

FEDERALISMO E GESTÃO DO TERRITÓRIO: OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS COMO PRÁTICA DE COOPERAÇÃO TERRITORIAL

FEDERALISM AND TERRITORIAL MANAGEMENT: PUBLIC CONSORTIA AS A PRACTICE OF TERRITORIAL COOPERATION

ADRIANA CARNEIRO DA SILVA

Universidade Federal da Bahia
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, levando em análise seu histórico e a natureza de sua criação. 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 colaboração sobre um território. Dito isso, o objetivo principal desse estudo é analisar a cooperação territorial como forma de fortalecimento do federalismo brasileiro através da realidade dos consórcios públicos existentes na Bahia, penetrando esse conhecimento com a experiência do Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Território Portal do Sertão – CDSTPS, localizado num dos Territórios de Identidade do estado baiano. O empenho na prestação de serviços aos municípios permite que essa instituição dissemine soluções às demandas municipais adquirindo projetos e programas que se aplicam a sua realidade territorial, levando o mesmo a ser um dos melhores consórcios do estado, no sentido de projetos já executados e de equipamentos e recursos já recebidos. Destacando que a regulamentação de novos instrumentos de cooperação territorial federativas, dentro do âmbito da pactuação dos entes, torna-se cada vez mais imprescindíveis para poder equacionar os problemas de coordenação e colaboração das instâncias, entretanto, cabe ressaltar que a existências desses novos arranjos supõe a adequação à escala, o conteúdo político administrativo do território, a natureza da instituição e o modo de gerir dos agentes envolvidos no processo.

PALAVRAS-CHAVE. COOPERAÇÃO TERRITORIAL, CONSÓRCIOS PÚBLICOS, BAHIA, CDSTPS.

ABSTRACT. Within the diversity of institutional arrangements of territorial associations, public consortia are included as a model regency of Brazilian federalism. The comprehension of the process involved in the formation and development of this political-institutional form of territorial cooperation includes the dynamics involved in multidimensional intergovernmental relations, considering its historical analysis and the nature of its creation. Thus, the public consortium is essentially an instrument of territorial management promoting greater articulation of initiatives and policies between the levels of government. Therefore, their management becomes a goal to be achieved because it is necessary to consider the strategic relations of power before the social agents involved in the institutional arrangement that allows the practice of collaboration on a territory. Then, the main objective of this study is to analyze the territorial cooperation as a way to strengthen the Brazilian federalism through the existing public consortia in Bahia, and also to link this knowledge with the experience of the Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Território Portal do Sertão – CDSTPS located in a Territory of Identity of the state of Bahia. The commitment to provide services to municipal areas allows this institution to disseminate solutions to municipal demands acquiring projects and programs applicable to their territorial reality, leading this consortium to be one of the best partners of the state, if considering projects already executed and equipment and resources already received. Highlighting that the regulation of new instruments of federal territorial cooperation within the framework of the pact of entities, it becomes more essential to be able to solve problems of coordination and collaboration of instances, however, it is noteworthy that the existence of these new arrangements supposes the adequacy of the scale, the administrative territory of the political content, the nature of the institution and how to manage the agents involved in the process.

KEYWORDS. TERRITORIAL COOPERATION, PUBLIC CONSORTIA, BAHIA, CDSTPS.

INTRODUÇÃO

No Brasil, o Estado está territorialmente organizado com base em um sistema federativo de governo: há uma distribuição espacial do poder entre escalas político-administrativas autônomas, que regulam e definem ações em limites territoriais determinados. Assim, pode-se vislumbrar o federalismo como forma característica de organização do Estado, em que coexistem diferentes esferas territoriais que são dotadas de poder.

O processo de democratização vivido pelo Brasil e a nova Constituição Federal de 1988, fortaleceu esse modelo e gerou uma nova configuração dos entes a estes federados. De fato, os Estados e Municípios brasileiros passaram a ter maior autonomia, assumindo competências de institucionalização frente as suas demandas.

