



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA



RICARDO BAHIA RIOS

**CONSORCIAMENTO INTERMUNICIPAL NO BRASIL: EXPERIÊNCIAS DE
COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO NO TERRITÓRIO DO VALE DO
JIQUIRIÇÁ (BA)**

Salvador/BA

2015

RICARDO BAHIA RIOS

CONSORCIAMENTO INTERMUNICIPAL NO BRASIL: EXPERIÊNCIAS DE
COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO NO TERRITÓRIO DO VALE DO
JIQUIRIÇÁ (BA)

Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal da Bahia como requisito para obtenção do título de Doutor em Geografia.

Orientador: Prof. Dr. Sylvio Bandeira de Mello e Silva

Salvador
2015

Ficha catalográfica elaborada pela
Biblioteca do Instituto de Geociências - UFBA

R586 Rios, Ricardo Bahia
Consortiamento intermunicipal no Brasil : experiências de
cooperação e desenvolvimento no território do Vale do Jiquiriçá
(BA) / Ricardo Bahia Rios.- Salvador, 2015.
283 f. : il. Color.

Orientador: Prof. Dr. Sylvio Carlos Bandeira de Mello e Silva

Tese (Doutorado) – Universidade Federal da Bahia. Instituto de
Geociências, 2015.

1. Geografia política - Jequiçá (BA). 2. Consórcios públicos. 3.
Descentralização na administração pública. I. Silva, Sylvio Carlos
Bandeira de Mello e. II. Universidade Federal da Bahia. Instituto de
Geociências. III. Título.

CDU: 911.3:32



UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

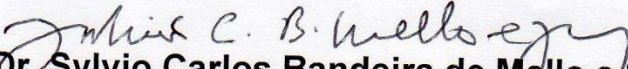



TERMO DE APROVAÇÃO


CONSORCIAMENTO INTERMUNICIPAL NO BRASIL: EXPERIÊNCIAS DE COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO NO TERRITÓRIO DO VALE DO JIQUIRIÇÁ (BA).

RICARDO BAHIA RIOS

BANCA EXAMINADORA


Dr. Sylvio Carlos Bandeira de Mello e Silva
Doutor em Geografia
Programa de Pós-Graduação em Geografia (UFBA)


Dr. Antonio Angelo Martins da Fonseca
Doutor em Geografia
Programa de Pós-Graduação em Geografia (UFBA)


Dra. Laila Nazem Mourad
Doutor em Arquitetura e Urbanismo
Desenvolvimento Municipal (UCSal)


Dra. Rosali Braga Fernandes
Doutora em Geografia Humana
Departamento de Ciências Humanas (UNEB)


Dr. José Mario Brasiliense Carneiro
Doutor em Administração
Escola de Cidadania e Gestão Pública

Aprovada em Sessão Pública de 21/10/2015.

*Hoje eu acordei com medo mas não chorei
Nem reclamei abrigo
Do escuro eu via um infinito sem presente
Passado ou futuro
Senti um abraço forte, já não era medo
Era uma coisa sua que ficou em mim,
De repente a gente vê que perdeu
Ou está perdendo alguma coisa
Morna e ingênua
Que vai ficando no caminho
Que é escuro e frio mas também bonito
Porque é iluminado
Pela beleza do que aconteceu
Há minutos atrás*

Poema. Cazuzza

A minha vó dona Eunice da Silva Bahia (*in memoriam*) por todo amor e carinho. Ao seu lado
nunca tive medo.

AGRADECIMENTOS

O momento tão esperado é o agradecimento, pois essa parte significa que conseguimos vencer e que chegamos ao fim de um ciclo e o recomeço de outro. Obrigado!

Não como clichê, mas como testemunho da minha fé, agradeço a Deus, Jesus Cristo, a Nossa Senhora e a Padre Romão Cicero, pois quando me faltava força e inspiração para escrever esta tese sempre os recorriam em orações para iluminar os meus pensamentos, muito obrigado!

Foram quatro anos de muito estudo e dedicação destinados a um sonho, o de ser Doutor em Geografia. Sei que ainda tenho um longo caminho até atingir o mérito de ser um “Doutor”, todavia os primeiros passos já estão sendo consolidados. A trajetória é longa, mas a disposição é e será sempre presente. Por isso agradeço a todos que acreditam/acreditaram em mim.

Agradeço a minha esposa Kássia Aguiar Norberto Rios, pelo carinho dedicação, estímulo e por estar sempre ao meu lado em todos os momentos da vida. Nas viagens, nos congressos, nos estudos, na tristeza e na alegria, nunca me faltou. Sorte minha ser casado com você! Agradeço pelas orientações, pelas leituras dos textos preliminares, pela revisão, nada como ser casado com uma excelente geógrafa. Obrigado pela dupla função!

A minha família ou as minhas famílias. Tive a sorte de ser abençoado por Deus, com pessoas especiais. Minha vó Eunice (*in memoriam*), minha mãe Sandra, ao meu pai João Rios (*in memoriam*). Aos meus tios(as), também responsáveis por minha educação, pelos ensinamentos, por me fazer um homem honesto e trabalhador. Lembro-me de todas e ricas contribuições dessa caminhada.

Ao meu sogro Norberto, minha sogra Valda e ao meu cunhado Junior pelo carinho, respeito estímulo e confiança que tem em mim, muito obrigado por encher minha vida de alegria e amor.

A minha segunda família: a especial e grandiosa família Reis por me adotar desde os tempos de escola e que ao passar de muitos anos vivenciei o crescimento e a chegada de novos membros, assim como o amor que nutrimos mutuamente nessa trajetória.

Ao meu grande mestre professor Sylvio Bandeira de Mello e Silva, pela oportunidade de estar ao seu lado, pelas orientações e por acreditar no meu potencial, pelos laços de carinho e respeito que nutrimos um pelo outro. Conviver com um grande geógrafo e homem, por mais de 10 anos é uma oportunidade única, levo muito do senhor em mim.

Ao professor Antônio Ângelo da Fonseca pelas inúmeras conversas e orientações no decorrer da pesquisa, de grande valia para o desenvolvimento da tese. Ao professor Nelson Baltrusis responsável pelas minhas primeiras reflexões no entendimento dos Consórcios Públicos Intermunicipais no estado da Bahia.

Ao professor José Mario Brasiliense Carneiro e as professoras Laila Nazem Mourad e Rosali Braga Fernandes pelas valiosas orientações e sugestões apontadas na ocasião da qualificação da Tese.

A Universidade Federal da Bahia e ao conjunto de professores de Geografia, onde fiz minha graduação, mestrado e doutorado. Grandes mestres. Aos meus amigos de graduação, ainda presentes em minha vida, todos vocês são especiais. Aos amigos do mestrado e doutorado.

Aos amigos presenteados pela vida acadêmica: Agripino Coelho Neto, Jussara Fraga Portugal e Ana Margarete Gomes, com vocês que aprendi a ser professor universitário na prática. Minha admiração e agradecimento pela amizade.

Aos meus alunos e amigos do Instituto Federal da Bahia, que me fazem acreditar que podemos fazer educação pública de qualidade nesse país. Aos amigos Nilton Santana, Plínio Falcão, Vitória Soares e Claudinei Leite.

Ao Instituto Federal da Bahia pela concessão da bolsa de estudo, em especial a Pró-Reitoria de Pesquisa, Pós-graduação e Inovação. A Direção Geral do Campus Salvador, a Diretoria de Ensino e o Departamento de Geografia pela sensibilidade em conceder o meu afastamento.

A Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia, as prefeituras do Vale do Jiquiriçá e a toda população do Vale do Jiquiriçá pelas inúmeras entrevistas, concessão de reportagem, documentos e pela paciência no atendimento das minhas demandas.

A todos o meu sincero obrigado!

RESUMO

Os Consórcios Públicos Intermunicipais (CPIMs) representam um importante arranjo institucional e espacial para o desenvolvimento territorial, principalmente para os municípios de pequeno e médio porte que possuem baixa arrecadação municipal. Sendo assim, é uma alternativa viável para que os consorciados possam superar algumas barreiras financeiras na execução de determinados projetos de interesses comuns. Essa forma de gestão consorciada corresponde a um grande desafio para as administrações municipais, principalmente como fator de mudança na mentalidade da gestão local/regional. No âmbito da investigação científica, as referências de estudos desses arranjos institucionais ainda carecem de maior participação no debate acadêmico, em especial no âmbito da ciência geográfica. O que revela a necessidade da construção de novas discussões geográficas, em diálogo com outras ciências, visando ao fortalecimento de questões teórico-metodológicas que auxiliem na compreensão da importância das ações cooperadas para a superação das disparidades e desigualdades regionais/municipais existentes no Brasil e, neste caso, no estado da Bahia. Desta forma, objetiva-se na presente pesquisa analisar o papel dos CPIMs no contexto da descentralização político-administrativa brasileira como importante instrumento de gestão territorial aplicado à superação das fragilidades do poder público municipal. Para tal, toma-se como recorte empírico analítico o território do Vale do Jiquiriçá- BA. Assim foi analisada a trajetória institucional de 22 anos de consorciamento existente no Vale, como forma de compreender os principais rebatimentos desta prática de cooperação intermunicipal em prol do desenvolvimento. Metodologicamente foi construído, inicialmente, um extenso quadro referencial, que possibilitou o entendimento dos consórcios públicos, principalmente pós-Constituição Federal de 1988. A fim de compreender as especificidades do modelo de consorciamento intermunicipal do Vale do Jiquiriçá, foi realizado um conjunto de entrevistas com os prefeitos envolvidos no consórcio e demais órgãos públicos ligados ao governo do estado da Bahia, etapa fundamental para a compreensão do papel do estado na política de fomento desses arranjos territoriais. Em suma, conclui-se que, em virtude das fragilidades financeiras em que se encontram boa parte dos municípios brasileiros, baianos, e em específico os que se encontram localizados no Vale do Jiquiriçá, os CPIMs acabam se constituindo em importantes instrumentos impulsionadores do desenvolvimento territorial. Ou seja, frente a esse cenário, uma alternativa viável à superação das fragilidades municipais e intrarregionais, todavia sempre adaptados e respeitando as carências e especificidades espaciais de cada território.

Palavras-Chave: Consórcio Público Intermunicipal. Território. Desenvolvimento. Descentralização. Brasil. Estado da Bahia. Vale do Jiquiriçá.

ABSTRACT

The Intermunicipal Public Consortia (CPIMs) represent an important institutional and spatial arrangement for territorial development, especially for small and medium-sized municipalities that have low municipal tax collection. It is therefore a viable alternative so that consortium participants can overcome some financial barriers in the implementation of certain projects of common interest. This form of consortium management represents a major challenge for municipal administrations, mainly as a factor of change in the mindset of local/regional management. In scientific research, references studies of these institutional arrangements still require further participation in the academic debate, particularly in the context of geographical science (This reveals the need to build new geographical discussions in dialogue with other sciences, in order to strengthen the theoretical and methodological issues that help in understanding the importance of cooperative actions to overcome the disparities and regional/municipal inequalities in Brazil, this case in the state of Bahia). Thus, the objective is to analyze in this study the role of CPIMs in the context of Brazilian political and administrative decentralization as an important land management tool applied to overcome the weaknesses of the municipal government. To do this, an analytical empirical cut of the territory is taken of Jiquiriçá Valley - BA. So it analyzed the institutional trajectory of 22 years of existing consortium in the Valley, in order to understand the main repercussions of this practice of intermunicipal cooperation for development. An extensive frame of reference was methodologically initially built, which allowed the understanding of public consortia, particularly post-1988 Federal Constitution. In order to understand the model specificities of the intermunicipal consortium Jiquiriçá Valley, a series of interviews was conducted with the mayors involved in the consortium and other public agencies linked to the Bahia state government, fundamental step toward the understanding of the state's role in fostering policy of those territorial arrangements. In short, it is concluded that, given the financial fragilities in which are found most of Brazilian and Bahia municipalities, and particularly those which are located in Jiquiriçá Valley, the CPIMs end up constituting important driving instruments of territorial development. Facing this scenario, it is considered a viable alternative to overcome municipal and intra-regional weaknesses, but always adapting and respecting the needs and spatial specificities of each territory.

Keywords: Public Intermunicipal Consortium; Territory; Development; Decentralization; Brazil; State of Bahia; Jiquiriçá Valley.

RESUMEN

Los Consorcios Públicos Intermunicipales (CPIMs) representan un importante acuerdo institucional y espacial para el desarrollo territorial, especialmente para los municipios pequeños y medianos que tienen baja recaudación de impuestos municipales. Por tanto, es una alternativa viable para que los consorciados puedan superar algunas de las barreras financieras en la ejecución de determinados proyectos de interés común. Esta forma de gestión del consorcio representa un gran desafío para las administraciones locales, principalmente como un factor de cambio en la mentalidad de gestión local/regional. En la investigación científica, referencias a estudios de estos arreglos institucionales aún requieren una mayor participación en el debate académico, particularmente en el contexto de la ciencia geográfica. Esto revela la necesidad de construir nuevas discusiones geográficas en el diálogo con otras ciencias, a fin de fortalecer los aspectos teóricos y metodológicos que ayudan a comprender la importancia de las acciones de cooperación para superar las disparidades y desigualdades regionales/municipales en Brasil y, en este caso, en el estado de Bahía. Por lo tanto, el objetivo en esta pesquisa es analizar el papel de CPIMs en el contexto de la descentralización política y administrativa de Brasil como una importante herramienta de gestión del territorio aplicada para superar las debilidades del gobierno municipal. Para ello, se toma como corte empírico analítico el territorio del Valle de Jiquiriçá-BA. Así que fue analizada la trayectoria institucional de 22 años de consorcio existente en el Valle, con el fin de comprender las principales repercusiones de esta práctica de la cooperación intermunicipal para el desarrollo. Metodológicamente se construyó inicialmente un amplio marco de referencia, lo que permitió la comprensión de consorcios públicos, en particular después de la Constitución Federal de 1988. Con el fin de entender las particularidades del modelo de consorcio intermunicipal Valle de Jiquiriçá, se llevó a cabo una serie de entrevistas con los alcaldes involucrados en el consorcio y otros organismos públicos vinculados con el gobierno del estado de Bahía, paso fundamental hacia la comprensión de la función del Estado en la política del fomento de los acuerdos territoriales. En resumen, se concluye que, dadas las fragilidades financieras en las que están la mayoría de los municipios en Bahía, y en particular los que se encuentran en el Valle de Jiquiriçá, los CPIMs terminan constituyendo instrumentos importantes motores del desarrollo regional. Es decir, frente a este escenario, es una alternativa viable para superar las debilidades municipales e intra-regionales, pero siempre adaptada y respetando las necesidades y especificidades espaciales de cada territorio.

Palabras-clave: Consorcio Intermunicipal Público; Territorio; Desarrollo; Descentralización; Brasil; Estado de Bahía; Valle de Jiquiriçá.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABES	Associação Brasileira de Engenharia Sanitária
BHRJ	Bacia hidrográfica do Rio Jiquiriçá
CADMI	Consórcio Administrativo Intermunicipal
CAR	Companhia de desenvolvimento e ação regional
CDSVJ	Consórcio de desenvolvimento sustentável do Vale do Jiquiriçá
CEO	Centros de Especialidades Odontológicas
CEF	Caixa Econômica Federal
CF	Constituição Federal
CICC	Consórcio Intermunicipal Costa dos Coqueiros
CIM	Consórcio Intermunicipal
CIMVJ	Consórcio Intermunicipal do Vale do Jiquiriçá
CIS	Consórcio intermunicipal de Saúde
CIVJ	Consórcio Intermunicipal do Vale do Jiquiriçá
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CODESSUL	Consórcios de Desenvolvimento do Sertão Central Sul
CONSISAL	Consórcio Público de Desenvolvimento Sustentável do Território Sisal
CP	Consórcio Público
CPIM	Consórcio Público Intermunicipal
CPSI	Consórcio Público de Saúde da Ibiapaba
CREA-BA	Conselho Regional de Engenharia e Agronomia da Bahia
CRES	Coordenadorias Regionais de Saúde
DPT	Diretoria de Planejamento Territorial
EC-19/98	Ementa Constitucional 19
EDUCAVALE	Fórum dos Secretários de Educação dos Municípios do Vale do Jiquiriçá
FGTS	Fundo de Garantia por tempo de serviço
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNASA	Fundação Nacional da Saúde
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
GT	Grupo de Trabalho
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IPVA	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
ITD	Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Qualquer Bem ou Direito

LCP	Lei dos Consórcios Públicos
LNAB	Litoral Norte e Agreste Baiano
LRF	Lei de responsabilidade fiscal
MEC	Mistério da Educação
MERCOVALE	Associação dos Municípios do Vale do Jiquiriçá
MDA	Ministério do Planejamento do Desenvolvimento Agrário
MUNIC	Pesquisa de Informações Básicas Municipais
NOB	Normas Operacionais Básicas
ONG	Organização não governamental
PAR	Plano de Ações Articuladas
PIB	Produto Interno Bruto
PMSB	Plano de Saneamento Básico Municipal
PT	Partido dos Trabalhadores
SDLR	Secretaria Estadual do Desenvolvimento Local e Regional do Ceará
SEDIR	Secretaria de desenvolvimento e integração regional
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEDUR	Secretaria de Desenvolvimento Urbano
SEMA	Secretaria do Meio Ambiente
SEPLAN	Secretaria do Planejamento da Bahia
SEPLAG/CE	Secretaria do Planejamento e Gestão do Ceará
SESAB	Secretaria da Saúde do Estado da Bahia
SUS	Sistema Único de Saúde
TCM/BA	Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia
UPB	União dos Municípios da Bahia

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 –	Território de Identidade do Vale do Jiquiriçá – Bahia	24
Figura 2 –	Síntese dos procedimentos metodológicos	29
Figura 3 –	Elementos endógenos relacionais da estrutura social para o fortalecimento do capital social, segundo Coleman	38
Figura 4 –	Período Republicano Federalista Brasileiro, 1889 – 2015.....	83
Figura 5 –	Modelo do processo de formação dos Consórcios Públicos Intermunicipais.....	122
Figura 6 –	Brasil: Municípios com Consórcios Público/Administrativo Intermunicipal – 2011.....	137
Figura 7 –	Brasil: Frequência dos Consórcios Intermunicipais – 2012.....	138
Figura 8 –	Síntese das principais diretrizes estratégicas para a formação e desenvolvimento dos consórcios públicos utilizadas pelo Estado da Bahia.....	159
Figura 9 –	Bahia: Municípios com consórcio público/administrativo intermunicipal, por área de atuação – 2011.....	167
Figura 10 –	Bahia: Municípios com participação em consórcio público/administrativo Intermunicipal – 2011.....	168
Figura 11 –	Bahia: Municípios com consórcio público e administrativo intermunicipal, MUNIC – 2011.....	169
Figura 12 –	Bahia: Consórcio Público Intermunicipal existentes na Bahia, SEPLAN – 2014	170
Figura 13 –	Vale do Jiquiriçá/Bahia: Quadro Físico natural (da esquerda para direita domínio do clima úmido e semiárido).....	176
Figura 14 –	Principais fluxos de ocupação territorial do Vale do Jiquiriçá/BA – Séc. XVIII – XX.....	178
Figura 15 –	Território do Vale do Jiquiriçá/BA: população absoluta, urbana e rural – 2010.....	184
Figura 16 –	Território do Vale do Jiquiriçá/BA: Produto Interno Bruto – 2011.....	186
Figura 17 –	Território do Vale do Jiquiriçá/BA: Rendimento médio mensal per capita dos domicílios particulares permanentes – 2010.....	187
Figura 18 –	Território do Vale do Jiquiriçá/BA: Rendimento médio mensal <i>per capita</i> dos domicílios particulares permanentes – Urbana – 2010.....	188
Figura 19 –	Território do Vale do Jiquiriçá/BA: Rendimento médio mensal <i>per capita</i> dos domicílios particulares permanentes – Rural – 2010.....	188
Figura 20 –	Território do Vale do Jiquiriçá/BA: Transferência de renda diretamente às famílias em condições de pobreza e extrema pobreza – Programa Bolsa Família, 2013.....	190
Figura 21 –	Território do Vale do Jiquiriçá/BA: Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM) – 2011.....	192
Figura 22 –	Território do Vale do Jiquiriçá/BA: Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) – 2013. Rede de ensino municipal – Séries finais do ensino fundamental.....	193
Figura 23 –	Território do Vale do Jiquiriçá/BA: Estrutura fundiária/Concentração da Terra – 2006.....	196

Figura 24 –	Acessibilidade ao Território do Vale do Jiquiriçá/BA – 2013.....	198
Figura 25 –	Território do Vale do Jiquiriçá/BA: Receita própria municipal em 2013.....	202
Figura 26 –	Vale do Jiquiriçá/BA: Fundo de participação dos municípios – FPM – 2013.....	204
Figura 27 –	Vale do Jiquiriçá/BA: Recursos provenientes de transferências - 2013.....	204
Figura 28 –	Território do Vale do Jiquiriçá/BA: Receita total municipal / recursos próprios e transferências – 2013.....	205
Figura 29 –	Território do Vale do Jiquiriçá/BA: Investimentos municipais na área da educação – 2013.....	208
Figura 30 –	Território do Vale do Jiquiriçá/BA: Investimentos municipais na área da saúde (aplicação com recursos próprios) – 2013.....	210
Figura 31 –	Consórcio Intermunicipal do Vale do Jiquiriçá – Bahia, 1995.....	223
Figura 32 –	Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Vale do Jiquiriçá/Bahia – 2015.....	239
Figura 33 –	Convite de divulgação dos encontros de municípios do Vale do Jiquiriçá/Ba.....	244
Figura 34 –	Reuniões sistemáticas realizadas para discutir a problemática do desenvolvimento territorial e formação do CDVJ.....	245
Figura 35 –	Entrega de máquinas para o Consórcio de Prefeitos do Vale do Jiquiriçá, evento realizado na cidade de Maracás em 09/09/2013.....	246
Figura 36 –	Prefeitura de Lajedo do Tabocal: Construção e limpeza de aguadas, abertura de poços tubulares e construção de cacimbas na zona rural do município.....	248
Figura 37 –	Obras realizadas na melhoria emergencial no aterro sanitário do município de Ubaíra – 2014.....	248
Figura 38 –	Divulgação das ações realizadas pelo Consórcio Público intermunicipal pela imprensa local.....	257

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Brasil: Número de ocorrência (frequência) de Consórcios públicos intermunicipais, 2001 -2011.....	139
Gráfico 2 – Brasil: Percentual de municípios com Consórcios públicos e/ou administrativos intermunicipais, segundo as Grandes Regiões e as classes de tamanho da população dos municípios – 2011.	140
Gráfico 3 – Proporção do tipo de articulação utilizada pelos municípios (%) – 2011.....	146
Gráfico 4 – Percentual de municípios com consórcios públicos e/ou administrativo, segundo a área de atuação – 2011.....	148
Gráfico 5 – Bahia: Número de ocorrência (frequência) de Consórcios públicos intermunicipais, 2001 -2011.....	164
Gráfico 6 – Vale do Jiquiriçá/BA: População residente por situação do domicílio – 1991 – 2010.....	183
Gráfico 7 – Vale do Jiquiriçá/BA: Incidência da Pobreza (%) – 2003.....	191

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Municípios que participaram de consórcio público e/ou administrativo – 2011.....	147
Tabela 2 – Brasil: Ocorrência (frequência) dos casos de Consórcios Públicos Intermunicipais por Classe de Tamanho da População, 2001 – 2011.....	147
Tabela 3 – Experiências de consórcios públicos/administrativos intermunicipais – 2011.....	149
Tabela 4 – Bahia: Experiências de consórcios públicos/administrativos intermunicipais – 2011.....	165
Tabela 5 – Bahia: Municípios que participaram de consórcio público e/ou administrativo – 2011.....	165
Tabela 6 – Vale do Jiquiriçá/BA: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) – 2000 e 2010.....	192

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Definição de capital social: Síntese do pensamento de James Coleman.....	41
Quadro 2 – Bases teóricas da comunidade cívica segundo o pensamento de Robert Putnam.....	45
Quadro 3 – Definição de capital social: Síntese do pensamento de Robert Putnam.....	47
Quadro 4 – Principais características da Constituição brasileira de 1891.....	86
Quadro 5 – Principais características da Constituição brasileira de 1934.....	88
Quadro 6 – Principais características da Constituição brasileira de 1937.....	89
Quadro 7 – Principais características da Constituição brasileira de 1946.....	90
Quadro 8 – Principais características da Constituição brasileira de 1967.....	92
Quadro 9 – Principais características da Constituição brasileira de 1988.....	93
Quadro 10 – Municípios Brasileiros: atribuições/competências e estrutura tributária na Constituição de 1988.....	100
Quadro 11 – Primeiras experiências de Consorciamento Intermunicipal na aplicação de políticas públicas.....	106
Quadro 12 – Modelo analítico de compreensão dos fatores que determinam (facilitam ou dificultam) a implantação de experiências exitosas de cooperação intermunicipal.....	111
Quadro 13 – Principais inovações nos Consórcios.....	114
Quadro 14 – Diferenças entre Consórcio Público Intermunicipal X Consórcio Intermunicipal / Cooperação Intermunicipal.....	115
Quadro 15 – Organização dos Consórcios Públicos segundo a Lei 11.107/05.....	117
Quadro 16 – Informações disponíveis sobre Consórcios [Públicos] Intermunicipais na Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC, 1999 – 2012.....	131
Quadro 17 – Principais Secretarias envolvidas na ação dos Consórcios Públicos Intermunicipais no Estado da Bahia – 2014.....	161
Quadro 18 – Síntese da ação/planejamento do Estado da Bahia na formação dos Consórcios Públicos Intermunicipais.....	162
Quadro 19 – Bahia: Municípios com participação em mais de um consórcio, SEPLAN – 2013.....	172
Quadro 20 – Prefeitos eleitos no Vale do Jiquiriçá/Ba - 1992	221
Quadro 21 – Síntese da formação, estrutura e ação dos Fóruns da Água e do Desenvolvimento nos municípios.....	229
Quadro 22 – Principais resultados alcançados através da atuação do Consórcio, 1993 – 2003.....	231
Quadro 23 – Matriz de análise da trajetória institucional e das principais ações desenvolvidas pelo Consórcio Intermunicipal do Vale do Jiquiriçá no período de 1992 a 2015.....	236

