



**Universidade Federal do Recôncavo da Bahia**  
**Centro de Artes, Humanidades e Letras**  
**Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública**

**ARIADNE DA SILVA**

**CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS, GOVERNANÇA E DESENVOLVIMENTO**

Cachoeira - BA  
2013

**ARIADNE DA SILVA**

**CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS, GOVERNANÇA E DESENVOLVIMENTO**

Monografia apresentada ao Curso Superior de Tecnologia em Gestão Pública, Centro de Artes, Humanidades e Letras, Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, como requisito para obtenção do grau de Tecnólogo em Gestão Pública.

Orientador: Prof. Dr. Jorge Antônio Santos Silva

Cachoeira  
2013

## RESUMO

O modelo de gestão adotado pela administração pública atualmente traz a necessidade de buscar novos meios de articulações associativas que viabilizem a promoção de políticas públicas, atendendo aos princípios constitucionais da eficiência, eficácia, efetividade e transparência das ações governamentais, objetivando o desenvolvimento. Contudo discussões sobre os modelos de gestão associativa – consórcios públicos – ganham destaque por ser um meio de articulação, que devem atender a esses princípios constitucionais e ainda é legitimado legalmente. Portanto, analisa-se a importância dos consórcios públicos intermunicipais para o desenvolvimento local e regional, como modelo de governança. Para tanto, se faz necessário o conhecimento de fatores que influenciaram na adoção desses novos modelos operacionais de gestão. Utilizou-se como metodologia revisão de literatura, baseado em dados secundários, de natureza descritiva, obtidos de instituições como IBGE e IPEA. Como exemplo desse instrumento de gestão foi mencionado o Consórcio de Desenvolvimento do Recôncavo da Bahia (CIRB). No contexto do federalismo, a formação de consórcios intermunicipais é essencial para promover o desenvolvimento local e regional, visto que o êxito no processo de desenvolvimento em qualquer instância social depende da ação conjunta de diversos fatores, dentre os quais se destacam o empoderamento dos atores locais, modelo de governança legítimo e atuação de atores e instituições externas ao território.

**Palavras-chave:** Articulações interinstitucionais. Consórcios públicos intermunicipais. Governança. Desenvolvimento.

## Lista de Figuras

<b>Figura 1</b> - Número de municípios com articulação institucional, por tipo de articulação no Brasil em 2011.....	12
<b>Figura 2</b> – Percentual de municípios com articulações interinstitucionais, segundo as Grandes Regiões e as classes de tamanho da população dos municípios brasileiros em 2011.....	13
<b>Figura 3</b> – Percentual de municípios com articulações interinstitucionais, segundo as unidades da Federação em 2011.....	14
<b>Figura 4</b> – Proporção do tipo de articulação utilizada pelos municípios em 2011.....	15
<b>Figura 5</b> – Percentual de municípios com convênios de parceria com o setor privado e apoio do setor privado ou de comunidades, segundo as Grandes Regiões e as classes de tamanho da população do município.....	20
<b>Figura 6</b> – Percentual de municípios com convênios de parceria com o setor privado, segundo área de atuação em 2011.....	21
<b>Figura 7</b> – Municípios que participaram de consórcios públicos e/ou administrativo, segundo os parceiros em 2011.....	26
<b>Figura 8</b> – Percentual de municípios com consórcios públicos e/ou administrativo, segundo as Grandes Regiões e as classes de tamanho da população dos municípios em 2011.....	27
<b>Figura 9</b> - Percentual de municípios com consórcios públicos e/ou administrativo, segundo a área de atuação em 2011.....	28
<b>Figura 10</b> - Percentual de municípios com consórcios públicos intermunicipal, com o Estado e com a União, segundo a área de atuação em 2011.....	29

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	6
1. INSTRUMENTO DE GESTÃO: CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS.....	8
1.1 Federalismo brasileiro e descentralização no processo e cooperação.....	9
1.2 Conceituando os Consórcios Intermunicipais.....	16
1.3 Mecanismos de cooperação entre municípios .....	17
1.4 Do surgimento a evolução dos consórcios.....	22
2. DESENVOLVIMENTO E GOVERNANÇA.....	29
2.1 Desenvolvimentos local e regional.....	33
2.2 Governança e Desenvolvimento Territorial.....	35
3. FATORES QUE VIABILIZAM A FORMAÇÃO DE CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS.....	38
4. O CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA (CIRB) – BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO.....	39
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	43
REFERÊNCIAS	

## INTRODUÇÃO

Com o processo de descentralização ocorrido em função da Constituição de 1988, algumas obrigações que antes eram de competência da União foram redirecionadas para os entes federados – Estados, Distrito Federal e Municípios. Com isso, as disparidades entre os governos subnacionais ficaram mais acentuadas, surgindo a necessidade de planejar e implementar políticas públicas capazes de corrigir tais desigualdades e promover o desenvolvimento.

Na década de 1990, ocorre a Reforma Administrativa do Estado, período em que se implementaram novas diretrizes ao funcionamento do aparelho do Estado, com base em políticas neoliberais. A partir deste contexto, houve a necessidade de buscar novos modelos de gestão, de forma integrada, a fim de diminuir os gastos públicos e desenvolver políticas, tanto sociais quanto econômicas, para atender às demandas locais e regionais.

Com isso, a cooperação intergovernamental, começa a tomar outras proporções. De acordo com Batista (2011, p. 36),

Os “Consórcios Públicos” emergem como figura estratégica, à medida que viabiliza ações de cooperação entre os entes federados e, por meio dela, potencializa a capacidade do setor público na execução de políticas que fornecem infraestrutura para o desenvolvimento socioeconômico e garantia dos direitos sociais.

Os modelos associativos de gestão estão previstos na Lei dos Consórcios Públicos, Lei Federal nº. 11.107/2005, regulamentada pelo Decreto Federal 6.017/2007, que se caracteriza por ser um modelo organizacional no qual municípios situados geograficamente em um dado território, atuam conjuntamente em prol de objetivos comuns, a fim de buscar a melhor racionalidade no uso dos recursos públicos disponíveis, objetivando promover políticas públicas com qualidade.

A tendência atual é que o desenvolvimento aconteça de forma integrada. Com isso, a ideia de cooperação intermunicipal vem ganhando espaço na administração pública brasileira, assim como diversas outras formas de governança desenvolvidas, em resposta às mudanças econômicas e sociais, trazidas pela globalização.

Autores como Batista e Dallabrida, utilizados como referências defendem que o desenvolvimento, tanto local quanto regional, para que ocorra depende de uma série de fatores internos e externos ao território e da atenção voltada para a questão do empoderamento da sociedade como fator chave para alcançar o desenvolvimento local, que seria decorrência de

ações desenvolvidas endogenamente, capazes de produzir mudanças na qualidade de vida da população de uma localidade e de se manter ao longo do tempo.

O desenvolvimento regional, porém, depende da ação conjunta entre o Estado nacional e a própria Região por meio dos seus atores sociais, econômicos e institucionais organizados e articulados. Como exemplo de articulação interinstitucional se mencionará nesta monografia, de forma sucinta, o Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Recôncavo da Bahia (CIRB).

É possível verificar evidências da importância da adoção de uma gestão integrada, principalmente, por meio das crescentes demandas e escassez de recursos financeiros, materiais, técnicos e humanos, que dificultam o cumprimento das ações necessárias para atender aos anseios da população e atingir o estado de bem-estar social característico do processo de desenvolvimento efetivo.

As oscilações ocorridas na economia do país e do mundo e as constantes ameaças de crise financeira reforçam as evidências da importância e do conhecimento das mais variadas ferramentas de gestão, a fim de adotá-las quando necessário.

Nesse sentido, questiona-se: qual a contribuição dos novos mecanismos de gestão pública, em especial dos consórcios públicos, para o desenvolvimento local? Portanto, o objetivo deste trabalho foi analisar a importância dos consórcios públicos intermunicipais para o desenvolvimento local e regional, como modelo de governança. A metodologia utilizada para responder ao questionamento que direciona este estudo foi uma revisão de literatura, baseado em dados secundários, de natureza descritiva a partir da análise de fontes como revistas, livros, artigos e sites oficiais e utilização de dados de instituições como o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) e IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada).

Desse modo, inicialmente foi realizada uma abordagem acerca do histórico de como surgiram essas articulações interinstitucionais no Brasil. Posteriormente, o enfoque foi acerca do federalismo brasileiro e da descentralização no processo de cooperação, seguido da citação de alguns modelos de gestão associada, de como aconteceu sua expansão no país e sua contribuição para o desenvolvimento local e regional, atrelados à governança.

Foram identificados alguns fatores que viabilizam a formação de consórcios intermunicipais. Mencionou-se o consórcio CIRB (Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Recôncavo da Bahia), voltado para o desenvolvimento da região do Recôncavo da Bahia, porém, devido à falta de disponibilização de informações por parte dos

atores envolvidos, não foram aprofundadas discussões a respeito do tema, seguido das considerações finais.

## 1. INSTRUMENTO DE GESTÃO: CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS

É comum, principalmente em tempos de crises econômicas, países recorrerem a meios de gestão que se adequem ao contexto histórico da época, a fim de minimizar seus efeitos e impactos para a sociedade. Assim vem ocorrendo no Brasil constantemente, fato percebido por inúmeras políticas adotadas nos últimos anos, como políticas de contenção de gastos, de controle da inflação, de isenção de impostos para determinados produtos, políticas assistência social e redistribuição de renda, com finalidade de diminuir a fome e as desigualdades sociais, dentre outras.

Com os instrumentos de gestão, como os convênios, fóruns, redes, consórcios, não foi diferente. Estes começaram emergir a partir de um desses momentos de crise econômica no início do ano de 1990, propagando a ideia de ajuda mútua para atender interesses comuns entre entes da federação, objetivando atender as demandas sociais para impulsionar o desenvolvimento local. Em especial destaca-se aqui o instrumento, Consórcios Públicos que são instituições formadas por dois ou mais entes da Federação para realizar ações de interesse comum. “Importante instrumento de cooperação técnica e financeira entre municípios de uma determinada região” (BATISTA, 2011, p. 26).

O art. 241 da Constituição Federal (1988, p. 249) afirma:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio da lei dos consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Para Simões (2006, p. 96), “a formação dos consórcios intermunicipais pressupõe uma estrutura organizacional leve, eficiente, objetivando buscar a racionalidade dos recursos disponíveis e que propicie a participação popular”.

Porém, para se entender como esse tipo de associação poderá implicar na promoção do desenvolvimento local, é necessário compreender alguns conceitos chaves como o de desenvolvimento e o de governança e suas relações.

Para Dowbor (2008, p. 9), no desenvolvimento local



A capacidade de auto-organização local, a riqueza do capital social, a participação cidadã e o sentimento de apropriação do processo pela comunidade são elementos vitais em sua consolidação. O desenvolvimento não é, meramente, um conjunto de projetos voltados ao crescimento econômico.

Neste sentido, percebe-se que o processo de desenvolvimento local deve ocorrer endogenamente, desenvolvendo as capacidades internas de um determinado território para, assim, refletir no território em questão.

Dallabrida (2011) afirma que o conjunto de ações relacionadas ao desenvolvimento territorial, constitui, assim, a dinâmica territorial do desenvolvimento. Esta é concebida como demonstrativa dos diferentes padrões de territorialização do processo de gestão do desenvolvimento.

A partir da definição dos conceitos supracitados, será feito a seguir uma análise de como o Federalismo e a descentralização política e administrativa ocorrida no país, influenciaram no processo de cooperação entre municípios.

### **1.1 Federalismo brasileiro e descentralização no processo de cooperação**

Desde o Brasil colônia, o país passou por diversas transformações nos mais variados setores. Porém, nesta pesquisa se destaca as transformações referentes à estrutura institucional ou sistema de governo, denominada de federalismo, e os fatores diretamente ligados a ele, como a questão da descentralização político-administrativa, fator que marcou o processo de redemocratização do país trazida na Constituição Federal de 1988, opondo-se à excessiva centralização política ocorrida no regime militar.

Segundo Dallabrida e Zimmermann, “o federalismo se originou nos Estados Unidos, em fins do século XVIII, expandindo-se para outros países. Suas bases estão assentadas na ideologia do Estado liberal, trazendo como princípios básicos a autonomia e a descentralização”. (DALLABRIDA; ZIMERMANN, 2009, p. 13). Para os autores, o sistema federativo prevê o princípio da autonomia administrativa da união, estados e municípios, contemplando a participação cidadã.

Por meio do Decreto nº. 1 de 15 de novembro de 1989 foi instituída a República Federativa do Brasil, na qual, de acordo com Bercovici (2004 apud DALLADRIDA e ZIMERMANN, 2009, p. 14), o federalismo previsto na Constituição de 1891 é moldado no federalismo dualista clássico, o que praticamente ignorou a cooperação entre União e entes

federados, pois restringia o auxílio federal aos Estados exclusivamente nos casos de calamidade pública.

Batista (2011) afirma que o modelo vigente no Brasil é do tipo centrífugo, ou seja, organizou-se pela divisão de poder e de tarefas entre a esfera Nacional e as demais (Estados, Distrito Federal e Municípios), e não por agregação como o modelo de federalismo vigente nos Estados Unidos. “O Federalismo é um sistema que permite a unidade na diversidade, visando manter a estabilidade social e a convivência entre identidade nacional e regional. Ele busca a articulação das partes do território e a conciliação dos interesses” (BATISTA, 2011, pp. 24-25).

A definição de Batista quanto ao Federalismo, se assemelha a definição posta por Bobbio, quando o mesmo argumenta que,

O princípio constitucional no qual se baseia o Estado Federal é a pluralidade de centros de poder soberanos coordenados entre eles, de modo tal que o Governo Federal, que tem competência sobre o inteiro território da federação, seja conferida uma quantidade mínima de poderes, indispensável para garantir a unidade política e econômica, e aos Estados federais, que tem competência cada um sobre o próprio território, sejam assinalados aos demais poderes (BOBBIO, 2010, p. 481).

Nesse contexto, é possível perceber que o federalismo consiste na divisão de poder e atribuições antes centralizadas no Governo Federal, a fim de diminuir as formas de atuação do Estado nacional. Anteriormente o poder se concentrava no governo central, caracterizando a centralização.