No entanto, nesse cenário, estes entes passaram a conviver com atribuições e responsabilidades contrários à sua capacidade de governo, ou melhor, eles não possuem estrutura suficiente para gerir os escassos recursos e melhorar a vida dos seus cidadãos. Principalmente os municípios de pequeno porte, que compõe a grande maioria do quadro federativo brasileiro, na qual não se encontram preparados para suprir todas as demandas assumidas e tornam-se, muitas vezes, dependentes de municípios maiores que consigam exercer alguma liderança regional.

Além disso, muitos problemas transcendem os limites municipais, exigindo que a intervenção estatal seja discutida com os vizinhos. Logo, esse processo de descentralização reforçou a necessidade de novas formas de gestão do território com maior sintonia entre os entes federados, capaz de produzir articulações e possibilidades de cooperação territorial. Assim, fica indispensável definir novas políticas territoriais que visem à fomentação de prática sobre esses locais, a partir da lógica de cooperação dos entes federados, com a intenção de superar os desequilíbrios e as desigualdades das regiões.

Na referida Constituição há várias formas de cooperação intermunicipal, constituindo-se em um tipo de territorialização geográfica com forte conteúdo normativo. Dentre elas destacam-se as associações, os consórcios, os fóruns e as redes de colaboração. Eles expressam possibilidades encontradas pelos municípios para gerenciarem de forma articulada que, de certa maneira, acabam por transpor o seu território. Geralmente, essas formas de cooperação objetivam o equacionamento de questões de interesse comum entre os agentes envolvidos, impondo, com isso, novas formas de gestão territorial.

Logo, espacializar essa gestão é ao mesmo tempo, condição e necessidade para analisar as relações estratégicas do poder frente aos agentes sociais envolvidos dentro do arranjo institucional que possibilita a prática de cooperação sobre uma área delimitada - o território, através do conjunto de normas específicas que coordenem, articulam e regulem as ações desses agentes. Assim, a gestão do território baseia-se no processo histórico do local e está associada à criação e/ou manutenção de espaços institucionalizados para elaboração, implementação, fiscalização e avaliação de políticas territoriais, e mais que isso, garantir que nesses espaços os agentes tenham o poder de definição das políticas, visto que a natureza dessas ações constitui ponto crucial à sua análise e execução.

Diante disso, o foco de estudo dessa investigação, são as formas de cooperação entre entes federados: os consórcios públicos, no qual, estes são vistos como um território institucionalizado, nomoespacializado, balizado pela colaboração dos entes federados, juntos num acordo estabelecido

para objetivar a realização de ações coletivas, com o intuito de resolver questões que são comuns dos seus consorciados.

A tentativa de resposta às questões que orientaram este estudo é buscar a partir da revisão da literatura e da consulta à legislação brasileira a situação sobre esse arranjo institucional, entendendo, a partir da realidade dos consórcios públicos existentes na Bahia. Aprofundando esse conhecimento sobre as experiências dessa forma cooperada no estado, e de como pode-se analisá-lo como estratégias de gestão do território dentro do cenário do federalismo brasileiro, a pesquisa buscar exemplificar esse objeto com o estudo do Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Território Portal do Sertão – CDSTPS. Complementou-se a investigação com entrevistas a membros do governo do estado da Bahia e da visita de reconhecimento ao consórcio em questão.

A COOPERAÇÃO TERRITORIAL DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS

O tema dos consórcios públicos está inserido na diversidade de arranjos institucionais relacionados a experiências da cooperação territorial como modelo de governança no federalismo brasileiro, como descrito acima. A compreensão do processo envolvido na formação e no desenvolvimento político – institucional dos consórcios públicos passa pela dinâmica nas relações intergovernamentais estabelecidas entre seus entes. (ABRUCIO; SOARES, 2001; ABRUCIO, 2005). Além de promoverem a cooperação entre os entes federados de forma multiescalares, 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 a potencializar ações de articulação microrregional.