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	18
1.2	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	26
2	CAPITAL SÓCIO-TERRITORIAL E DESENVOLVIMENTO: CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS PARA ANÁLISE A GEOGRÁFICA	30
2.1	O CAPITAL SOCIAL E A GEOGRAFIA: UMA (RE) VISÃO PARA O DESENVOLVIMENTO SÓCIO-TERRITORIAL	32
2.2	TERRITÓRIO, POLÍTICA E GOVERNANÇA: IMPLICAÇÕES PARA O CAPITAL SÓCIO-TERRITORIAL E DESENVOLVIMENTO	54
2.2.1	E o Desenvolvimento? Onde fica?.....	62
2.3	CAPITAL SÓCIO-TERRITORIAL E DESENVOLVIMENTO: UMA PERSPECTIVA INTEGRADORA PARA AÇÃO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS.....	68
3	CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS E (DES)CENTRALIZAÇÃO NO CONTEXTO DO FEDERALISMO BRASILEIRO	74
3.1	RESGATANDO A ORIGEM DO FEDERALISMO MODERNO: O CASO BRASILEIRO E SEUS IMPACTOS MUNICIPAIS	76
3.1.1	Reminiscência do federalismo moderno: o caso brasileiro	80
3.1.1.1	<i>A Constituição de 1891.....</i>	85
3.1.1.2	<i>A Constituição de 1934.....</i>	87
3.1.1.3	<i>A Constituição de 1937.....</i>	88
3.1.1.4	<i>A Constituição de 1946.....</i>	90
3.1.1.5	<i>A Constituição de 1967</i>	91
3.1.1.6	<i>A Constituição de 1988.....</i>	92
3.2	ASPECTOS DA DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICA BRASILEIRA: OS CONSÓRCIOS COMO AVANÇO NA TENTATIVA DE SOLUCIONAR UM IMPASSE CONSTITUCIONAL NO BRASIL	94
3.2.1	Descentralização e seus impactos na administração municipal.....	97
3.3	DESCENTRALIZAÇÃO E OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAL	104
3.4	INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS: NORMATIVAS LEGAIS REGULAMENTADORAS	113

4	A DIMENSÃO TERRITORIAL DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS: UMA ANÁLISE DA ESPACIALIDADE NO CONTEXTO BRASILEIRO E BAIANO	123
4.1	NOTAS METODOLÓGICAS SOBRE O BANCO DE DADOS: Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC, 1999 – 2012	126
4.2	AS EXPERIÊNCIAS DE CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS NO TERRITÓRIO BRASILEIRO	133
4.2.1	O cenário institucional nas décadas de 1980 – 1990.....	134
4.2.2	O cenário pós-regulamentação da Lei dos Consórcios Públicos....	139
4.3	AS EXPERIÊNCIAS DE CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS NO TERRITÓRIO BAIANO: POLÍTICAS TERRITORIAIS [VERTICAIS] DE INCENTIVOS.....	153
4.3.1	O cenário político baiano na construção dos Consórcios Públicos Intermunicipais.....	155
4.3.1.1	<i>Qual é o papel do Estado na formação das agendas de consorciamento intermunicipal na Bahia?.....</i>	<i>158</i>
4.3.2	Os consórcios públicos intermunicipais no Estado da Bahia (2001 – 2013)	163
5	CARTOGRAFIA DOS MUNICÍPIOS DO VALE DO JIQUIRIÇÁ, BAHIA	174
5.1	O PROCESSO DE OCUPAÇÃO E FORMAÇÃO DO VALE DO JIQUIRIÇÁ/BA: NOTAS SOBRE A ESTRUTURAÇÃO DO TERRITÓRIO	176
5.2	CARTOGRAFIA DO PERFIL SOCIOECONÔMICO DO VALE DO JIQUIRIÇÁ, BAHIA	182
5.2.1	Características populacionais.....	183
5.2.2	Características econômicas e sociais.....	185
5.2.3	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), 2013.....	193
5.2.4	Características da estrutura fundiária.....	195
5.3	PERFIL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO TERRITÓRIO DO VALE DO JIQUIRIÇÁ: RECEITA, FUNDO DE PARTICIPAÇÃO E OBRIGAÇÕES CONSTITUCIONAIS	199
5.3.1	Arrecadação e transferências de recursos no Vale do Jiquiriçá/Bahia	201
5.3.2	Gastos da administração pública municipal	206
5.3.2.1	<i>Gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino municipal</i>	<i>207</i>
5.3.2.2	<i>Aplicação em ações e serviços públicos de saúde</i>	<i>209</i>

6	EXPERIÊNCIA DE ARTICULAÇÃO NA FORMA DE CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL NO VALE DO JIQUIRIÇÁ/BA	212
6.1	GERENCIAMENTO COORDENADO DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO JIQUIRIÇÁ COMO AFLUENTE PARA A GESTÃO COOPERADA DO TERRITÓRIO.....	215
6.1.1	Trajectoria institucional do Consórcio Intermunicipal do Vale do Jiquiriçá: a bacia hidrográfica como unidade de planejamento e integração política	219
6.1.2	Os ciclos e as principais ações empreendidas pelo consórcio.....	225
6.2	A CONTINUIDADE DA EXPERIÊNCIA: O CASO DO CONSÓRCIO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO VALE DO JIQUIRIÇÁ	238
6.2.1	Principais ações realizadas (2012 – 2015)	243
6.2.2	As principais dificuldades	252
6.2.3	Papel do Estado	253
6.2.4	Visão/perspectiva dos prefeitos	254
6.2.5	Síntese dos resultados da avaliação institucional da ação do Consórcio	256
7	CONCLUSÃO	259
	REFERÊNCIAS	265
	ANEXO A – Ata da Assembleia de instalação do Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Vale do Jiquiriçá.....	277
	ANEXO B – Ata da eleição para presidente do Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Vale do Jiquiriçá.....	281

1 INTRODUÇÃO

Existem diversas formas de cooperação intermunicipal, constituindo-se em um tipo de regionalização geográfica com forte conteúdo normativo. Dentre elas destacam-se os consórcios, as associações, as agências, os fóruns e as redes de colaboração. Esses exemplos expressam alternativas encontradas pelos municípios para trabalharem de forma articulada questões que, de certa maneira, ultrapassam o seu território. Geralmente, essas formas de cooperação objetivam o equacionamento de questões de interesse comum entre os agentes envolvidos. Assim, a presente pesquisa tem como foco analisar uma das formas de cooperação federativa mais comum entre os municípios brasileiros: os Consórcios Públicos Intermunicipais (CPIMs). Esses têm como objetivo estruturante a gestão consorciada para a resolução de problemas comuns de municípios de uma mesma região. De maneira específica, esse tipo de gestão corresponde a uma via alternativa para o desenvolvimento local/regional, principalmente para os pequenos/médios municípios.

Historicamente, é importante ressaltar que a cooperação intermunicipal não representa algo novo, pois era prevista já na primeira constituição brasileira de 1891, através da forma de contratos de cooperação intermunicipal/estadual que necessitava de aprovação do governo federal. Também são identificados marcos regulamentadores que prevêm a formação da cooperação intermunicipal na Constituição Federal de 1937 e na de 1947. Com a constituição de 1967 (de ampla tendência à centralização de recursos e à suspensão de ideias democráticas) houve uma redução na questão da autonomia federativa, colocando as CIMs como simples acordos de colaboração.

Entretanto, na constituição de 1988, os municípios e o Distrito Federal passaram a ser reconhecidos como entes federativos autônomos, ocorrendo, assim, uma maior transferência das competências que antes cabiam aos estados e à união para os municípios. Assim, podemos observar que a ideia de consorciamento adquire maior proeminência na escala municipal.

A Constituição Federal de 1988 garantiu mais autonomia aos estados e municípios, transferindo para os estados e para os municípios maiores

responsabilidades com a gestão do seu território. Isso ocasionou uma descentralização das políticas públicas e acarretou uma maior complexidade nas relações federativas brasileiras, principalmente com a emergência da chamada “Federação Trina”, ou seja, três níveis de entes públicos: a União, o Estado e os Municípios (PRATES, 2010). Com essa alteração na forma de gestão territorial, novas responsabilidades foram atribuídas à esfera municipal, que passou a ser responsável por serviços como a manutenção de sua infraestrutura, a gestão dos resíduos, a saúde, a habitação, Educação dentre outros.

Verifica-se que a partir da década de 1990 os CPIMs passaram a constituir-se em importantes ferramentas de gestão pública, voltadas principalmente para a indução do desenvolvimento econômico e social, agindo particularmente de forma direta na melhoria do sistema de saúde, de saneamento, de meio ambiente e de desenvolvimento urbano-regional, etc. Observa-se nesse período, particularmente no Brasil, o aumento das experiências de consorciamento intermunicipal.

Todavia, somente em meados da década de 2000, inicia-se o processo de normatização das formas de consolidação da gestão consorciada de serviços públicos, principalmente com a sanção da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, também conhecida com Lei dos Consórcios Públicos (LCP), regulamentada pelo Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007. A LCP definiu regras gerais para a contratação de consórcios públicos pela União, Estados, Municípios e Distrito Federal, atribuindo-lhes personalidade jurídica. Dessa forma, os consórcios passaram a ser

[...] constituídos, quer como pessoa jurídica de direito público (hipótese em que integrará a Administração Indireta, ou descentralizada, das pessoas federativas consorciadas), quer como de direito privado, ainda que formados por unidades da Federação e a elas vinculadas, por intermédio de instrumento formal de natureza contratual, necessariamente ratificado por lei (PRATES, 2009, p.6).

A LCP tem como objetivo central o fortalecimento do federalismo cooperativo entre as esferas de governo. Consolidando as articulações entre os entes federados, a LCP viabilizou, principalmente na escala microrregional, “a institucionalização de consórcios intermunicipais”. Desta forma, confirma-se que a escala microrregional se destaca “como um dos novos e maiores desafios a serem enfrentados [...] na esfera

do planejamento para o desenvolvimento econômico e social do país” (SILVA; SILVA; COELHO, 2008, p. 119).

De maneira clássica, autores como Cruz (2009), Cruz (2010), Prates (2010) e Caldas (2007) definem os CPIMs como ações conjuntas em que determinados municípios da mesma região se reúnem de forma colaborativa para equacionar questões que lhes são comuns, objetivando maximizar as ações públicas municipais de forma associativa e utilizando-se dos recursos necessários que cada membro dispõe para oferecer. Atuando de forma articulada, a fim de promover o desenvolvimento local e regional, em regra geral, os CPIMs

[...] constituem na idéia de “juntar” forças para a realização de objetivos que cada ente pertencente ao consórcio isoladamente não teria condições de sanar, dada a sua fragilidade financeira ou de recursos humanos. Isso não necessariamente quer dizer uma incapacidade municipal, por exemplo, mas antes uma tentativa de se criar escalas físicas e financeiras a fim de realizar investimentos a um custo muito menor para cada município participante do consórcio (PRATES, 2010, p.8).

Nessa linha de raciocínio, nota-se que as experiências de consorciamentos intermunicipais vêm se concentrando basicamente nas áreas de saúde, de educação, de serviços públicos, de obras públicas, de meio ambiente e de desenvolvimento urbano, principalmente na questão de políticas públicas de desenvolvimento local/regional. Essa forma de articulação pode favorecer melhores condições de barganha dos municípios junto aos governos estadual e federal, e/ou junto a entidades da sociedade, empresas ou agências estatais.

A Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2011 (MUNIC 2011) revela que 4.175 (75%) municípios brasileiros participavam de algum tipo de consórcio, e que a presença dos municípios em consórcios varia significativamente em relação às regiões brasileiras, sendo sua presença concentrada nas regiões Sul e Sudeste (IBGE, 2012).

As experiências de cooperação federativa municipal no Brasil, particularmente no Nordeste, ainda são incipientes. No caso específico do Estado da Bahia, observa-se, segundo a MUNIC, que os consórcios intermunicipais existentes no estado em 2001 eram representados por 167 experiências; já no ano de 2011, esse tipo de arranjo institucional representava o quantitativo de 353, atuando principalmente nas áreas da saúde, da educação, da infraestrutura e do meio ambiente. Na atualidade o Estado da Bahia conta com 28 CPIMs formados sendo que dois encontram-se em

processo de formação (CP Bacia do Paramirin e Litoral norte Agreste baiano), compreendendo ao total de 294 municípios, o que eleva o percentual de 38,6% (2011) para 70,5% (2015) de participação municipal na gestão consorciada do território.

Como exemplos de experiências consolidadas de consorciamento no território baiano, destacamos o Consórcio de Desenvolvimento Sustentável Portal do Sertão, Consórcio Público de Desenvolvimento Sustentável do Território Sisal (CONSISAL) e o Consórcio Público de Desenvolvimento Sustentável do Vale do Jiquiriçá (CDSVJ). Estes, segundo informação da Secretaria do Planejamento da Bahia (SEPLAN), podem ser considerados os mais atuantes no estado da Bahia.

A experiência de consorciamento intermunicipal no Vale do Jiquiriçá foi instituída em 1993 com o objetivo de elaborar e executar políticas públicas de desenvolvimento ambiental na bacia hidrográfica do rio Jiquiriçá. Era formado por 25 municípios (Amargosa, Brejões, Cravolândia, Elísio Medrado, Iaçú, Irajuba, Itaquara, Itatim, Itiruçu, Jaguaquara, Jaguaripe, Jiquiriçá, Lafaiete Coutinho, Lage, Lagedo do Tabocal, Maracás, Milagres, Mutuípe, Nova Itarana, Planaltino, Santa Inês, Santa Terezinha, São Miguel das Matas, Ubaíra e Valença) e atuou de forma ativa até o ano de 2003. Constituíam-se numa associação civil suprapartidária, sem fins lucrativos, que atuava como agente mediador e articulador:

[...] nas áreas política e técnica entre as esferas governamentais, iniciativa privada, instituições financeiras e os diversos segmentos sociais, atuando diretamente como instrumento de orientação técnica dirigida aos Municípios que constituem a Bacia do Rio Jiquiriçá (LYRA, 2000, p.1).

Após um breve período de estagnação das atividades do consórcio (2004 – 2008) a ideia de retomada das ações cooperadas entre os municípios do Vale do Jiquiriçá é iniciada e a partir desse momento o antigo consórcio passa por uma reformulação e passa a se constituir num consórcio público (CP) em consonância com a LCP. Desta vez passando a se designar: Consórcio Público de Desenvolvimento Sustentável do Vale do Jiquiriçá (CDSVJ).

Segundo o estatuto o CDSVJ tem como objetivo articular ações de desenvolvimento sustentável entre os municípios que compõem o Vale do Jiquiriçá (BA) a partir da gestão intermunicipal cooperada. O consórcio é composto por 15 municípios que fazem parte da Associação dos Municípios do Vale do Jiquiriçá

(MERCOWALE) - Mutuípe, Jiquiriçá, Santa Inês, Ubaíra, Itiruçu, Irajuba, Lagedo do Tabocal, Nova Itarana, Cravolândia, Planaltino, Jaguaquara, Maracás, Itaquara, Brejões e Laje. Em processo de construção desde 2008, esse consorciamento corresponde a um avanço das ações das prefeituras do Vale. Idealizado como instrumento impulsionador do desenvolvimento, o CDSVJ objetiva a realização de ações colaborativas sobre o território do Vale do Jiquiriçá, de forma a resolver questões que são comuns aos seus consorciados. Atualmente, o CDSVJ desenvolve suas ações nas áreas de infraestrutura, de saúde, de turismo e de meio ambiente, com enfoque no que o mesmo denomina de “desenvolvimento regional sustentável” (como consta no seu estatuto).

Em relação a trajetória da cooperação intermunicipal no Vale, verifica-se que esse arranjo institucional representou, no primeiro momento, uma experiência inovadora construída a partir da iniciativa da sociedade civil e organizada, que naquele momento buscou articular as prefeituras de forma a pensarem estratégias cooperadas e aplicadas ao desenvolvimento local/regional. Porém, em virtude dos interesses individuais, essa iniciativa se fragmentou e se desarticulou o que de certa forma revela a falta da capacidade dos agentes envolvidos em compartilhar, naquele momento, seus recursos dentro de um ambiente cooperativo em torno de objetivos comuns.

Entrementes, o CDSVJ emerge no seio dos interesses da associação das prefeituras do Vale do Jiquiriçá e com o apoio do governo do Estado da Bahia, que tem como foco compor um coletivo organizado que, em linhas gerais, possui o mesmo objetivo do primeiro consórcio, o desenvolvimento local/regional sustentável. Esse se diferencia do primeiro pela iniciativa, exclusivamente, dos representantes da municipalidade de vislumbrarem a necessidade de repensar a questão da governança urbana dentro de um contexto microrregional. Observa-se que, mesmo preliminarmente, o consórcio vem adotando estratégias cooperadas, levando os agentes envolvidos a atuarem de maneira conjunta, atingindo seus objetivos e satisfazendo seus interesses individuais.

A proposta desta pesquisa é o de analisar e compreender no contexto brasileiro as ações de um consórcio intermunicipal como política territorial de gestão consorciada (ações colaborativas sobre o território). Para tal, toma-se como aporte empírico de investigação o recorte espacial denominado “Território do Vale do

Jiquiriçá”, oriundo da regionalização adotada pela Política de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Planejamento do Desenvolvimento Agrário (MDA) e aplicada pelo governo do estado da Bahia como recorte espacial para o planejamento regional.

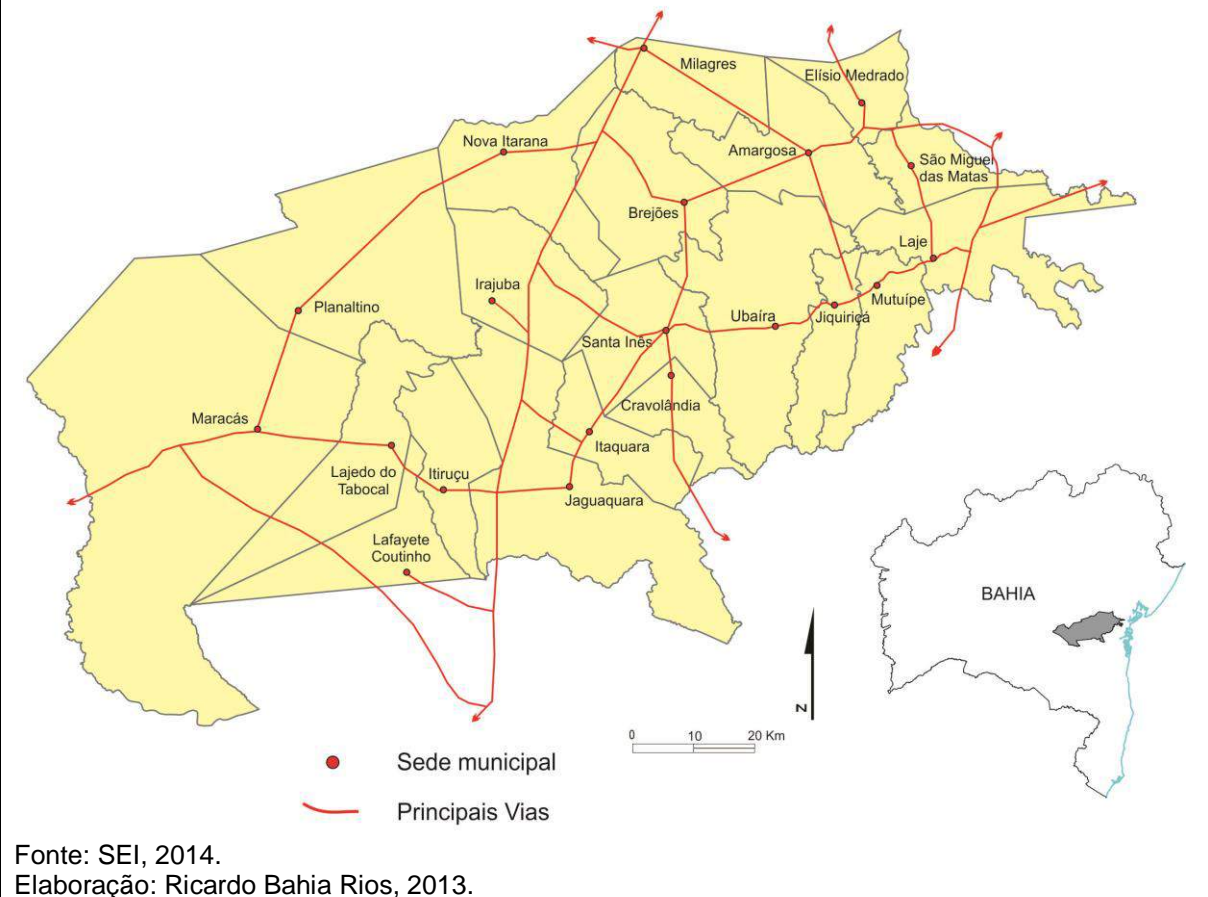
Nesse contexto de regionalização, o Vale do Jiquiriçá abrange 20 municípios: Amargosa, Brejões, Cravolândia, Elísio Medrado, Irajuba, Itaquara, Itiruçu, Jaguaquara, Jiquiriçá, Lafaiete Coutinho, Laje, Lajedo do Tabocal, Maracás, Milagres, Mutuípe, Nova Itarana, Planaltino, Santa Inês, São Miguel das Matas e Ubaíra. Compreende uma área de aproximadamente 12.415 km², o que corresponde a cerca de 2,5% do estado¹ (Figura 1).

Na atualidade, a região abriga 301.682 habitantes, correspondendo a aproximadamente 2% da população baiana (IBGE, 2010), sendo que 42,1% dessa população residem no meio rural, enquanto que 57,9% localizam-se nos centros urbanos. Outra característica é que essa população encontra-se distribuída de forma irregular pelos 20 municípios considerados de pequeno porte. Apenas sete municípios do Vale superam o patamar dos 20.000 habitantes, dentre eles, os maiores são: Jaguaquara (51.019 hab.), Amargosa (34.340 hab.) e Maracás (24.615 hab.), representando os maiores e mais importantes municípios do território (IBGE 2010).

Historicamente, observa-se que o Vale do Jiquiriçá é caracterizado pelos altos índices de concentração da terra e pelos baixos indicadores de desenvolvimento econômico e social, bastante típico do semi-árido baiano (ALMEIDA, 2008, RUIZ OLALDE et al, 2009), fatores esses que, de certa forma, imprimiram marcas na dinâmica atual do espaço regional.

¹ Os 20 Municípios estão incorporados no Território de Identidade - definido em função da política Federal da SDT / MDA em 2004 e adotado como unidade de planejamento pelo Governo do Estado da Bahia a partir de 2007. O Território de Identidade tem objetivos de desenvolvimento de projetos, políticas e investimentos para fortalecer o desenvolvimento rural sustentável com participação das organizações sociais e do poder público local, embora na prática tem se observado pouco empenho de algumas prefeituras na execução dos projetos. O critério utilizado para delimitar os territórios foi a auto-identificação dos atores sociais, pelo que não existe uma correspondência perfeita entre os territórios e as unidades de planejamento definidas a partir de outros critérios, como as regiões econômicas ou bacias hidrográficas. Neste caso específico, dos 21 municípios do Território do Vale, 20 fazem parte da bacia hidrográfica do rio Jiquiriçá, sendo a exceção o município da Iramaia, localizado no extremo oeste da região, que mantém laços mais próximos com a região da Chapada e está em processo de negociação para migrar para outro território (OLALDE et al, 2009, p.9).

Figura 1 – Território de Identidade do Vale do Jiquiriçá – Bahia



Com base nas informações apresentadas, a presente pesquisa objetiva analisar e compreender o papel e as ações da rede colaborativa formada através do consorciamento intermunicipal existente no Vale do Jiquiriçá (BA), como instrumento aplicado ao desenvolvimento. Desta forma, buscou-se construir um quadro analítico das principais questões internas e externas que gravitam em volta do consórcio, para tal estabelecemos uma periodização de 22 anos de experiência (1993 – 2015) como forma de melhor avaliar sua estrutura/trajetória institucional.

A tese encontra-se estruturada em sete capítulos. A primeira parte refere-se à introdução e contextualização do tema estudado. O segundo capítulo: “Capital sócio-territorial e desenvolvimento: contribuições teóricas para análise geográfica” realiza-se a construção teórica sobre capital social, território e desenvolvimento como base para o entendimento do conceito de “Capital sócio-territorial e desenvolvimento”. A partir destes, faz-se uma análise sobre a ótica geográfica do papel dos consórcios públicos intermunicipais na agenda política brasileira e baiana.

No terceiro capítulo: “Consórcios Públicos Intermunicipais e (des)centralização no contexto do federalismo brasileiro”, busca-se contextualizar a formação dos consórcios públicos intermunicipais sobre o viés da descentralização político-administrativa brasileira e seus reflexos sobre a gestão municipal.

O Quarto capítulo: “A dimensão territorial dos Consórcios Públicos Intermunicipais: uma análise da espacialidade no contexto brasileiro e baiano” tem como eixo central uma análise da distribuição espacial dos CPs na escala brasileira e baiana, como suporte para o entendimento mais detalhado da dinâmica e espacialização das experiências no território brasileiro.

O Quinto capítulo: “Cartografia dos municípios do Vale do Jiquiriçá, Bahia”, se dedica a análise da dinâmica microrregional do Vale do Jiquiriçá, seus aspectos econômicos, sociais, assim com os gastos da gestão municipal. Desta forma, buscou-se contextualizar o processo de formação e os processos atuais que definem o Vale do Jiquiriçá.

No sexto capítulo: “Experiência de articulação na forma de consórcio intermunicipal no Vale do Jiquiriçá/BA”, é analisada a trajetória institucional do consorciamento intermunicipal no Vale do Jiquiriçá, a fim de compreender melhor a sua dinâmica e estrutura. E, por fim, a conclusão da pesquisa.

Em síntese os CPIMs ao se encontrarem estruturados, organizados e articulados sobre o território, constituem-se em importantes arranjos espaciais indutores do desenvolvimento local/regional. Para tal, é necessário que haja o fomento de políticas horizontais sobre o território, ou seja, o fortalecimento do capital social, fazendo com que os agentes envolvidos pensem de maneira coletiva, transpondo a barreira das ações individuais como base na compatibilidade dos interesses comuns, para que os fluxos recaiam positivamente sobre o território, e assim se busque o desenvolvimento de bases teóricas-conceituais para (re)pensar novos instrumentos de análise metodológica e para propor ações de investigação e intervenção aplicadas ao planejamento e gestão do território.