Para Dallabrida (2010), quando se discute a ideia da descentralização da gestão pública, a tese subjacente é de que, se a soberania reside no povo de um país, cada indivíduo constitui parte igual dessa soberania e, por consequência, tem igual direito de participar, mesmo admitindo a necessidade do Estado com seu poder regulador.

De acordo com o IPEA (2010, p. 694), sobre a descentralização,

O texto constitucional estabelece diretrizes de descentralização político-administrativa que pressupõe e exige uma capacidade técnica e gerencial, disponibilidade de recursos financeiros, administrativos e humanos por parte dos municípios para que eles assumam a gestão de seus territórios.

Segundo Lima e Sousa (2010), a descentralização das decisões políticas também foi legitimada pela Carta Magna, com a introdução de reformas que conferiam aos municípios autonomia administrativa e financeira, de modo que esses entes assumissem a execução das políticas públicas. Tais medidas tinham como objetivos, além de diminuir a forma de atuação do Estado, adotar uma forma de gestão mais democrática e conferir maior transparência e

eficiência às políticas públicas, uma vez que os gestores municipais conseguem visualizar melhor as demandas da população do seu município.

A Constituição Federal de 1988 veio com a proposta de consolidar e normatizar princípios de cooperação entre os entes federados. Porém, de acordo com Dallabrida e Zimmermann (2009), a cooperação intergovernamental já era prevista desde a constituição de 1934, que propunha a estruturação do federalismo cooperativo, dando ênfase à expansão dos poderes federais, à criação de mecanismos de cooperação governamental e à definição da autonomia municipal, ideia sufocada pelo golpe militar de 1937, culminando “num grande retrocesso na federação, a qual foi levada, na prática, a uma organização político-administrativa unitarista” (DALLABRIDA; ZIMERMANN, 2009, p. 14).

Ainda segundo estes autores, o processo do federalismo cooperativo foi retomado com a Constituição de 1946. Bercovici (2004, p. 42 apud DALLABRIDA; ZIMERMANN, 2009, p. 14), com relação a esse novo paradigma constitucional, se refere da seguinte forma: “A Constituição de 1946 consolidou a estrutura cooperativa no federalismo brasileiro, prevista já em 1934, com grande ênfase na redução dos desequilíbrios regionais, favorecendo, apesar do esforço do poder federal, a cooperação e a integração nacional”. Partindo deste pressuposto, percebe-se que há muito tempo é visível a necessidade de criar parcerias para atender com eficiência as demandas da população.

E diante das dificuldades enfrentada, principalmente pelos municípios quanto à implementação de políticas públicas, é que a ideia da formação de consórcio e de diversas outras formas de gestão com parcerias, entre entes subnacionais, começam se propagar no cenário brasileiro, caracterizando o mencionado federalismo cooperativo.

Tais parcerias são institucionalizadas de diferentes formas. No caso dos governos, por meio de consórcios e redes, etc., entre entes federados e instituições privadas, denominadas pelo IBGE, como articulações interinstitucionais, que se configuram como um importante instrumento de gestão na execução de suas finalidades e concretização do interesse público, uma vez que uma determinada entidade isoladamente não detém recursos suficientes, sejam eles financeiros, materiais, humanos, tecnológicos, entre outros, para levá-la a êxito.

Em 2011, a Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC, promovida pelo IBGE, foi realizada no segundo semestre com um bloco de questões dedicadas ao tema das articulações interinstitucionais.

Em sua nona edição, a MUNIC investigou todas as 5.565 municipalidades existentes no País, como já vem ocorrendo desde a sua primeira edição, em 1999. Nesta última edição,

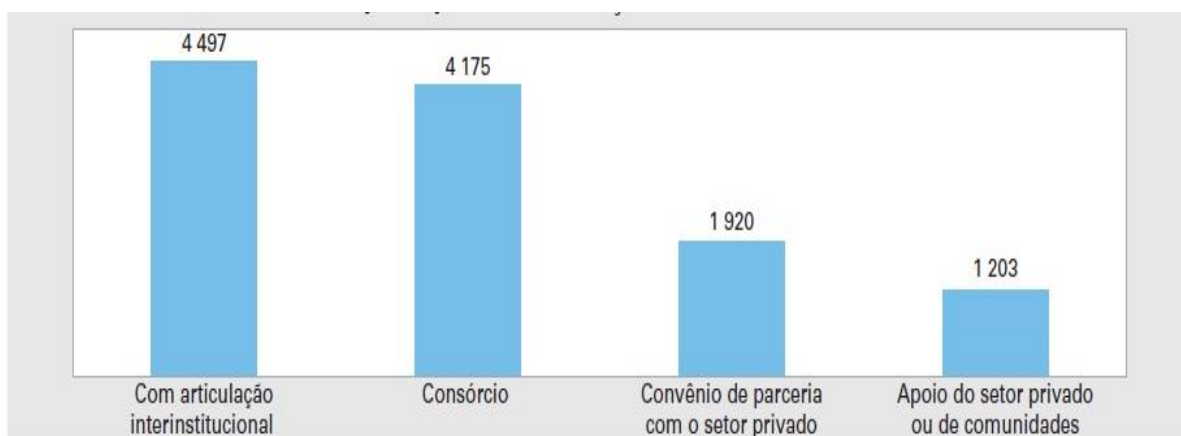
publicada em 2012, foram levantados dados relativos à gestão e à estrutura dos municípios, a partir da coleta de informações sobre sete temas, dentre os quais,

[...] as articulações interinstitucionais, pactuadas entre os entes federativos - União, estados, Distrito Federal e municípios - e também entre estes e a iniciativa privada, realizadas pelos administradores municipais nas áreas de: Educação, Saúde, Assistência e Desenvolvimento Social, Emprego e/ou Trabalho, Turismo, Cultura, Habitação, Meio Ambiente, Transporte, Desenvolvimento Urbano e Saneamento Básico (IBGE, 2012, p. 39).

Foram objetos da pesquisa da MUNIC 2011 as formas de associação conhecidas como: consórcios públicos e administrativos entre os diferentes entes federativos, convênios de parceria com o setor privado e apoio do setor privado ou de comunidades.

De acordo com IBGE (2012, p. 40), os resultados da MUNIC 2011 mostraram que 4.497 municípios, ou 80,8% do total existente em nosso país, realizavam algum tipo de articulação interinstitucional. Deste contingente, 4.175 municípios participavam de algum tipo de consórcio, o que corresponde a 92,8% deste universo ou 75% de todos os municípios brasileiros, visto que o país tem um total de 5.570 municípios atualmente. Em 2011, os convênios com participação do setor privado estavam presentes em 42,7% e com apoio do setor privado ou de comunidades, em 26,8% dos que declararam formar alguma articulação interinstitucional, como mostra a Figura 1.

**Figura 1** - Número de municípios com articulação institucional, por tipo de articulação no Brasil em 2011



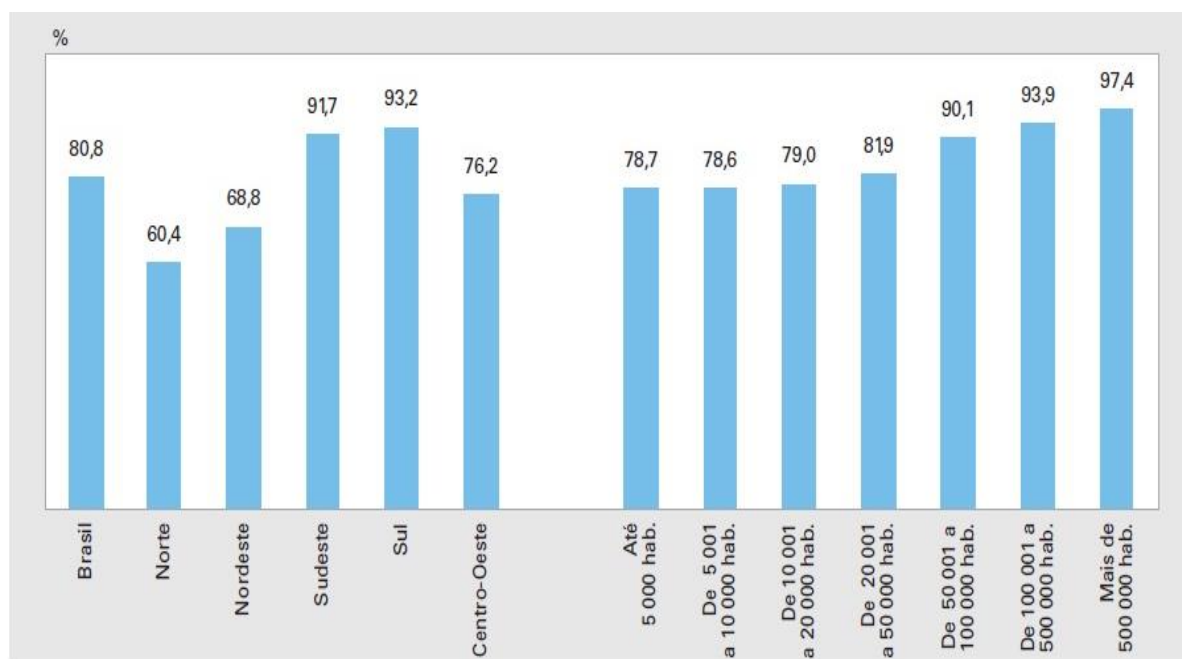
Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2011.

No que concerne à análise por classes de tamanho da população dos municípios, a Figura 2 mostra que os municípios mais populosos tendem a ter elevada participação em articulações, ficando superior à média nacional a partir da classe de municípios com mais de

20.000 habitantes. De acordo com o IBGE (2012, p. 40), “este comportamento indica que os municípios mais populosos buscavam mais ativamente formas de associação com os entes federativos e entre estes e particulares”. E salienta também a importância de que

37 municípios dos 38 com mais de 500.000 habitantes possuíam alguma forma de articulação interinstitucional, o que significa dizer que a gestão de quase a totalidade destes municípios unia esforços de vários entes públicos ou mesmo destes com particulares, visando objetivos comuns (IBGE, 2012, p. 40).

**Figura 2** – Percentual de municípios com articulações interinstitucionais, segundo as Grandes Regiões e as classes de tamanho da população dos municípios brasileiros em 2011



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2011.

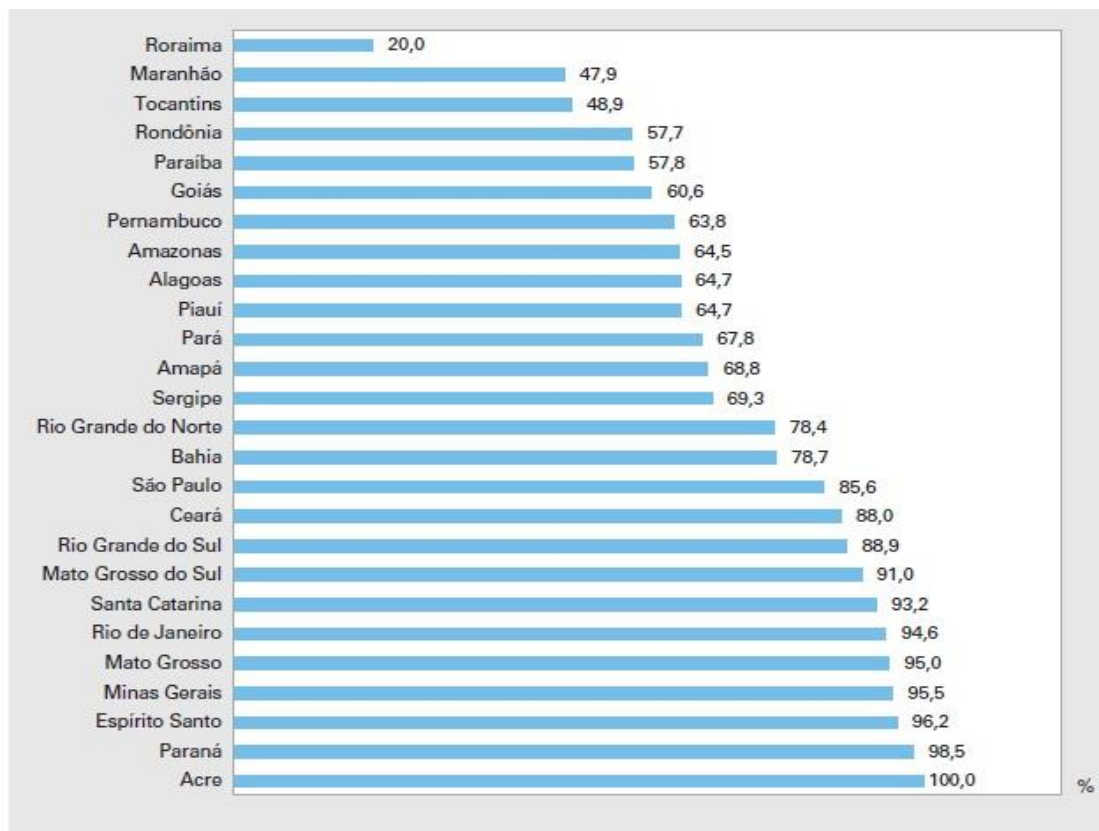
De acordo com o IBGE, há uma percepção de que, em âmbito regional, as diferenças eram mais acentuadas. A partir da análise da figura 2, pode-se observar que a presença de municípios com articulações apresentou percentuais mais baixos que a média nacional nas Regiões Norte (60,4%), Nordeste (68,8%) e Centro-Oeste (76,2%). Porém, de acordo com o mesmo, são surpreendentes as proporções de municípios com articulações alcançadas nas Regiões Sudeste e Sul. “Nestas, mais de 90% dos municípios estavam neste caso, sendo que na Região Sul, apenas 81 municípios declararam não participar de nenhuma forma de associação” (IBGE, 2012, p. 41).

A partir da análise dos dados supracitados subentende-se que as regiões mais populosas são as que mais frequentemente buscam desenvolver parcerias para promover e

manter políticas públicas de qualidade. Subentende-se que isso ocorre principalmente, devido a maior quantidade de demandas e serem solucionadas.