É fato que os consórcios públicos baseiam-se na 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. No entanto, há outros fatores a serem analisados à formação de um consórcio para sua melhor análise: a confiança entre os entes; o caráter que a entidade terá; a participação de outros níveis de governo; modelo institucional a ser adotado; e a atuação empreendedora dos agentes envolvidos no processo. (SEGATTO; ABRUCIO, 2011).

Abrangendo esses fatores há de se levar em consideração mais um elemento, a natureza territorial de um consórcio público, já que as diversas ações locais, ao mesmo tempo em que afetam o território, também são afetadas por este, devido aos seus condicionantes materiais e simbólicos. Assim, nessa perspectiva o território é 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, os consórcios são vínculos capazes de fortalecer as instituições, que territorializadas, 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 à 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, apontaram importantes avanços para a gestão pública de forma associada de serviços públicos e, por conseguinte, para o federalismo cooperativo.

O conceito central que se destaca dessa legislação 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 deve prevalecer à 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.

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”, aquele espaço que se torna o próprio referencial das relações intermunicipais.

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 prever 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.

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, existe 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).

No Brasil, existe relato de consórcios públicos há muito tempo, como descrito acima, 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), segundo esses dados no ano de 2005 o Brasil possuía 5.564 municípios, e destes, 4388 faziam algum tipo de consorciamento intermunicipal, já em 2012 o número de consórcios (5631) superou a quantidade de municípios brasileiros, que são 5.565.

Ainda segundo essa base de dados, 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 consorciados. No entanto, é preciso ressaltar que os estados de Minas Gerais e do Paraná apresentam maiores densidades dessa forma de cooperação territorial intermunicipal do território brasileiro, o que pode ser explicado pelas consistentes políticas de incentivos oriundas dos seus governos estaduais.

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. Além da motivação para a construção dos aterros sanitários, Lei dos Resíduos Sólidos n.12.305/2010, que faz com que parte expressiva da verba federal só possa ser repassada a um consórcio.

Assim, essas políticas verticalizadas, seja pelo governo federal e/ou estadual, proporciona a implantação dessas instituições, e acaba por ampliar o quadro da descentralização administrativa, política e financeira da escala municipal. No entanto, segundo pesquisa de Abruccio, 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 a sua operacionalidade, não possuindo uma densidade institucional que efetivamente possa conceber um algum ganho para o território em que estão implantados. Outros apenas acabam cumprindo um papel administrativo e depois do programa executado se desfaz. E outros apenas ficam no estatuto de criação, não realizando programa nenhum. Dito isso, na próxima seção será realizada uma análise dos consórcios públicos no estado da Bahia.

OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS NO ESTADO DA BAHIA: DESCRIÇÃO E ANÁLISE

A cooperação territorial tem sido uma alternativa para viabilizar a gestão pública municipal. Assim, alguns estados brasileiros começaram a motivar a criação dessas instituições como instrumentos de descentralização das políticas públicas no estado, como já ressaltado o caso de Minas Gerais e do Paraná, mesmo antes da Lei 11.107 de 2005.

Assim, depois da legislação consorcial outros estados estimularam a criação dessas entidades em seu território, sendo muitos deles com o apoio do Governo Federal através da Secretária de Relações Institucionais – SRI, secretária com categoria de ministério. A SRI criou uma cartilha de criação aos consórcios, ministrou cursos e palestras sobre a importância desse mecanismo para o desenvolvimento do local via gestão cooperada.

Diante disso, em 2007, a SRI fez uma reunião com o governo da Bahia a fim de estimular esse instrumento federativo no estado. Como o território baiano já era subdividido em Territórios de Identidades – TI¹ e esses servem como unidade de planejamento para as políticas públicas, 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.