1.2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa é definida como uma forma de estudo de um objeto. Esse estudo é sistemático e realizado com a finalidade de incorporar os resultados obtidos a expressões comunicáveis e comprovadas aos níveis do conhecimento obtido. Por isso, faz-se necessário que a pesquisa esteja presente em todos os contextos educacionais, que seja reconstruída e resignificada na busca de estratégias para a resolução de problemas, para o estudo de alternativas e para a tomada de decisão (OLIVEIRA, 2007).

Diante disto e com base nos objetivos propostos na tese, em síntese, a pesquisa seguiu os seguintes procedimentos metodológicos: a) levantamento bibliográfico e documental; b) levantamento cartográfico e estatístico; c) pesquisa de campo.

a) Levantamento bibliográfico e documental

No anseio de aprofundar as discussões sobre a temática proposta foi feito um minucioso levantamento bibliográfico e documental, a fim de construir o referencial teórico que norteou toda pesquisa. Para tal foram realizadas visitas às bibliotecas das Universidades públicas e privadas, onde obtivemos oportunidades de resgatar os clássicos da literatura, assim como as obras mais atuais sobre o assunto.

O aporte teórico foi construído a partir da continuidade do levantamento bibliográfico, documental, averiguando todos os materiais disponíveis: livros, teses, dissertações, monografias, textos de jornais e revistas, *sites* governamentais e particulares e aos estatutos dos CIMs em pesquisa. Esta etapa foi de fundamental importância, pois permitiu ampliar e verificar informações existentes com o objetivo de acrescentar algo novo à realidade investigada.

b) Levantamento cartográfico e estatístico

Foi levantada toda a base cartográfica do Vale do Jiquiriçá (BA), através de visita técnica ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). De posse das bases cartográficas, foram selecionados junto ao IBGE variáveis censitárias

relacionadas à demografia, à educação, à economia, à estrutura social, dentre outros. Para uma melhor interpretação da problemática regional, tomaremos como base os dados censitários de 2000 e 2010. Após uma análise estatística, esses dados serviram de referência para a construção do Sistema de Informação Geográfica (SIG) aplicado a análise regional.

No intuito de caracterizar o perfil das gestões públicas municipais do Vale do Jiquiriçá, recorreremos aos dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) referentes ao período de 2001 a 2011. Dessa forma, tivemos acesso às informações sobre a estrutura e quantitativo das experiências de consorciamento intermunicipal nas diversas escalas.

A fim de compreender a dinâmica dos gastos municipais, recorreremos aos relatórios anuais de prestação de contas dos municípios (2013) disponibilizados pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCM/BA). Após as análises das prestações de contas, compreendemos as fragilidades gerenciais das prefeituras.

Com base nas informações coletadas, foram produzidos gráficos e um mapeamento temático de síntese que serviu de subsídio para compreensão das características dos municípios que compõe o Vale do Jiquiriçá.

c) Pesquisa de campo

A fim de obter um melhor entendimento da realidade estudada, assim como compreender o papel e as ações dos CPIMs no Vale do Jiquiriçá, foi realizado um conjunto de atividades de campo, que compreenderam as seguintes etapas:

- 1) Ao longo dos três primeiros anos da tese foram realizadas entrevistas com os prefeitos, secretários do Vale do Jiquiriçá e com a presidenta da União dos Municípios da Bahia (UPB), além de participação em seminários locais/regionais.
- 2) Posteriormente, durante 8 meses (Setembro de 2014 a Maio de 2015) foi necessária uma vivência no Vale do Jiquiriçá, visto a necessidade de acompanhar as ações do Consórcio e repercussões variadas deste. Nesse período também foram concluídas as entrevistas com os representantes municipais e com o secretário do Consórcio.

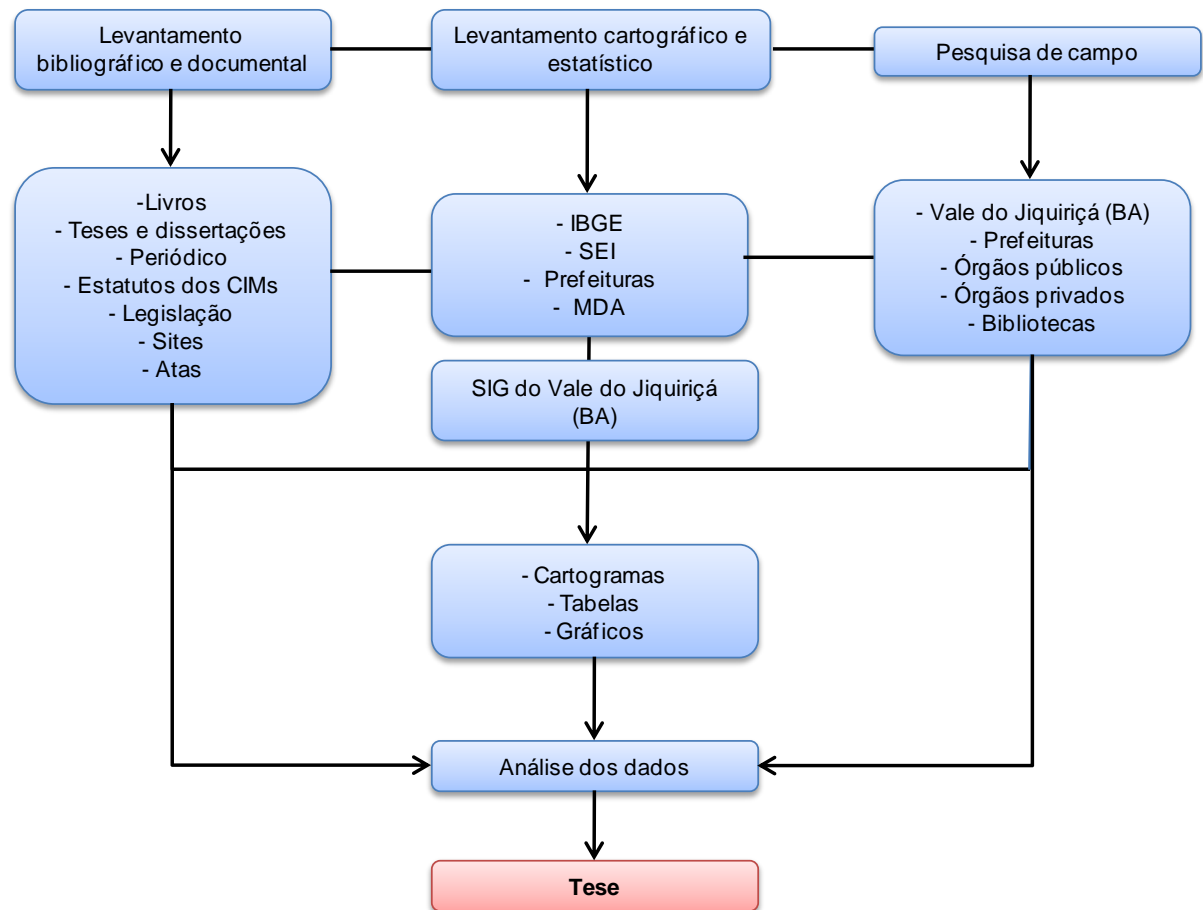
3) No intuito de analisar e compreender o papel do governo do estado da Bahia na realização dos Consórcios foram realizadas entrevistas semiestruturadas na Secretaria de Planejamento do Estado (SEPLAN) e na Secretária de Desenvolvimento Urbano (SEDUR), além da coleta de informações (revistas, jornais, etc) sobre a opinião do governador da Bahia juntamente a Casa Civil.

Então, podemos verificar as ações realizadas pelos agentes consorciados e, por conseguinte analisar toda estrutura e funcionamentos dos CPIMs e suas implicações sobre o desenvolvimento do Vale. Segundo Marconi e Lakatos (2003, p.191) “a observação desempenha papel importante nos processos observacionais, no contexto da descoberta, e leva o investigador a um contato mais direto com a realidade estudada”.

Ao final, foram feitos a seleção, a tabulação, a análise, as correlações e as interpretações dos dados obtidos e sua apresentação em forma de gráficos, de quadros, de tabelas, de mapas e de figuras, que foram de grande relevância para o entendimento da temática estudada, permitindo a realização da análise empírica articulada com as discussões teóricas, que resultou numa importante contribuição ao conhecimento geográfico, constituindo-se, portanto, referência de base para futuros estudos.

A descrição metodológica, em síntese, esboçada na figura 2, constitui-se no quadro de referência para o desenvolvimento da tese.

Figura 2 – Síntese dos procedimentos metodológicos



Elaboração: Ricardo Rios, 2015.

2 CAPITAL SÓCIO-TERRITORIAL E DESENVOLVIMENTO: CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS PARA ANÁLISE GEOGRÁFICA

A evolução do conhecimento científico não é unicamente de crescimento e de extensão do saber, mas também de transformações, de rupturas, de passagens de uma teoria para outra. As teorias científicas não são mortais e são mortais por serem científicas (MORIN, p. 22, 2010).

O esforço de teorização é apresentado nessa tese como ponto de partida para compreensão do fenômeno estudado, pois entende-se que, a partir da “luz da teoria”, o objeto em estudo é revelado com maior proeminência ao pesquisador. Assim, as teorias, aqui postas, constituem-se a base fundamental para o entendimento/explicação das ações dos Consórcios Públicos Intermunicipais (CPIM) no território baiano.

Por vez, temos como objetivo central trazer para a agenda do debate geográfico as categorias de análise: a) capital social; b) território; c) capital sócio-territorial e desenvolvimento. Apontamos esses conceitos, com a base teórica, para a compreensão do objeto de estudo. De certa forma, a escolha dessas categorias representa o caminho teórico-metodológico eleito para a condução desta pesquisa. De antemão, é salutar destacar que na literatura aponta-se para distintas abordagens acerca da temática, principalmente as que convergem para o enfoque ligado às teorias da ação racional dos atores, do capital social e à teoria da formação das agendas locais – aqui identificamos a predominância da Ciência Política e da Administração na realização dos estudos sobre os Consórcios Públicos (CP).

Todavia, pretendemos focar os CPIMs pela ótica do conceito de capital sócio-territorial e desenvolvimento, pois acreditamos que esse conceito constitui-se numa perspectiva geográfica de compreensão da ação do capital social sobre as questões do desenvolvimento pela ação participativa no território, ou seja, uma visão eminentemente geográfica de análise da formação de laços de cooperação política sobre a base territorial.

Nesse caminho, construímos um arcabouço conceitual em volta das categorias: capital social e território, como ponto de partida para a compreensão do

que Silva *et al* (2008) denominou de *capital-sócio-territorial e desenvolvimento*. Buscamos fazer uma análise minuciosa desses conceitos, a fim de colocar em pauta as diferentes abordagens tanto no cenário brasileiro quanto internacional, e somente assim podemos traçar a nossa visão sobre os mesmos. Assim, recorreremos a um quadro teórico extenso que será apresentado no decorrer do capítulo.

O debate em volta do capital sócio-territorial e desenvolvimento apoia-se nas considerações pioneiras de Sylvio Bandeira de Mello e Silva e colaboradores. Ao longo de vários artigos, identificamos pistas para a sua compreensão. Silva *et al* (2008) deixa explícito que o conceito deve ser compreendido como tríade das relações entre capital social, território e desenvolvimento, ou seja, uma perspectiva geográfica de compreensão das redes de coesão e cooperação, que se materializa no espaço, resultando em mudanças nas formas de solidariedade e na capacidade de organização institucional “em torno de interesses comuns e na formação de projetos de mudanças (desenvolvimento)” (SILVA *et al*, 2008, p.117).

Assim, é mister entender os conceitos de Capital Social e Território, categorias-chave para a elucidação dos problemas de pesquisa da tese, pois, a partir desse binômio conceitual, busca-se ampliar a teorização da segunda linha de raciocínio teórico, a do conceito de *capital-sócio-territorial e desenvolvimento* dentro da Geografia.

É importante sublinhar que o conceito de capital social dentro da literatura clássica é tratado como meio e fim para o estabelecimento de “vicissitudes” do desenvolvimento de determinada sociedade. Porém, observamos que a categoria espaço encontra-se desvinculada do processo, e que apenas as “virtuosidades” do capital social não explicariam as relações existentes entre os objetos de ações e os objetos de intenções dentro de uma perspectiva de territorialização das ações horizontais de desenvolvimento, ou seja, visualizamos que a partir das ações humanas na produção do espaço ocorre a territorialidade do capital social. Assim, compreender o mesmo dentro do viés da sociologia econômica não daria conta (dentro da ciência geográfica) do mar de relações complexas existentes no espaço geográfico.

Como ressalta Santos (2006), o espaço constitui-se num híbrido diante da inseparabilidade entre sistema de ação e objeto, um conjunto de intencionalidade humana presente no território. Dessa forma, o capital social, independente da

sociedade que o utiliza (grau variado), tem no território suas ações/seus resultados materializados na forma de ações/intenções que visam ao desenvolvimento. Contudo, o capital social, dentro dessa pesquisa, é entendido sob a ótica da territorialidade humana, pois o grau de cooperação, as redes de confiança e o fortalecimento do mesmo ocorrem a partir da espacialidade, seja pelo viés das relações institucionais e/ou pelas ações coletivas de determinados grupos sociais.

Dessa forma, independente da visão institucional (PUTMAN, 2006) e estrutural (BOURDIEU, 1998; COLEMAN, 1988, 1994), a ideia central do conceito de capital social perpassa pelo fortalecimento das normas de reciprocidade e confiança, ou seja, relações horizontais. No caso específico desta pesquisa, podemos, com base nos autores trabalhados e nas especificidades dos CPIMs, categorizar esse conceito como sendo: o fortalecimento das normas de confiança, reciprocidade e cooperação em prol de um objetivo comum “o desenvolvimento territorial”. Assim, o capital social constitui-se num conjunto de ações colaborativas horizontais que visam a uma melhor forma de governança territorial, dentro de um conjunto de regras/normas colocadas pelo coletivo.

2.1 O CAPITAL SOCIAL E A GEOGRAFIA: UMA (RE)VISÃO PARA O DESENVOLVIMENTO SÓCIO-TERRITORIAL

Diversas formas de cooperação estão presentes no território, entre as mais conhecidas podem ser exemplificados os Consórcios Intermunicipais, as Câmaras Intermunicipais, as Agências Regionais de Desenvolvimento, as Associações Cívicas de Direito Privado e sem Fins Lucrativos, a Sociedade Civil de Direito Privado sem Fins Lucrativos, a Organização Social, a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, as Redes, dentre outras formas menos conhecidas.

Essas ações materializadas através das organizações públicas ou cívicas visam estabelecer formas de relações horizontais para a formulação/implantação de políticas públicas de desenvolvimento, com base na cooperação entre seus membros, a partir das definições de três fatores inter-relacionados: confiança, normas, cadeia de reciprocidade e sistemas de participação cívica, que, por vezes,

acabam possibilitando a formação de extensas concepções de cooperação horizontal, ou seja, formação de capital social.

A priori, dentro da perspectiva da ciência política, o conceito de capital social foi amplamente empregado, talvez pelo grau de abrangência e/ou pelo seu valor heurístico (PORTES, 2000). Esse alastramento muitas vezes desponta como um modismo acadêmico, principalmente pela associação do conceito nas agendas desenvolvimentistas disseminadas pelas burocráticas instituições multilaterais financeiras (Banco Mundial, FMI etc), que vêm propagando a ideia do fortalecimento do capital social “como a grandiosa fonte de inspiração para a construção de políticas de desenvolvimentos” (HIGGINS, 2005, p. 21).

Criticamente, Alejandro Portes (2000) ratifica que o conceito foi um dos mais utilizados nos últimos anos e que as investigações relacionadas ao conceito incluem desde aplicações explicativas (o conceito como variável), passando pela questão da evasão escolar, do acesso ao emprego, da mobilidade profissional, da violência etc. Assim, o mesmo foi “disseminado por diversas publicações orientadas para a definição de políticas e por revistas de grande circulação, o capital social evoluiu para algo como uma panaceia para todas as enfermidades que afectam a sociedade, nos Estados Unidos e no estrangeiro” (PORTES, 2000, p.133).

Corroborando com as críticas de Portes (2000), Higginns (2005) elabora uma avaliação teórica do uso do conceito no período de 1986 a 2001². Dentro da sua pesquisa, o mesmo registrou a ocorrência de 326 títulos que abrangiam um vasto campo temático, em que o conceito aparecia com variável explicativa nas mais diversas áreas do conhecimento científico (Sociologia; Economia; Políticas públicas; Sociologia da educação, da família, rural, urbana, da religião, do direito, das telecomunicações, do trabalho; Etnografia; Ciências políticas; Antropologia; Demografia; História e Sociologia).

De maneira análoga e sintética, recorreremos ao banco de teses da Universidade de São Paulo (USP) e buscamos trabalhos relacionados ao conceito, através da busca simples (trabalhos que possuíam o termo capital social em seu título ou em suas palavras-chave). Referente ao período de 2002 a 2012, foram

² Para tal o autor realizou uma revisão de quinze anos (1981-2001) apoiada na base de dados “*Sociological Abstracts*” publicação relacionada a Universidade de *Cambridg*. Segundo o autor os critérios foram: a) títulos em língua inglesa ou espanhola, b) Trabalhos que possuíam no seu titulo a expressão “capital social” e c) o período entre 1986 – 2001).

registrados 38 trabalhos entre dissertações e teses nas áreas que abrangiam desde Economia aplicada à Ciência ambiental, Ciências políticas, Administração de organizações, Educação, História econômica, Engenharia de produção, Direito comercial, Administração, Medicina preventiva, Teoria econômica, etc. Interessantemente não ocorreu nenhum resultado relacionado à ciência geográfica.

É necessário grifar que o conceito é amplamente trabalhado nas mais diversas áreas do conhecimento e, por vez, apresenta uma vasta lista de autores que se debruçaram sobre ele. Todavia, ao longo desse tópico, limito-me à construção da análise em autores que considero fundamentais para o debate em virtude de: 1) aparecerem repetidamente como chave para o entendimento do conceito e, entre eles, autores que são citados como os principais teóricos do tema, principalmente a partir da visão institucional. Sendo assim, recorreremos aos estudos de Bourdieu (1979, 1998), Coleman (1988, 1994), Woolcock (1998, 2000a, 2000b), Portes (2000) e Putnam (1996, 2000, 2003, 2006) – autores precursores e teóricos que deixaram um legado considerado amplamente como fontes centrais para o debate; além de autores que construíram alguma análise (aplicada) em volta do conceito (LIN, 2001; COX, 2003; HALL, 2003; D'ARAUJO, 2003; HIGGINS, 2005).

Para o entendimento central do conceito, a literatura existente revela que sua construção teórica segue duas vertentes: 1) foco político – relações assimétricas que permitem a obtenção de recursos em virtude da formação/fortalecimento das redes de relação social –, e 2) foco econômico – relações simétricas, obtenção de recursos que se encontram nas estruturas das relações sociais. Todavia, “as duas perspectivas são convergentes na ideia de que as relações sociais constituem-se num patrimônio “não visível”, mas altamente eficaz, a serviço dos sujeitos sociais, sejam estes individuais ou coletivos” (HIGGINS, 2005, p. 29).

No resgate da origem da expressão capital social, identificamos que a mesma foi cunhada pela primeira vez pela então educadora Lyfa Hanifam (1916), que aplicou o termo para ressaltar a importância da participação da comunidade dentro do ambiente escolar, como fator substancial para a melhoria do desempenho dos alunos e da instituição. O vocábulo foi empregado pela autora como variável explicativa, para justificar as relações proativas do rendimento na comunidade escolar. Ela descreve o capital social como sendo:

Those tangible substances [that] count for most in the daily lives of people: namely good will, fellowship, sympathy, and social intercourse among the individuals and families who make up a social unit. . . . If [an individual comes] into contact with his neighbor, and they with other neighbors, there will be an accumulation of social capital, which may immediately satisfy his social needs and which may bear a social potentiality sufficient to the substantial improvement of living conditions in the whole community³.(HANIFAM, 1916, p.4 apud PUTNAM, 2000, p. 19).

Não obstante Hanifam tenha sido a primeira pessoa a utilizar a expressão, por muito tempo o conceito ficou desaparecido do debate acadêmico. Sendo o mesmo resignificado e colocado no bojo da literatura sociológica por Bourdieu (1979, [1980] 1998). Nesses dois artigos, Bourdieu identificou as distintas formas de capital (três formas de capital: econômico, cultural e social), enfocando o processo de acumulação dos mesmos.

Para o autor, a noção de capital social é resultante das relações entre os agentes (grupos familiares, escolares, instituições), assim definindo o capital social como sendo um:

[...] conjunto de recursos atuais ou potenciais que estão ligados à posse de uma rede de relações mais ou menos institucionalizadas de interconhecimento e inter-reconhecimento, ou, em outros termos, à vinculação a um grupo como conjunto de agentes que não somente são dotados de propriedades comuns (...) mas também, são unidos por ligações permanentes e úteis (BOURDIEU, 1998, p.67).

Para o autor, a estrutura do capital social está composta pelas ligações entre os agentes de um mesmo campo ou diferentes, sendo que “[...] essas ligações [...] são fundadas em trocas inseparavelmente materiais e simbólicas” (p.67). Essas ligações seriam capazes de gerar um volume de capital social, assim Bourdieu (1998) afirma que o “volume do capital social que um agente individual possui depende então da rede de relações que ele pode efetivamente mobilizar e do volume de capital (cultural, econômico ou simbólico) que é posse exclusiva de um daqueles a quem está ligado” (p.67).

Distinguindo a importância das relações sociais que permitem ao sujeito obter recursos das características qualitativas e quantitativas dos mesmos, Bourdieu parte da ideia de que o capital social constitui-se num agregado de recursos atuais ou

³ Essas substâncias tangíveis [que] mais contam para a vida diária das pessoas: boa vontade, amizade, simpatia, interação social entre indivíduos e famílias que constituem uma unidade social. [...]. Se ele entrar em contato com os vizinhos e eles com os outros vizinhos, existirá então uma acumulação de capital social, que pode satisfazer imediatamente as suas necessidades sociais e que pode ter uma potencialidade suficiente para a melhoria substancial das condições de vida em toda a comunidade. (HANIFAM, 1916, p. 4 apud PUTNAM, 2000, p. 19, tradução nossa).

potenciais, que estão vinculados ao pertencimento de uma rede duradoura de relações familiar ou institucional. Assim, o conceito constitui-se em algo intangível/imensurável, porém com forte efeito multiplicador (possuído pelo agente detentor de capital social), em virtude de sua ação “transformadora” no processo de afirmação das redes de relações necessárias à multiplicação das vantagens oferecidas aos indivíduos, família ou grupos que encontram-se melhor organizados [capital social].

As contribuições de Bourdieu, embora significativas para o desenvolvimento do conceito, não foram aprofundadas pelo autor ao longo de sua trajetória, deixando sua proposta num “estado embrionário”, mas com significativa “contribuição para tentar superar a teoria do capital presa à dicotomia econômico/não econômico, bem como seus aportes para esclarecer as relações cultura, rede sociais e poder” (HIGGINNS, 2005, p.31).

Desta forma, é necessário esclarecer que resgatamos as ideias de Bourdieu como forma de ampliar o debate e compreensão das diferentes visões em volta do conceito. Sendo a compreensão de Bourdieu (estruturalista) diferente das abordagens institucionalistas⁴ apresentadas por Robert Putnam (2000, 2006), James Coleman (1974, 1988, 1994) e Michael Woolcock (1988, 2000), autores que colocam na construção dessa tese como referenciais para avançar na discussão.

Em relação ao conceito e aos autores citados, Silva et al (2009) exemplifica que:

Na análise da dinâmica da organização social, destaca-se um conjunto de ideias em torno do que se convencionou chamar de capital social, sobretudo a partir das contribuições pioneiras de Bourdieu ([1980] 1998), Coleman (1988, 1990) e Putnam ([1993] 1996). Bourdieu segue mais uma abordagem estruturalista nas relações entre os agentes, Coleman, a do institucionalismo (papel das instituições e do individualismo, um recurso para as pessoas) e Putnam, a do institucionalismo. Apesar dessas diferenças, os autores citados ressaltam a importância das organizações sociais para a introdução e direcionamento de atividades inovadoras no sistema econômico-social. (SILVA et al, 2009, p. 617).

⁴ Sobre a visão institucionalista na geografia, Fonseca e Silva (2010, p. 151) apontam que a introdução dessa abordagem é algo recente no contexto geográfico “[...] e ocorreu principalmente pelo intermédio da teoria da regulação [...] ou através do enfoque denominado de acumulação flexível presente em correntes da geografia econômica [...]. Baseando-se numa concepção estrutural da regulamentação, fundada na noção de regime de acumulação, nas formas institucionais e no modo de regulação, esses teóricos trouxeram grandes contribuições ao debate institucional e para o entendimento da dinâmica dos territórios, enfatizando o papel das instituições na regulação de conflitos sociais e nas assimetrias de poder”.

Nas Ciências Humanas e Sociais, o conceito granjeia mais destaque a partir da teorização de James Coleman e de trabalhos dos cientistas políticos como Robert Putnam, Michael Woolcock e Alejandro Portes, autores que propiciaram uma maior divulgação do conceito no meio acadêmico em geral.