Partindo de uma análise por Unidade da Federação, ficaram confirmados os seguintes dados: os Estados das Regiões Norte e Nordeste, em geral, apresentavam os menores percentuais, com destaque para Roraima, onde apenas 20% dos municípios declararam participar de alguma forma de associação. Os Estados do Paraná (98,5%), do Espírito Santo (96,2%) e de Minas Gerais (95,5%) foram os que apresentaram os percentuais mais elevados de municípios com participação em articulações interinstitucionais. Porém, o destaque foi o Estado do Acre, onde todos os seus municípios declararam participar de alguma forma de articulação, como é demonstrado na Figura 3.

**Figura 3** – Percentual de municípios com articulações interinstitucionais, segundo as unidades da Federação em 2011

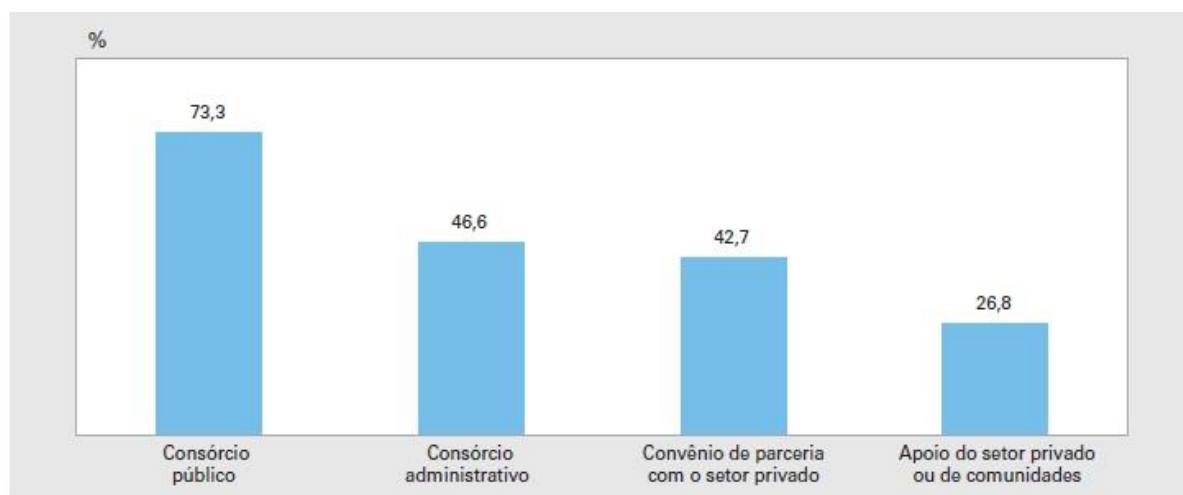


Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2011.

Ainda segundo dados dessa pesquisa, entre as formas de articulações pesquisadas nos 4.497 municípios que declararam formalizar algum tipo de associação, em 73,3% deles estava presente o consórcio público (resultado da relação de cooperação entre entes federados, para consecução de objetivos comuns entre os mesmos). Seguido, respectivamente, por 46,6% dos municípios, que participavam de consórcios administrativos (pacto de mera colaboração entre

as partes) e 42,2% dos municípios, que participavam de convênios (acordos firmados por entidades de qualquer espécie com realização de contratos) neste caso, parceria com o setor privado, e por apenas 26,8% dos municípios que realizavam algum tipo de articulação interinstitucional, obtinham apoio do setor privado ou de comunidades (que são colaborações associativas sem vínculo contratual). Essas proporções estão explícitas na Figura 4.

**Figura 4** – Proporção do tipo de articulação utilizada pelos municípios em 2011



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2011.

Admite-se, a partir do contexto acima disposto, que atualmente há uma predominância na frequência do instrumento de gestão - consórcios públicos- sobre as outras formas de articulações interinstitucionais pesquisadas, porém não quer dizer que as demais são menos importantes ou relevantes, visto que a adoção de qualquer modelo depende de diversos fatores principalmente do contexto histórico, social, econômico e, principalmente, político, dentre outros predominantes nesses municípios e ou no território.

É percebido também que as formas de articulação regulamentada por lei e/ou precedido por contratos, possuem maior interesse por parte dos envolvidos, o que reflete no quantitativo elevado, na frequência desses tipos de articulações.

No entanto, apesar dos dados mencionados demonstrarem uma tendência crescente do uso dos instrumentos de gestão, deve-se questionar se essa quantidade reflete positivamente sobre a qualidade de vida da população como deveria ocorrer, visto que os dados em nenhum momento reflete isso.

## 1.2 Conceituando os Consórcios Intermunicipais

“Em sua origem etimológica, consórcio vem do latim – *consortium*, que implica a ideia de associação” (CALDAS, 2007, p. 52 apud DIEGUEZ, 2011, p.293). De acordo com Simões (2006, p. 95-96), do ponto de vista jurídico e etimológico, *consórcio* significa a união ou associação de dois ou mais entes da mesma natureza. Segundo a mesma, “o Consórcio Intermunicipal é um tipo de organização formada por grupos de municípios para a gestão de projetos de interesse comum [...] sua formação pressupõe uma estrutura organizacional leve, eficiente, objetivando buscar a racionalidade dos recursos disponíveis e que propicie a participação popular”.

Para Dallabrida (2011) a legislação brasileira, nos termos do Decreto nº 6.017 de 17 de janeiro de 2007, diz que o consórcio público é pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei nº 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, na 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.

Os consórcios públicos são instituições formadas por dois ou mais entes federativos para realizar ações de interesse comum. Importante instrumento de cooperação técnica e financeira entre municípios de uma determinada região, governos dos Estados, Distrito Federal e a União, os consórcios podem servir à articulação de ativos e viabilizar a cooperação em projetos de abrangência regional, obras e outras ações destinadas a promover o desenvolvimento de determinada região. (IBGE, 2012, p. 42).

Para Dieguez (2011, p. 299), pode-se compreender o conceito de consórcios intermunicipais através da seguinte definição mínima: “Consórcios intermunicipais são formados por uma rede federativa em que se constituiu uma arena política de cooperação horizontal entre dois e mais entes federativos municipais, voltada para a produção compartilhada de decisões sobre políticas públicas”.

Este autor ressalta ainda que nem toda associação intermunicipal se constitui como um consórcio. Para que se caracterize como tal, é preciso que a arena política formada esteja previamente relacionada à produção de políticas públicas, o que exclui os fóruns regionais voltados apenas para a aproximação política entre os gestores municipais sem qualquer comprometimento mais específico.



Os consórcios possuem *uma natureza jurídica*, pela sua consolidação como uma relação contratual entre dois entes federativos autônomos do poder público na esfera municipal, *uma dimensão institucional*, já que reconfigura as regras do jogo que orientam o comportamento dos atores e atribuem maior estabilidade e previsibilidade às suas relações, e *uma concepção eminentemente política*, pois representa a cooperação entre municípios para produzirem decisões de forma compartilhada e negociada voltadas para atender o que os atores identificam como problemas comuns em suas agendas governamentais (DIEGUEZ, 2011, p. 299).

Batista (2011, p. 48), ao falar de consórcios se refere a um

[...] importante instrumento de cooperação técnica e financeira entre os Municípios e os Governos do Estado, do Distrito Federal e da União, para desenvolvimento de projetos, obras, serviços e outras ações destinadas a promover, melhorar e controlar as ações relativas às suas finalidades específicas.

Contudo, se observa que os consórcios intermunicipais se caracterizam por serem uma forma de gestão associativa integrada entre municípios a fim de suprir necessidades comuns às partes envolvidas.

Vale salientar que a associação dos entes federativos na formação de consórcios públicos pode ocorrer com a participação de entes de uma mesma esfera de governo. Esta envolve a participação apenas de municípios, ou de estados e do Distrito Federal. Pode ocorrer, também, a constituição de consórcios públicos com a participação de entes das três esferas de governo, ou seja, municípios, estados e Distrito Federal e União, entretanto, a União somente participará de consórcio público em que também façam parte todos os estados em cujos territórios estejam situados os municípios consorciados (IBGE, 2012, p. 41).

Todavia, ressalta-se que, qualquer tipo de ação realizada conjuntamente, depende de um grau de cumplicidade entre as partes envolvidas. A redução de conflitos é parte fundamental para o êxito das ações almejadas, além disso, outro fator preponderante refere-se à governança dos atores envolvidos, pois a credibilidade dos mesmos interfere diretamente na mobilização de recursos internos e externos ao território.

### **1.3 Mecanismos de cooperação entre municípios**

De acordo com o IBGE (2012), após a implementação da Constituição Federal do Brasil de 1988, as administrações municipais se tornaram responsáveis por demandas que antes eram de competência dos estados e/ou da União.

Também é nesse momento que ganha força no cenário nacional a ideia de um Estado mais enxuto e eficiente – ou seja, um Estado com carga de competência reduzida - “Estado mínimo”.

Abrucio e Loureiro (2002, p.63), argumentam que, na realidade,

Não houve a criação de um Estado mínimo, mas sim a redefinição do papel do Estado, reforçando suas funções indutoras e regulatórias, em detrimento do seu aspecto executor [...], com tendência a adoção de políticas mais rígidas de controle orçamentário para aumentar a eficiência da administração pública, revelando que a questão do equilíbrio fiscal transformou-se em preocupação permanente.

Assim, ainda no final da década de 1980,

O país viu surgir as primeiras experiências de articulação entre União, estados e municípios. Vários municípios buscaram mecanismos de fortalecimento do governo local a partir de ações políticas regionalizadas, sob o entendimento de que a realidade impunha desafios difíceis de serem superados individualmente (IBGE, 2012, p. 39).

Neste contexto, outras formas de cooperação são adotadas como alternativas encontradas pelos municípios para trabalhar de forma articulada questões que transcendem seu território. Como as associações, agências, fóruns, redes e os consórcios intermunicipais. Portanto, para fim de entendimento e diferenciação, serão definidos alguns desses modelos de articulação federativa.

De acordo com Malmegrin (2010, pp. 21- 23), “quando nos referimos a uma rede pública de cooperação composta apenas de órgãos da estrutura do Estado, no âmbito dos estados e dos municípios, podemos usar a expressão rede subnacional”. Quanto aos aspectos formais das relações entre esses atores, a autora destaca o fato de que nessas relações é que se dá o fluxo de recursos, de serviços e de informações caracterizando, algumas das principais fontes de problema na gestão local.

De acordo com a mesma, percebe-se que “a qualidade dos processos coletivos de participação dos cooperados não formalizados, necessariamente afetará a qualidade de conteúdos dos instrumentos formais” (MALMEGRIN, 2010, p. 23). Porém, isso não significa que as relações informais nessas redes sejam menos importantes ou desprezíveis. A autora ainda se atém ao fato de que “a autonomia de gestão dessas redes, de certo modo, pode ser associada à sua governabilidade”. (p. 75).

Ainda tratando de redes públicas, Malmegrin (2010, p.14), observa que além da formação de redes verticalizadas e hierarquizadas, existe a possibilidade de formação de redes puras horizontais. São as redes intermunicipais, a exemplo dos consórcios municipais, que se apresentam como se fossem um cooperativismo horizontal em contraposição ao municipalismo autárquico.

### **-Convênio de parceria com o setor privado**

De acordo com o IBGE (2012), a Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, e a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005 (Lei que regulamenta os Consórcios Públicos) são as mesmas que regulam ou disciplinam a gestão associada de serviços públicos promovida por meio de convênio de cooperação com o setor privado.

Assim como os consórcios, os convênios de cooperação também ganharam ênfase a partir da Constituição Federal do Brasil de 1988, em seu Art. 23, parágrafo único, assumindo “novo impulso com a Emenda Constitucional nº 19, de 1998, que implementou a Reforma Administrativa em nível constitucional.” (IBGE, 2012, p. 47)

O IBGE define os convênios como sendo “acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes” (IBGE, 2012, p. 47). Salienta também que pelo fato dos convênios não poderem gerar uma pessoa jurídica, o âmbito de atuação por meio desse tipo de gestão associada é limitado.

### **- O apoio do setor privado ou de comunidades**

O IBGE (2012, p. 47), define esse tipo de articulação como sendo “cooperações associativas, sem nenhum vínculo contratual, entre órgãos da administração e o particular, instrumento este que possibilita a conjugação de esforços em diversas ações em benefício do município”.

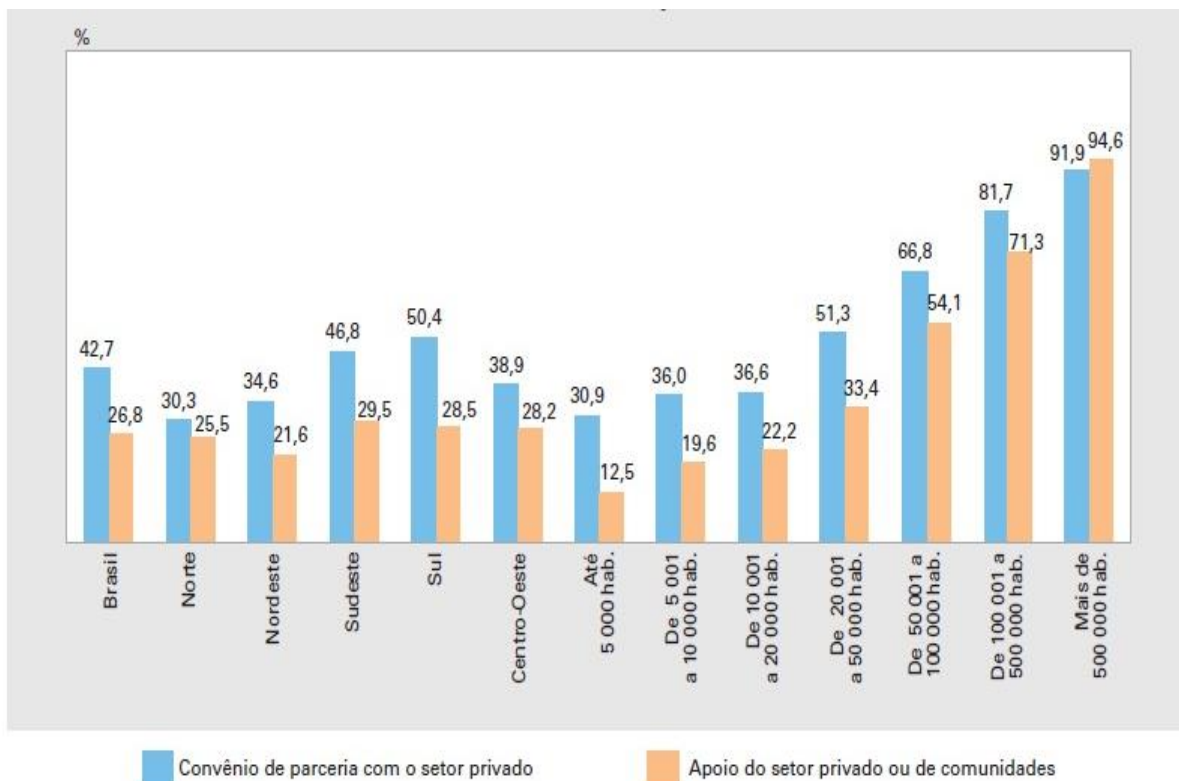
Pode-se observar na Figura 5, que 42,7% dos municípios brasileiros que participavam de algum tipo de articulação interinstitucional em 2011, realizaram convênio de cooperação com o setor privado e 26,8% contavam com o apoio do setor privado ou de comunidades.