Essa ação do governo estadual pode ser vista como uma institucionalização desse arranjo federado, com destacado na seção 2 desse trabalho. No qual esse processo acaba por influenciar as decisões do território, alterando o comportamento dos agentes envolvidos nele, e fortalecendo a regionalização estadual em TIs.

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

¹ Em 2007 o governo da Bahia criou uma nova regionalização chamada de Territórios de Identidades - TI, subdividindo seu território em 27 TIs, os quais englobam todos os 417 municípios baianos.

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 inexequível 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”, ou seja, fortalece as gestões municipais. (SECOM, 2014)

Diante desse estímulo, atualmente o estado possui 29 consórcios já formados em sua malha territorial (figura 1). Desde 16 receberam a orientação do GT SEDUR-SEPLAN, e 13 tem o prenome definido de CDS, fortalecendo assim, o trabalho dos TIs e sua institucionalização pelo governo estadual, tornando-se “território de cooperação”, palco de referências para as relações intermunicipais, como destacado por Rodrigues (2013).

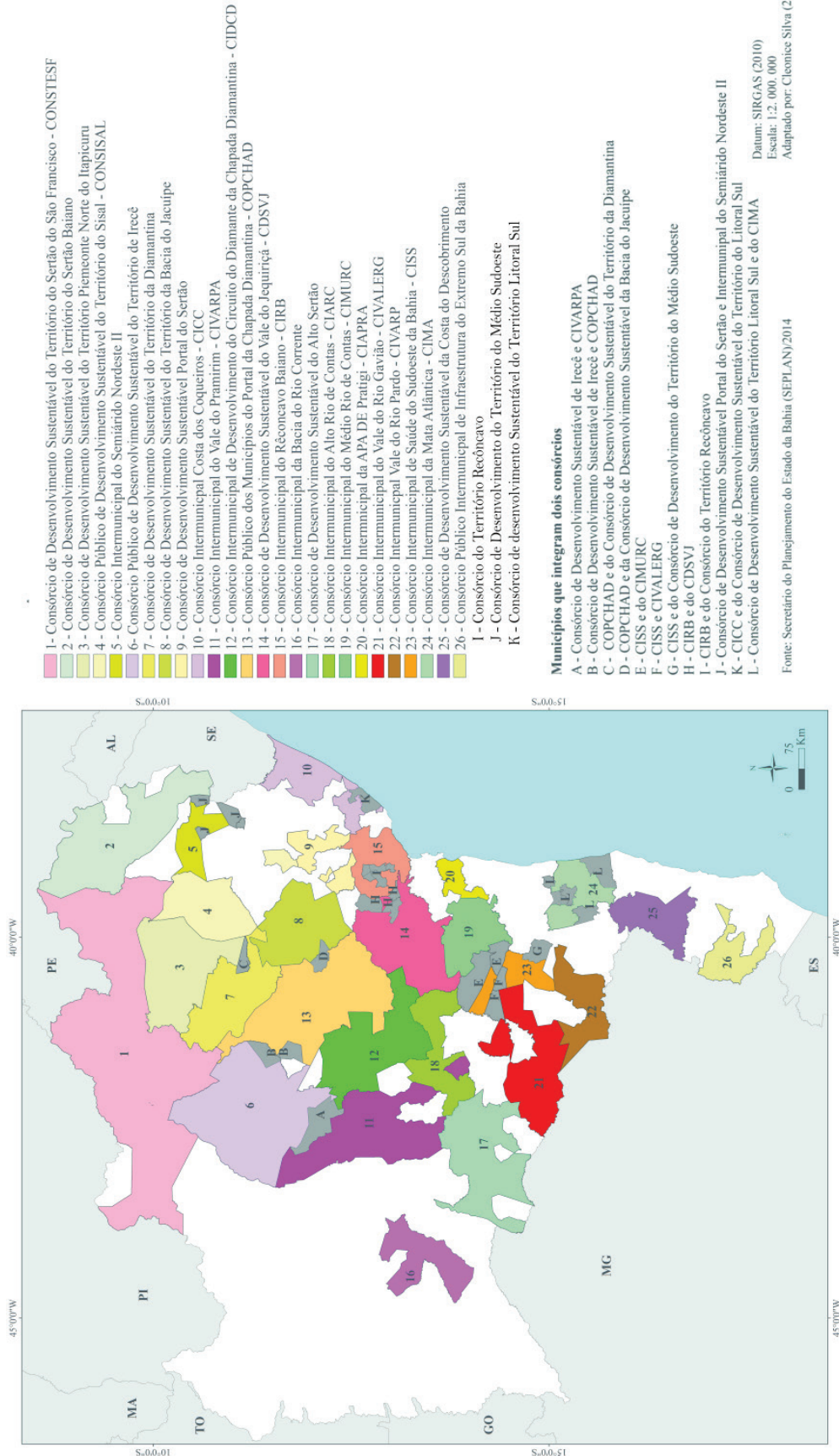
Outro ponto de grande relevância no mapeamento é a quantidade de municípios que fazem parte de dois consórcios, sem levar em consideração o fato de pertencerem a um determinado TI, o que pode ser visto como positivo para o fortalecimento desses arranjos federados. Um dos exemplos é o formado pelos municípios 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. Já o CIRB já existe a 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 recôncavo baiano, o que inclui municípios de três Territórios de Identidade, o território do CIRB inclui 28 municípios, os do Território do Recôncavo, mais três da Região Metropolitana de Salvador e cinco dos Territórios Baixo Sul, Vale do Jiquiriçá e Piemonte do Paraguaçu. (CIRB, 2014).