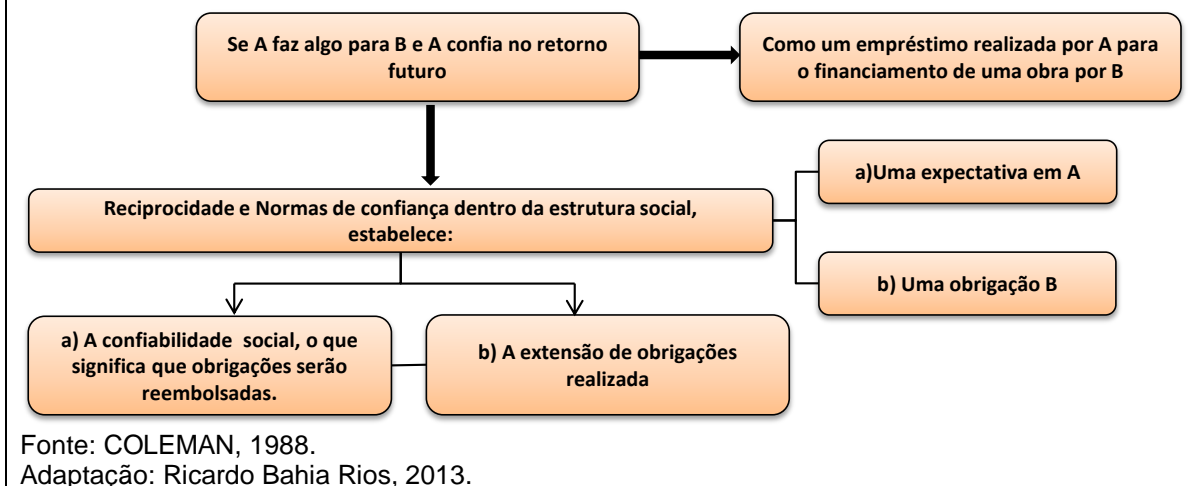
No âmago do debate científico, Coleman (1988, 1994) redireciona o conceito, inicialmente exposto por Bourdieu, empregando-lhe uma nova relevância e ressignificação, a partir de uma visão institucionalista.

O ponto inicial da discussão de James Coleman (1988) constitui-se na crítica abordada pela Sociologia e pela Economia sobre a noção e distinção entre ação social e ator social. Para o autor, a primeira “vê os atores como completamente socializados e sua ação regida por normas sociais, regras e obrigações”. A principal virtude dessa corrente intelectual reside na capacidade de descrever a forma de ação (econômica) dos contextos sociais, e de explicar a maneira como essa ação é utilizada para o redirecionamento dos contextos sociais. Já a segunda, dentro de sua abordagem dominante ortodoxa neoclássica, explica o comportamento social com base no princípio da racionalidade, sem uma ligação entre a ação (econômica) e o contexto social. Assim, as ações humanas estariam sobre a égide do contexto social (COLEMAN, 1988).

Dentro desse enfoque, Coleman considera que o papel desempenhado pelo ator em atingir seus objetivos sempre estará dentro dos limites do contexto social. Logo, o contexto social é fundante na construção do capital social. Assim, os elementos da estrutura social cumprem as funções de fornecer recursos para que o indivíduo atinja seus objetivos. Dentro da estrutura social, identificamos (Figura 3):

- i. Reciprocidade – capacidade que o contexto social tem em retribuir as obrigações;
- ii. Normas – conjunto de regras que tem a função de inibir certas atitudes que quebrem as regras de reciprocidade;
- iii. Confiança – alto nível de confiança entre os membros, constitui-se na base das ligações sociais.

Figura 3 – Elementos endógenos relacionais da estrutura social para o fortalecimento do capital social, segundo Coleman



Assim sendo, conforme Coleman (1988), o capital social não se constitui num elemento único, mas num conjunto de diferentes ações (noção de cooperação) que perpassam pela estrutura social, que por sua vez torna possível a realização de certas ações no território onde, na sua ausência, não seria possível concretizar, logo:

Social capital is defined by its function. It is not a single entity but a variety of different entities, with two elements in common: they all consist of some aspect of social structure, and they facilitate certain actions of actors – whether persons or corporate actors – within the structure. Like other forms of capital, social capital is productive, making possible the achievement of ends that in its absence would not be possible [...] A given form of social capital that is valuable in facilitating certain actions may be useless or even harmful for others [...] Unlike other forms of capital, social capital inheres in the structure of relations between actors and among actors (COLEMAN, 1998, p. 98)⁵.

Esses sistemas contribuem para que as pessoas cooperem, ajudem-se e zelem pelo bem comum⁶ em prol da prosperidade da sociedade na qual se inserem.

⁵ O capital social é definido pela sua função. Não se constitui numa entidade única, mas numa variedade de diferentes [entidades] unidades, com dois elementos em comum: todos eles consistem em algum aspecto da estrutura social que facilitam certas ações dos atores – grupos sociais ou agentes corporativos – dentro da estrutura. Como as outras formas de capital, o capital social é produtivo, tornando possível a realização do fim que, na sua ausência não seria possível [...] Uma determinada forma de capital social é valiosa no sentido de facilitar certas ações ou podem ser inúteis ou mesmo prejudiciais para os outros [...] Ao contrário de outras formas de capital, o capital social está na estrutura das relações entre os atores. (COLEMAN, 1998, p. 98, tradução nossa).

⁶ Para Langoski (2009) “[...] na realização do bem comum o Estado busca assegurar os direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o desenvolvimento, a igualdade, a justiça, garantir a dignidade da pessoa humana [...] valores estes preconizados pela Constituição Federal. As formas que o Estado usar para garantir estes bens devem ser legítimas, legais, morais, justas e vir

O capital social “[...] diferentemente de outros capitais, constitui um bem público, não é apropriado privadamente nem produz resultados individuais” [...] sendo o “único capital que cresce na medida em que é usado” (D’ARAUJO, 2003, p. 21). “assim como outra forma de capital, o capital social é produtivo, possibilitando a realização de certos objetivos que seriam inalcançáveis se ele não existisse” (COLEMAN, 1994, p.302).

Então, mesmo não sendo tangível como os outros capitais (capital financeiro e humano), o capital social é produtivo, pois possibilita que o ator possa atingir suas metas, devido à interação do indivíduo com o seu contexto social. O que não fica claro na abordagem é o fato de que essas estruturas sociais podem ser excludentes, o que impossibilitaria certos grupos de atingirem seus objetivos – principalmente os grupos *outside* desses laços de colaboração. Mas, em relação a essa questão, recorreremos a Portes (2000) mais a frente.

Entretanto, sobre a intangibilidade do capital social, quando comparada com as outras formas de capital, Portes (2000) referenciado tanto em Coleman quanto em Bourdieu, coloca que:

Enquanto o capital econômico se encontra nas contas bancárias e o capital humano dentro das cabeças das pessoas, o capital social reside na estrutura das suas relações. Para possuir capital social, um indivíduo precisa de se relacionar com outros, e são estes — não o próprio — a verdadeira fonte dos seus benefícios. [...] a motivação de terceiros para tornar recursos disponíveis em termos concessionários não é uniforme. A um nível mais geral, podemos distinguir entre motivações altruístas e instrumentais (PORTES, 2000, p.138).

Em termos práticos, Coleman exemplifica a ideia de capital social a partir de:

a) O mercado informal/formal de diamantes, que forma fortes laços sociais de confiança entre os comerciantes, em que o grau de confiança é tamanho que os mesmos deixam de lado qualquer forma de segurança entre suas negociações; b) Os círculos de estudos formados por estudantes através das suas relações sociais, sejam por pertencerem ao mesmo bairro, igreja. Esses laços fortalecem o grau de confiança. Assim, “[...] o conceito de capital social enquanto recurso para ação

especialmente saciar interesses superiores da coletividade. Entretanto [...] Não depende exclusivamente do Estado a efetivação do bem comum, a ação é conjunta, ou seja, há que haver a participação dos indivíduos que o compõem, no cumprimento de seus deveres e no exercício de seus direitos junto à sociedade, concomitantemente com os direitos e deveres da unidade estatal, os quais, todos, estão agasalhados e recolhidos na Constituição” (LANGOSKI, 2009, p. 3).

humana é uma forma de transpor a estrutura social dentro do paradigma individualista da ação social” (HIGGINS, 2005, p.40).

Para Coleman, o conceito carrega um conteúdo histórico-moral, pois o mesmo pode ser fortalecido em decorrência do seu uso – processual –, fato que conduz para o fortalecimento e ampliação do capital social na sociedade. Noção que não lhe impede de acreditar que o individualismo e a autossuficiência são condicionantes para a redução do “estoque de capital social”. Neste ponto, Cox (2003), Hall (2003) e Putnam (2000), respeitando as particularidades, argumentam que, no caso específico da sociedade atual, em virtude de uma série de características contemporâneas, nas sociedades tradicionalmente “ricas” no desenvolvimento/uso do capital social, esse processo de aumento não vem ocorrendo. Na realidade, esses autores apontam para um declínio do capital social na sociedade contemporânea.

Mas, continuando, seguindo a linha-mestre apresentada por Coleman (1998), observa-se que a existência do capital social depende dos fatores que ele denomina de fontes do capital social:

1. Obrigações, expectativas e confiança de estruturas:

This form of social capital depends on two elements: trustworthiness of the social environment, which means that obligations will be repaid, and the actual extent of obligations held. Social structures differ in both these dimensions, and actors within the same structure differ in the second (COLEMAN, 1998, p.102)⁷.

Esse tipo de capital social encontra-se existente nas estruturas sociais, onde os indivíduos compõem uma rede de obrigações mútuas, em que a confiança é a base de que o outro cumprirá suas obrigações. Quanto maior essa rede, maiores serão as obrigações que os atores terão, logo, maior será o capital social. O individualismo e a autossuficiência são motes para a redução do capital social;

2. Fontes de informações – estão relacionadas ao uso das relações sociais para aquisição de informações úteis para que o indivíduo atinja alguma meta. Ex.: Descobrir uma oportunidade de trabalho a partir do seu grupo social;

⁷ Esta forma de capital social depende de dois elementos: confiabilidade do ambiente social, o que significa que as obrigações serão reembolsadas, e que a verdadeira extensão das obrigações detidas nas estruturas sociais diferem em ambas as dimensões, e os atores dentro da mesma estrutura diferem na segunda (COLEMAN, 1998, p.102, tradução nossa).

3. Normas e sanções eficazes – quanto mais fortes e eficazes as normas sociais entre os indivíduos, ocorrerá um fortalecimento do capital social – todas as estruturas e relações sociais facilitam a formação de capital social, porém certas estruturas tendem a facilitar essa acumulação;

4. Redes sociais – possibilitam a criação de normas entre os seus membros, podendo impor sanções aos membros e desenvolvimento de ações conjuntas (obrigações) em prol de seus objetivos;

5. Adaptações das organizações sociais – associações voluntárias podem ser utilizadas para outros fins que não a sua intenção original, para fortalecer o capital social.

Essas fontes convergem para a tese de que o capital social constitui-se num bem público que exige investimento de tempo pelo indivíduo para atingir determinado benefício, em que a retirada de grandes “investidores” pode causar grandes prejuízos ao grupo. Uma ação pode ter um passivo menor para o indivíduo realizá-lo, mas um grande custo para todo o grupo. Todavia, a formação/acumulação do capital social deve ser estimulada dentro da estrutura social e das relações sociais. Um grande instrumento seria através da criação de instituições formais (COLEMAN, 1988).

Em síntese, a definição de capital social de James Coleman pode ser observada no Quadro 1.

Quadro 1 – Definição de capital social: Síntese do pensamento de James Coleman

<p>1. O capital social é definido pela sua função. Não é uma unidade única, mas uma variedade de diferentes unidades, com dois elementos em comum:</p> <p>a) Aspecto da estrutura social;</p> <p>b) Ação dos atores dentro da estrutura (Capazes de facilitar certas ações dos atores /indivíduos ou atores corporativos).</p>
<p>2. Como as outras formas de capital, o capital social é produtivo, tornando possível a realização de certos fins que, na sua ausência, não seria possível.</p>
<p>3. Como o capital físico e capital humano, o capital social não é tangível, mas pode ser específico para determinadas atividades. Uma determinada forma de capital social que é valiosa para facilitar certas ações pode ser inútil ou até mesmo prejudicial para os outros.</p>
<p>4. Não é interno aos atores ou implementos físicos de produção. Encontra-se nas relações entre os atores. Em outros termos, ele só existe quando é compartilhado.</p>

Fonte: COLEMAN, 1988, 1994. SABATINI, 2005.
Adaptação: Ricardo Bahia Rios, 2012.

Uma minuciosa análise da conceituação estabelecida por Coleman revela que sua tese, em termos funcionais do capital social, constitui num marco para outras abordagens relevantes no contexto acadêmico, principalmente nas obras de Putnam (2000, 2006).

As visões funcionais e institucionais presentes nas obras de Coleman e Putnam tornam-se de suma significação para o entendimento dos consórcios públicos (CPs), como instituições formais, alicerçadas na formação de uma rede de cooperação com normas de confiança e reciprocidades que objetivam metas em comuns.

Os estudos apresentados por Putnam (2000, 2006), assim como os trabalhos de Coleman (1988, 1994), representam o quadro referencial para a construção da análise sobre a importância do capital social, a partir do desempenho institucional dos consórcios públicos intermunicipais (CPIMs), mais especificamente as discussões diretas apresentadas em *Comunidade e Democracia* ([1996] 2006) e *Bowling alone* ([1995] 2000).

Em *Bowling alone* ([1995] 2000), Putnam traz uma detalhada pesquisa sobre as principais mudanças ocorridas na sociedade estadunidense pós-segunda guerra mundial. Assinala um estreitamento entre o desinteresse da sociedade por grupos sociais e pela atividade política, e o fortalecimento de uma sociedade mais individualista, mais preocupada com a satisfação privada. Avalia que a participação cívica começou a declinar durante a década de 1960, e que isso teria reflexo sobre atual sociedade norte-americana.

A tese alçada por Putnam é de que a diminuição no engajamento cívico da sociedade civil norte-americana vinha decaindo em prol de uma sociedade mais individualizada. Identifica que há um decréscimo no volume do capital social, em virtude da “saída” de uma geração cívica, ativa durante as décadas de 1920 e 1930. Os hábitos dessa geração foram substituídos pelos de uma geração menos cívica (nascida e educada pós-segunda-guerra), para Putnam;

[...] decades that have seen a national deterioration in social capital are the same decades during which the numerical dominance of a trusting and civic generation has been replaced by the dominion of "postcivic" cohorts [...] Thus, a generational analysis leads almost inevitably to the conclusion that

the national slump in trust and engagement is likely to continue⁸ (PUTNAM, 1996, p. 45-46).

Evidência de que a sociedade está cada vez mais desconectada das relações familiares, de amizades e de vizinhança e das estruturas democráticas do seu país. Dessa maneira, empobrecendo o “estoque” de capital social, resultando no esvaziamento da vida em comunidade. Fundamentado em mais de 500 entrevistas, Putnam (2006) constata que os americanos estão cada vez mais longe das atividades democráticas civis (reuniões públicas, colegiados, assembleias [religiosas e/ou políticas], associações etc).

Para o autor, essa alteração no padrão de comportamento está vinculada sobretudo às mudanças nas relações de trabalho, na estrutura familiar; à idade; à vida suburbana; à televisão; aos computadores; aos papéis das mulheres. Tudo isso vem contribuindo para esse declínio. O que revela a importância do “estoque” de capital social para o desenvolvimento da sociedade.

No estudo *Comunidade e Democracia* ([1996] 2006), o autor organiza um apurado quadro teórico-conceitual sobre a avaliação das instituições democráticas modernas italianas⁹. O estudo sobre o desempenho institucional e o valor explicativo atribuído ao conceito aproxima a perspectiva de Putnam da trabalhada nesta tese. Assim, torno primordial o entendimento da metodologia adotada pelo autor para a compreensão do desempenho das instituições democráticas, onde as:

Instituições são mecanismos para alcançar propósitos, não apenas alcança acordos [...] Para ter um bom desempenho, uma instituição democrática tem que ser ao mesmo tempo sensível e eficaz: sensível às demandas de seu eleitorado e eficaz na utilização de recursos limitados para atender essas demandas (PUTNAM, 2006, p. 24-25).

Sobre essa aceção, as instituições devem ser entendidas a partir das normas de tomadas de decisões coletivas, palco dos conflitos que às vezes são resolvidos, outras não, ou como uma estrutura para alcançar determinados propósitos; pois os cidadãos esperam que os problemas sejam solucionados, e que

⁸ [...] essas décadas em que se assistiu a uma deterioração no capital social são as mesmas em que o domínio numérico de uma geração confiante e cívica foi substituído pelo domínio de coortes post-cívicas [...] Desta forma, uma análise geracional leva quase inevitavelmente à conclusão de que é provável que continue essa quebra nacional da confiança e do comprometimento. (PUTNAM, 1996, p.45-46, tradução nossa).

⁹ Questionando se as novas instituições democráticas italianas “desenvolveriam realmente de forma idêntica em solos tão diferentes quanto os de Seveso e Pietrapertosa” (PUTNAM, 2006, p.23), Robert Putnam constrói uma investigação criteriosa sobre os governos regionais, recém-criados, na Itália, entre os anos de 1970 – 1990.

os mesmos não fiquem no campo da retórica. Pois o conceito de desempenho institucional é baseado “num modelo bem simples de governança: demandas sociais → interação política → governo → opção de política → implementação” (PUTNAM, 2006, p. 24).

Em relação às instituições políticas, no conjunto da sociedade, Putnam (2006) assinala concordância com a visão institucionalista, em que:

- a) As instituições moldam a política – as normas e os procedimentos que compõem as mesmas estruturam o comportamento político das pessoas, as instituições moldam a identidade, o poder e as estratégias do sujeito.
- b) As instituições são moldadas pela história – independente de outros fatores que moldam as instituições, estas, por sua vez, corporificam trajetórias históricas decisivas. Os indivíduos podem “escolher” suas instituições, mas não são capazes de criar as circunstâncias nas quais elas vivem. As regras escolhidas por uma geração terão implicações diretas nas futuras gerações.

Na compreensão dos motivos que equacionaram as diferenças regionais italianas¹⁰ (Norte avançado e Sul atrasado), Putnam busca a explicação na diferença do desempenho institucional. Questiona “Como as mesmas instituições democráticas, implantadas sobre os mesmos moldes e períodos, alcançaram diferentes resultados?”. Para responder a esse questionamento, Putnam entrever em Tocqueville as bases teóricas para a formulação do seu conceito sobre comunidade cívica¹¹ como fonte para o incremento do capital social (Quadro 2).

O capital social enquanto fator explicativo da comunidade cívica e como característica específica da organização social, robustece o pensamento que confiança, reciprocidade, normas e sistema de participação são acumulativos, e que são reforçados mutuamente. Igualmente, impõem o estabelecimento de círculos

¹⁰ O forte contraste entre o norte e o sul. Embora a correlação entre latitudes e desempenho institucional não seja perfeita, tomamos em conjunto os governos regionais do Norte apresentaram melhor desempenho que os do Sul (PUTNAM, 2006, p.97).

¹¹ Claramente centrado no pensamento de Tocqueville, Putnam explica, também, com base no contexto histórico, a realidade cívica das regiões italianas, em relação ao desempenho institucional, o autor relaciona a origem do coletivismo à Idade Média. Demonstra que historicamente, no Norte do país, existia uma identidade cultural muito arraigada às associações mútuas. As funções da sociedade mútua incluíam: auxílio às famílias de membros falecidos, indenizações por acidentes industriais, pagamento de trabalhadores desempregados, serviço de creche e maternidade. Tudo isso constituía uma antecipo (local), que fora constituído, mesmo antes, com o advento do Estado previdenciário no século XX (PUTNAM, 2006).

virtuosos de cooperação, que derivam no equilíbrio social, elevando os níveis de cooperação, reciprocidade, civismo, bem-estar, características essa que delinear a comunidade cívica (PUTNAM, 2006).

Contudo, o conceito de capital social corroborado nas pesquisas de Putnam adquiriu um grau de relevância para o entendimento da lógica institucional, em função que o mesmo pode ser “considerado como manancial de onde brotam as interações cooperativas que se expressam nas diferentes formas de associação cívica. Uma trajetória histórica com altos indicadores de civilidade não poderia brotar do nada” (HIGGINS, 2005, p. 63). Pois, para Putnam (2000):

[...] social capital refers to connections among individuals - social networks and the norms of reciprocity and trustworthiness that arise from them [...] A society of many virtuous but isolated individuals is not necessarily rich in social capital¹² (2000, p.19)

QUADRO 2 – Bases teóricas da comunidade cívica segundo o pensamento de Robert Putnam

- Participação cívica: a) Os cidadãos não tem que ser altruísta, mas buscar “o interesse” próprio definido no contexto das necessidades públicas gerais. O interesse próprio é sensível ao interesse dos outros. b) Participação nos negócios públicos; reconhecimento e uma busca perseverante do bem público à custa de todo interesse puramente individual e particular
- Igualdade política: a) a cidadania implica em direitos e deveres iguais para todos, para tal a comunidade deve se manter unida pelas relações horizontais de reciprocidade e cooperação, e não por relações verticais de autoridade e dependência; b) Os cidadãos interagem como iguais (não como patronos, clientes, governantes ou requerentes). c) O líderes devem ser e também considerar-se responsáveis por seus cidadãos. Aproximar-se do ideal de igualdade política entre os cidadãos. d) Regras de reciprocidade e participação do governo
- Solidariedade, confiança e tolerância: a) Virtuosidade, respeituosidade e confiabilidade uns nos outros, mesmo quando divergem em relação a assuntos importantes; b) A comunidade cívica não está livre de conflitos, pois seus cidadãos têm opiniões firmes sobre as questões políticas, mas não tolerantes com seus oponentes; c) Difusão da confiança mútua e do preceito moral. Os interesses próprios assumem um caráter diferencial quando inseridos no contexto social que promove a confiança mútua; d) As relações de confiança permitem a superação mais fácil do oportunismo.
- Associações: estruturas sociais e cooperação: a) As estruturas e práticas sociais incorporam e reforçam as normas e os valores da comunidade; b) Contribuem para a eficácia e estabilidade do governo democrático, causa efeitos “internos” sobre o indivíduo e efeitos “externos” sobre a sociedade; c) Aumento da consciência política, confiança social, participação política; d) Desenvolvimento do espírito de cooperação e do senso de reponsabilidade comum para com os empreendimentos coletivos. Redes de associações sociais incorporam e promovem a colaboração social.

Fonte: PUTNAM, 2006, p.101 - 104.

Adaptação: Ricardo Rios, 2012.

Logo, o capital social é caracterizado por Putnam ([1996] 2006) como algo que possui a capacidade de aumentar de acordo com a intensidade do seu uso.

¹² [...] o capital social está relacionado às conexões existentes entre os indivíduos - redes sociais e as normas de reciprocidade e confiança que surgem a partir das interações sociais [...] Uma sociedade rica em indivíduos virtuosos, porém isolados não é necessariamente rica em capital social (2000, p.19) (Tradução Nossa).

Quanto mais praticadas a cooperação e a confiança, maior será o capital social e a capacidade de prosperar dos seus envolvidos. Sendo assim, pode-se afirmar que o capital social é favorável para a economia na medida em que é bom para a sociedade que o pratica, “isto porque as sociedades fortes em capital social não geram apenas crescimento da riqueza: geram também sentimentos de igualdade, de justiça, de bem comum” (D’ARAUJO, 2003, p.20). Desta forma o capital social é caracterizado pelas relações de

[...] confiança, normas e cadeia de relações sociais – é o fato de que ele normalmente constitui um bem público, ao contrário do capital convencional, que é normalmente um bem privado. Por ser um atributo da estrutura social em que se insere o indivíduo, o capital social não é uma propriedade particular de nenhuma pessoa que dele se beneficia (PUTNAM, 2006, p. 180).

Seguindo a linha de pensamento expressa por Putnam, D’Araujo argumenta que o capital social:

[...] expressa, basicamente, a capacidade de uma sociedade estabelecer laços de confiança interpessoal e redes de cooperação com vistas à produção de bens coletivos [...] Capital social é a argamassa que mantém as instituições em contato entre si e as vincula ao cidadão visando à produção do bem comum. (D’ARAUJO, 2003, p.10).

Entendido segundo as acepções de Putnam (1996) (Quadro 3), pode-se definir o capital social como sendo um conjunto de “características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas” (PUTNAM, 2006, p. 177). Assim, destaca que o capital social favorece o acontecimento da cooperação espontânea, facilitando os custos e as operacionalizações de ações de forma articulada, entre os agentes envolvidos no processo, assim “o capital social refere-se a normas e redes que facilitam a ação coletiva” (WOOLCOCK, 2001, p. 13) de modo a promoverem um desenvolvimento econômico e social.

As contribuições de Woolcock (1989, 2000, 2000b), voltadas para o entendimento do capital social e suas utilidades/limitações sob a égide da teoria do desenvolvimento e política, assenta o conceito dentro de uma perspectiva de favorecimento do desenvolvimento econômico e social. Para o autor, o capital social se define pela essência das normas e das redes, essas peculiaridades permitem que as pessoas ajam coletivamente. Assim, o autor reconhece que as características

basilares do capital social, como confiança e reciprocidade, são desenvolvidas em um processo interativo, onde o:

social capital refers to the norms and networks that enable people to act collectively. This simple definition serves a number of purposes.[...] recognizing that important features of social capital, such as trust and reciprocity, are developed in an iterative process [...]this definition allows us to incorporate different dimensions of social capital, and to recognize that communities can have access to more or less of them [...]this definition presents the community (as opposed to individuals, households, or the state) as the primary unit of analysis, it allows for the fact that social capital nonetheless can be appropriated by individuals and households (as members of a given community), and that how communities themselves are structured turns in large part on their relationship with the state¹³ (WOOLCOCK; NARAYAN, 2000, p. 3 - 4).

Quadro 3 – Definição de capital social: Síntese do pensamento de Robert Putnam

- Recurso alcançado através das redes sociais, normas e confiança, que permite aos seus participantes agirem em conjunto de maneira eficaz para a aquisição de objetivos comuns;
- Importância da sociedade democrática e aberta a influências externas – propicia formação/acumulação de capital social;
- Comunidade cívica: a) Cidadania implica em direitos e deveres para todos; b) Relações horizontais de reciprocidade e cooperação; c) Negativa das relações verticais de dependência.
- Os estoques de capital social, como: confiança, normas e redes, tendem a ser acumulativos, que: a) Resultam em círculos virtuosos de equilíbrio social com elevados níveis de cooperação, confiança, reciprocidade, engajamento cívico de bem-estar coletivo; b) Deserção, desconfiança, esquivança, isolamento, exploração, desordem e estagnação intensificam um sufocante círculo vicioso.
- Implicações positivas para o desenvolvimento regional (Ex.: das regiões italianas).
- Correlação positiva e significativa entre indicadores de desempenho e instituições.
- O capital social pode ser endógeno ao institucional e ao desempenho econômico.
- Condições persistentes ao longo do tempo para a sua formação (Ex.: as regiões italianas).
-Todas as sociedades que incentiva a formação do capital social (ação coletiva) tendem a desenvolver.