A partir da análise dos dados dispostos na figura, nota-se que a presença de municípios que realizaram convênio estava diretamente relacionada à classe de tamanho da população. Ou seja, quanto maior a classe, maior o número de municípios que desenvolviam este tipo de articulação. A fonte aqui mencionada afirma que, nos municípios com mais de 500.000 habitantes, os convênios estavam presentes em 94,6%, proporção muito acima da média nacional. Posteriormente vem a proporção de municípios da Região Sul que é de 50,4%, em seguida vem a Região Sudeste com (46,8%), ficando as Regiões Norte com (30,3%), Nordeste com (34,6%) e Centro-Oeste com (38,9%), abaixo da média nacional.

O IBGE (2012) ainda afirma que o mesmo comportamento também é observado naqueles municípios que contavam com o apoio do setor privado ou de comunidades, no que

se refere à classe de tamanho da população dos municípios, atingindo seu mais alto percentual nos municípios das Regiões Sudeste (29,5%), Sul (28,5%) e Centro-Oeste (28,2%).

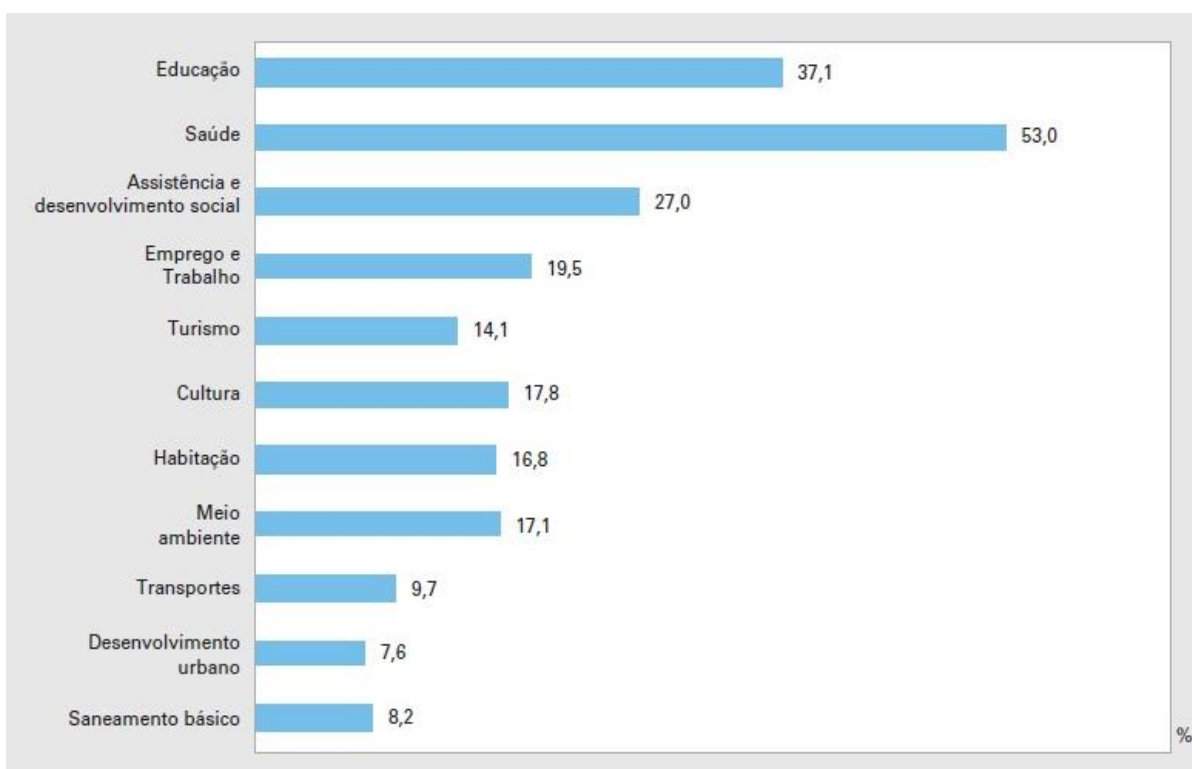
**Figura 5** – Percentual de municípios com convênios de parceria com o setor privado e apoio do setor privado ou de comunidades, segundo as Grandes Regiões e as classes de tamanho da população do município.



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2011.

A Figura 6 expressa claramente uma predominância da utilização de articulações interinstitucionais, principalmente nas áreas de saúde, educação, habitação e assistência e desenvolvimento social. Percebe-se também que estas são áreas estratégicas da sociedade e, devido a isso, demandam uma quantidade de recurso excessiva e contínua. Porém, a menor utilização de parcerias pelos municípios nas outras áreas sociais, não significa que sejam menos importantes, apenas aspiram menor dispêndio de recursos técnicos e financeiros para sua execução. Só o fato das mesmas serem realizadas, já demonstra que são necessárias para a viabilização de projetos, impossíveis de realização apenas pelos poderes públicos municipais.

**Figura 6** – Percentual de municípios com convênios de parceria com o setor privado, segundo área de atuação em 2011.



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2011.

É notável a necessidade de implantar e aperfeiçoar novos meios de gestão de forma associativa, bem como buscar parcerias para viabilizar a promoção dos serviços públicos uma vez que, por um lado, há um aumento constante da demanda por esses serviços e, por outro lado, os recursos são escassos.

Ademais, a frequência predominante dos convênios de parceria com o setor privado nas áreas de saúde e educação ocorre, também, porque essas parcerias funcionam como estratégias de gestão, características do modelo de gestão gerencial, que têm por objetivo diminuir a forma de atuação do Estado, tornando a administração pública mais leve, no sentido de diminuir os gastos públicos, e eficiência no atendimento às necessidades da população.

Mais adiante, se verá que o predomínio dessas áreas se repete quando se refere aos consórcios públicos e/ou administrativos entre municípios e no percentual de municípios com consórcio público intermunicipal, com o Estado e com a União.

Argumentos de Batista (2011) explicam porque por exemplo, a Política Pública de Saúde apresenta o Consórcio na organização do SUS (Sistema Único de Saúde). De acordo

com o autor, “um dos princípios fundamentais do Sistema Único é a hierarquização dos serviços, uma vez que o município sozinho não consegue atender às demandas dos usuários em sua totalidade e complexidade” (BATISTA, 2011, p. 45). Com base nisso, os serviços são organizados e prestados em unidades específicas, que diferem dependendo do grau da gravidade patológica, organizados da seguinte forma: tratamentos de média complexidade em ambulatórios de especialidades; alta complexidade como atenção hospitalar e cirurgias; e altíssima complexidade como transplantes, que devem ser organizados e dispostos como referência no território/região.

Salienta o autor que “mesmo municípios bem equipados necessitam dialogar com municípios menores que demandam serviços de maior complexidade” (BATISTA, 2011, p. 45). Verifica-se, portanto, que o Consórcio adapta-se perfeitamente às necessidades do modelo de organização idealizado pelo SUS, visto que funciona como mecanismo de diálogo e cooperação entre entes da Federação. De modo que o município, região e território têm atribuições específicas dentro de uma hierarquia ascendente de obrigações.

Na área da educação, a ocorrência de consórcios também é expressiva. Vale salientar que os custos com educação são muito elevados. Na opinião de Batista (2011, p. 54) a formação de consórcio abre um leque de “possibilidades de articulação de ações estratégicas para o desenvolvimento da política educacional”. O autor cita alguns dos exemplos possíveis de consorciamento como: organização dos Sistemas Municipais de Ensino, Planos de Cargos, Carreiras e Salários; implantação dos Sistemas Municipais tendo como missão o desenvolvimento de estratégias regionais para ampliar o acesso à creche e pré-escola, e eliminar a evasão e retenção nas modalidades de Ensino Fundamental e Médio entre outros, (BATISTA, 2011). Os investimentos na educação constituem um meio, a médio e longo prazo, de diminuir as desigualdades e combater a pobreza.

O mesmo ocorre na área de assistência e desenvolvimento social, onde esforços são empregados para atender pessoas em situação de vulnerabilidade social, por meio de políticas assistência social para inserção dos mesmos na sociedade, com objetivo de torna-la, menos desigual.

#### **1.4 Do surgimento à evolução dos consórcios**

O processo de formação dos consórcios intermunicipais no Brasil antecede a Constituição Federal de 1988, Barros (1995 apud Dallabrida, Zimmermann, 2009, p. 16) afirma

que, o primeiro consórcio constituído no Brasil data de 1969, no estado de São Paulo. Porém, sua visibilidade aumenta após a descentralização da gestão pública, “onde houve a necessidade de liberar uma carga de poder concentrado nas mãos do governante em favor do novo sujeito que surge: por exemplo, o consórcio” (DALLABRIDA; ZIMERMANN, 2009, p. 16). Ainda segundo eles,

No Brasil podemos observar uma forte cooperação, entre União, Estados e Municípios. Ela está presente nos programas de educação, a saúde, da assistência social, da segurança, do desenvolvimento, da agropecuária seja na dimensão econômica ou social, entre outros. A cooperação que se percebe no estado brasileiro decorre de uma sucessão de fatos políticos e administrativos ocorridos ao longo da história, especialmente a formação do nosso sistema federativo, o processo de centralização/descentralização político-administrativo e a fragmentação territorial decorrente da criação de novos Estados e Municípios. (DALLABRIDA e ZIMERMANN, 2009, p. 8).

Deste modo, “as formas de cooperação intermunicipal (consórcios, associações, agências etc.) surgem como alternativas para viabilizar serviços e racionalizar o planejamento das atividades, e a organização das administrações municipais”. (CRUZ apud DOWBOR; POCHMANN, 2008, p. 87).

Os consórcios começam a emergir no final da década de 1980, e ganham maior visibilidade na década de 1990 no contexto da Reforma do Estado, que, segundo Batista (2011, p. 37) foi um “processo de reconstrução, composto por um conjunto de mudanças nas instituições públicas.” Estas mudanças, principalmente no âmbito da gestão, impuseram aos entes federados a adoção dos novos instrumentos gerenciais de gestão pública contemporânea que obedecem aos princípios da eficiência, eficácia, efetividade, monitoramento e avaliação.

Em meio a tantas inovações e com a “autonomia” dada aos entes da Federação na promoção de políticas públicas, os municípios têm por obrigação buscar meios e atuação que atenda melhor à demanda da população e o faça com eficiência, eficácia, efetividade e transparência. “A realidade dos entes federativos tem apontado para a necessidade de aperfeiçoamento dos mecanismos de cooperação intergovernamental, a fim de reduzir as disparidades existentes e promover o desenvolvimento das regiões” (BATISTA, 2011, p. 32).

É neste contexto que os consórcios surgem como instrumentos de gestão, atuando como “instrumento de descentralização administrativa” (DALLABRIDA; ZIMERMANN, 2009, p. 16) e se configura, segundo o mesmo,

Como estrutura institucional que se manifesta em organizações criadas pelo homem com o propósito de colaborar na consecução de um objetivo dado. Tratar-se-á da cooperação contratual, entre entes federados, que se efetiva através de acordo de vontades devidamente formalizado. E decorre de lei e na forma estabelecida no ordenamento jurídico. (DALLABRIDA, 2011, p. 97)

Contudo, percebe-se que o consorciamento no Brasil emergiu da necessidade dos entes federados, principalmente os municípios, de criar parcerias para atender as demandas sociais e, conseqüentemente, viabilizar a gestão do desenvolvimento em diversas áreas do setor público em que o ente federado, por si só, não detém recursos técnicos e financeiros suficientes para sua efetivação.

Outro fator destacado pelo IBGE (2012, p. 42) é que,

As conquistas obtidas pelo movimento municipalista brasileiro na Constituição Federal do Brasil de 1988 foram o ponto de partida para o crescimento da importância desses entes federativos na esfera pública nacional. Porém, pouco se avançou na institucionalização dos consórcios públicos, que, mesmo depois de 1988, continuaram a ser considerados meros pactos de colaboração ou cartas de boas intenções, que não geravam compromissos e não precisavam ser obrigatoriamente cumpridos

Porém, segundo o texto, apesar da “fragilidade institucional,” em que se encontravam os consórcios públicos, tal situação não se caracterizou como empecilho para que a quantidade dos mesmos aumentasse consideravelmente. Entretanto, “as dificuldades de gestão dos novos consórcios ocasionou na reivindicação de que fosse dado tratamento jurídico adequado aos instrumentos de cooperação federativa.” (IBGE, 2012, p. 42)

A grande maioria dos mecanismos ou instrumentos de gestão sofrem adaptações ao longo da história, dependendo do contexto histórico em que se encontra inserido ou para acompanhar o fluxo do desenvolvimento. Assim também ocorreu com o significado dos consórcios.

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2012, p. 39), somente

Na década de 1980, o País viu surgirem as primeiras experiências de articulação entre União, estados e municípios. Vários municípios buscaram mecanismos de fortalecimento do governo local a partir de ações políticas regionalizadas, sob o entendimento de que a realidade impunha desafios difíceis de serem superados individualmente.

O IBGE, salienta ainda que “na busca de definição para problemas que afetam mais de um município, foi possível aos prefeitos formar alianças para viabilizar projetos de maior porte ou de abrangência regional que exigiam soluções de parceria.” (IBGE, 2012, p. 39).