De alguma forma o governo do estado estabeleceu convênios com essas instituições, tais como: 12 consórcios já realizaram parceria com o governo do estado com o Projeto da Patrulha Mecanizada, destinado a comprar de maquinário para o convívio com o semiárido, no valor de 20 milhões de reais diluído entre os consórcios; A Secretária de Meio Ambiente – SEMA está realizando a gestão ambiental compartilhada entre consórcios e governo do estado, parte desses recursos será financiado pelo Programa de Desenvolvimento Ambiental (PDA), através de empréstimo com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). (SEPLAN, 2014)

Cabe fazer uma análise dessa cooperação SEMA – consórcios públicos. A gestão ambiental é uma norma a ser cumprida por todos os municípios brasileiros, no entanto, no estado da Bahia a prioridade é realização essa ação, inicialmente, via consórcios públicos, com o intuito de agilizar o trabalho a ser realizado, descentralização a política. E posteriormente, os municípios que não fazer parte de nenhum consórcio receberam essa normatização.

FIGURA 1 - Consórcios Intermunicipais no estado da Bahia



A relação consórcio e União na Bahia vêm se dando através de programas pontuais, ou seja, quando o governo federal lança algum tipo de programa as instituições enviam o projeto a fim de se 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 revestidos em ação para o convívio com o semiárido. (SEPLAN, 2014)

Outro ponto a ser destacado no estado é a criação da Associação Baiana de Consórcios Públicos - ABACP, em 2013, entidade criada por doze consórcios: CIRB, COPCHAD, CIMA, CIVARP, CIVALERG, CIARC, CIRMS, CONTESE, CISAN, CIAPRA, CISS e CDS do Alto Sertão. Ressaltando que essa associação possui personalidade jurídica de direito privado da espécie associação civil, sem fins lucrativos. Seu objetivo é de coordenar os esforços entre seus associados com a implementação de uma efetiva política estadual que atenda os consórcios públicos e estabeleça um fórum permanente de debates de assuntos consorciais nos três âmbitos de governo. (ABACP, 2014).

