. 17-30, set./dez. 2018.

FREITAS, N. B. O descoroamento da princesa do sertão: de “chão” a território, o “vazio” no processo da valorização do espaço. São Cristóvão, 2014. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Sergipe.

LINHARES, P. T.; CUNHA, A. Cooperação federativa: a formação de consórcios públicos no Brasil. In: INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Brasil em desenvolvimento 2010: Estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: IPEA, 2010. v. 3: Brasil: o Estado de uma Nação. ISBN: 978-85-7811-070-3.

OLIVEIRA FILHO, E. R. de. Cooperação, Governança e Desenvolvimento Regional: análise do consorciamento no noroeste do estado de Minas Gerais, Brasil. 2019. (Tese de Doutorado). Universidade Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2019.

RIOS, R. B. Consorciamento Intermunicipal no Brasil: experiências de cooperação e desenvolvimento no território do vale do Jiquiriçá (BA). Tese (Doutorado em Geografia), Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2015.

RODRIGUES, J. N. Cooperação intermunicipal na França e no Brasil em perspectiva comparada. Mercator, Fortaleza, v. 10, n. 23, p.23-31, set./dez. 2011. ISSN 1984-2201

SANTOS, E. M. C. Autonomia e Desenvolvimento Regional: o caso da APAEB na região sisaleira da Bahia – BRASIL. Sitientibus, Feira de Santana, n. 47, p.25-38, jul./dez. 2012.

SANTOS, E. M. C; SILVA, O. A; COELHO NETO, A. S. GENTE AJUDANDO GENTE: o tecido associativista do Território do Sisal. Feira de Santana: UEFS, 2011.

SERPA, A. Territórios de identidade na Bahia: regionalização institucional e políticas de desenvolvimento cultural e territorial. In: SERPA, A., ed. Territórios da Bahia: regionalização, cultura e identidade [online]. Salvador: EDUFBA, 2015, pp. 19-37. ISBN: 978-85-232-2012-9. <https://doi.org/10.7476/9788523220129.0002>.



ENANPEGE
XVI Encontro Nacional de Pós-Graduação e
Pesquisa em Geografia

SILVA, F. P. M. Desenvolvimento territorial: a experiência do Território do Sisal na Bahia. Bahia Análise & Dados, v. 23, n. 3, p.567-585, jul./set. Salvador, 2013.

SOUZA, E. J. C. POLÍTICAS TERRITORIAIS DO ESTADO DA BAHIA: regionalização e planejamento. Dissertação (Mestrado em Geografia). IGEO, UFBA, 2008.