Fonte: PUTNAM, 2006. SABATINI, 2005.

Adaptação: Ricardo Bahia Rios, 2012.

Essa definição insere na agenda do debate o papel das relações sociais no desenvolvimento, implicando diretamente na forma de compreensão do conceito.

¹³ O capital social refere-se às normas e redes que permitem que as pessoas ajam coletivamente. Esta simples definição serve para vários fins [...] Que reconhece as características importantes do capital social, como confiança e reciprocidade, são desenvolvidas num processo interativo [...] esta definição nos permite incorporar diferentes dimensões do capital social, e de reconhecer que as comunidades podem ter acesso mais ou menos a um deles [...] esta definição apresenta a comunidade (em oposição aos indivíduos, famílias, ou o Estado) como a principal unidade de análise, que permite o fato de que o capital social, no entanto, pode ser apropriado por indivíduos e agregados familiares (como membros de uma dada comunidade), e como as próprias comunidades são estruturadas em volta, em grande parte, das relações com o Estado. (WOOLCOCK; NARAYAN 2000, p. 3 – 4, tradução nossa).

Assim, a análise do capital social e desenvolvimento decorre do entendimento de quatro perspectivas: 1) da extensão das associações horizontais; 2) da natureza dos mecanismos de ação do desenvolvimento social dentro das comunidades; 3) da natureza das relações entre a sociedade civil e o Estado; e 4) da qualificação institucional (estado) (WOOLCOCK; NARAYAN, 2000).

Os autores demonstram que as tentativas de incorporar o capital social como instrumento de fortalecimento das licitudes econômicas e sociais vêm sendo aplicadas principalmente pelo Banco Mundial, que visualiza o conceito como uma importante ferramenta, capaz de diagnosticar as diferenças inter/intra regionais no nível da comunidade e entre países; podendo ser estimuladas a partir de políticas horizontais em prol de um desenvolvimento mais justo, principalmente onde as desigualdades e desequilíbrios são mais graves.

Mesmo carregadas de um discurso ideológico, as afirmativas de Woolcock e Narayan (2000) nos revelam a importância do estímulo para a formação de capital social e suas consequências positivas para o desenvolvimento econômico e social, pois coloca sobre o feixe de luz a compreensão de políticas públicas mais horizontais, como fator substancial para se atingir metas e objetivos para a melhoria da comunidade/país.

Todavia, o conceito direciona-se para o entendimento da “teoria do desenvolvimento e política”, pois: 1) o capital social oferece uma forma de complementar tanto as perspectivas sociológicas quanto econômica, resultando em explicações mais substanciais para seu entendimento, pois o diálogo entre as linhas disciplinares é fundamental para o avanço conceitual e operacional; 2) sendo o crescimento econômico moldado pela natureza das interações sociais entre indivíduos e instituições. “Isto tem implicações importantes sobre as políticas de desenvolvimento, onde a atenção para o enraizamento da vida econômica no ambiente social e político tem se colocado em grande parte ausente” (WOOLCOCK; NARAYAN 2000, p.18). Ou seja, ações verticais em prol do desenvolvimento, impostas pelo Estado ou organismos multilaterais, embora ofereçam tecnicamente e financeiramente ótimas condições, não são suficientes para a aceitação por parte das comunidades, pois muitas vezes coloca-os como produto e não com sujeitos ativos e pensantes dentro do processo, conhecedores da realidade local/regional.

Dessa forma, para compreender o papel da participação social, das instituições e da governança no bojo do desenvolvimento, temos que visualizar os seguintes pontos:

- a) Uma profunda análise institucional e social deve estar presente para identificar corretamente o conjunto das partes interessadas, assim como suas inter-relações.
- b) Investimento na capacidade de organização e mobilização social, principalmente nas classes menos favorecidas, apoiando/estimulando a formação de ações coletivas, fortalecendo as tomadas de decisões na escala local. Assim, o fomento de processos mais participativos “pode facilitar o consenso e a interação social entre os atores com diversos interesses e recursos” (WOOLCOCK; NARAYAN 2000, p.19).
- c) Políticas de divulgações de informações em todas as escalas, desta forma, estimulando a cidadania e a responsabilidade pública e privada nos serviços oferecidos ao cidadão;
- d) Melhoria do acesso e das formas de tecnologias que promovam a comunicação e as trocas de informação entre os atores/sujeitos;
- e) As intervenções devem ser vistas sobre a ótica do capital social, avaliando seus impactos e efeitos sobre a intervenção social nas comunidades;
- f) Entendido como um elemento dentro do projeto de desenvolvimento.

Portanto, as multidimensionalidades da ação do capital social podem ser agrupadas às políticas mais ortodoxas de desenvolvimento, incorporando a interação social no sentido *stricto sensu*, principalmente nos estudos sobre a sociedade e o desenvolvimento.

Seguindo as pistas colocadas por Alejandro Portes (2000) sobre as consequências do capital social, verificamos que tanto a sua aplicabilidade quanto as suas consequências são diversas e presentes em distintas escalas, podendo ser tanto positivas como negativas. Já a diversidade, como o conceito vem sendo retratado no campo teórico-empírico das Ciências Humanas, Sociais e Política, revela sua multidisciplinaridade. Talvez, aí resida seu grande impasse teórico-metodológico, visto que o conceito vem sendo tomado como panaceia explicativa para distintos graus de usos e aplicação, o que, por vez, desnuda certa fragilidade conceitual na qual alguns pesquisadores vêm trabalhando a noção. Como exemplo

desse efeito “*multi*”, podemos identificar em diversos setores seu radical “*multi*”: a) como fonte de controle social; b) como fonte de apoio familiar; c) como fonte de benefícios de rede extrafamiliares.

a) como fonte de controle social – está pautada na capacidade de fazer e respeitar as regras. Como, por exemplo, o capital social estabelecido pelas redes comunitárias “que procuram manter a disciplina e promover a conformidade às regras entre aqueles que estão sob sua alçada” (PORTES, 2000, p. 141). Esse tipo de capital social é criado com base nas fontes de solidariedade e na confiança exigível, em que o seu principal resultado é a anulação dos controles formais ou explícitos.

b) como fonte de apoio familiar – fonte de apoio paternal e familiar no fortalecimento de laços que unam todo o grupo familiar. Quanto maior a presença dos progenitores na educação dos filhos, maior será a acumulação de capital dentro desse grupo. “O capital social é maior em famílias com dois progenitores, em famílias com menos crianças, e naquelas onde os pais possuem grandes aspirações para os filhos” (PORTES, 2000, p. 142).

c) como fonte de benefícios de rede extrafamiliares – o capital social provém da confiança que cada membro tem da contribuição recíproca de outrem, mesmo depois de serem beneficiados. A confiança é base da rede social, para que todos disponham de meios eficazes para obter outro tipo de capital. Exemplo dos bancos comunitários, que estabelecem dentro da comunidade a circulação de algum tipo de moeda social, como a moeda “palma”, no conjunto Palmeiras, grande Fortaleza/Ceará (MATOS, 2012).

Sem dúvida, as pesquisas sobre o capital social, em sua maioria, acentuam as suas consequências positivas, entretanto Portes (2000) sublinha a importância de atrair atenção para, também, os aspectos negativos do capital social, a fim de evitar o logro exercível ao conceito, evidenciando suas limitações teórico-metodológicas acerca de sua aplicabilidade, principalmente sobre a forma de controle social. De tal modo, Portes (2000) enumera quatro aspectos das relações negativas:

1) os mesmos laços fortes que produzem resultados positivos para os membros de um grupo permitem normalmente a exclusão do acesso de terceiros. As mesmas

relações sociais que fortalecem determinados grupos no âmbito das suas trocas comerciais restringem aqueles que não estão ligados a esse grupo;

2) o fechamento do grupo/comunidade em certas circunstâncias impede o êxito de iniciativas empresariais dos seus membros;

3) participação em comunidade ou em grupo cria a necessidade das exigências de conformidade com as regras, que muitas vezes podem ser restringíveis a determinado comportamento individual. Por exemplo:

[...] Numa pequena cidade ou numa vila, onde todos os vizinhos se conhecem, podem-se comprar provisões a crédito na loja da esquina e as crianças brincam livremente nas ruas sob o olhar atento de outros adultos. O nível de controle social nestes contextos é forte e altamente restritivo quanto às liberdades individuais, razão pela qual os jovens e os indivíduos de espírito mais independente acabam sempre por partir. (PORTES, 2000, p. 147-148).

4) solidariedade alicerçada pela experiência comum da adversidade e pela oposição às tendências dominantes da sociedade. Resultam em normas de nivelção decrescente que funcionam para manter seus membros oprimidos e forçam as pessoas a se afastarem desse contexto.

Embora o conhecimento/entendimento desses aspectos negativos sejam importantes como processo de verificação do capital social, consideramos que não invalida as propostas de Putnam e Coleman (que aqui tomamos como chave para investigação das ações dos CIM), e sim contribuem para uma melhor análise crítica de sua funcionalidade. Pois reconhecer somente o capital social como um recurso positivo é esvaziar todo o significado das variantes internas e externas ao conceito – levando à perfeição ou algo próximo disso. Por isso, reconhecer que o capital social tem seus custos e benefícios é desnudar que as redes sociais podem assumir riscos, bem como seus ativos (WOOLCOCK; NARAYAN, 2000).

É importante ressaltar que este conceito ao ser bem trabalhado, compreendido e minimamente definido, pode se constituir numa importante ferramenta teórica e prática para a consolidação de políticas voltadas para o desenvolvimento (no sentido amplo da palavra) e para a resignificação da sociedade civil e da democracia (D'ARAUJO, 2003; HIGGINS, 2005, BIRKNER, 2006).

Por ocasião, após análise teórica do capital social, constatamos que o conceito vem sendo utilizado nos mais diversos campos das Ciências Humanas,

Sociais e Políticas, e vem sendo cultivado para explicar uma imensa variedade de fenômenos: participação política, desempenho institucional, saúde, a aspectos políticos de governança. É aplicável, muitas vezes, como uma variável explicativa, para elucidar o sucesso e as mazelas dos coletivos sociais e das questões políticas.

Apoiados nas reflexões sobre o capital social, recorreremos ao conceito como base teórica para compreender a importância das redes de cooperação sobre o território baiano, mais especificamente no território do Vale do Jiquiriçá.

O capital é compreendido como meio de fortalecimento das redes de colaboração existentes no território, a partir das relações sociais e políticas existentes na formação dos CPIM, pois as normas, a confiança e a reciprocidade constituem o mote central para o avigoreamento das ações consorciadas. Então, aqui, o capital social não é empregado como uma variável explicativa para justificar as causas/motivos pelos quais os consórcios em estudo obtiveram ou não êxito ao longo do seu processo. Mas para compreender a importância do ajustamento das normas, confiança e reciprocidade [capital social] como meio (mais um) para a ampliação das ações cooperadas em prol do desenvolvimento territorial.

Assim, referenciado nos pilares conceituais, entendemos o capital social como uma característica de um determinado grupo social/político que coloca seus interesses (individuais, partidários, religiosos etc) a favor de uma comunidade cívica, capaz de propor soluções de governança que individualmente não seriam capazes de equacionar. Principalmente quando analisamos uma região com baixos índices de desenvolvimentos como o caso do Vale do Jiquiriçá/BA, que necessita fomentar políticas públicas voltadas para a colaboração mútua nas escalas local/regional de seus entes. E quem sabe se aproximar de uma região política ideal nos moldes teorizados por Dickinson (1961) que dentre suas análises sobre uma região política, define esta como algo inerente a estrutura da sociedade, assim “define-se região como uma unidade social homogênea, visível na estrutura do espaço, que é inerente à sociedade. A região política ideal, seja grande ou pequena, é aquela que possui o maior número de interesses comuns” (DICKINSON, 1961, p. 26).

De certa forma, comungamos da visão crítica de Portes (2000) quando argumenta que muitas pesquisas colocam o conceito como um remédio imediato para grandes problemas sociais e econômicos.

Creio que o fomento de ações, a médio/longo prazo, que possua em sua constituição um forte conteúdo de capital social, possa vir a contribuir na questão do desenvolvimento territorial e participativo, principalmente na escala microrregional e local. Pois, além de tudo, a questão de mudança comportamental (geracional) é significativa, principalmente quando há o estímulo das ações horizontais no território.

O território é o ator/sujeito da ação política, é nele que se constitui o tecido social. Nesse caso, observam-se diferenciações das articulações, em que, em alguns casos, teremos linhas de coesão mais tênues e em outros traços historicamente mais solidificados. Em destaque na Bahia exemplificamos o caso emblemático da forte rede social, que historicamente constitui-se numa característica microrregional da região do sisal¹⁴.

Entretanto, ao longo dessa investigação nos questionamos como municípios economicamente frágeis podem estabelecer políticas de desenvolvimento territorial simétrico? Será que estamos relegando a tão importante ente federativo as casualidades das relações verticais?

O autor espera que não, pois as soluções estão potencialmente presentes no próprio território. Assim, cabe aos governantes a busca de soluções empreendedoras e inovadoras para minimizar as mazelas dos desequilíbrios e desigualdades regionais e das relações reducionistas da autossuficiência e/ou das trocas de favores políticos na relação mediada entre Município → Estado → União. Desse modo, destaca-se o caráter de transformação geracional a partir do estímulo da formação do capital social¹⁵ e sua territorialização.

Portanto, a visão de capital social que aqui propomos é entendida dentro de uma perspectiva geográfica, pois o capital social, embora não seja tangível, as ações que provem seu uso representam a territorialidade de determinados grupos sociais, pois correspondem às ações de poder, colaboração, confiança e reciprocidade que ocorrem no espaço geográfico, e seus frutos são tangíveis e materializados na ações concretas realizadas pelos consórcios.

¹⁴ Consultar COELHO NETO, A. S.; SANTOS, E. M. C.; SILVA, O. A. Gente ajudando gente: o tecido associativista do Território do Sisal. Feira de Santana: UEFS Editora, 2011. 135p.

¹⁵ Análise [...] sobre iniciativas comunitárias na América Latina ressalta a importância social da cooperação local e da mobilização política – mesmo quando não se logram resultados práticos imediatos – justamente por contribuírem indiretamente para “combater” o isolamento e a desconfiança mútua (PUTNAM, 2006, p. 103).

2.2 TERRITÓRIO, POLÍTICA E GOVERNANÇA: IMPLICAÇÕES PARA O CAPITAL SÓCIO-TERRITORIAL E DESENVOLVIMENTO

A literatura geográfica é pródiga em mostrar a complexidade na definição e aceção acerca do conceito de território e das relações sociais que nele ocorrem. Dinâmico, ator/agente de múltiplas relações sociais e de intrínsecas relações de múltiplos poderes, o território constitui-se em “fluxos, movimentos, mudanças e permanências, desterritorialização e reterritorialização” (SAQUET, 2007, p.83), onde as relações sociais que nele resultam corresponde à territorialidade (SACK, 2009).

O território é formado pelas relações simétricas e assimétricas de poder, sendo a territorialidade o produto dessas relações. Raffestin (1993) esclarece que o território é abstrato, e que no seu interior ocorrem desigualdades, disputas, conflitos e sobreposições de territórios. E que, mesmo representando uma totalidade, está longe de ser homogêneo, frente às contradições, pluralidades e singularidades existentes no mesmo.

Para melhor entendimento do território, é necessária, antes de tudo, a compreensão do espaço geográfico, pois este é o palco maior de todas as relações sociais (RAFFESTIN, 1993). O espaço é entendido aqui através da perspectiva miltoniana onde:

[...] o espaço deve ser considerado como um conjunto indissociável, de que participam, de um lado, certos arranjos de objetos geográficos, objetos naturais e objetos sociais, e, de outro, a vida que os preenche e os anima, ou seja, a sociedade em movimento. O conteúdo (da sociedade) não é independente da forma (os objetos geográficos), e cada forma encerra uma fração do conteúdo. O espaço, por conseguinte, é isto: um conjunto de forma contendo cada qual frações da sociedade em movimento (SANTOS, 2008, p.28).

Por conseguinte, compreender o espaço geográfico como um conjunto indissociável e contraditório de sistemas de objetos e sistemas de ações é ratificar a conexão e a inseparabilidade do que é material e imaterial, entre tecnoesfera e psicoesfera, ou seja, o espaço é a totalidade decorrente do “resultado da produção, uma decorrência de sua história – mais precisamente da história dos processos produtivos impostos ao espaço pela sociedade” (SANTOS, 2008b, p. 68). Pois “nada

fazemos hoje que não seja a partir dos objetos que nos cercam”, (SANTOS, 1996, p.257).

A partir da explicação, podemos aferir que o território é constituído a partir da apropriação do espaço, ou seja, é a produção do espaço pelo homem, onde este se reproduz e estabelece suas relações de poder e de domínio sobre o mesmo. O território é a territorialização das ações humanas no espaço. Raffestin deixa claro que o território é:

[...] uma produção, a partir do espaço. Ora, a produção por causa de todas as relações que envolvem, se inscreve num campo de poder. Produzir uma representação do espaço já é uma apropriação, uma empresa, um controle, portanto, mesmo se isso permanece nos limites de um conhecimento [...] (RAFFESTIN, 1993, p.144).

Portanto, o espaço representado não é mais o espaço, mas a imagem do espaço, ou melhor, o território visto e/ou vivido. É em suma, o espaço que se tornou o território de um ator, desde que tomado numa relação social de comunicação (RAFFESTIN, 1993, p.147).

O território, portanto, é formado pelas relações de poder e a territorialidade como sendo a capacidade dos indivíduos ou dos grupos em constituírem um território onde:

[...] a vida é constituída por relações, e daí a territorialidade pode ser definida com um conjunto de relações que se originam num sistema sociedade-espaço-tempo em vias de atingir a maior autonomia possível, compatível com os recursos do sistema (RAFFESTIN, 1993, p.161).

Seguindo essa linha, Silva e Silva (2003) complementam que o território reúne, também, além das características clássicas de relação de poder, a compreensão sobre as perspectivas de valorização de sua identidade, de seus laços de coesão e solidariedade e que cada vez mais converge para a tendência de organização espacial e política em prol de objetivos comuns, direcionados para o efetivo desenvolvimento sustentado tanto pelo viés econômico-social como ambiental.

Nesse sentido, Silva e Silva (2003) contribuem para análise da questão do território quando apontam que estrategicamente o entendimento do seu conceito perpassa por quatro características centrais em diferentes escalas e contextos, assim explicados:

- 1) o território expressa, em um determinado momento, um complexo e dinâmico conjunto de relações socioeconômicas, culturais e políticas, historicamente desenvolvidas e contextualmente espacializadas, incluindo sua perspectiva ambiental;

- 2) em função das diferentes formas de combinação temporal e espacial das relações acima citadas, os territórios apresentam grande diversidade, com fortes características identitárias e isto envolvendo diferentes escalas;
- 3) os territórios assim identificados possuem conflitos de interesse, mas tendem, potencialmente, a implementar laços de coesão e solidariedade estimulados e dinamizados pelo crescimento das competitivas relações entre diferentes unidades territoriais no contexto da globalização;
- 4) em termos dinâmicos, os territórios tendem a valorizar agora suas vantagens (e possibilidades) comparativas através, e isto é relativamente recente, de formas organizacionais, institucionalmente territorializadas, capazes de promover uma inserção competitiva e bem sucedida nas novas e dinâmicas relações socioeconômicas, culturais e políticas de nossos tempos, em uma escala global. (SILVA; SILVA, 2003, p. 27).

Dessa forma, Silva e Silva (2003) enfocam a condição política, material e simbólica existente no território, quando apontam os conteúdos do mesmo: seus objetos de ação e intenções, seus usos e suas implicações, resultantes das relações eminentemente política, social, econômica e ambiental.

Sendo assim, “o território transforma-se em uma instância dinâmica, sempre em movimento, capaz de projetar seu futuro, reduzindo os desequilíbrios e as desigualdades em suas escalas constituintes” (SILVA et al, 2008, p.119).

Então, discutir o território e, acima de tudo, a natureza das ações políticas que nele ocorrem, significa desvelá-lo como ator do processo social, ponto referencial para pensar os procedimentos de cooperação horizontais e o produto da territorialização dos CPIMs. Ou seja, é conotar o território como protagonista da prática política e carregada de intencionalidades dos sujeitos, de poderes e de múltiplas arenas políticas onde os conflitos se fizeram/fazem presentes na luta pela efetiva participação na agenda das políticas públicas voltadas para os territórios (LIMA, 2005).

O caráter político do território na Geografia é presente tanto no pensamento clássico de Friedrich Ratzel e Camille Vallaux quanto nas obras contemporâneas de Claude Raffestin, Wanderley da Costa, Milton Santos, Rogerio Haesbaert, Sylvio Bandeira, Iná de Castro, Bertha Becker entre outros geógrafos. Isso demonstra que até os dias atuais essa abordagem representa um importante conceito que oferece um quadro relevante para tecer significativas considerações sobre a política. O que implica reconhecer que seus fundamentos estão em constante evolução conceitual.

Entendido como ‘espaço’ da ação política, o território é fluxo dos movimentos contraditórios dos atores sociais que nele se organizam, cooperam, lutam, controlam, ou seja, instituem o território a partir das relações multidimensionais do poder, seja ele com ‘P’ (maiúsculo) representando o Poder do Estado como mediador do interesse social, ou seja ele com ‘p’(minúsculo) resultante das relações diretas e indiretas dos atores sociais na vida cotidiana. Concebendo a Geografia Política o status de “a geografia das relações de poder [...], fundada sobre os princípios de simetria e de dessimetria nas relações entre organizações” (RAFFESTIN, 1993, p. 29). O que em síntese significa dizer que o poder político é “congruente a toda forma de organização” e que se desenvolve “num quadro espaço-temporal que contribuem para organizar ou [...] para desorganizar” (idem, p.18).

Por conseguinte, dentro da perspectiva apresentada na tese, cabe-nos pensar o território sobre questões inerentes à política e seus reflexos no processo de organização dos territórios, observando “as relações entre a política – controle dos conflitos de interesses, decisões e ações – e o território – base material e simbólica do cotidiano social” (CASTRO, 2010, p.37).

Para Castro (2010), a relação entre política e território corresponde ao elemento-chave para a compreensão do processo histórico de formação da sociedade, pois as relações de conflitos e interesses existentes se materializam no território. Nessa agenda, os conflitos emergem como uma questão geográfica, que denuncia a importância da política – institucionalizada ou não – nos processos de organização dos territórios.

De tal modo, essa relação é apontada como definidora de múltiplas dimensões das relações espaço-sociedade, pois a política é “compreendida como modo de organização dos conflitos de interesses, e o território, arena privilegiada da ação [...] e requerem um aparato conceitual e metodológico adequado” (CASTRO, 2010, p. 30). Pois,

É preciso tomar como ponto de partida que um dos traços importantes da natureza do fato político é utilizar os meios colocados a sua disposição para preservar tudo aquilo que lhe é favorável, incluindo aí o território, as instituições e as normas que estruturam a organização das sociedades no espaço (CASTRO, 2010, p. 37).

Em síntese, a visão de Castro (2010) sobre a problemática é que a política representa o modo de organizar os interesses, já o território é o recorte e o conteúdo

desses interesses. De modo que toda a sociedade possui interesses conflitantes, pois há classes e grupos sociais distintos. Então, os conflitos são resultantes das relações sociais e se territorializam em disputas entre grupos e classes sociais, frente à necessidade de se organizarem nos seus territórios.

Nessa lógica, o território expressa as condições materiais e simbólicas do poder político “balizada pela perspectiva do território como arena e objeto de disputa de interesses, onde se encontram intrinsecamente incorporadas às noções de poder e de controle”. O que de certa forma nos levam a compreender o território como “um sistema de interesses, na maioria das vezes conflitantes, que são os fundamentos da necessidade da política, das suas instituições e do seu poder para o controle dos conflitos” (CASTRO, 2003, p. 16).

Partindo da tese de que em toda sociedade há interesses diferenciados e, na ânsia de realizá-los, o conflito é inevitável, a política pode ser compreendida como o ato ou modo que a sociedade tem de se organizar frente a esses conflitos de interesses, para que possa, de maneira solitária, resolvê-los, assim criando pontes para que todos possam atingir seus objetivos, ou seja, organizar o território para melhor atender às necessidades dos atores envolvidos no processo. Portanto, fica claro que a autora compreende a ação política como a “essência das normas socialmente instituídas para controle das paixões (interesses, conflitos, ambições, escolhas etc), tornando-se a condição do surgimento do espaço político onde é possível a convivência entre os diferentes” (CASTRO, 2010, p. 49).

Prontamente, apontamos que os Consórcios Públicos Intermunicipais (CPIMs) são arranjos institucionais que visam à governança territorial e o desenvolvimento, mas, acima de tudo, são instituições políticas, carregadas de forte conteúdo ideológico e de interesses em diferentes escalas e seus conflitos emergem como uma questão territorial [geográfica], conotando ao território a centralidade dos interesses sociais e institucionais.

Dessa maneira, ao direcionar o entendimento do capital social através da materialização das ações dos CIMs (valores materiais e simbólicos), podemos avançar na discussão de suas repercussões espaciais. Assim, a análise dos CPIMs e a concomitância com o capital social tornam-se uma questão territorial, pois esses arranjos atuam no território demonstrando relações de poder.

De tal modo, o conceito de capital social, compreendido e “visto na perspectiva de sua territorialização, é fundamental para a inserção de processos de mudanças” (SILVA, SILVA e COELHO, 2008, p. 116). Essas mudanças apoiadas em ações cooperativas se desenvolvem no território e conseqüentemente estimulam o seu desenvolvimento. Sendo assim, é relevante pontuar que dentro dessa perspectiva o território é entendido:

[...] como sendo a dimensão política e institucional do espaço, um campo de forças, e as políticas territoriais como sendo um conjunto de estratégias e ações engendradas pelos variados agentes, nas mais diversas escalas e setores, com repercussões diretas no espaço (SILVA e FONSECA, 2008, p. 19).