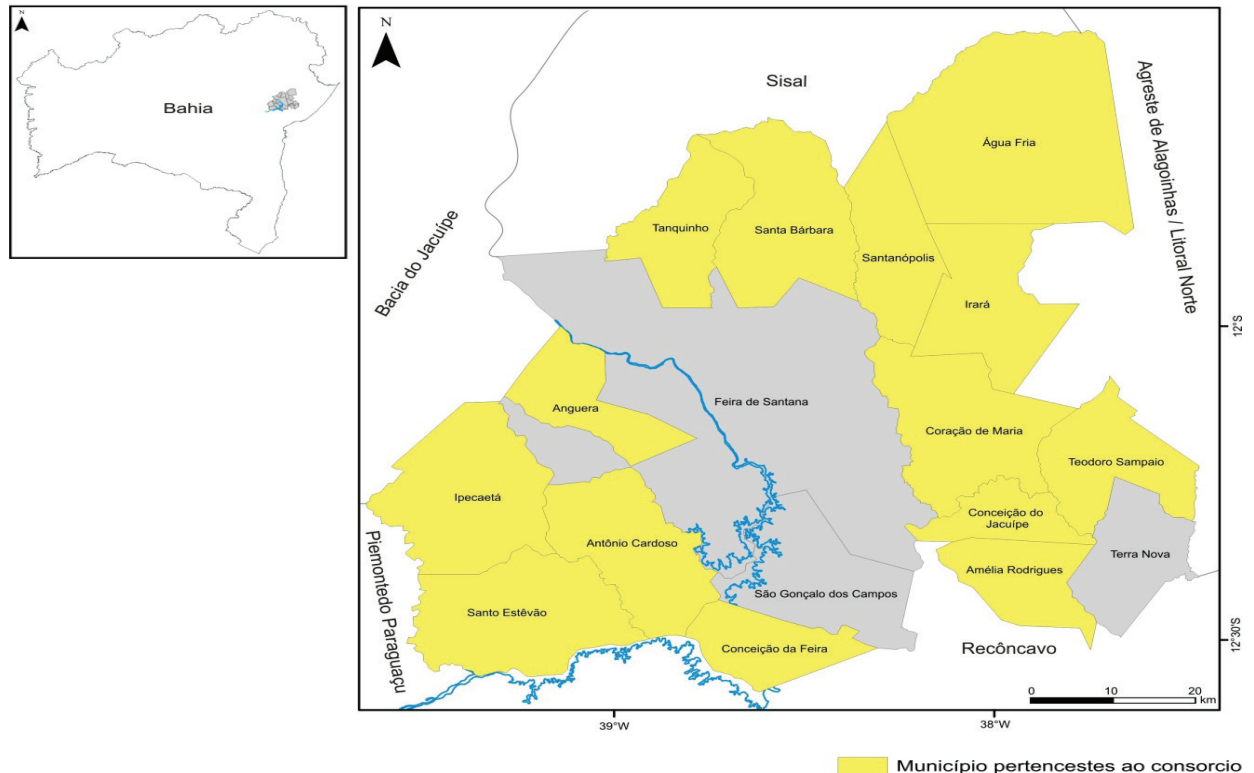
No entanto, a espacialidade consorcial no estado não está só ligada à ação de auxílio do GT ela se deve ao empreendedorismo dos gestores, dos técnicos, e de alguns deputados que se envolvem nessas articulações, pois alguns consórcios acabam tendo maiores recursos, programas e projetos enquanto outros 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 estas perdem suas articulações e ficam a mercê de outra ação verticalizada. Além de analisar a baixa arrecadação financeira dos municípios que não podem repassar recursos para manter o consórcio e a pouca infraestrutura técnica dos membros consorciados.