Segundo Dieguez (2011), os consórcios passaram por diferentes categorias e classificações, buscando se adaptar às práticas políticas e à Lei 11.107/2005, que regulamenta os consórcios públicos. A partir da análise das Pesquisas de Informações Básicas Municipais realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) sobre o Perfil da Gestão Pública dos Municípios Brasileiros - MUNIC é possível visualizar as seguintes evoluções no significado dos consórcios:



-Primeira pesquisa, realizada em 2001 e publicada em 2002 - no questionário aplicado em todos os municípios brasileiros, os consórcios eram definidos como “acordo firmado entre duas ou mais prefeituras visando à execução de programas, projetos, obras, serviços ou consultorias de interesse mútuo”, sendo enquadrados como recurso para gestão municipal (IBGE, 2002, p. 227 apud DIEGUEZ, 2011, p. 294).

-Segunda pesquisa, realizada em 2003 e publicada em 2004 –“os consórcios intermunicipais foram tratados pelo IBGE como um tipo específico de articulação política local, diferenciado dos convênios por se tratar de acordos firmados entre municípios que só podem ser celebrados entre entes da mesma espécie”. (IBGE, 2004, p. 75 apud DIEGUEZ, 2011, p. 294).

De acordo com o IBGE, além dos consórcios intermunicipais, foram elencadas ainda cinco categorias diferenciadas: convênios de cooperação com entidades públicas, convênio de parceria com empresas privadas, ações integradas com outros municípios e apoio de entidades privadas ou da comunidade.

-Terceira pesquisa, realizada entre o final de 2005 e o início de 2006, sendo publicada no final deste último ano, a cooperação entre os municípios recebeu o título de “articulações interinstitucionais entre os entes federativos”, já dividindo os consórcios entre consórcios públicos intermunicipais, com a União e com os Estados, além das outras formas de parceria, como convênios de parceria com o setor privado, e apoio do setor privado e de comunidades. Com isso, pretendeu-se adaptar a categorização segundo as possibilidades previstas na Lei de nº. 11.107, que havia sido aprovada em 2005. (IBGE, 2006 apud DIEGUEZ, 2011).

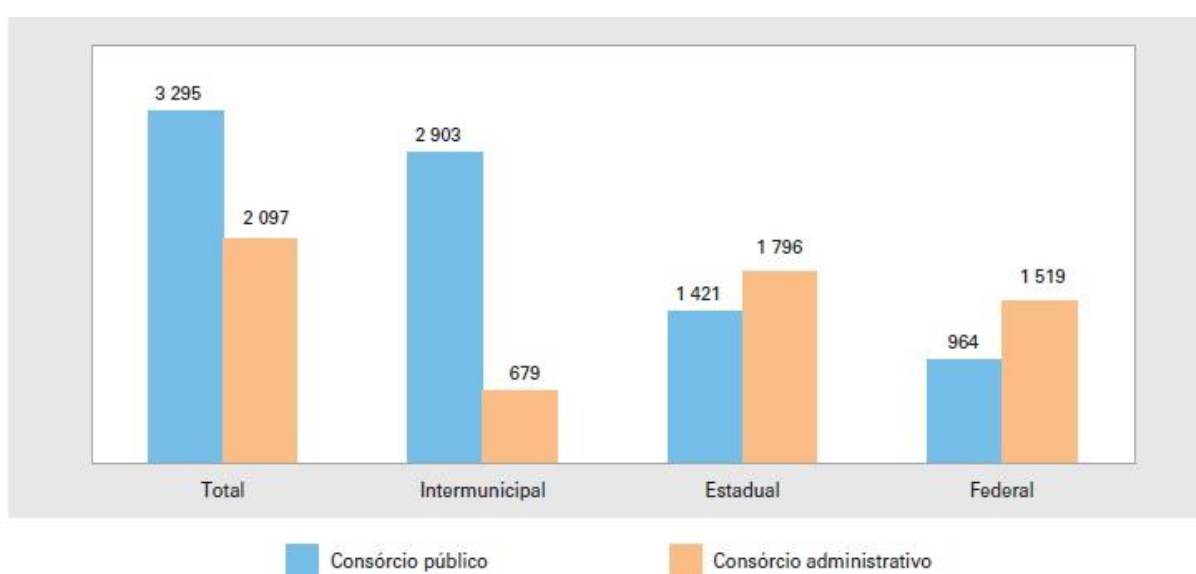
-A última pesquisa realizada no segundo semestre de 2011 e publicada no início de 2012, trouxe uma peculiaridade, “foi o primeiro ano em que os consórcios foram pesquisados de acordo com sua constituição. Até então, eram levantados os municípios que declaravam participar de consórcio, independente deste ser administrativo ou público.” (IBGE, 2012, p. 43).

De acordo com o IBGE (2012, p. 43), a lei dos consórcios públicos, define e distingue atualmente Consórcio Administrativo de Consórcio Público da seguinte forma:

- Consórcio administrativo - constituído antes da Lei nº 11.107, é o pacto de mera colaboração (sem personalidade jurídica) ou associação civil, regida pelo direito privado, que poderá ser convertido para consórcio público; e
- Consórcio público - pessoa jurídica formada exclusivamente por entes federativos, na forma da Lei no 11.107, 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. (IBGE, 2012, p. 43).

Dados divulgados pelo IBGE (2012), referente aos parceiros na composição dos consórcios (Figura 7), deixam explícito que, dos municípios que declararam participar de consórcio público e/ou administrativo, 2.903 participavam de consórcio público intermunicipal; 1.421, de consórcio público que contava com a presença do estado; e 964 declararam a participação da União em seus consórcios públicos. Já no que diz respeito aos consórcios administrativos, 1.519 municípios participavam destes com a União; 1.796, com o estado; e apenas 679 municípios participavam de consórcios administrativos intermunicipais.

**Figura 7** – Municípios que participaram de consórcios públicos e/ou administrativo, segundo os parceiros em 2011



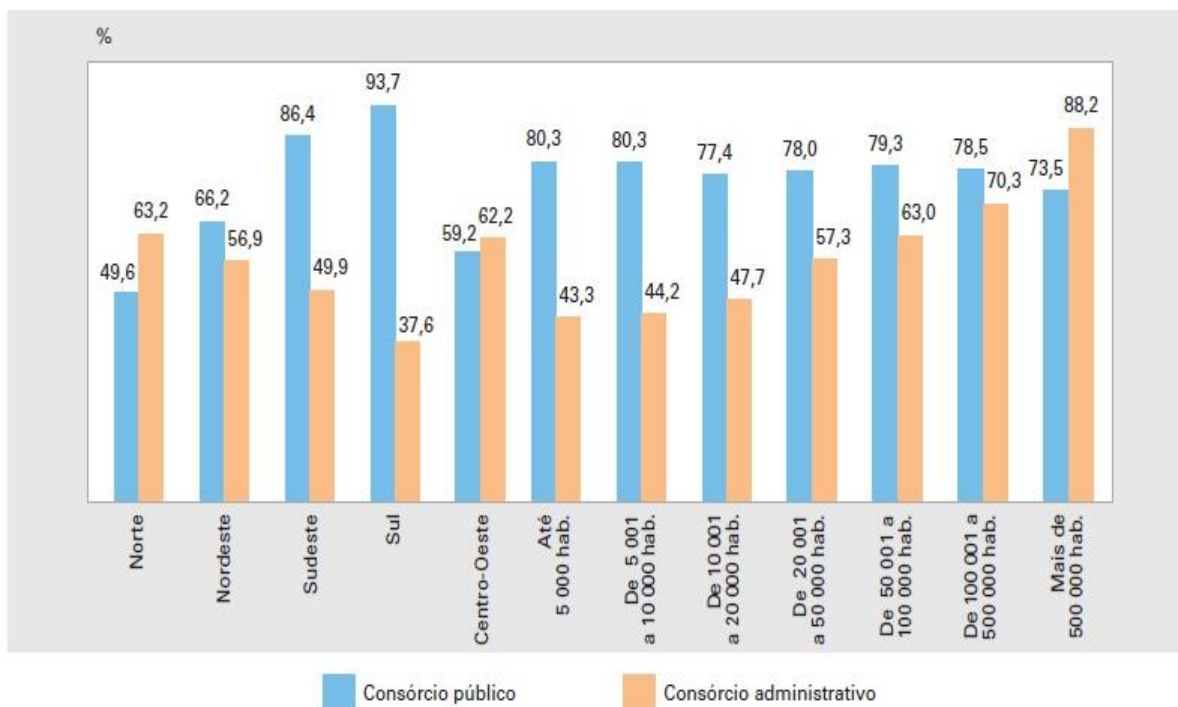
Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2011.

No que concerne à análise sobre os municípios que declararam fazer parte de consórcios nas Grandes Regiões, coloca-se em destaque as Regiões Sul e Sudeste, onde respectivamente, 93,7% e 86,4% dos municípios participavam de consórcio público, culminando num valor acima da média nacional. Nos consórcios administrativos, as Regiões Norte e Nordeste apresentaram os maiores percentuais.

O IBGE faz ainda uma avaliação das mesmas variáveis a partir das classes de tamanho da população dos municípios no País mostrando uma correlação entre a grandeza populacional e municípios que participavam de consórcios administrativos (Figura 8). Chegando a conclusão de que, quanto maior a classe de tamanho da população, maior o percentual de municípios que participavam deste tipo de articulação, chegando a 88,2% naqueles municípios com mais de 500.000 habitantes, o que não se reflete nos consórcios

públicos, onde os municípios desta classe de tamanho detinham o menor percentual de participação. (IBGE, 2012).

**Figura 8** – Percentual de municípios com consórcios públicos e/ou administrativos, segundo as Grandes Regiões e as classes de tamanho da população dos municípios em 2011



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2011.

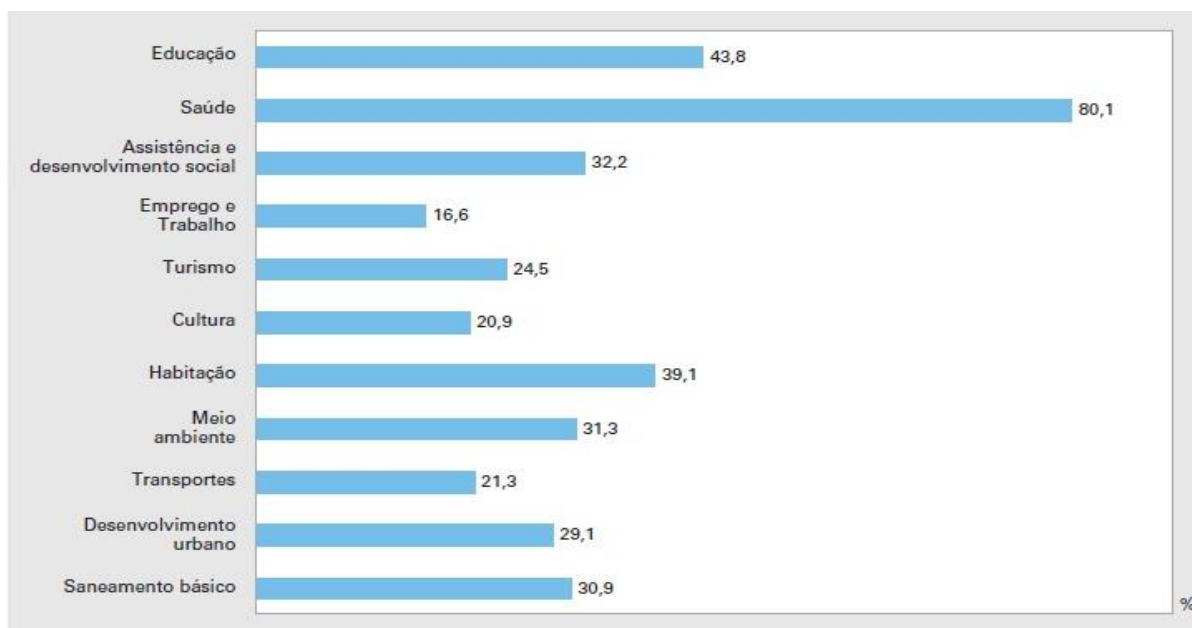
A Figura 9 indica o percentual de municípios que participavam de consórcios públicos e/ou administrativos por áreas de atuação, e demonstra que, na maioria dos casos, estes foram criados para a gestão de políticas públicas. As informações deixam claro que, das 11 políticas públicas que mobilizam a organização dos consórcios, as líderes do “*ranking*” são saúde, educação e habitação, seguidas posteriormente por assistência e desenvolvimento social, meio ambiente, saneamento básico, desenvolvimento urbano, turismo, transporte, cultura, emprego e trabalho.

Quanto à área de atuação dos consórcios públicos, estes estavam presentes, principalmente, nas áreas de educação, saúde e habitação. Devido às novas atribuições e maiores competências em relação às políticas sociais descentralizadas, muitos municípios foram obrigados a buscar novos meios de gestão articulando entre si ou entre demais entes federados, constituindo consórcios públicos, “com o objetivo de ampliar sua capacidade de gestão e disponibilidade de recursos para melhor prestar seus serviços.” (IBGE, 2012, p.44).

Em decorrência do aumento das atribuições conferidas aos entes subnacionais de gestão, principalmente nos municípios, percebeu-se uma maior dificuldade para promover algumas políticas e realizá-las com qualidade, seja por questões de falta de recursos não somente financeiros, mas por falta de uma série de outros recursos tão importante quanto, como recursos materiais, humanos, sociais, tecnológicos e institucionais.

Diante desta deficiência, grande parte dos municípios brasileiros foi, de certa forma, obrigada a adotar meios de gestão com vistas a alocar os recursos necessários para sua consecução com eficiência, efetividade e transparência das ações. Assim, ofertar serviços públicos em parceria com outros entes federados detentores de interesses comuns, emergiu como alternativa mais viável para a gestão pública atual, visto que os modelos de gestão em parceria, entre outros benefícios, viabiliza a alocação de recursos, propicia mais transparência facilitando o monitoramento contínuo das ações, garante a continuidade dos serviços, entre outros benefícios.