Não obstante, remeter a ideia de território a partir do seu conteúdo político, na nossa proposta, significa analisar as interações sócio-espaciais que estão presentes nas ações dos CPIMs. Nesse caso específico, observa-se que, a partir da formação desses arranjos políticos institucionais, passa a existir/coexistir um território que é fruto das relações de poder entre os seus membros. E a forma como esses distintos agentes sociais se relacionam entre si, dotando esse território de objetos de ação e de intencionalidade, fazendo emergir estratégias colaborativas (formação de capital social) frente à necessidade de atender aos interesses do coletivo conflituoso entre os grupos e classes sociais que compõem esse território. Por vez, os CPIMs e a sociedade se territorializam sendo o território sua condição de existência.

No caso dos CPIMs, sua territorialização, só é possível a partir de uma liderança, que é estabelecida pelo interesse dos seus membros, e toda ação deve ser dirigida para atender a esse grupo que lhe concedeu o poder. Assim, as ações dos consórcios, no primeiro momento, podem ser conflituosas e assim o são, pois, onde há liberdade [política], há conflitos de interesses e de pensamento. Só que no caso dos consórcios esse conflito deve ser resolvido pela mediação entre os seus membros e, sendo estabelecido o consenso, deverá ocorrer a efetivação da ação que corresponde à territorialidade dos CPIMs.

Os CPIMs só existem/funcionam se o agente de liderança gozar da legitimidade institucional e política. Caso isso não ocorra, corre o risco de haver uma fragmentação desse território e, por conseguinte, o fim do mesmo. Pois, sendo o território produto da ação social, quando essa ação se acaba, o mesmo é diluído, pois “[...] territórios, que são no fundo antes relações sociais projetadas no espaço

[...]” (SOUZA, 1995, p. 87), e a partir do momento que deixa de erigir essas ações findasse o território, passando a existir outro território que não é o dos CPIMs.

Dessa forma, cabe aos atores sociais envolvidos no processo desenvolverem estratégias de governança¹⁶ territorial que objetive realçar as potencialidades locais/regionais. Ora, enfatizamos a necessidade de agregar ao debate a compreensão do conceito de governança que apresentamos em nossa pesquisa. Assim, sumariamente, podemos argumentar que buscamos associar, também, a esse conceito as práticas políticas de fortalecimento do capital social. Nesse sentido, o estímulo das ações horizontais direciona o local como ponto de partida para o desenvolvimento proativo de ações de planejamento, de gestão e iniciativas, que impactaram o desenvolvimento do território. Por vez, empregamos o termo governança territorial para identificar/refletir sobre

[...] as iniciativas ou ações que expressam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais. Entre os atores institucionais, incluiu-se, naturalmente, o Estado, com seus diferentes agentes [...] presentes nas instâncias municipal, estadual e federal (DALLABRIDA, 2011, p.17).

Embora inicialmente, e mais comum, o termo seja aplicado com maior proeminência no mundo competitivo empresarial, a Sociologia e a Ciência Política nos apresentam que o conceito vem sendo, cada vez mais, abordado pelo viés da gestão colaborativa aplicada ao processo de desenvolvimento, o que significa compreender a prática da governança territorial “através da atuação dos diferentes atores, nas instituições e organização da sociedade civil, em redes de poder socioterritoriais” (DALLABRIDA, 2011, p.16). Atribuindo poder à sociedade para gestar [governar], o conceito se aplica perfeitamente ao processo de governança delineado pelo tecido social, no exercício de ações horizontais para a promoção do desenvolvimento e com forte conteúdo endógeno.

Entendido, no exercício das ações horizontais, em prol de uma boa governança territorial, devemos ficar atentos para a reflexão de que a governança

¹⁶ A noção de Governança emprestada da Administração, Sociologia e da Ciência Política é de suma importância para o fortalecimento do debate dentro da Geografia. Embora o seu sentido não seja único, o termo é utilizado nas mais diferentes áreas do conhecimento. A respeito, Dallabrida (2011) ilustra que a literatura reconhece que o conceito advém do mundo das empresas para designar as ações e dispositivos operacionais que visam à otimização gerencial das firmas, sendo posteriormente empregado nas discussões sobre poder e organização.

territorial deve ser voltada para (re)pensar novos modelos de desenvolvimento, pois “não existe um modelo único de governança, mas sistemas de governança inseridos a cada contexto social e histórico” (PIRES et al, 2011, p. 34).

Em relação às diferentes abordagens do conceito, Pires et al (2011) desenvolvem uma ótima sistematização de como a expressão governança vem sendo usada/aplicada nos diversos contextos (empresas, instituições, organismos governamentais ou não governamentais) tanto na escala local quanto regional, pois não existe um modelo único de governança e sim sistemas (múltiplas abordagens) de governança que se peculiarizam em razão da conjuntura histórico-social, novas formas para resolver as especificidades dos problemas. Assim, podemos falar de governança corporativa, política e territorial, e, por que não, social.

Dentre as perspectivas, o conceito de governança territorial é o que mais se aproxima da ciência Geografia, em virtude do caráter analítico, numa dimensão espacial, pois essa conotação considera as articulações e as interdependências entre os múltiplos atores sociais “na definição de formas de coordenação horizontal e vertical territorial” (PIRES et al, 2011, p. 36). Dessa maneira, os autores argumentam que essa abordagem de governança pode ser:

[...] definida como o processo institucional-organizacional de construção de uma estratégia, para compatibilizar os diferentes modos de coordenação entre atores geograficamente próximos em caráter parcial e provisório, que atende à premissa de resolução de problemas inéditos [...] através de ações realizadas por atores ancorados no território (PIRES et al , 2011, p.36).

Nesse contexto, a governança territorial pode ser entendida, perfeitamente, também através das ações coordenadas dos CPIMs; concebendo como forma/estrutura de alavanca, estratégia colaborativa e consensual entre os seus atores, de modo a atingir o desenvolvimento territorial, por meio dos recursos ativos territorializados.

No contexto territorial – onde os atores locais relacionam-se e concebem instituições que os representem – os CPIMs são a expressão dessa governança territorial, pois sua criação é resultado das estratégias dos atores coletivos que se articulam em ações coordenadas que objetivam resolver problemas locais e regionais. Por conseguinte, imprimem uma ação coordenada/articulada de governança entre os seus praticantes, oriundos das especificidades territoriais.

O que sinteticamente aferimos é que, na prática, os CPIMs podem ser considerados como um produto de uma boa governança territorial, pois a partir do instante em que os atores sociais se agrupam para compartilharem suas visões e experiências, e concluem que para atingirem suas metas é necessário um novo arranjo institucional, capaz de gestar meios que promovam o desenvolvimento de suas potencialidades, que sozinhos não estariam aptos a resolverem nem que seja em caráter parcial e temporário, os CPIMs se tornam inicialmente produto da boa governança.

Já no segundo momento, as ações oriundas dos CPIMs são reflexos do primeiro momento, pois, a partir daí, os consórcios passam a estabelecer estratégias colaborativas entre os seus entes, de tal forma que promovam um conjunto de ações que minimizem suas mazelas, ou seja, uma governança voltada para a geração de uma ou várias soluções. Desse modo, o local assume o papel de protagonista na aplicação/formulação de políticas de desenvolvimento local/territorial.

O que nos conduz a pensar que, independente do grau em que se encontra a sociedade e do quadro de leis que conduzem o processo democrático nacional e ou local, observa-se a existência de um ou vários processos de governança, que resultam da capacidade de como essa sociedade desenvolve os próprios processos e modelos, o que corresponde às características das normas e instituições (PIRES et al, 2011).

Não obstante, a concepção de governança deve ser compreendida em sua completude e eficácia, quando associada a ela há um escopo “teórico-conceitual que expressa as formas de configuração e organização das relações sociais entre um conjunto de atores que definem estratégias políticas que direcionam o desenvolvimento territorial” (PIRES et al, 2011, p. 40).

2.2.1 E o Desenvolvimento? Onde fica?

Talvez, nenhum outro vocábulo da língua portuguesa seja tão impregnado de significados, de uso moral, ideológico e de usos vários, desde o meio acadêmico até o senso comum, como a palavra desenvolvimento. Sempre com o auxílio de algum adjetivo para denominar um contexto, seja social e/ou econômico, o termo acaba por vezes esvaziado do seu conteúdo conceitual.

No senso comum ou academicamente, surge como sinônimo de crescimento, de incremento, em que empregá-lo significa expressar que houve alguma melhoria. Mas que melhoria? Ao analisar os relatórios dos Ministérios da Fazenda e da Educação, observamos expressões do tipo: “*O Brasil está se desenvolvendo economicamente*” ou “*os índices da educação básica desenvolveram-se significativamente nas últimas décadas*”. Na primeira, observamos que o adjetivamento da palavra economicamente é importante para diferenciar de qual desenvolvimento se está falando, o econômico. Já na segunda, é emprestada como adjetivo de crescimento, visto que o aumento de um índice não significa que houve um desenvolvimento no sentido *stricto sensu*, mas sim que houve uma melhoria no produto final – um índice. Mas qual o sentido que trabalharemos nesta tese? O sentido que complete uma das vertentes do trinômio *capital sócio-territorial e desenvolvimento*.

Porém, antes de tudo, torna-se interessante recorrer à etimologia da palavra *desenvolver*. Atinamos que a origem da expressão deriva do latim: o radical *volver*, que significa converter a direção, alterar o rumo. Logo, envolver significa tomar a direção interior, para dentro. E quando associamos o prefixo *Des*, que indica o contrário, passando a existir o verbo desenvolver – significando de dentro para fora.

Porém, o seu uso acabou alterando o sentido da palavra e, ao recorrer ao dicionário da língua portuguesa, observamos que o termo tem o sentido de fazer crescer, prosperar, ampliar, progredir, aumentar, melhorar. Remete-nos a que o uso/aplicação da palavra é abrangente, mas que o seu conteúdo [conceitual] é carregado ideologicamente no discurso economicista, político, sociológico e geográfico. Todavia, buscamos entender o *stricto sensu* da palavra desenvolvimento, visto pela ótica associativa do crescer economicamente e melhorar socialmente, ou seja, simplesmente o desenvolvimento em sua completude. Conceito esse que muitas vezes é sobrecarregado de adjetivos econômicos e sociais.

Como práxis do entrelaçamento dos aspectos econômicos, sociais e ambientais, vislumbramos um entendimento mais amplo, dentro de um conjunto de coisas e forças [objetos, ações e intenções] que se materializam, genericamente, no território. Então, o que trazemos de “novo” (pelo menos numa abordagem geográfica)? Referenciados nas categorias capital social e território, buscamos

compreender as relações de desenvolvimento num sentido econômico-social-cultural-ambiental, ou seja, numa perspectiva que denominamos de *stricto sensu* do conceito e suas implicações no território.

A temática (território e desenvolvimento) é marcada pela proliferação e a reemergência da problematização do desenvolvimento e do território, tanto no campo teórico quanto empírico, sendo a tentativa de unificar no mesmo corpo analítico, uma forma de representar a abordagem do desenvolvimento territorial (BRANDÃO, 2009).

O território é o ator principal do desenvolvimento, pois converge, nesse processo, força de mobilização social, de recursos e de instituições que têm nas suas ações um forte conteúdo espacial. Assim o desenvolvimento territorial é resultante de um conjunto de ações intencionais de certos grupos coletivos de caráter local, com vistas para a regulamentação das práticas sociais. Dessa forma, o conceito tange em associação o desenvolvimento local, pois o mesmo abrange a raiz explicativa do desenvolvimento territorial (PIRES et al, 2011).

Pois entende que o desenvolvimento local refere-se a estratégias horizontais que implicam numa diversificação de atividades salutaras no território, com base no fortalecimento de seus recursos naturais, humanos e econômicos, que se opõe a forças centralizadas, impactado diretamente na formação de ações de financiamentos e de formação, passando pela descentralização dos níveis decisórios políticos, econômicos e sociais. De tal forma, o conceito engloba a capacidade que a sociedade civil local tem de se estruturar e mobilizar, a partir da maximização de suas potencialidades e especificidades em prol da promoção de mudanças (dinamismo econômico e melhoria dos aspectos da qualidade de vida (PIRES et al, 2011).

Essas repercussões são espaciais e imprimem ao território transformações sistêmicas que podem ser vistas na escala municipal com maior proeminência, porém seus reflexos podem atingir a escala regional, ou seja, de dentro para fora, caso seja pensado dentro de uma totalidade convergente de práticas colaborativas, onde cada local possa representar um ponto de ação, estratégia, mobilização, recurso etc. Assim, as ações dos CPIMs podem ser locais, mas a sua irradiação atingir a escala regional (microrregional).

Na tentativa de avançar na problemática da questão entre território e desenvolvimento, Souza (2008) argumenta que, desde a década de 1950, a preocupação com a noção de desenvolvimento desencadeou uma construção ideológica no meio acadêmico em volta do conceito, que, por sua vez, resultou na publicação de milhares de artigos, livros etc. Porém, observa-se que, no seio dessas discussões, o que predominou foi a noção de desenvolvimento econômico, ou seja, na sua essência a combinação de dois fatores: crescimento econômico e modernização tecnológica.

Mas o que significa falar em desenvolvimento a partir da combinação desses fatores? Para a economia significa muito. Mas, esse desenvolvimento econômico, por si só, é insuficiente se não for conduzido de modo social e ecologicamente adequado, de maneira que crie elementos favoráveis para o indivíduo comum, não pertencente às elites econômicas (SOUZA, 2000).

Entretanto, em relação ao conceito de desenvolvimento, entende-se o sentido mais amplo, correlacionado a vários segmentos da sociedade, os quais são ligados especificamente à esfera local, regional e nacional (SILVA; SILVA, 2003), fugindo de velhas acepções de desenvolvimento estanques, estreitamente correlacionados ao setor econômico – financeiro, pois atualmente

O desenvolvimento deve ser visto em seu sentido mais amplo, valorizando o crescimento com efetiva distribuição de renda, com superação significativa dos problemas sociais e sem comprometimento ambiental, o que só pode ocorrer com profundas mudanças nas estruturas e processos econômicos, sociais, políticos e culturais de uma determinada sociedade (SILVA; SILVA, 2003, p.159).

Então, quando falamos de desenvolvimento, não podemos deixar de mencionar a questão social, “esta abrangendo a totalidade social em suas várias dimensões: economia, política (no sentido amplo de relação de poder) e cultura” (SOUZA, 2008. p.98) e da dimensão espacial da sociedade, ou seja, o espaço social entendido como

[...] *um produto* das relações sociais, e um *condicionador* dessas mesmas relações. A organização espacial e as formas espaciais refletem o tipo de sociedade que as produziu, mas a organização espacial e as formas espaciais, uma vez produzidas, influenciam os processos sociais subsequentes (SOUZA, 2008, p.99 (Grifo do autor)).

Onde o conceito de desenvolvimento deve ser apreendido, em virtude da importância da dimensão social, pois

[...] o desenvolvimento é, nos seus termos mais simples, um processo de mudança para melhor, um processo incessante de busca de mais justiça social e melhor qualidade de vida para o maior número possível de pessoas e isso exige, tanto em matéria de análise de problemas quanto de formulação de estratégias para a superação dos problemas, não somente a consideração das várias dimensões que compõem as relações sociais, mas também uma visão de como essas relações se concretizam no espaço (SOUZA, 2008, p.100).

Visto pela perspectiva da solução dos dilemas sociais, tanto no nível micro quanto no macro, o conceito de desenvolvimento deve ser entendido longe das concepções ortodoxas economicistas, mas associado ao conceito de capital social como forma de oferecer alternativas para superação das questões sócio-políticas nos diferentes contextos multi/inter escalares (WOOLCOCK, 1998).

Então, fica claro que estamos falando de um desenvolvimento com forte conteúdo social e espacial, sendo o território a tela desse processo, pois os aspectos amplos do conceito só poderão ser sentidos nessa instância. É como enfatiza Fischer (2002), que toda ação gestora é orientada por princípios de mudança e desenvolvimento que têm como centro o espaço territorial delimitado como cidades e regiões.

Ao mesmo tempo, o conceito reemerge como processo multifacetado, resultante de intensas e complexas interações sociais, que visam a uma ampliação do leque de possibilidades da sociedade envolvida (BRANDÃO, 2004). Sendo assim,

Esse processo deve promover a ativação de recursos materiais e simbólicos e a mobilização de sujeitos sociais e políticos buscando ampliar o campo de ação da coletividade, aumentando sua autodeterminação e liberdade de decisão. Neste sentido, o verdadeiro desenvolvimento exige envolvimento e legitimação de ações disruptivas e emancipatórias, envolvendo, portanto, tensão, eleição de alternativas e construção de trajetórias históricas, com horizontes temporais de curto, médio e longo prazo (BRANDÃO, 2004, p. 70).

Entendida como processo de intensificação de recursos materiais e simbólicos, a partir da mobilização dos grupos coletivos no território, a temática da dimensão territorial do processo de desenvolvimento pode ser direcionada para uma análise da relação direta de um conjunto de ações (social, econômica, cultural e política) a fim de estabelecer uma série de mudança para melhor, onde “esse

processo transformador deve ser promovido simultaneamente em várias dimensões (produtiva, social, tecnológica) e em várias escalas espaciais (local, regional, nacional, global etc).” (BRANDÃO, 2004, p.71).

Dessa forma, as políticas de desenvolvimento devem agregar no seu escopo a totalidade, ou seja, pensar o conjunto territorial como algo sistêmico, por vez estabelecendo diretrizes articuladas e combinadas no espaço geográfico, de maneira que possam minimizar as disparidades e desigualdades inter/intra regionais, “Isto é, construir permanentemente integração e coesão produtiva, social, política, cultural, econômica e territorial” (BRANDÃO, 2004, p.71).

É necessário elaborar e explorar maneiras que retirem do seio da sociedade vantagens distintas no prélio ao desemprego, à falta de moradia; na questão ambiental, cultural etc. É fundamental estabelecer metas de crescimento e robustecimento da endogenia regional e local, mas para isso “é decisivo e desafiador que haja consciência social cidadã e legitimação política para a implementação permanente de transferência de renda e riqueza intra e inter-regionais” (BRANDÃO, 2004, p.71).

Por fim, na (re)eminência dos conceitos capital social e território, busca-se compreender as relações de desenvolvimento implícitas nas ações dos CPIMs, como forma de equacionar os problemas que cada município passa e que sozinhos não teriam instrumentos financeiros suficientes para solucionar, daí a importância das ações horizontais no território, que podem ser pontuais, sobretudo em áreas em estagnação ou retardo econômico e social.

Sendo assim, capital social, território e desenvolvimento, ou seja, o capital-sócio territorial e desenvolvimento constituem-se em categorias-chave para a compreensão dos objetivos aqui propostos e para a resolução dos problemas de pesquisa levantados na tese. O que possibilitará uma avaliação crítica das experiências dos CPIMs tanto na escala regional baiana quanto nacional, permitindo uma conclusão ampla, através de uma análise crítica e conceitual que extrapole o estudo de caso; contribuindo, dessa forma, para o re(pensar) das formas de governança intermunicipal na perspectiva generalizada das ações administrativas empreendidas pelos CPIMs como agentes geográficos na produção do espaço local e regional.

2.3 CAPITAL SÓCIO-TERRITORIAL E DESENVOLVIMENTO: UMA PERSPECTIVA INTEGRADORA PARA AÇÃO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS

Ao longo do capítulo, buscamos fragmentar a base teórica de compreensão do conceito: *capital sócio-territorial e desenvolvimento*, a fim de colocar amiúde todas as categorias analíticas que para o conceito convergem, para, somente, agora recompor esse conceito eminentemente geográfico e integrador das ações horizontais de coesão e da dimensão política e territorial do desenvolvimento. Nessa perspectiva, o mesmo corresponde a um desafio teórico de junção e geografização do capital social, ou seja, à dimensão de suas ações territoriais voltado para o efetivo desenvolvimento.

As bases conceituais que foram apontadas ao longo desse capítulo nos permitiram visualizar que o *capital sócio-territorial e desenvolvimento* corresponde em sua plenitude ao somatório indissociável de uma tríade conceitual (capital social, território e desenvolvimento), o que, por sua vez, torna visível o conteúdo geográfico embutido na noção, pois, a partir do conceito, podemos operacionalizar e compreender como a sociedade organiza sua produção social, mas também como ela participa intensamente do tecido sócio-territorial, demonstrando a complexidade do fenômeno humano em suas múltiplas escalas.

Assim, a relação entre os conceitos capital social, território e desenvolvimento correspondem à tríade fundamental para compreensão do que Silva et al (2008) denominaram de *capital sócio-territorial e desenvolvimento*. Este representa, em síntese, a valorização das potencialidades ambientais e socioeconômicas (localização/interação) como fator de inclusão dos territórios nas redes nacionais/globais, sendo complementada pela perspectiva territorialização/identidade, que resultará no fortalecimento das interações sócio-territoriais, observadas nas relações intrínsecas de organização da sociedade, reveladas na forma de “solidariedade, capacidade organizacional e institucional em torno de interesses comuns e na formação de projetos de mudança (desenvolvimento), em um amplo e dinâmico contexto competitivo (laços de coesão e de cooperação)” (SILVA et al, 2008, p.117).

A inserção do conceito na agenda geográfica está relacionada basicamente a três vertentes: a) horizontalidades: valorização das ações de coesão, normas e reciprocidade, que passam a estimular a participação dos atores sociais no processo de governança do território; valorização de redes sociais e de solidariedade/cooperação; b) valorização do conteúdo territorial; c) perspectiva de ações proativas do desenvolvimento entre as dimensões econômicas, sociais, culturais e ambientais, em contraposição à perspectiva reducionista do desenvolvimento econômico, *per si*.

Dessa maneira, a concepção do capital social imbrica na maximização das redes horizontais e na articulação dos atores sociais no território que tem suas estratégias baseadas no conteúdo das normas de confiança e reciprocidade, traços de união que serão materializados na conformação do território. Assim, impõem a essa categoria o papel de destaque, pois o coloca no centro das ações coletivas dos diferentes grupos sociais que nele se organizam. Consequentemente, “o território é condição de processos de desenvolvimento” (SAQUET, 2007, p. 113). Todavia, procuramos evitar a sobrevalorização do conceito, sob pena de:

“[...] transformá-lo num conceito que não só, epistemologicamente, tem a pretensão de dar conta de toda a complexidade do espaço geográfico [...], como também, num sentido normativo, acaba se tornando uma verdadeira panacéia em termos de políticas públicas” (HAESBAERT, 2010, p. 156).

De fato significa que o conceito de capital sócio-territorial e desenvolvimento tem que ser apreendido pela indissociação das três vertentes (horizontalidade/território/desenvolvimento) e não pela supervalorização de uma delas, é preciso colocar sobre a balança pesos iguais para que possamos ter uma unidade conceitual. Igualmente, esse esforço constitui-se numa postura teórica desafiante para os geógrafos, pois essa junção teórica, ao mesmo tempo em que complexifica sua análise, amplia exponencialmente a necessidade de sua geografização e difusão no meio acadêmico, pois se trata de uma proposta inovadora e integradora de analisar as ações do efetivo desenvolvimento no território, tendo como conteúdo laços de solidariedade e cooperação.

Destarte, trabalhar o conceito de capital sócio-territorial e desenvolvimento, como um conceito eminentemente geográfico, constitui-se num dos objetivos aqui propostos, pois acreditamos que tal categoria deve ser operacionalizada com maior

veemência pelo geógrafo, visto que se alicerça nos princípios geográficos: o da territorialidade, da territorialização, do desenvolvimento. Nessa essência, as articulações que procuramos organizar constituem-se numa profícua referência teórica para subsidiar a interpretação da materialidade empírica que propomos investigar, a dos Consórcios Públicos Intermunicipais.

Essas reflexões nos revelam a complexidade teórica analítica e a necessidade de valoração dos estudos geográficos sobre a problemática do desenvolvimento regional/local/territorial, maximizando o conteúdo territorial nas suas múltiplas escalas. Dessa maneira, enfocando a identidade social, os laços de coesão e solidariedade como respostas às decisões políticas verticalizadas. Nessa trama, Silva e Silva (2003) assinalam que no contexto atual é de fundamental importância a análise da tendência de organização social e política que objetiva o direcionamento de ações para o desenvolvimento territorial, pois, no âmago da territorialização dos CPIMs, a noção de autonomia administrativa advém como uma unidade socialmente integrada à solidariedade (normas de confiança e reciprocidade), frente ao processo de desenvolvimento.

Assim sendo, Silva e Silva (2003) destacam que, no mundo de relações complexas, devemos buscar compreender a perspectiva autônoma, participativa e de autogestão, priorizando as micro/meso escalas, no intuito de focar a capacidade de organização e participação social. Nesse fluxo, os autores alertam para a importância de rever a emergência de novas territorialidades pautadas nas relações de confiança, coesão e solidariedade, nas suas múltiplas escalas da dinâmica social. Isto denota a construção de uma “territorialidade politicamente organizada em torno de objetivos comuns” (SILVA; SILVA, 2003, p. 23).

Para tal, os autores propõem um modelo de análise da organização social do território, ajustada ao conceito de capital sócio-territorial e desenvolvimento. A respeito disso, ficam destacadas três características facilitadoras para o fortalecimento/entendimento das relações intrínsecas ao conceito. Por conseguinte, da apreciação de sua interface, é indispensável identificar e compreender:

a) a capacidade que o local tem na formulação de redes de colaboração – forte conteúdo do capital social;

- b) o enraizamento das características históricas e culturais que a sociedade local tem, o grau de pertencimento – territorialidade;
- c) a organização espacial de maneira que estimule a colaboração entre os atores sociais e o poder local em prol da valorização de estratégias que promovam o exercício constante de inovações e mudanças – desenvolvimento.

Os CPIMs se colocam, inicialmente, como produto dessas características e posteriormente como o meio de fortalecimento dessas potencialidades locais, pois na atualidade os processo endógenos são caracterizados “mais pela capacidade organizacional das comunidades locais e regionais em definir prioridades e formas de ação inovadora que possam dinamizar as atividades econômicas, sociais, políticas e culturais em busca de patamares mais elevados” [...] (SILVA; SILVA, 2003, p. 23).