A EXPERIÊNCIA DO CONSÓRCIO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO TERRITÓRIO PORTAL DO SERTÃO - CDSTPS

O CDSTPS é um consórcio criado em abril de 2010, sendo que começou efetivamente a funcionar em 2011, é uma das instituições formadas com a orientação do GT SEDUR – SEPLAN do governo estadual. Ele tem como objetivo articular ações de gestão territorial entre alguns dos municípios que compõem o Território de Identidade Portal do Sertão, através de uma cooperação intermunicipal. Este é composto por 17 municípios, no qual todos foram convidados a fazerem parte do consórcio, sendo que 14 aceitaram se associarem no CDSTPS, sendo estes: Amélia Rodrigues, Coração de Maria, Santanópolis, Santo Estevão, Teodoro Sampaio, Tanquinho, Iará, Conceição do Jacuípe, Conceição da Feira, Anguera, Antônio Cardoso, Ipecaetá, Água Fria e Santa Bárbara (figura 2).

Todo o TI Portal do Sertão, segundo dados do seu Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável - PTDRS (2012), possui uma área de 5.798 Km², que se distribuem em duas regiões com características relativamente distintas no cenário baiano, principalmente no que diz respeito ao clima, vegetação, atividades agropecuárias e culturais: o Recôncavo Baiano (4 municípios) e o

FIGURA 2 - MAPA DOS MUNICÍPIOS QUE COMPÕE O CDSTPS



Fonte: IBGE, 2010 - Elaboração: DIAS, 2013

Semiárido (10 municípios). O consórcio formado nesse Território de Identidade abriga 270.052 habitantes, tendo um leve predomínio da população urbana com 53,08%, enquanto 46,92% localizam-se na zona rural, segundo IBGE (2010).

Concebido como instrumento para impulsionar o desenvolvimento da região, o CDSTPS objetiva a realização de ações coletivas sobre o território, de acordo com seu estatuto e o protocolo de intenções este tem por finalidade: elaborar estudos e debates sobre o desenvolvimento; desenvolver ações nas áreas de infraestrutura, transporte, saneamento básico, turismo, agricultura familiar e segurança alimentar e nutricional; sendo um dos consórcios multifacetados.

A experiência em questão conta com 50 técnicos efetivos, alguns por concurso público outros por indicações dos municípios e/ou necessidade do serviço a ser prestado, de várias áreas (Administrador; Advogado; Assistente Social; Biólogo; Contador; Médico Veterinário; Engenheiro Agrimensor; Engenheiro Agrônomo; Engenheiro Ambiental; Gestor de Pessoas; Gestor Público; Jornalista; Publicitário e Operadores de máquinas); Possuem 27 carros em sua frota a maioria para executar e fiscalizar os projetos; Sede administrativa bem estruturada; A depender do projeto pode contratar terceirizado para executar os serviços – que normalmente eles dão preferências a pessoas da cidade em que o programa será realizado; E atualmente é um consórcio autossustentável, ou seja, se mantém dos seus projetos e programas, não necessitando mais do repasse financeiro das prefeituras que o compõe.

Já foram implementados/executados 10 significativos programas no território dos municípios consorciados: Patrulha mecanizada; Habitação rural; Gestão ambiental compartilhada; Projeto

2ª água; Regularização fundiária; Programa semeando; Capacitações; Construção de cisternas; Limpeza de aguadas; Barreiro trincheira; Cadastro florestal de propriedades rurais e Cisterna-calçadão. Esses programas totalizaram o montante de R\$ 19.266.900,00 oriundos de parcerias com o governo federal e estadual. Diante dessas ações, da região em que está inserido e da sua população, apreende-se que esses projetos foram mais voltados para a população rural e para o combate a seca que vem assolando o nordeste nos últimos anos. (CDSTPS, 2014).

A rigor a gestão territorial desses programas executados se dá através de reuniões com os representantes do consórcio (técnicos) e dos representantes municipais (prefeitos e/ou representantes), a partir disso o programa é direcionado para o local de melhor infraestrutura para receber e/ou aos municípios que possuem melhor relação (política) com a equipe técnica, sendo que a maioria dos programas já foi executada ou já está estabelecido para executar em todos os municípios consorciados.