**Figura 9** - Percentual de municípios com consórcios públicos e/ou administrativo, segundo a área de atuação em 2011

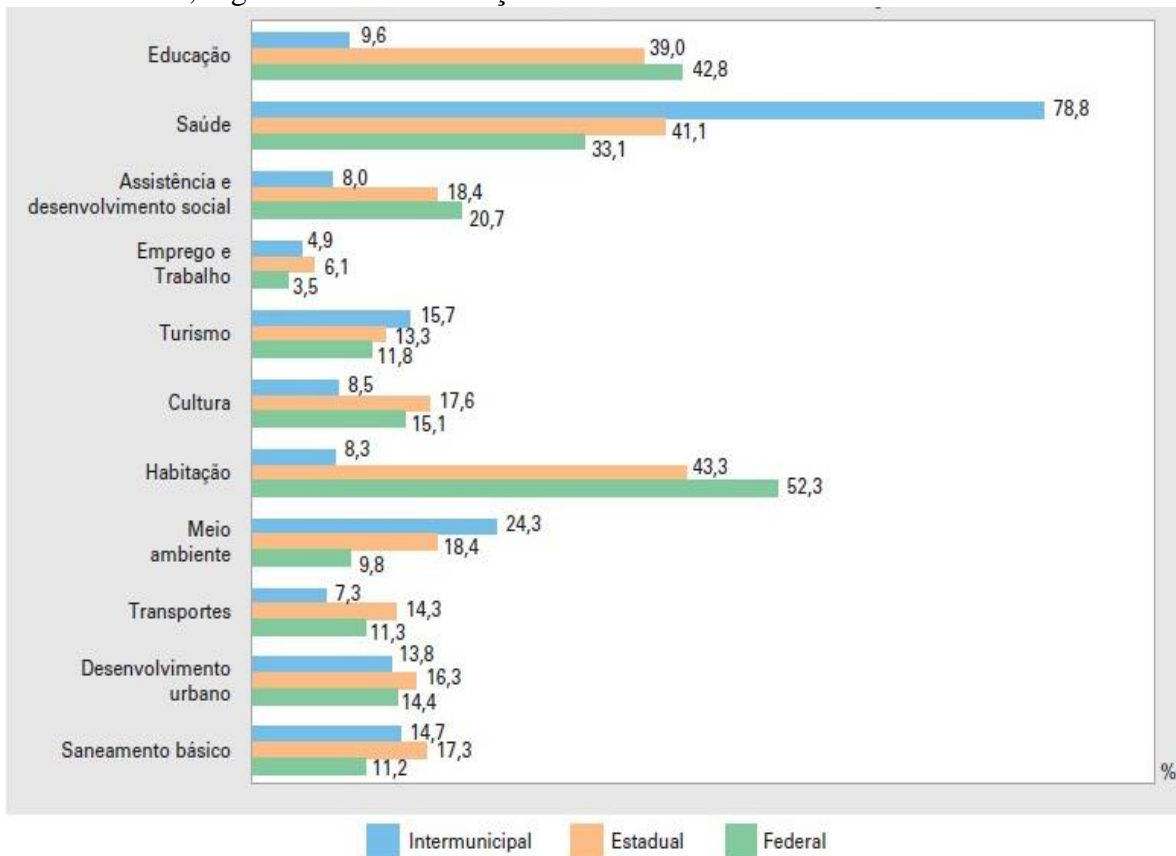


Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2011.

Quanto à área de atuação, demonstrado na Figura 10, o destaque é o percentual de municípios que declarou fazer parte de consórcio intermunicipal na área de saúde, onde 78,8% dos municípios que participavam deste tipo de arranjo declararam atuar, seguidos de longe dos que atuavam na área de meio ambiente (24,3%). Nos municípios que possuíam

consórcio público com o estado, os destaques foram nas áreas de habitação com 43,3%, saúde com 41,1% e educação com 39,0%.

**Figura 10** - Percentual de municípios com consórcios públicos intermunicipal, com o Estado e com a União, segundo a área de atuação em 2011



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2011.

Diante do que foi exposto, fica evidente a importância das articulações interinstitucionais, haja vista que as mesmas são adotadas nas mais variadas áreas da sociedade, sendo que os critérios para a escolha do melhor modelo variam dependendo do contexto social e do tipo de política a ser ofertada. Ademais, se constata a predominância do modelo, consórcios públicos, principalmente entre municípios.

## 2. DESENVOLVIMENTO E GOVERNANÇA

O desenvolvimento, seja na instância local, regional ou nacional, se tornou pauta de discussão por parte de órgãos nacionais e internacionais. Esta discussão pode servir para orientar, ou não, a aplicação de recursos com o objetivo de aquecer a economia e fomentar o desenvolvimento.

A figura do gestor, sua credibilidade, o grau de aceitação social, sua comunicação com entidades externas ao território, a maneira de gerir utilizando as ferramentas adequadas, são elementos que favorecem a boa governança, o que pode ser determinante para se obter os investimentos necessários, visando fomentar o desenvolvimento.

O uso do termo desenvolvimento se tornou uma constante. Ao longo do tempo percebeu-se que o “crescimento” por si só não é capaz de se manter estável. Para que o mesmo ocorra são necessárias ações inovadoras e contínuas que dependem de uma estrutura socioeconômica, produtiva, ambiental, tecnológica, entre outras favoráveis à sua sustentação.

Hoje, o Brasil tem como principal desafio aprofundar a democracia e erradicar a pobreza, combinando crescimento econômico com redução da desigualdade. Porém, como anteriormente dito, a manutenção da estabilidade macroeconômica é condição indispensável, mas não suficiente, para que ocorram essas transformações.

Percebe-se, no entanto, que as entidades competentes têm desempenhado esforços importantes para mudar essa realidade, através da adoção de políticas públicas de combate e erradicação da fome e da pobreza, como é o caso do programa do governo Bolsa Família e de outras políticas de inclusão social, como o incentivo ao ingresso de negros nas universidades públicas através do sistema de cotas, dentre outras diversas políticas de importância incontestável diante da realidade que se encontra o país.

Entretanto, é preciso ir além, evitando retroagir aos modelos do passado, em que o desenvolvimento se restringia apenas ao “crescimento pelo crescimento, em detrimento do bem-estar do conjunto da população, das contas externas, do poder de compra da moeda, do meio ambiente e da democracia.” (SEBRAE, 2004, p. 282).

Paula (2004, p. 77) afirma que “o desenvolvimento é um fenômeno que resulta das relações humanas.” Segundo o mesmo são as pessoas que fazem o desenvolvimento. Afirma ainda que:

Essencialmente, o desenvolvimento depende da radicalização e do aprofundamento da democracia. A democracia não se esgota na escolha eleitoral dos governantes. A equação da democracia não se resolve apenas pela resposta a respeito de quantos participam das decisões (quem decide), mas também a respeito dos assuntos sobre os quais se decide (o que se decide), as ocasiões em que se decide (quando se decide) e as instâncias de poder (onde se decide).

Diante da afirmação de Paula, percebe-se que a democracia é um processo amplo e complexo que depende da participação em massa da população, com objetivo de minimizar os conflitos da melhor maneira possível, tendo como parâmetro o bem comum. E que o

desenvolvimento é consequência de um processo democrático efetivo. Isso fica claro quando Paula (2004, p. 78), traz que

Parceria entre Estado, mercado e sociedade, planejamento participativo, e gestão compartilhada são modos diversos de dizer o mesmo: que o desenvolvimento é um tema que transcende todas as esferas de relacionamento humano e depende do conjunto das relações sociais, não podendo ser determinado apenas pelos interesses específicos e particulares de um ou outro grupo social isoladamente, por mais organizado e “empoderado” que seja.

Compreende-se, a partir das citações acima, que a gestão consorciada, possui características tidas como essenciais para alavancar o desenvolvimento e fazê-lo de forma sustentada, uma vez que a cooperação entre diversos setores da sociedade produz uma riqueza de informações que fomenta e orienta a tomada de decisão, tornando as ações mais precisas e menos onerosas aos cofres públicos.

Percebe-se que o processo para alcançar o desenvolvimento detém certa complexidade com relação à promoção do crescimento, visto que este é obtido através de meios quantitativos, diretamente ligado ao Produto Nacional Bruto que não necessariamente acarreta em melhoria da qualidade de vida da população, diferente do desenvolvimento que, para ser alcançado, depende de uma série de fatores interligados, além da ação conjunta de vários atores e da sociedade civil.

Portanto, o desenvolvimento pode ser considerado como um conjunto de fatores sociais, econômicos, humanos, financeiros, individuais, políticos, ambientais, entre outros, que tem como principal objetivo melhorar a qualidade de vida da população a qual se propõe de forma sustentável, ou seja, são mudanças que irão suprir de forma satisfatória as demandas da presente geração, equilibrando expansão econômica com preservação dos recursos naturais, sem comprometer a capacidade de desenvolvimento das gerações futuras (BATISTA, 2011, p. 76).

Não há como promover o desenvolvimento sem estimular o protagonismo local. Isso implica alterar as condições que possibilitaram a concentração do conhecimento, do poder e da riqueza, gerando, como consequência, pobreza e exclusão social. Portanto, promover o desenvolvimento significa promover mudanças políticas, econômicas e sociais. [...] O desenvolvimento é produto das relações sociais, portanto, depende da qualidade dessas relações. Podemos pensar em relações sociais de dominação política, de exploração econômica, de exclusão social, ou naquelas baseadas em estruturas verticais de poder. Também podemos pensar, em contraponto, em relações sociais de equidade política, de solidariedade econômica, de inclusão social, ou naquelas baseadas em estruturas horizontais de poder. (PAULA, 2004, p. 77- 79)

Neste sentido, é percebido que o desenvolvimento é resultado de transformações efetivas e concretas em todas as esferas da sociedade. Estas transformações, principalmente as ocorridas após a descentralização do Estado e das finanças públicas, contribuíram para abrir um leque de possíveis modalidades de governança com maior atuação da sociedade civil, a partir da criação de organizações civis e instituições locais sob a forma de câmaras setoriais, conselhos, comitês, agências e consórcios com objetivo de alcançar o desenvolvimento. As inovações nas modalidades de governança funcionam também como estratégia política que aumenta as possibilidades de ampliar a relação entre Estado- Mercado-Sociedade.

Desta forma, no que concerne ao termo governança, Melo (1996 apud RUA, 1997, p. 134) o coloca como significando a

[...] maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais, tendo em vista o desenvolvimento envolve os modos de uso da autoridade, expressos mediante os arranjos institucionais que coordenam e regulam as transações dentro e fora dos limites da esfera econômica.

Bresser Pereira (1997 apud Rua, 1997, p. 134), também menciona um conceito de governança que segundo ela é reforçada e vem de uma formulação bastante recente, que pode ser resumido como o conjunto das “condições financeiras e administrativas de um governo para transformar em realidade as decisões que toma” (BRESSER PEREIRA, 1997 apud RUA, 1997, p. 134).

Rua (1997), ainda assinala que a governança compreende duas importantes capacidades: a financeira e a administrativa. A primeira refere-se à disponibilidade de recursos para realizar investimentos, assegurar a continuidade das políticas em andamento e introduzir novas políticas públicas. A segunda diz respeito à disponibilidade de quadros executivos, ao estilo de gestão e aos limites impostos à ação administrativa.

Ainda Sobre o conceito de governança, Strom e Müller (1999 apud DALLABRIDA e ZIMERMANN, 2009, p.12) o definem como, “processos de interação entre atores estratégicos.” Complementam Dallabrida e Zimmermann, (2009, p. 12), que esses atores estratégicos ou relevantes são os que contam com recursos de poder suficiente para impedir ou perturbar o funcionamento das regras ou procedimentos de tomada de decisão e de solução de conflitos coletivos. Neste sentido, subentende-se, segundo os mesmos, que “são atores com poder de veto sobre uma determinada política”. Em uma definição mais contundente, Milani & Solinís (2002 apud DALLABRIDA e ZIMERMANN, 2009) afirmam que o termo governança pode ser definido, genericamente, como um processo complexo de tomada de decisão que antecipa e ultrapassa o governo.



Contudo, percebe-se que desenvolvimento e governança, são processos complexos que, de certa forma, se complementam ou são interdependentes, uma vez que para gerir e manter um processo de desenvolvimento em expansão contínua, faz-se necessário um sistema de governança eficaz e eficiente.

## **2.1 Desenvolvimentos local e regional**

A partir do contexto mencionado na seção anterior, neste tópico uma reflexão será feita sobre os conceitos de desenvolvimento local e regional.

Para Paula (2004) o “local” pode ser definido como qualquer porção territorial que se distingue a partir de determinados elementos de identidade.

Ele ainda afirma que o protagonismo local é o fenômeno pelo qual os agentes locais se reconhecem como sujeitos do seu próprio destino, tornando-se atores sociais. As pessoas se reconhecem como parte fundamental do processo. Logo, trata-se de um processo de “empoderamento” (*empowerment*), de ampliação da esfera pública, de transformação nas relações entre sociedade, mercado e Estado (PAULA, 2004). Portanto, segundo ele, pode-se afirmar que todo desenvolvimento é local porque ocorre em algum território.

No entanto, segundo Paula (2004, p. 76), o desenvolvimento local trata

[...] da busca pela afirmação de uma identidade, de elementos distintivos, de uma reputação própria, de características singulares que diferenciem o local dentro do universo da globalização. Um esforço que parte da descoberta, do reconhecimento e da valorização dos ativos locais, quer dizer, das potencialidades, vocações, oportunidades, vantagens comparativas e competitivas de cada território.

Em sua exposição, Paula (2004, p. 78) atenta para os meios possíveis de indução ao processo de desenvolvimento local, afirmando que “podemos até induzir um processo de desenvolvimento de modo exógeno, mas só podemos realizá-lo de modo endógeno”, ou seja, é possível aderir a um projeto de desenvolvimento que foi planejado externo ao local, ou seja, de fora para dentro, porém, para que o mesmo seja realizado, é indispensável a adesão e participação das pessoas que residem no local. É importante, no entanto, que essas pessoas se apoderem do processo como se fossem idealizadoras do mesmo, como se fosse um produto construído endogenamente, ou seja, de dentro para fora.