Nesse contexto, os autores revelam que “é fundamental definir novas políticas territoriais” (SILVA, SILVA; COELHO, 2008, p. 117) que visem a uma articulação do capital sócio-territorial e desenvolvimento, ou seja, fomentar ações territoriais a partir da lógica de coesão e cooperação para superação da questão dos desequilíbrios e desigualdades regionais (SILVA; SILVA, 2003). Dessa forma, uma das vias assinaladas por Silva, Silva e Coelho (2008) é a superação da “guerra fiscal” entre municípios e estados para arranjos institucionais que corroborem para o crescimento do capital social. Como exemplo os autores destacam a importância dos Consórcios Intermunicipais.

No artigo “*Políticas territoriais de integração e fortalecimento urbano e regional para o estado da Bahia*” Silva e Fonseca (2008) apontam para o fortalecimento de novas abordagens de políticas territoriais que substituam as velhas acepções da intervenção estatal, caracterizadas por ações verticais e centralizadoras, por novos arranjos institucionais que estimulem o aumento da densidade institucional local e regional apoiada na descentralização de decisões e planejamento “permitindo, com isso, o fortalecimento de relações mais horizontais e, conseqüentemente, o estímulo à ampliação do capital social no Estado da Bahia” (SILVA; FONSECA, 2008, p. 19).

Os autores consideram que a valorização de mecanismos institucionais pautados na horizontalidade deve constituir a base fundamental para as políticas de

desenvolvimento territorial no estado da Bahia, tanto na escala local quanto na escala regional.

Inserido nesse cenário territorial, Silva e Fonseca (2008) sugerem o direcionamento de oito ações “de intervenções diferentes, mas complementares, que estão em perfeita sintonia com as tendências nacionais e internacionais e vão de encontro às proposições de caráter competitivo” (p. 19). As ações propostas pelos autores possuem um caráter cooperativo, fundamentado na integração e no fortalecimento dos centros urbanos a partir da institucionalização de políticas descentralizadoras e integradas, voltadas para uma nova organização e gestão do território baiano com base na promoção do capital social. Caracterizadas pela “participação e capacidade de auto-organização, para que os grupos sociais possam ampliar as discussões em torno dos seus problemas e que possam formular projetos integrados de interesse comum” (SILVA; FONSECA, 2008, p. 19). Sendo assim, essas propostas são: a) Consolidação e criação de Conselhos Regionais de Desenvolvimento; b) Incentivos à implantação de Consórcios Municipais; c) Implantação de um Fundo de Desenvolvimento Urbano-Regional; d) Realização de Fóruns de Desenvolvimento Urbano-Regional das Cidades Médias; e) Realização de Seminários de Integração das Ações para os Centros Urbanos; f) Implantação das Aglomerações Urbanas de Ilhéus-Itabuna e de Feira de Santana; g) Revisão da abrangência e retomada do planejamento metropolitano de Salvador; h) Fortalecimento da densidade institucional e informacional dos centros urbanos.

No caso específico dos CIMs, os autores sublinham que esse arranjo institucional representa uma inovação cuja prática necessita ser estimulada e implantada no estado da Bahia com maior veemência.

É premente que os consórcios sejam implementados num quantitativo cada vez maior, principalmente em áreas onde as municipalidades necessitam resolver questões referentes a problemas comuns em termos de infraestrutura e serviços. Esses arranjos devem ser estimulados principalmente em “municípios com menores densidades institucionais, informacionais e com maiores carências financeiras, de serviços básicos de infraestrutura do Estado e apresentam muitos problemas comuns em termos de infraestrutura e de serviços” (SILVA e FONSECA, 2008, p. 20).

Os exemplos acima demonstram a importância da efetivação de políticas públicas que tenham como centralidade a promoção efetiva do capital sócio-territorial e desenvolvimento em suas práticas empíricas. Destarte, inovações institucionais com base na formação de traços de confiança e reciprocidade devem ser estimuladas [e vêm sendo] como método de cooperação entre níveis de governo que historicamente estão unidos pela proximidade territorial.

De fato, não podemos escapar de compreender o conceito de capital sócio-territorial e desenvolvimento pela perspectiva que vem despontando no cenário atual brasileiro: o do aumento da capacidade que muitas localidades que vêm desenvolvendo em se organizarem, de modo articulado e civilmente estruturado, para a promoção de políticas públicas voltadas para o incremento da equidade e eficácia da gestão.

O capital sócio-territorial e desenvolvimento expressa a dinâmica de todos os processos políticos, econômicos, sociais e culturais. Assim, o conceito agrega valor à análise geográfica, principalmente quando é direcionada para o entendimento da importância das relações da territorialidade humana do desenvolvimento, sobretudo quando esse processo ocorre frente ao alargamento dos laços de cooperação, o que acaba corroborando para uma maior tenacidade da ação social.

Além de tudo, representa na ratificação das três vertentes indissociáveis que servem de sustentáculos para a compreensão da ideia de capital sócio-territorial e desenvolvimento – forte conteúdo na formação de confiança-reciprocidade-coesão, associado à territorialidade permanente nessa relação, tracejado para a concretização do desenvolvimento social e participativo.

É a tese defendida neste documento e aplicada a uma escala microrregional, a do Vale do Jiquiriçá, por entender nela a riqueza da valorização de questões de interesse comum e, conseqüentemente, o forte potencial de agregação institucional proporcionado pelos consórcios intermunicipais, como veremos a seguir.

3 CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS E (DES)CENTRALIZAÇÃO NO CONTEXTO DO FEDERALISMO BRASILEIRO

O pacto federativo é, por definição, um pacto de base territorial, no qual grupos localizados organizam-se em busca da harmonização entre suas demandas particulares e os interesses gerais. Há, portanto, uma constante tensão nesse pacto, cabendo aos arranjos institucionais acomodar estes interesses e controlar os conflitos (CASTRO, 1996, p. 33).

O processo de redemocratização brasileira após a ditadura militar impulsionou o país para um novo cenário de revisão do seu pacto federativo. Como exemplo, observamos a Constituinte de 1988, que pôs em pauta toda uma discussão sobre o processo de descentralização político-administrativa e, por conseguinte, dotando as três esferas administrativas de ampla autonomia, assim instaurando uma federação trina, onde cada ente federativo, respeitando as hierarquias, passou a ter amplos poderes de gestão do seu território.

O pacto federativo brasileiro que se encontrava esgarçado há mais de um século de existência, em decorrência de sucessivos períodos de maior centralização alternados com ciclos democráticos – que capacitava seus entes de autonomia –, evidenciava a fragilidade desse pacto, que muitas vezes se configurava como mero modelo ilustrativo, pois os princípios básicos do federalismo (autonomia político-administrativa) vinham sendo rearranjados de modo a favorecer, ora um regionalismo arcaico, ora os regimes ditatoriais brasileiros.

Entrementes, a fim de compreender a complexidade do fenômeno dos Consórcios Públicos Intermunicipais (CPIMs) no contexto do federalismo brasileiro, principalmente à luz da Constituição Federal de 1988 (CF/88), objetiva-se inicialmente compreender a formação e os processos que caracterizam o federalismo brasileiro, a partir da ideia de pactuação política territorializada. No segundo momento, elabora-se um arcabouço analítico em volta das constituições federativas brasileiras, desta forma extraindo informações que nos permitiram caracterizar a dinâmica desse pacto. Por fim, no terceiro momento, analisam-se os marcos regulamentadores do CPIM (CF/88, Lei 11.107 e Decreto 6.017), e seus impactos dentro de uma dimensão territorial nas escalas municipal e regional.

Para tal, metodologicamente, recorreremos a um extenso quadro referencial visando fortalecer a noção de federalismo, descentralização e CPIM no cenário brasileiro, que por vez nos permitiu identificar uma linha mestre que nos conduziu na discussão aqui apresentada.

Partimos da compreensão de que a análise de instituições que têm como base o desenvolvimento de políticas horizontais dentro do contexto brasileiro, e especificamente no contexto baiano, exige que adotemos uma visão mais aprofundada das suas diversas dimensões territoriais, políticas e sociais, em distintos níveis escalares. Essas que, por sua vez, envolvem em suas ações de (re)produção a construção de novos territórios políticos institucionais, com base no *capital sócio-territorial e desenvolvimento*.

Torna-se evidente que o pacto federalista brasileiro constitui-se num registro do pensamento político hegemônico de cada período histórico. Esse acordo (pacto) representa um padrão de interesses simbólicos de consenso entre os grupos regionais que lhe sustentam. Nessa perspectiva, podemos observar concepções de um Estado centralizado em algumas Constituições, e em outras a predominância da esfera política descentralizada. Por esse motivo, no caso do Brasil, a centralização fica associada ao trâmite dos governos ditatoriais e à descentralização do Estado democrático de direito.

Na análise das constituições republicanas brasileira, observa-se a possibilidade de acordos de cooperação entre municípios, entretanto os mesmos não poderiam celebrar esses acordos sem a anuência do Estado ou União, visto que a autonomia municipal em várias situações era mínima. Nessas circunstâncias, a possibilidade de implantação de cooperação entre os entes federados e em especial o Município, torna-se em muitos momentos incipiente e delicada, visto que constitucionalmente a formação de agendas de Consórcios Públicos (CP) só foi garantida pela CF/88.

Destaca-se que, apesar da insipiência existente na efetivação/consolidação dos CP no referido período, tal fato não invalida as considerações de alguns autores, que apontam a possibilidade/existência de ações cooperadas entre os municípios ao longo do processo histórico da federação. Pois tais análises realizadas dependem do viés analítico, político e/ou histórico de cada autor.

3.1 RESGATANDO A ORIGEM DO FEDERALISMO MODERNO: O CASO BRASILEIRO E SEUS IMPACTOS LOCALISTAS

A discussão sobre o conceito de federalismo é bastante ampla dentro da Ciência Política, porém ainda incipiente na agenda geográfica. Dessa forma, a fim de problematizar sobre o tema, introduzimos de maneira sintética, e a partir de uma perspectiva geográfica, os principais aspectos que envolvem o atual cenário de debates sobre o conceito.

A ideia central do federalismo encontra-se na própria etimologia do vocábulo, já que origina-se do latim *foedus*, que sobrecarrega o significado de pacto, aliança, associação, que de certa forma expressa uma forma de acordo político entre partes que objetivam uma aliança pautada, teoricamente, na horizontalidade e confiança.

Nessa perspectiva e resgatando as contribuições de William Riker (1975), podemos observar a complexidade existente nas análises em torno do conceito. Para o autor, o federalismo constitui-se numa organização política em que as atribuições do governo são divididas em níveis governamentais (governo regional e governo central), em que cada um tem atividades que devem ser administradas autonomamente. Dessa maneira, a base central do federalismo é a capacidade de organização de unidades menores de governo que pactuam um conjunto de normas, o que torna possível a existência de um governo federal que representa um ajuntamento entre os seus componentes, de forma que cada participante do pacto tenha autoridade para realizar ações independentes uns dos outros, sem ferir o princípio da constitucionalidade estabelecida.

De forma mais enfática, Arend Lijphart (2003) define o federalismo como uma forma de organização do Estado, pois este “pode ser considerado o método mais típico e drástico da divisão do poder: ele divide entre níveis inteiros do governo” (LIJPHART, 2003, p.213). Destarte, é importante salientar que tanto Lijphart quanto Riker apontam para a convergência que o federalismo representa no exercício do poder por diferentes níveis de governo, que objetiva a preservação do pacto e da divisão básica do poder entre seus membros, assim caracteriza o federalismo com base numa “legislatura bicameral dispendo de forte câmara federal para representar as regiões componentes, uma constituição escrita difícil de emendar e uma suprema

corde, ou corte especial constitucional, que pode proteger a constituição pelo seu poder de revisão judicial.” (LIJPHART, 2003, p. 215).

Dentro da linha de raciocínio, os autores apontam características do Estado federalista a partir da divisão do poder entre seus membros, da autonomia de decisões entre as partes que formam um todo, e da capacidade de sustentar instituições que possibilitam a manutenção da equiparidade/isonomia do poder entre os subníveis de governo, impedindo o fortalecimento da centralização do poder no nível da União, ou a existência de um desequilíbrio entre a maioria e a minoria.

Os autores centram suas análises na questão da repartição e manutenção isonômica do poder, deixando de lado a questão territorial do federalismo. Nessa ótica, a questão territorial do pacto não se constitui como algo central para a compreensão do federalismo, o que evidencia a necessidade do olhar geográfico sobre o fenômeno, pois entende-se que a questão federal perpassa pelo embate político territorial, em que o federalismo representa uma forma de organização do Estado nacional, tendo como competência a realização de meios que garantam a unidade territorial, política e econômica da nação. A partir de uma ótica geográfica, o entendimento do federalismo pode ser apreendido por duas vertentes:

1. A divisão do Poder entre os estados membros do pacto, poder que emerge a partir da legitimação política dos seus entes federados, representado pelo voto direto e pelo consenso em administrar os conflitos em diferentes níveis escalares, pois a legitimidade do pacto é fundada na base do indivíduo humano, que forma o município, que configura o estado, que se une ao Poder Federal, formando um Estado composto por menores unidades dotadas de autonomia em consonância com a Carta Magna do país;
2. Pacto de unidade territorial que representa o conjunto de diferentes territórios institucionais estabelecidos e fortalecidos nas diferentes escalas da arena política de um país, que possuem sua autonomia administrativa e legislativa, capaz de respeitar a sobreposição de territórios e as competências de cada membro. Em resumo, o federalismo representa um acordo de união política, econômica e social com forte conteúdo territorial, partindo do isolado para uma unidade federal.

O que condiz afirmar que a federação representa uma forma de organização político-territorial com forte conteúdo de autonomia e de interdependência entre as

partes, que fundamenta-se na “forma de organização político-territorial baseada no compartilhamento tanto da legitimidade como das decisões coletivas entre mais de um nível de governo” (ABRUCIO; FRANZESE, 2007, p.1). Portanto representa um:

[...] acordo capaz de estabelecer um compartilhamento da soberania territorial, fazendo com que coexistam, dentro de uma mesma nação, diferentes entes autônomos e cujas relações são mais contratuais do que hierárquicas [...] O sistema federativo depende da criação de incentivos à cooperação e de processos intergovernamentais de decisão conjunta (ABRUCIO; FRANZESE, 2007, p.2).

Essa relação de autonomia entre o poder central e o local é definida por um pacto de base territorial, no qual as unidades se organizam visando o funcionamento para o atendimento equilibrado das demandas individuais e dos interesses gerais. Todavia, representa uma engenharia política que tem “como objetivo a difícil tarefa de preservar a diversidade, unificando e conciliando objetivos, muitas vezes antagônicos”. Entendida como uma construção política, o federalismo “tem por objetivo fundamental acomodar as tensões decorrentes da união contraditória de diferenças para formar uma unidade, ambas organizadas territorialmente” (CASTRO, 1996, p.34).

Essa união contraditória de diferenças repousa sobre os pilares da autonomia política, que representa o exercício de manter/alcançar a unidade e a equidade do poder político. De tal modo, o modelo pode possuir características simétricas, quando cada Estado detém as mesmas competências constitucionais, independente de suas características tributárias, territoriais ou qualquer outra especificidade, ou seja, o poder é simetricamente repartido entre as unidades de governo. Mas, também, pode deter características assimétricas. Isso ocorre quando há competências e direitos específicos para certos grupos e/ou Estados, o que, por vez, fere os princípios constitucionais de igualdade entre os membros federados (RIKER, 1975).

Para Fiori (1995), a complexidade em discutir uma definição para o conceito de federalismo encontra-se justamente no amplo quadro de formas de organização federativa. Centrado numa afirmação decorrente de análise empírica das experiências modernas, o autor ressalta as características de negociação (barganha pragmática), produto do pacto federativo.

Nessa inserção, o pacto passa a ser entendido como uma maneira de destacar os aspectos de barganha pragmática – processo intrínseco da negociação federativa –, produto do acordo que “pode assumir infinitas formas legais e institucionais, dependendo das condições de sua negociação em cada momento e em cada lugar” (FIORI, 1995, p. 23). Assim, as “formas jurídico-constitucionais ou político-institucionais são secundárias ou derivadas do processo de negociação entre as partes e, sobretudo, de sua correlação de forças a cada momento da negociação” (p. 23), que tem como base de sustentação “a ideia de uma ‘estrutura política dual’ com distintos níveis de governo dedicados uns às funções mais gerais e outros às mais locais” (p. 23). Nessa perspectiva, a essência do pensamento encontra-se justamente na “ideia de barganha entre as unidades federadas, cujo produto transitório define a quota de poder que cabe a cada uma dessas instâncias de governo nos distintos momentos históricos de tal perene negociação.” (FIORI, 1995, p. 23).

Dessa forma, Fiori (1995) argumenta que o federalismo constitui-se num arranjo de organização territorial do poder dos Estados, que se encontra em permanente tensão e desarmonia entre as partes, o que exige dos envolvidos um constante processo de barganha, que resultará em arranjos institucionais transitórios¹⁷. Já, numa linha mais teórica, define o federalismo como um processo simultâneo de preservação da unidade dos objetivos de uma sociedade com:

[...] diversidade espacial de seus interesses, compatibilizados na forma de um pacto constitucional em que são, simultaneamente, definidos espaço e os limites das duas soberanias. De maneira que a existência e o reconhecimento deste princípio último de solidariedade e identidade coletiva é que permitem a convivência das múltiplas integridades regionais (FIORI, 1995, p. 25).

Essa forma de engenharia política – fruto de um pacto regional de união – tem como princípio básico a manutenção/fortalecimento dos mecanismos de autonomia entre os membros federados, o qual resultará no robustecimento do conjunto unitário – a União –, esta que tem como objetivo a mediação dos conflitos políticos, e assim

¹⁷ Atualmente, no Brasil, podemos constatar facilmente esse processo de barganha pragmática entre os membros da federação, pois, em virtude da repartição dos *Royalties* do pré-sal, instala-se no Congresso Nacional um amplo debate em torno de uma nova configuração mais igualitária dos *Royalties* do petróleo. Esse processo tem como objetivo a revisão de um contrato firmado anteriormente. Refeito o acordo, derivar-se-á outro arranjo institucional transitório. Atualmente tramitam vários processos de revisão dos acordos federativos: partilha do Fundo de Participação dos Estados (FPE), das novas regras para o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e a revisão do indexador das dívidas dos estados e municípios.

estabelecendo atitudes que visam ao equacionamento das desigualdades entre as subunidades de governo, ao mesmo tempo em que institucionaliza normas para que ocorra uma interdependência entre seus entes. Em conformidade, torna-se evidente que o traço básico do modelo é a autonomia política e territorial entre as escalas de poder.

3.1.1 Reminiscência do federalismo moderno: o caso brasileiro

A convenção da Filadélfia em 1787 representa o ponto fundante do pensamento federalista do Estado moderno. Essa ação política é responsável pela instauração da Constituição Federal norte-americana, que tinha como objetivo unir as Treze Colônias Americanas em torno da solidificação da união federal. Assim:

[...] unidades até então soberanas firmaram o que William Riker denomina de "pacto federativo" para unir, combinando suas soberanias em uma nova federação que deixou poderes residuais aos estados federados. Um aspecto decisivo do pacto federativo para a soberania dos estados que concordaram em se unir foi o fato de que a construção da nova federação incluiu certas características verticais e horizontais que restringiram o conjunto dos cidadãos da pólis na esfera central (STEPAN, 1999, p.2).

O modelo federalista americano emerge frente à necessidade que as Treze Colônias tinham de se reafirmarem politicamente, em virtude de um longo e desgastante processo de luta pela independência, e da necessidade de estabelecerem uma aliança de fortalecimento para defesa e de união político-territorial que preservasse as bases da autonomia política e administrativa dos Estados recém-independentes.

A experiência pioneira das Treze Colônias revela as particularidades do federalismo moderno. Assim, podemos corroborar que as raízes do federalismo (fim do século XVIII) originam-se a partir dos moldes dos norte-americanos, e por vez foi adotado como exemplo para formulação e propagação de outros Estados federalistas.

De tal modo, o exemplo norte-americano é o mais conhecido e copiado modelo federal democrático, pois o mesmo contém uma série de características essenciais que se fazem presentes no federalismo democrático de muitos países, visto que todas as federações modernas foram erguidas a partir desse pacto (STEPAN, 1999; RINKER, 1975).

Acerca da temática, Marta Arretche¹⁸ (2001, p.24) esclarece que a grande inovação da Constituição norte-americana foi a construção “do federalismo centralizado, uma fórmula associativa que criou um governo central dotado de autonomia e independência em relação aos Estados-membros”. Características institucionais fundamentais para a manutenção da “independência do governo central, em oposição a sua dependência dos estados-membros na fórmula prévia da Confederação” (Idem).

No que tange ao caso do Brasil, a literatura no campo da Geografia política aponta que a origem da república federalista foi adotada como forma de ruptura entre um ciclo de centralização do poder imperial para uma nova perspectiva de descentralização do poder, assim definindo esferas autônomas: a federal, a estadual e a municipal. Todavia, o mecanismo do federalismo no Brasil não foi capaz de assegurar uma ampla autonomia das decisões dessas esferas, nem tão pouco a manutenção e controle de regimes políticos democráticos. O observado foi uma contraditória sucessão entre um centralismo autoritário e períodos de descentralização democrática (CASTRO, 1997).

Mas, após um longo processo de repressão ideológica e política que caracterizou um sistema altamente centralizador imposto pela ditadura militar, o Brasil se deparou sobre o contexto de reabertura política, tendo como desafio repensar o seu pacto federativo no intuito de fortalecer a União, os Estados e os Municípios. Como palco desse desafio, a Constituinte de 1988 torna-se um grande exemplo desse cenário político, o que possibilitou uma reformulação do pacto político e territorial em torno do federalismo triádico (União, Estados e Municípios).

Assim, nesta seção, temos como objetivo central trazer para a agenda do debate a problemática da formação do sistema federativo brasileiro ao longo do período que se inicia com a primeira Constituição Republicana (1891) até a Carta Magna de 1988. Além de construir um arcabouço que envolve a noção de descentralização política e suas implicações na formação de ações empreendedoras, com base em ações de cooperação entre seus entes.

¹⁸ Explica que a formação do pacto estadunidense “a partir de 1787, a Presidência e o Legislativo centrais passaram a ser escolhidos diretamente pela população; o governo central passou a ter uma longa lista de atividades exclusivas, assim como sua autoridade prevaleceria nos casos de conflito entre os níveis de governo” o que representou um avanço na solidificação da federação para unir (ARRETCHE, 2001, p.24).

A federação brasileira origina-se influenciada pelos ideais promulgados na Carta Magna norte-americana (1787), que estabeleceu o pensamento federativo como modelo de gestão/organização do estado moderno, tendo como fundamento a noção de que diferentes recortes conformariam um conjunto sólido, respeitando a legitimidade das decisões coletivas entre mais de um nível de governo. Nesse sentido, podemos aferir que esses princípios serviram de base para a construção política e administrativa de um novo período da história do Brasil. De fato, o pacto representou um esforço de advento do Estado moderno, embora muito preso à burguesia e resultante de um processo de cima para baixo. Essa aliança acabou representando um acordo “em que os setores mais modernos do Sul se entenderam com os setores tradicionais do Norte e Nordeste em torno de um esquema essencialmente conservador, que diluía completamente o potencial democrático da construção da República” (DULCI, 2000).

Mesmo carregando na sua essência as bandeiras do federalismo e da descentralização, a federação brasileira nasce de cima para baixo, “no processo de desintegração do Estado unitário. Essa inversão histórica criou a situação singular (e o equívoco) de que o federalismo, no Brasil, é tido como sinônimo perfeito de descentralização” (CAMARGO, 2001, p.318).

A linha que marca a construção do federalismo brasileiro nos remete ao modelo incipiente, claramente constatado na política dos governadores. Forma-se, no período, um *federalismo oligárquico*, respeitando a hierarquização entre os estados de primeiro plano (São Paulo, Minas Gerais e Rio Grande do Sul) e os estados de plano de fundo (CAMARGO, 2001).

Em meio a toda crítica apontada à formação do pacto, a recém-república brasileira tinha como objetivo central modernizar o país, rompendo com traços históricos de um poder centralizado no Imperador – Estado unitário –, logo a primeira Constituição Republicana (1891) tinha como uma das suas finalidades instituir a ruptura entre o Estado centralizador para uma nação moderna descentralizada e democrática.

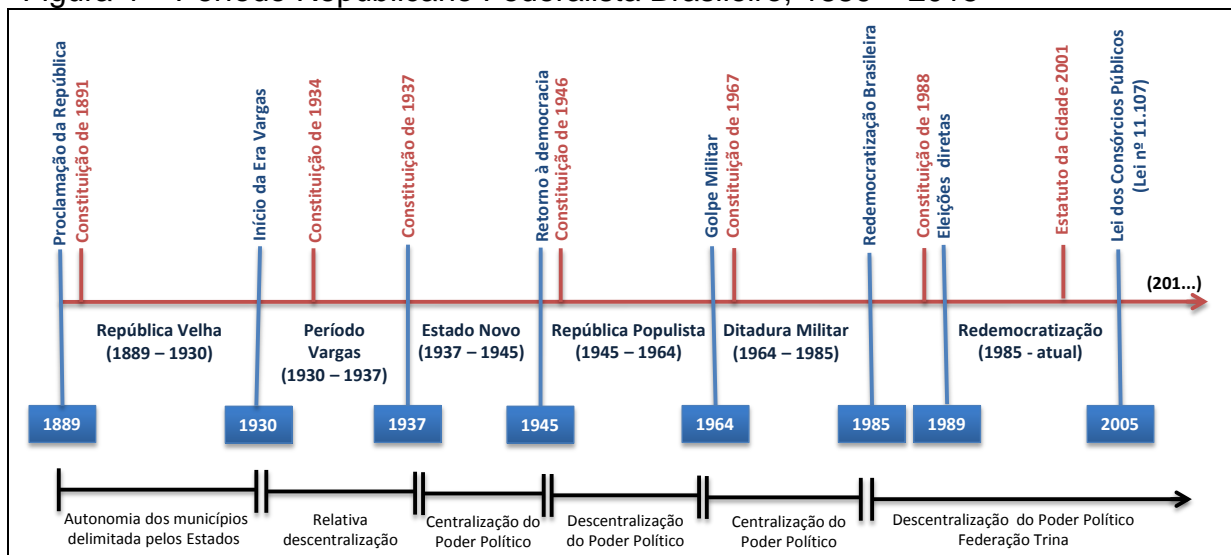
A manutenção da organização política unitária não atendia aos anseios de uma nova burguesia, que encontrava na centralização do poder limites para o seu crescimento. Nesse sentido, o novo modelo legitimou a distribuição dos poderes na

escala local, ficando concentrados em torno da figura do chefe político local, episódio que ocasionou no empoderamento das oligarquias regionais (CRUZ, 2009).