Nessa experiência um aspecto a ser ressaltado é a grande dose de conhecimento técnico e capacidade de gestão presente na equipe do CDSTPS, visto até no nível educacional dos técnicos descritos acima. O comprometimento na prestação de serviços aos municípios permite que a equipe dissemine soluções às demandas municipais adquirindo projetos e programas que se aplicam a realidade territorial local.

O que se pode apreender desse consórcio é que o sucesso dos programas e projetos já implementados, a sua infraestrutura técnica e de equipamentos e recursos se deve a competência de ajustar inovação institucional na forma de gerir o território e ao conteúdo da política territorial local em aceitar esse arranjo como estratégico para obter resultados a demandas coletivas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste artigo foi proposto analisar os consórcios públicos, via o cooperativismo territorial, como uma forma de integração do federalismo brasileiro, articulando essas entidades multiescalarmente, partindo dos territórios de cooperação na Bahia e no objeto de estudo específico, o CDSTPS.

É fato que a lei dos consórcios públicos é uma conquista importante, especialmente para os municípios. No entanto, o possível êxito dessa instituição não é imediato, é processual, pois ainda existem fragilidades a serem superadas para seu melhor resultado ao território. Além da adequação à escala federativa, ao conteúdo político administrativo territorial, a natureza da instituição que será implementada e o modo de gerir dos agentes envolvidos no processo.

No caso do Bahia, a motivação do governo fez com que os consórcios públicos fossem mais disseminados no estado, possibilitando uma ampliação do número de entidades e uma maior infraestrutura para os mesmos. Entretanto, como essas instituições trabalham com a noção de decisão voluntária à sua formação, a influência verticalizada nos remete a refletir o papel de cada ente federado e as possíveis articulações entre eles, além da ideia de institucionalização estadual, chegando até mesmo a apontar como uma política de governo estadual: a criação de consórcios públicos nos Territórios de Identidades. No qual essas instituições estão desempenhando o papel de gestoras territoriais, pois seus processos de gerenciamento acabam regulando a forma como os objetos se organizam no território a partir das relações dos agentes que o compõe.

Além do fato de que é preciso pensar, sem juízo de valor, se essa verticalização que estimulou a implantação da cooperação territorial será satisfatória para assegurar a sustentabilidade desses consórcios públicos ao longo do tempo, e se, no caso da Bahia, a institucionalização via Territórios de Identidades é viável ao fortalecimento dos municípios consorciados ou a uma reafirmação dos TIs como unidade de planejamento territorial do estado baiano.

REFERÊNCIAS

- ABACP. *Associação Baiana de Consórcios Públicos*. Disponível em: <http://www.abacp.org.br/>. Acesso: 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.; e 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.
- ABRUCIO, F. L. ; SEGATTO, C. I. . Federalismo e associativismo territorial em regiões pobres do país: o caso do Codessul. In: Valdir Roque Dallabrida. (Org.). *Governança Territorial e Desenvolvimento: Descentralização Político-administrativa, Estruturas Subnacionais de Gestão do Desenvolvimento e Capacidades Estatais*. 1ed. Rio de Janeiro: Garamond, 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 na internet em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/PreparaPesquisaLegislacao.action> - Acesso em 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 na Internet em: <http://www6.senado.gov.br/sicon/PreparaPesquisaLegislacao.action> - Acesso em set. 2012.
- CASTRO, I. E. de. *Geografia e política: território, escalas de ação e instituições*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.
- 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 jul. de 2014.
- 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: 01 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: 01 out. 2013.

- 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: jun. de 2014.
- SEPLAN. Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia. Disponível em: <http://www.seplan.ba.gov.br/> Acesso em: mai. de 2014.
- 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*. Dissertação de mestrado pela Universidade Federal de Minas Gerais, 2012.