Nesse sentido, salienta o autor que

A combinação entre esses fatores, as heranças culturais, o ritmo das mudanças, as dificuldades e obstáculos a serem enfrentados, o entusiasmo e a adesão dos agentes locais vai variar, definindo uma configuração única, singular, inimitável. Essa é outra razão pela qual podemos afirmar que todo desenvolvimento é local, pois depende da relação entre múltiplos determinantes que não podem ser replicados ou reproduzidos em outra circunstância. (PAULA 2004, p. 80)

De acordo com Albagli (2004, p.49) no que tange à ideia de região:

Os geógrafos tendem tradicionalmente a reservar o termo região às entidades espaciais de escala média ou intermediária: o regional é alguma parte entre o continental e o nacional, ou entre o nacional e o local. O termo usualmente designa uma área geográfica com certas características homogêneas ou comuns que a distinguem de áreas adjacentes ou de outras regiões. A região é também frequentemente utilizada como unidade político-administrativa.

Albagli (2004, p. 50) faz referência à origem do termo região que vem do latim *regere*, situado em um momento histórico (Império Romano) em que se impõe “a relação entre a centralização do poder em um local e a extensão dele sobre uma área de grande diversidade social, cultural e espacial”. Ele completa definindo região como sendo geralmente entendida como uma unidade de análise mais ampla (e mais diversa internamente) do que uma determinada área ou localidade.

Dallabrida (2010) faz referência à teses de alguns autores, que afirmam que o desenvolvimento regional depende da articulação do Estado nacional e da própria Região, com seus atores sociais, econômicos e institucionais. Contudo, segundo o autor, é necessário intermediar relações com atores mais poderosos que normalmente são externos ao território. Processo este que se dá através da reestruturação e legitimação das relações organizacionais e interinstitucionais, bem como criação e reforço de redes intergovernamentais e redes público-privadas, constituindo, no entanto, meios pelos quais as relações são consolidadas e legitimadas, propiciando um ambiente interessante ou atrativo para apoiadores e investidores externos. Neste contexto, o autor conclui dando ênfase à importância do papel das instituições locais e sua ação conjunta com o Estado, assumindo o papel de mediadoras dos impactos da globalização econômica.

Amin (2008, p. 362 apud DALLABRIDA, 2010, p. 171) é um dos muitos autores que defendem uma política regional multiescalar. Para ele,

Não há nenhum território regional definível para governar. A implicância é que se necessita de um marco político regional alternativo, que considere as regiões como parte de um conjunto mais amplo de conexões econômicas e de obrigações institucionais.

O autor ainda ressalta duas importantes consequências. “Uma delas é que a iniciativa local tem que considerar estas conexões e obrigações [ou regulações] mais amplas. A outra é que não pode haver uma divisão simples de responsabilidades entre as instituições nacionais e regionais”. De acordo com Dallabrida (2010), Amin conclui que, para a revitalização da economia efetiva do local, é necessário uma política multiescalar em que as regiões se encarreguem de distintas áreas da vida nacional e que por sua vez o Estado selecione oportunidades para elas, reforçando estratégias de baixo para cima e regulando a competitividade internacional.

Portanto, diante do que foi exposto, é perceptível que tanto o desenvolvimento local quanto o desenvolvimento regional partem do princípio de que deve haver um empoderamento dos agentes locais com vistas a alcançar apoio dos diversos setores da sociedade e até mesmo incentivos de órgãos reguladores nacionais e internacionais como é o caso, principalmente, do desenvolvimento regional que incorpora uma dimensão mais ampla e mais complexa, compreendendo, portanto, maior fluxo de conflitos e demandas a serem solucionados, culminando necessariamente na ação de um número maior de agentes envolvidos para promover ações e políticas que impulsionem o desenvolvimento do território.

## **2.2. Governança e Desenvolvimento Territorial**

Dallabrida (2010) afirma que, no que tange à questão do papel do Estado no processo de desenvolvimento territorial, o assunto já tem pautado muitos debates, com diferentes posicionamentos. Visões liberais e neoliberais defendem a retirada do Estado do âmbito econômico, propondo que a economia seja regulada segundo as leis do livre mercado, a ponto de alguns autores chegarem a decretar o fim do Estado-Nação.

Peck (2005 apud DALLABRIDA e ZIMERMANN, 2009) chama atenção sobre a interferência externa na governança local ou territorial. De acordo com o mesmo, esta situação remete a considerar três implicações. Primeira, processos operam em todas as escalas, em vez de serem confinados a uma única. Segunda, os procedimentos das elites urbanas locais refletem e reproduzem as regras das hierarquias extra-locais. Em terceiro lugar, deve ser igualmente reconhecido que, institucionalmente, existem limites à política local, pelo menos no atual contexto de neoliberalização profunda.

O autor ainda questiona a contradição acerca dos processos de descentralização, que, apesar de desejáveis, fragilizam a possibilidade de decisões do tipo macro, visto que os atores locais detêm maiores possibilidades de controle das decisões. No entanto, geralmente são mais despreparados e mais suscetíveis às pressões dos atores com maior poder político e econômico. Muitas vezes, isso implica em um retrocesso nas práticas democráticas nas tomadas de decisões, prevalecendo as práticas autocráticas, antidemocráticas e a ação de autoritários modos de governança. “Estas implicações reforçam mais ainda a necessidade de requalificar o papel do Estado Nacional, rejeitando veementemente a premissa neoliberal de encolhimento do mesmo”. (DALLABRIDA; ZIMMERMAN, 2009, p. 10).

Boisier (1998 apud DALLABRIDA 2010) em algumas de suas obras ressalta sobre o papel do Estado nos processos de desenvolvimento territorial. Numa delas, como ressalta Dallabrida (2010), Boisier reafirma que a visão de desenvolvimento que nos é imposta, por exemplo, pela Organização Mundial do Comércio e Fundo Monetário Internacional, segundo o modelo neoliberal, é estreita e ideologizada.

Relembrando discussões que fez em outras obras, destaca a importância da articulação Estado-Região. Afirmo Boisier (1998 apud DALLABRIDA, 2010, p. 172) que:

[...] o desenvolvimento regional, seja no nível de regiões específicas, seja no nível do sistema nacional de regiões, depende criticamente da articulação entre dois atores institucionais: o Estado nacional e a própria Região. Em outras palavras: não há desenvolvimento sustentável para uma região se não é no marco de uma política nacional de desenvolvimento regional e esta carece de toda a viabilidade se não se apóia nas capacidades endógenas das regiões e se não mostra congruência com a política econômica geral.

Paula (2004, p.79) defende que “o desenvolvimento do território depende da construção e multiplicação de redes de atores locais, redes de cidadãos, redes de protagonistas das mudanças políticas, econômicas e sociais.” De acordo com o mesmo, as redes locais devem buscar agregar diversos atores com relevância importante para o planejamento e a gestão do desenvolvimento territorial: fala-se, portanto de empresários, líderes comunitários, líderes das organizações da sociedade civil; representantes políticos em todos os níveis, representantes de instituições públicas e privadas que interferem nas políticas de desenvolvimento (agências de fomento, bancos, órgãos públicos, etc.).

Dallabrida e Zimmermann (2009, p. 10) afirmam que

Assumir a gestão do desenvolvimento a partir de estruturas de governança territorial tem uma relação direta com a ampliação da prática democrática, não só na sua dimensão representativa, mas também, a democracia participativa – ou deliberativa como alguns autores preferem chamá-la.

A afirmação do autor deixa claro que gerir o processo de desenvolvimento exige uma ação conjunta de diversos atores sociais e, para tanto, deve-se promover um ambiente de amplo diálogo e participação com o fortalecimento e prática de uma democracia transparente e plena.

Ainda segundo Dallabrida (2010), o termo gestão territorial é utilizado para referir-se aos diferentes processos de tomada de decisão dos atores sociais, econômicos e institucionais de um determinado âmbito espacial, sobre a apropriação e uso dos territórios. Segundo o autor, em geral estes processos resultam na definição sobre as estratégias de desenvolvimento. Complementarmente, o mesmo afirma que o desenvolvimento territorial precisaria ser entendido como um processo de mudança estrutural empreendido por uma sociedade organizada territorialmente, sustentado na potencialização dos capitais e recursos (materiais e imateriais) existentes no local, com vistas à dinamização econômica e à melhoria da qualidade de vida de sua população (DALLABRIDA 2007; 2009 apud DALLABRIDA, 2010, p. 169).

Pires, Müller e Verdi (2006 apud DALLABRIDA, 2010) fazem referência à regulação social- territorial, ao mencionarem a possibilidade da regulação. Segundo a posição dos autores, dessa forma,

O desenvolvimento territorial seria o resultado de uma ação coletiva intencional de caráter local, um modo de regulação territorial; portanto, uma ação associada a uma cultura, a um plano e instituições locais, tendo em vista arranjos de regulação e uma prática social. O território produtivo resultaria de uma construção dos atores organizados para atingir uma meta, entendido como um recurso específico e o principal ator do desenvolvimento local e regional. (PIRES, MÜLLER E VERDI, 2006 apud DALLABRIDA, 2010, p. 168-169).

Contudo, percebe-se que o desenvolvimento territorial é resultado de um processo de governança efetivo, com atuação conjunta de toda sociedade, bem como adoção de arranjos institucionais, adequação e cumprimento das regras que coordenam as relações tanto internas quanto externas ao território, visto que tal comportamento implicará ou não na obtenção de apoios e investimentos externos ao território, que são essenciais para promover ações capazes de viabilizar o desenvolvimento do mesmo. Com esse propósito é que se busca constituir os consórcios intermunicipais.

Concordando com a afirmação de Paula (2004) de que, todo desenvolvimento é local, entende-se que, a utilização dos termos desenvolvimento local, regional ou territorial são meros conceitos, com finalidade de diferenciar, questões como dimensão geográfica, densidade demográfica, diversidade e complexidade de conflitos a serem solucionados, e quantidade e relevância dos atores envolvidos.

### 3. FATORES QUE VIABILIZAM A FORMAÇÃO DE CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS

A constituição de consórcios públicos se dá devido à necessidade de suprir demandas comuns aos entes federados, pois os mesmos, por si só, não detêm recursos suficientes para sua realização. Portanto, há sempre uma motivação concreta em que a cooperação entre os entes federados é necessária para melhor atender determinada demanda, uma vez que sua resolução exige meios complexos e a solução envolve múltiplos esforços e comprometimento de vários atores e articulação permanente entre eles. (BATISTA, 2011, p. 29)

Com base em argumentos de Batista (2011, pp. 47-49) foram listados alguns dos fatores que contribuem para a formação dos consórcios intermunicipais, com destaque para:

- Vontade de cada um dos entes federados envolvidos
- Respeito à autonomia e competências constitucionais
- Definição clara dos objetivos - protocolo de intenções
- Interesses comuns dos entes federados
- Desejo de cooperação e o consenso
- Articulação política favorável, não conflituosa
- Acordo final que atenda aos interesses de todos os envolvidos
- Respeitos as leis e regulamentos acordados
- Planejamento e orçamento adequado

A partir da análise dos itens listados, verifica-se que a vontade dos atores envolvidos no que tange à resolução de problemas comuns a mais de um ente federado, é fator determinante para que ocorra a gestão de políticas públicas de forma consorciada. Porém, apenas sua formação não garante êxito nas ações nem tão pouco a resolução de problemas de modo imediato, haja vista que a concretização satisfatória de políticas públicas locais ou regionais, sobretudo, resulta de um conjunto de procedimentos, sendo fortalecidas amplamente quando há diálogo com a sociedade civil e relação harmônica entre os envolvidos.

Outro fator listado que merece atenção são as articulações políticas favoráveis, não conflituosas principalmente no Brasil, onde as relações políticas são bastante instáveis, na maioria das vezes decisões que deveriam ser tomadas em benefício da coletividade são negligenciadas para atender interesses pessoais, o individual se sobrepondo ao coletivo, essa pratica é comum principalmente nos municípios pequenos, onde o predomínio do clientelismo ainda é bastante acentuado.

Além desses, o respeito às leis e regulamentos acordados entre as partes, também tem importância relevante, pois, proporciona segurança e confiança aos envolvidos no pacto, dando legitimidade ao processo e favorecendo a adesão de colaboradores e investidores externos ao local; e o planejamento e orçamento adequados das ações, o que influencia diretamente na formação do consórcio, sendo determinante para o resultado final do acordo, pois, a partir desses fatores, é que as ações vão ser direcionadas e executadas.

A seguir se fará referência ao Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Recôncavo da Bahia (CIRB), que tem como objetivo criar subsídios para promover ações direcionadas ao desenvolvimento região do Recôncavo Baiano.

#### 4. O CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO DO RECÔNCAVO DA BAHIA (CIRB) – BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO

O governo da Bahia tem reunido esforços através da Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia (SEPLAN) e a Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDUR), para estimular a criação e o desenvolvimento de consórcios intermunicipais, visando impulsionar de forma mais efetiva mecanismos direcionados ao desenvolvimento local do território do Estado da Bahia.

Assim, tanto a SEPLAN quanto a SEDUR têm a responsabilidade de orientar a formação desses novos modelos de gestão, apresentando-se os seguintes consórcios inseridos ou regulados dentro das ações do Governo da Bahia, a saber:

CONSTESF- Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Território do Sertão do São Francisco; CDS DE IRECÊ - Consórcio Público de Desenvolvimento Sustentável do Território de Irecê; CDS PORTAL DO SERTÃO - Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Território Portal do Sertão; CONSISAL - Consórcio Público de Desenvolvimento Sustentável do Território do Sisal; CDS SENHOR DO BONFIM - Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Território Piemonte Norte do Itapicuru; Consórcio Portal do Sertão; CDS DO SERTÃO BAIANO - Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Território do Sertão Baiano; Consórcio do Vale do Jiquiriçá; CICC - Consórcio Intermunicipal Costa dos Coqueiros; Consórcio do Litoral Norte e Agreste Baiano; Consórcio Sertão Produtivo; CIVARP – Consórcio Intermunicipal Vale do Rio Pardo; CIAPRA - Consórcio Intermunicipal da APA do Pratigi; CISS - Consórcio Intermunicipal de

Saúde do Sudoeste da Bahia; Consórcio Bacia do Rio Corrente; CIMURC- Consórcio Intermunicipal dos Municípios do Vale do Rio das Contas.

No entanto, com base em todo referencial teórico sobre consórcios intermunicipais visto nesta monografia, neste tópico uma breve contextualização sobre o Consórcio Intermunicipal do Recôncavo da Bahia. Neste sentido, depoimentos foram utilizados de representantes dos municípios que integram o CIRB, a saber: Sr. Antônio Magno de Souza Filho, Sra. Elisabeth Ferraz, Sr. Sílvio Ataliba, Sr. Alex Sandro Aleluia de Brito, Sr. Orlando Peixoto Filho e Sr. Francisco Ferreira. Tais depoimentos, face à dificuldade em levantar informações e dados específicos do desempenho do CIRB, foram retirados do blog Flickr: cirb.

Segundo o Sr. Antônio Magno de Souza Filho, Prefeito de Vera Cruz, cidade situada na região do Recôncavo da Bahia e Presidente do CIRB, Consórcio Intermunicipal de Organização, Modernização e Desenvolvimento Sustentável do Recôncavo Baiano, quando o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva sancionou, no dia 06 de abril de 2005, a Lei nº 11.107, que regulamenta os Consórcios Públicos em todo o País, o movimento municipalista alcançou a sua maior vitória dos últimos anos.

O mesmo salienta o fato do mecanismo de gestão - no caso consórcio público intermunicipal - já ser utilizado há mais de 15 anos em alguns municípios (especialmente na área da saúde), porém, ressalta que a “ausência de uma lei específica impedia que, em boa parte dos casos, a atuação conjunta atingisse os níveis de eficácia esperados.” Ele completa, dizendo que a nova lei possibilita a criação de mecanismos e instrumentos de coordenação, cooperação e pactuação entre a União, os estados e os municípios.

Os Consórcios Intermunicipais surgiram com a possibilidade concreta de redistribuição de tarefas e responsabilidades entre os níveis governamentais, além de serem uma saída criativa para os municípios enfrentarem a crise, racionalizando e economizando recursos.” (Antônio Magno de Souza Filho, Blog Flickr)

O CIRB, criado no dia 08 de abril de 2005, foi um dos primeiros consórcios públicos do Brasil já nos moldes da nova Lei. Ainda leva o título de ser o primeiro e o único, até então, a promover, de forma integrada, a geração de emprego e renda através do desenvolvimento de ações voltadas para o turismo e a cultura da região.

Em fase de reativação, o CIRB criou Câmaras Técnicas que buscam parcerias com o objetivo de fortalecer as atividades em grupo. “Estamos trabalhando a coletividade”, criando uma estrutura funcional que dará suporte para que as ações propostas sejam apresentadas pelo grupo, sem tirar a individualidade de cada município, respeitando as suas necessidades, mas



buscando o desenvolvimento do “todo” em vez do “uno”, declarou a Diretora de Projetos, do CIRB, Elisabeth Ferraz.

Para ela, o Consórcio dá maior visibilidade e chama a atenção de quem quer investir na Região. É o caso da JICA, Agência de Cooperação do Governo Japonês que tem interesse em intercâmbio para cooperação técnica com a região do Recôncavo.

O CIRB veio para servir de modelo para os demais municípios brasileiros, dando ênfase à área de administração pública e gestão integrada. Para os Municípios do Recôncavo é importante somar nesta hora, buscando o crescimento regional de forma organizada, (Presidente da Associação dos Municípios do Recôncavo Baiano, AMURB, Prefeito de Maragojipe, Sílvia Ataliba, Blog Flickr).

Outra área de destaque é a da Câmara Técnica de Turismo e Cultura, que tem no Projeto Caminhos do Recôncavo a consolidação do turismo sustentável. Segundo o Prefeito de São Félix, Alex Sandro Aleluia de Brito, em recente evento nacional foi apresentada a intenção de ter a Casa do Patrimônio. Para ele,

As Casas do Patrimônio constituem-se, essencialmente, em um projeto pedagógico e de educação patrimonial. A proposta se fundamenta na necessidade de estabelecer novas formas de relacionamento do Iphan com a sociedade e com o poder público. É o primeiro passo para transformar as representações regionais, escritórios técnicos do Iphan e instituições da sociedade civil em pólos de referência. Visando qualificar e atender a população residente, estudantes, professores e turistas, trabalha em uma perspectiva de diálogo e reflexão, no sentido de propiciar a participação para uma construção coletiva dessa nova postura institucional. (Blog Flickr).

O então Prefeito de Cruz das Almas, Orlando Peixoto Filho, enfatizou que:

Pode-se constatar que há busca por um diferencial no turismo, especialmente nos roteiros rurais, culturais e gastronômicos, e é esse o forte da nossa região. Muitas rodadas de negócios acontecerão e em breve teremos mais turistas na região, pois algumas operadoras de turismo estarão comercializando nossos roteiros. (Blog Flickr).

Segundo o Vice-Presidente do CIRB, Prefeito de São Felipe, Francisco Ferreira, em nações consideradas desenvolvidas, atividades e serviços de maior abrangência, como segurança pública, saúde, educação e até transporte público são atribuições de competência regional. “O trabalho coletivo vai nos proporcionar maior visibilidade política e garantir o fortalecimento da nossa Região”.

O CIRB foi instituído em 2005, com a participação de 28 cidades, o Consórcio tem o intuito de promover o fortalecimento e o desenvolvimento dos municípios que integram o Recôncavo, para fins de buscar investimentos, além de angariar recursos das esferas de governo estadual e federal. Sua formação atual, de acordo com dados da SEPLAN- BA

compreende os seguintes municípios: Vera Cruz, Itaparica, Salinas da Margarida, Nazaré, Aratuípe, Jaguaripe, Muniz Ferreira, Santo Antônio de Jesus, Dom Macedo Costa, São Miguel das Matas, São Felipe, São Félix, Conceição do Almeida, Cruz das Almas, Governador Mangabeira, Castro Alves, Saubara, Cachoeira, Santo Amaro, Sapeaçu, Santa Terezinha, São Sebastião do Passé, Muritiba, Amargosa, Cabaceiras do Paraguaçu, Varzedo, São Francisco do Conde e Maragojipe.

Salienta-se, portanto, que apesar do CIRB estar regulamentado pela Lei dos Consórcios Públicos, encontrando-se consolidado juridicamente, constata-se que o mesmo não atende aos princípios constitucionais previstos como, por exemplo, o princípio da publicidade e transparência das ações públicas, fato comprovado pela autora ao buscar informações referentes ao objeto desta monografia, com relação à efetiva ação do CIRB em prol do Recôncavo da Bahia.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Conforme propósito explicitado na introdução desta monografia, revisou-se parte da literatura sobre o tema consórcios públicos intermunicipais, percebendo-se que as diferentes formas de articulação interinstitucional revelam condições de desempenhar relevante papel no processo de desenvolvimento local ou regional, atuando como ferramentas de comunicação e gestão entre os entes da Federação, constituindo instrumentos de promoção e gestão de políticas públicas, adaptados ao modelo gerencial de governança territorial, de modo a equacionar conflitos e reduzir a distância entre Estado, mercado e sociedade.

Contemplou-se com maior destaque os consórcios públicos, pois a forma de atuação e as diretrizes que são impostas para sua formação dão maior legitimidade a articulação interinstitucional, bem como se configura como um modelo mais atraente para a administração pública, pois o mesmo atende aos princípios constitucionais que regem a administração pública - legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, propiciando assim, maior segurança e exigindo maior responsabilidade dos envolvidos no processo.

Dentro deste contexto, os consórcios se apresentam como importante instrumento de gestão para os desenvolvimentos local e regional. Seu êxito depende da integração e participação conjunta de diversos atores dentre os quais se destacam os governantes, entidades particulares e sociedade civil. Portanto subentende-se que o consórcio público não é um

modelo de governança, e sim, um instrumento de gestão que exige um determinado grau de governança efetivo e legítimo para sua formação e êxito.

No texto destacou-se também, o que vem a ser desenvolvimento e governança e como o processo de governança interfere nos desenvolvimentos local e regional, ficando claro que uma boa governança é essencial para desenvolver qualquer ação articulada conjuntamente em um território e sua legitimidade favorece de forma decisiva na alocação de recursos e na agregação de novos parceiros para promover políticas públicas que impulsionem o desenvolvimento do território em questão.

Percebeu-se também, que municípios com número elevado de população têm tendência maior em se consorciarem, visto que as demandas são maiores. Portanto, as dificuldades na resolução e atendimento aos anseios da população, de forma individual, se tornam praticamente impossíveis. Porém deve-se verificar se esse quantitativo tem realmente influenciado na melhoria de vida da população, ou se são apenas, instancias criadas sem desempenhar ações concretas.

No entanto, de acordo com Dallabrida e Zimmermann (2009), a cooperação intermunicipal destinada a atender a demanda dos desenvolvimentos local e regional, ainda é incipiente frente aos problemas que o modelo globalizante produziu, bem como são insignificantes as relações de integração entre as diferentes institucionalidades voltadas à gestão do desenvolvimento.

Nota-se que democracia e participação no processo de desenvolvimento local e regional no Brasil são paradigmas a serem construídos, pois a sociedade brasileira vem de uma cultura em que se supõe que as políticas devem ser desenvolvidas e promovidas de cima para baixo, o que dificulta ainda mais o processo de empoderamento das sociedades local e regional frente ao processo de desenvolvimento.

Registra-se, ainda, a dificuldade encontrada por esta autora para levantar informações e dados específicos quanto à criação, funcionamento, desempenho e desenvolvimento do CIRB, inclusive com diversos contatos realizados com a direção do consórcio sem retorno e sem acesso ao que foi solicitado. O que nos leva a questionar a efetividade de suas ações.

Para o desenvolvimento de futuros estudos sobre o relevante tema desta monografia é fundamental a consciência dos membros e gestores do CIRB em relação importância das ações articuladas nesta esfera de cooperação para o desenvolvimento dos municípios do Recôncavo Baiano, e principalmente para sua população, que deve ter acesso a informações e dados relativos às ações desenvolvidas pelos gestores, uma vez que a população é a parte mais

interessada e diretamente beneficiada ou não por tais políticas, o que exige, além da consciência dos gestores, a transparência da gestão.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Incrementalismo, Negociação e Accountability: Análise das Reformas Fiscais no Brasil 1. In: **O Estado Numa Era de Reformas: Os Anos FHC - Parte 2**. Brasília: MP, SEGES, p. 57-102, 2002.

ALBAGLI, Sarita. Território e Territorialidade. In: LAGES, Vinícius; BRAGA, Christiano; MORELLI, Gustavo (Org.). **Territórios em movimento: cultura e identidade como estratégia de inserção competitiva**. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Brasília, DF; SEBRAE, 2004, pp. 23-69.

BATISTA, Sinoel. **Guia de Consórcios Públicos: O papel dos dirigentes municipais e regionais na criação e gestão dos consórcios públicos**. Vol. 2. Brasília, DF: Caixa Econômica Federal, 2011.

BOBBIO, Noberto. **Dicionário de política**. Vol. 2. 13 ed. Brasília: Universal de Brasília, 2010.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil: Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 67/2010**. – Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2011.

CRUZ, Maria do Carmo M. Toledo. Cooperação intermunicipal: a experiência paulista como instrumento para o desenvolvimento local. In: DOWBOR, Ladislau; POCHMANN, Marcio (Org.). **Políticas para o desenvolvimento local**. São Paulo: Perseu Abramo, 2008.

DALLABRIDA, Valdir R. (Org.). **Governança territorial e desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais**. Rio de Janeiro: Garamond, 2011.

DALLABRIDA, Valdir R. Desenvolvimento e Governança territorial: um ensaio preliminar sobre a necessidade da regulação no processo de gestão do desenvolvimento. In: **REDES**. Santa Cruz do Sul, v. 15, n. 3, p. 165-186, set.- dez. 2010.

DALLABRIDA, Valdir Roque; ZIMERMANN, Viro José. Descentralização na gestão pública e estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento: o papel dos consórcios intermunicipais. In: **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**. Taubaté, v. 5, n. 3, p. 3-28, set.- dez. 2009.

DIEGUEZ, Rodrigo Chaloub. Consórcios Intermunicipais em foco: Debate conceitual e construção de quadro metodológico para análise política e institucional. **Cadernos do Desenvolvimento**. Rio de Janeiro, v. 6, n. 9, jul.- dez. 2011.

DOWBOR, Ladislau; POCHMANN, Marcio (Org.). **Políticas para o desenvolvimento local**. São Paulo: Perseu Abramo, 2008.

**Flickr: cirb** - <[www.flickr.com/people/cirb](http://www.flickr.com/people/cirb)>. Acesso em 03 Fev 2013.

IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2011**. Coordenação de população e Indicadores Sociais. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

IPEA. Situação atual e perspectivas do programa federal de apoio à gestão urbana municipal: Possibilidades de Avaliação de Política Pública. In: **Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília, v. 3, p. 689-711, 2010.

IPEA. Participação, Cooperação e Representação: Novas Configurações do Estado - cooperação federativa: a formação de consórcios públicos no Brasil. In: **Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília: IPEA, v. 3, p. 270, 2010.

LIMA e SOUSA, Antônia Jesuíta de; Patrícia de. Participação e gestão local: pontuando reflexões sobre a experiência de orçamento participativo em Teresina/PI. **Textos & Contextos**. Porto Alegre, v. 9, n. 1, jan./jun. 2010.

MALMEGRIN, Maria Leonídia. **Redes públicas de cooperação local**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; Brasília: CAPES : UAB, p. 140, 2010.

PAULA. Juarez de. Territórios, Redes e Desenvolvimento. In: LAGES, Vinícius; BRAGA, Christiano; MORELLI, Gustavo (Org.). **Territórios em movimento: cultura e identidade como estratégia de inserção competitiva**. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Brasília, DF; SEBRAE, 2004, p. 71-84.

RUA, Maria das Graças. Desafios da administração pública brasileira: governança, autonomia, neutralidade. **Revista do Serviço Público**. Ano 48, n. 3, set - dez 1997.

SEBRAE. A Mobilização dos Territórios para o Desenvolvimento – Novas Dinâmicas de Inclusão. In: LAGES, Vinícius; BRAGA, Christiano; MORELLI, Gustavo (Org.). **Territórios em movimento: cultura e identidade como estratégia de inserção competitiva**. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Brasília, DF; SEBRAE, 2004, p. 279-299.

SIMÕES, Polyana A. **Otimização do potencial turístico do Vale do Jiquiriçá através da aplicação do modelo de Cluster**. 2006. (FALTA QUANTIDADE PÁGINAS- 201) Dissertação de Mestrado - Universidade Salvador – UNIFACS, Salvador.