A Constituição de 1891 autodeclara o Brasil como um Estado federalista. Premissa constatada no primeiro artigo constitucional que proclama que o “novo país” adotará o regime representativo e federalista entre suas antigas províncias e a União. Igualmente, ficou instaurada a República dos Estados Unidos do Brasil. O país passa a ser pela primeira vez uma república federativa, pondo em tela uma nova Constituição que promulgou o pensamento republicano federalista. Por vez, a primeira Constituição republicana (segunda brasileira¹⁹) representou na passagem entre um estado unitário, centrado no poder Moderado do Imperador para outro, descentralizado.

O pacto federalista brasileiro, iniciado em 1889 com a Proclamação da República e ratificado com a primeira Constituição republicana (1891) credita ao Estado brasileiro um período de intensas transformações políticas, econômicas e territoriais (Figura 4).

Figura 4 – Período Republicano Federalista Brasileiro, 1889 – 2015



Elaboração: Ricardo Rios, 2013.

Os mais de 120 anos de federalismo representaram, em vários momentos da história brasileira, períodos de ruptura da base democrática federalista para outra menos participativa, o que faz associar a ideia de democracia à descentralização. A alternância da visão centralizadora de planejar o Estado com outra mais democrática

¹⁹ A primeira Constituição brasileira foi promulgada em 1824, ainda no Brasil Império.

e descentralizada, que incorporava novos significados e avanços no desenho institucional brasileiro, faz associar ao imaginário a ideia de representatividade democrática e descentralização.

Esse ciclo (centralização – descentralização) tanto nos revela períodos profícuos para o pacto político-territorial brasileiro, como também nos remete a momentos de retrocesso das bases constitucionais democráticas. Assim, a alternância entre centralização e descentralização nos revela que, embora a ideia de “autonomia” entre os entes esteja presente nas Cartas, a repressão e o veto de várias competências e atribuições aos Entes foram excluídos, o que por vez sublima a ideia de entes autônomos, princípio básico do federalismo.

Ao longo da periodização, identificamos que cada uma das seis constituições expressa uma determinada postura político-administrativa em torno do pacto federalista, que denominamos de momentos de ruptura da crise federalista. Assim, para cada um desses momentos, a Constituição passa a vigorar como uma instituição de controle e balanceamento, como por exemplo a Carta de 1967 que, no seu primeiro artigo, expressa que o “Brasil é uma República Federativa, constituída sob o regime representativo, pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios” (BRASIL, 1967). Porém, constatamos é a cena de um Estado autoritário, centralizador e supressor dos direitos representativos de seus entes, em que a representatividade e autonomia configuram-se como um adorno político administrativo. Assim, o documento máximo do pacto fica posto como um modelo de falsa representação político-administrativa.

Então, cada Constituição representa um ponto de ruptura da crise federalista, uma passagem entre o velho, que não atendia aos anseios de um novo pensamento hegemônico [elite] político, e o novo, que representava na adequação à conjuntura predominante. Assim, cada documento expõe as características de um período brasileiro, o que nos conduz a afirmar que cada Constituição representa uma instituição que representa o pensamento político brasileiro de uma época. No momento em que cada Carta magna é promulgada, revelam-se ciclos de alternância entre um Estado mais centralizado para outro descentralizado. Também é importante destacar que cada período histórico tem como ponto prontamente sequencial uma nova constituição.

3.1.1.1 A Constituição de 1891

A Constituição de 1891 (CF/91) simbolizou para o Brasil um avanço na questão da descentralização, pois denota a passagem de um Estado unitário para um federalista, por vez dotando seus Entes de autonomia administrativo-política. Entrementes, verificamos um Estado arraigado às questões clientelistas, representadas pela personificação do “coronelismo” e à política dos governadores, atributos que acabavam fortalecendo o jogo político entre os níveis de governo. De certa forma, esse contexto imputava à esfera municipal uma participação de segundo plano nas relações decisórias da República, que resultaram em marcas históricas da heterogeneidade estruturais produtivas, sociais e regionais, que terão fortes reflexos na sociedade brasileira atual (BRANDÃO, 2007).

A nova república se estrutura sobre as rugosidades herdadas do Império, pois a mesma tem no seu escopo a espacialização de uma oligarquia sobre um terreno desigual e contraditório, porém fértil, para a manutenção das elites regionais. A respeito, Brandão (2007) caracteriza que a base histórica e material do Brasil estruturava-se em:

[...] diversos subespaços urbano-regionais, que coexistiam de forma paralela, variado leque que ia desde porções semi-autárquicas de subsistência a territórios onde se consolidavam formas mercantis mais avançadas, passando por núcleos que poderiam ser caracterizados com situações de semi-enclave (BRANDÃO, 2007, p.103).

O contexto histórico exposto, associado à leitura da Carta de 1891, demonstra-nos uma estrutura administrativa montada para atender aos interesses de uma nova elite local agroexportadora, que por vez favorecia os Estados-membros e o fortalecimento da política dos governadores.

Para um olhar mais atento, é interessante sublinhar que a palavra “município” só é utilizada na CF/91 apenas três vezes, para atribuir aos mesmos uma relativa autonomia aplicável ao atendimento do peculiar interesse²⁰ municipal. Sobre tal, Fonseca (2005,p. 94) afirma que a “Constituição não esclareceu o que significava o peculiar interesse, o que tornou a autonomia local um mero dispositivo constitucional”.

²⁰ Art 68 - Os Estados organizar-se-ão de forma que fique assegurada a autonomia dos Municípios em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse.

O que fica claro é que a CF/91 trouxe para o cenário político uma série de inovação para a gestão territorial, porém ao mesmo tempo são identificados arranjos subestruturais estabelecidos para o favorecimento de uma oligarquia, desta forma:

[...] qualquer análise da realidade regional e urbana brasileira deve estar atenta aos fatores de *continuidade, inércia e rigidez* das desigualdades sociais e econômicas presentes no país e à persistência de assimetrias estruturais entre as diversas regiões e classes sociais, fruto de determinações históricas de longa duração e de outras, mais recentes, que se sobrepõem às mais remotas (BRANDÃO, 2007, p.90).

Essa característica é facilmente identificada no coronelismo, que representou o processo de relações de compromissos de reciprocidade entre o governo estadual, que tinha suas bases de poder no local, com o poder central (FONSECA, 2005). Dessa forma, uma das principais características da CF/91 é justamente o alinhamento/fortalecimento do pacto Central/Regional (Quadro 4).

Quadro 4 – Principais características da Constituição brasileira de 1891

▪ Primeira Constituição de cunho federalista;
▪ Influência do pacto federalista norte-americano;
▪ Consagração do pensamento republicano federalista;
▪ Tripartição dos Poderes (Espírito das Leis de Montesquieu);
▪ Promove o fim do Estado unitário;
▪ Fortalecimento da “Política dos Governadores”;
▪ Fortes relações de coronelistas;
▪ Fortalecimento do pacto Central/regional;
▪ Autonomia dos municípios delimitada pelos Estados;
▪ Autonomia municipal simples dispositivo constitucional;
▪ Desequilíbrio na arrecadação de impostos entre a União (63%), Estado (28%), e Municípios (9%);
▪ Comprometimento da economia local;
▪ Fortalecimento do jogo político entre União e os Estados-Membros;
▪ Comprometimento da descentralização municipal.

Fonte: BRASIL, Constituição de 1891; FONSECA, 2005.

Esse alinhamento favoreceu o jogo político entre a União e os Estados-membros, comprometendo a economia local e a descentralização na escala municipal. Essa falta de autonomia local atrelada ao sistema de reciprocidade coronelista engendrou o município no cenário de “violência, desmando e truculências por parte de políticos locais, isentos de qualquer penalidade, devido à

proteção dos governos estaduais” (FONSECA, 2005, p.96). O resultado dessa engenharia foi a redução do papel político e administrativo municipal, “a descentralização municipal ficou sufocada na República Velha [...] pelos próprios estados [...] e pelos coronéis que mandavam e desmandavam no município” (FONSECA, 2005, p.97).

Nota-se que qualquer ação de gestão do território municipal era impetrada pelo aval do coronel, o que impossibilitava a formação de arranjos que possibilitassem a cooperação nessa escala.

A CF/91 não traz no seu corpo nenhuma menção à possibilidade de cooperação entre os municípios. Todavia, no Art. 65 fica facultado aos Estados *celebrar entre si ajustes e convenções sem caráter político* desde que seja aprovada pelo Congresso e não sobreponha às competências da União. De modo geral, não ficaram claros quais seriam esses ajustes e convenções possíveis.

Dentro de um olhar amplo, a CF/91 transporta para o contexto brasileiro grandes possibilidades de mudanças. Mais uma vez a Lei se coloca à frente do pensamento empírico de uma elite que deixa determinantes para a compreensão do espaço nacional.

3.1.1.2 A Constituição de 1934

A Constituição de 1934 (CF/34) engendra, embora por um curto período, uma nova perspectiva de pensar o pacto de união. Inicialmente, a CF/34 sinaliza para o enfraquecimento dos poderes regionais, em que a figura regional personalizada no *coronelismo* perde espaço frente à insatisfação de uma numerosa camada popular que desejava exercer plenamente sua participação na vida política do país. Portanto, com a CF/34 identificamos o fortalecimento do poder local, pois o jogo político se materializa na arena municipal.

Um das grandes singularidades da CF/34 encontra-se justamente na diminuição do poder do Estado e conseqüentemente no fortalecimento da esfera local. Outro ponto a ser destacado se refere à atribuição de autonomia ao município e a definição do papel municipal na questão política e tributária. Em regra, identificamos uma força de convergência para uma política descentralizadora que

“buscou fortalecer as municipalidades garantindo-lhe maior autonomia política, financeira e administrativa” (FONSECA, 2005, p. 98). (Quadro 5).

O caráter liberal social presente na CF/34 amplia as possibilidades de integração e cooperação entre os níveis de gestão do território (União, Estados e Municípios), principalmente na questão da prestação de serviço, o que significa um avanço, quando comparada com a Constituição anterior em relação às formas de cooperação.

Quadro 5 – Principais características da Constituição brasileira de 1934

▪ Restrição do poder do Estado;
▪ Definição de uma autonomia financeira e administrativa do Município;
▪ Fortalecimento do poder político e tributário da União;
▪ Maior integração e cooperação entre União, Estados e Municípios na prestação de serviço;
▪ Definição dos papéis municipais;
▪ Definição e maior clareza na arrecadação municipal;
▪ Intervenção da União nos Estados e municípios;
▪ Esforços descentralizadores em prol do fortalecimento da municipalidade;
▪ Liberalismo Social;
▪ Cooperação entre a União e o estado.

Fonte: BRASIL, Constituição de 1934; FONSECA, 2005.

No que se refere ao sistema político brasileiro, grandes transformações foram agregadas; uma delas foi a capacidade de situar o Brasil na conjuntura social pós-primeira guerra, além do seu caráter descentralizador e democrático. Todavia, o seu curto ciclo de vida não possibilitou grandes mudanças para o país.

3.1.1.3 A Constituição de 1937

O golpe de 1937 coloca o país na esteira do retrocesso das ações descentralizadoras outorgadas pela CF/34. O Estado Novo iniciado por Getúlio Vargas promulga, imediatamente, uma nova Constituição que irá atender à necessidade de um Estado mais centralizador e ditatorial. Representava o momento de crise político-ideológica entre o liberalismo social (presente na CF/34) com o radicalismo de um exacerbado poder centralizador. Na realidade a Constituição de 1937 (CF/37) “representou um grande retrocesso, tanto para o Estado democrático

de direito presente no Brasil até então, como em sede de controle de constitucionalidade” (VAINER, 2010, p. 177).

A Carta de 1937 suspende os direitos atribuídos aos municípios, restringindo sua capacidade administrativa e centralizando o poder na figura do presidente. Inicia um período de nove anos, de um regime extremamente centralizador e intervencionista (Quadro 6).

Quadro 6 – Principais características da Constituição brasileira de 1937

▪ Centralização do poder (“ESTADO NOVO”);
▪ Município perde suas atribuições executivas;
▪ Perda da autonomia
▪ Redução da arrecadação municipal;
▪ Prevê cooperação;
▪ Regulação por parte da União;
▪ Regime intervencionista.

Fonte: BRASIL, Constituição de 1937. FONSECA, 2005.

Os princípios básicos do federalismo desaparecem em meio a um regime autoritário que centra toda a soberania na União. Como registrado no artigo 73, caberia à Presidência da República ser a autoridade suprema na tomada de decisões políticas.

No centro da redução da autonomia dos estados e municípios, o artigo 29 prevê uma organização cooperada entre os municípios para solucionar algumas questões. De toda forma, caberia ao Estado regular essas condições, assim fica exposto, no referido artigo, que:

Art 29 - Os Municípios da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. O agrupamento, assim constituído, será dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins.

Parágrafo único - Caberá aos Estados regular as condições em que tais agrupamentos poderão constituir-se, bem como a forma de sua administração (BRASIL, 1937).

Embora a CF/37 esquematize no seu corpo a possibilidade da cooperação intermunicipal, a baixa capacidade administrativa dos municípios e o forte conteúdo regulamentador do Estado ditatorial colocaram a possibilidade da construção de arranjos colaborativos entre as esferas como mero instrumento representativo.

A presença centralizadora do Estado era percebida através do vasto conjunto de instituições fundadas no governo Vargas, que desestabilizava as forças políticas contrárias ao sistema, ao mesmo tempo em que fortalecia uma integração do mercado nacional. Nesse contexto, logrou-se a consolidação de um sistema econômico nacional, engendrado à escala suprarregional como solidificação do vínculo nacional unitário, centrado na lógica do capital mercantil (BRANDÃO, 2007).

3.1.1.4 A Constituição de 1946

A Constituição Federal de 1946 (CF/46) exprime simbolicamente para os estados e municípios a retomada das políticas descentralizadoras e democráticas. As características da CF/46 colocaram o Brasil no rumo da restauração da democracia, impregnando novas licitudes ao federalismo, uma delas é o resgate da autonomia dos estados e municípios, concebida por políticas descentralizadoras (Quadro 7).

Quadro 7 – Principais características da Constituição brasileira de 1946

▪ Restauração da democracia no país;
▪ Novo fôlego ao federalismo brasileiro;
▪ Autonomia dos estados e municípios;
▪ Valorização da esfera local;
▪ Descentralização política, administrativa e financeira;
▪ Possibilidade de intervenção federal, de acordo com os princípios constitucionais (regularizar as finanças);
▪ Manutenção do controle da União;
▪ Ampliação do quadro tributário municipal;
▪ Repasse da União, Estado para os municípios;
▪ Consolidação dos municípios brasileiros.

Fonte: BRASIL, Constituição de 1946; FONSECA, 2005.

No âmbito da descentralização – 1946-1963 – examinamos que os estados e municípios passaram a deter um maior poder de organização de seus sistemas tributários, doando-lhe da capacidade de gerenciar alíquotas, orçamentos e de endividamento (autonomia financeira). Enquanto na escala federal, manteve-se o poder de coordenação, “amparada pela reestruturação do sistema de moeda e crédito, pela criação de bancos de fomento e políticas de desenvolvimento regional,

sempre concedendo e retirando poder, num equilíbrio delicado imposto pelo jogo federativo” (BRANDÃO, 2007, p. 123).

A CF/46 expressa o resgate da autonomia dos Estados e dos Municípios. No caso da esfera local, se de um lado não foram garantidos recursos tributários suficientes para seu autogoverno, a Carta assegurou uma maior autonomia político-administrativa (FONSECA, 2005).

Com o estabelecimento do poder na escala municipal, a CF/46 previa formas de cooperação e colaboração entre os seus entes, verifica-se a presença de um federalismo mais colaborativo. Nesse caso, um ponto a ser ressaltado é que o Art. 198 previa ações conjuntas e associadas entre municípios compreendidos na área do semiárido.

3.1.1.5 A Constituição de 1967

O golpe militar de 1964 direciona a conjuntura nacional para grandes transformações na forma de gestar/planejar o Estado. Novamente instaura-se uma crise sobre a democracia brasileira com rebatimentos diretos sobre os princípios da autonomia federalista. O discurso em volta da manutenção da segurança nacional e das reformas políticas para o avanço desenvolvimentista da nação defasou inicialmente o caráter totalitário do regime militar. De qualquer maneira, o alicerce da Constituição de 1967 (CF/67) estava contido na ampliação do poder Executivo Federal. Essa valorização/centralização do Executivo representou um retrocesso em relação a CF/46, uma vez que restringiu as competências e atribuições que antes encontravam-se nos níveis estadual e municipal. O período é tangido pela ampliação do poder da União através de ações políticas extremamente centralizadoras.

Com base na orientação geopolítica centralizadora de planejamento autoritário e de segurança nacional, dar-se-á um tratamento estritamente tecnocrático às questões nacionais, regionais e locais, o que conduz ao agravamento do pacto de compromisso das oligarquias regionais em torno de interesses mercantis. Por conseguinte, os espaços regionais e municipais vão-se subjugando à malha dos interesses político-econômicos hegemônicos, que reduzem as possibilidades do espaço local de avançar no debate político, “travando as possibilidades de rompimento com o atraso estrutural e de avançar no direito à

cidade e na gestão democrática e popular dos espaços regionais e urbanos” (BRANDÃO, 2007, p.140).

A CF/67 espelha em seu texto um dos períodos mais duros e conturbados da história do Brasil. A Carta é carregada de medidas que instauram um amplo processo de centralização política em volta do Executivo Federal e por outro lado impõem severas restrições de autonomia nas escalas estadual e municipal (Quadro 8).

Quadro 8 – Principais características da Constituição brasileira de 1967

▪ Ampliação da centralização política;
▪ Conferiu amplos poderes ao Poder Executivo Federal;
▪ Restrições na descentralização estadual e municipal;
▪ Valorização da União na estrutura federativa;
▪ Ampliação da intervenção nos estados e municípios;
▪ Redução da base financeira municipal;
▪ Estados poderão celebrar convênios com a União ou os Municípios.

Fonte: BRASIL, Constituição de 1967; FONSECA, 2005.

Estranhamente, o quadro de excessiva centralização é contraposto com a possibilidade da União, Estado e Municípios de celebrarem convênios *para a realização de obras ou exploração de serviços públicos de interesse comum*. Todavia, esses acordos simbólicos representavam mero instrumento figurativo, visto que não era de interesse da União o fortalecimento de ações cooperativas sobre o território nacional, uma vez que o Estado centrava suas ações no enriquecimento da ação estatal por parte da União e em alguns casos do Estado. Na realidade, qualquer ação de cooperação poderia ser barrada pelo Poder Executivo em nome da segurança nacional e sem nenhuma justificativa.

3.1.1.6 A Constituição de 1988

A reabertura do Estado democrático de direito, iniciado em 1985, traz para a pauta toda a discussão da necessidade de implantar e solidificar um Estado soberano que respeitasse a autonomia dos seus entes federados. Dessa forma, a Constituinte de 1988 outorgou uma das mais avançadas Constituições já existentes no Brasil, em termos de solidificação da autonomia entre as esferas de governo e da participação popular. Inicia-se pelo reconhecimento da importância da esfera

municipal na vida política do Brasil, ao colocá-lo como um membro federado, instituiu-se a Federação Trina formada por entes autônomos: União, Estados e Municípios.

Entre as principais características da CF/88 (Quadro 9) grifamos justamente a ampliação do poder municipal no que tange ao processo de organização político-administrativa. É conferido, aos mesmos, competências e atribuições que lhe foram negadas ao longo da história da república brasileira. Dessa forma, o município passou a ser uma importante divisão federal com um alto grau de autonomia dotada de responsabilidades específicas e recursos próprios, que por vez o expõe a um nível político significativo - um território político institucional (CASTRO, 2007).

Quadro 9 – Principais características da Constituição brasileira de 1988

▪ Caracteriza um período de redemocratização
▪ Maior relevância ao Município no processo de organização político-administrativa
▪ Instituição de uma Federação Trina (União, Estado e Municípios)
▪ Autonomia dos municípios na estrutura federativa
▪ Avanço nos aspectos políticos, administrativo e financeiro dos municípios
▪ O município adquire a prerrogativa de autogoverno
▪ Lei orgânica municipal
▪ Aumento da receita tributária
▪ Novas responsabilidades/competências
▪ Ordenamento do território
▪ Estabelece formas de cooperação entre os entes federados
▪ Arranjo de gestão compartilhada: o Consórcio

Fonte: BRASIL, Constituição de 1988; FONSECA, 2005.

Para Fonseca (2005), com a CF/88, os municípios assumem o papel de protagonista, o qual jamais tinham possuído no contexto da organização político-administrativa e territorial, atribuindo à gestão municipal características fundamentais para a sua compreensão atual, pois os mesmos acabam adquirindo “a prerrogativa de auto-governo” (Idem, p.108); cabendo à Câmara Municipal o poder de legislar, através da Lei Orgânica, sobre assuntos de interesses locais: tributação, organização dos serviços públicos, ordenamento do solo urbano, planejamento administrativo, político, social e territorial, etc. Em suma “a participação da sociedade local nos assuntos de interesse municipal é garantida pela Constituição Federal e deve estar presente na lei orgânica” (FONSECA, 2005, p. 108).

A cooperação por associação fica prevista no Art. 241 e foi disciplinada pela Lei dos Consórcios Públicos (LCP) em 2005. É importante avultar que, embora as outras Constituições já propusessem a possibilidade da articulação cooperada entre os níveis de poder, é somente na CF/88 que há a possibilidade real de consolidação das existências dos CPs no território, pois as outras possibilidades aventadas nas demais constituições não passam de simples ações celebradas entre as partes interessadas.

Ao longo da linha histórica, podemos observar que a ideia de descentralização está intimamente ligada à democracia brasileira, visto que a alternância entre fase de maior centralização e descentralização foram associadas a mudanças de governos autoritários e democráticos. O que nos conduz corroborar com o pensamento de Iná de Castro (1997) quando sintetiza que:

A constituição de 1988, além de outras inovações significativas da retomada e da busca de consolidação constitucional do processo democrático, redefiniu a distribuição do percentual de participação de cada esfera administrativa nas finanças nacionais. Na história do país, a centralização financeira coincide com períodos autoritários, por razões óbvias. Consequentemente, a descentralização de recursos constitui um instrumento legal e formal de descentralização de decisões, representando um instrumento para garantir o funcionamento da democracia (CASTRO, 1997, p.40).

Assim, ao pensar a CF/88 sob a égide da redemocratização constata-se que a descentralização é balizar para a compreensão da conjuntura atual, e mais especificamente para o entendimento dos CPIM. Assim, seguimos discutindo sobre a noção de descentralização imposta pela CF/88 e suas implicações no ponto institucional na gestão do território.

3.2 ASPECTOS DA DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICA BRASILEIRA: OS CONSÓRCIOS COMO AVANÇO NA TENTATIVA DE SOLUCIONAR UM IMPASSE CONSTITUCIONAL NO BRASIL

A periodização do contexto federalista brasileiro descortina um processo de construção/desconstrução dos princípios que norteiam o pensamento do mesmo. A perspectiva histórica oscilante entre centralização autoritária e descentralização

democrática consolida a percepção entre, no caso do Brasil, a existência de uma imbricação que denuncia uma associação entre democracia e descentralização no pensamento político brasileiro.

O novo texto constitucional de 1988 expressa prodigamente essa assertiva, pois, no cerne do processo de redemocratização, a CF/88 foi elaborada sob a égide da predominância e concordância da descentralização, tanto o lado conservador com os mais liberais vislumbravam na proposta o remédio para as mazelas da nação. A defesa da descentralização político-administrativa e financeira atendia aos anseios da esquerda e da direita. A direita, apoiada no liberalismo político, enxergava na descentralização o meio de incrementar o empreendedorismo de base local, assim como o avanço de ações políticas e econômicas menos dependentes do controle do Estado. Já a esquerda acreditava que a descentralização significaria uma maior participação cívica nas tomadas de decisões locais, o que permitiria criação/fortalecimento de instituições próximas à realidade local (FONSECA, 2005).

Com a superação do regime militar – caracterizado pela proximidade na forma de gestão de um Estado Unitário – a CF/88 estabelece o início de uma nova conjuntura descentralizadora, que teria como produto direto a ampliação das atribuições municipais. Nesse contexto, presencia-se um conjunto expressivo de atribuições e competências de gestão para as escalas estadual e municipal de governo, em que programas de descentralização vêm sendo adotados como maneira de fortalecer a autonomia dessas escalas (ARRETCHE, 1999).

No centro do debate da reforma do Estado brasileiro – iniciada na década de 1980 –, a problemática da descentralização emerge como força centrípeta dos pensamentos políticos de esquerda e de direita. Respeitando as particularidades partidárias, a condição de ruptura entre o poder autoritário centralizador e o democrático encontrava justamente no modelo descentralizador da ação político-administrativa do país o ponto de equilíbrio para a pauta de transformações que urgiam pela sociedade.

As medidas descentralizadoras representaram naquele momento o mote de rompimento entre estruturas políticas tradicionais autoritárias (centralizadoras) que dificultavam o desenvolvimento das licitudes da sociedade brasileira para um Estado moderno e democrático. Era a passagem entre o velho, que não atendia aos anseios de mudança na gestão do território, e o novo, que representava a ampliação da

maior participação na gestão do território nacional, respeitando a autonomia dos subníveis de governo. Ademais, a descentralização representava para as forças políticas o fortalecimento das vicissitudes de ampliação da capacidade da eficiência/eficácia do desenvolvimento participativo do Estado e da ampliação da participação popular na esfera decisória local.

As expectativas democráticas em torno da descentralização são presentes nas circunstâncias que conduziam à reforma do Estado brasileiro, pois a passagem de um estado centralizador e muitas vezes autoritário para outro democrático, de ampla autonomia para os Estados-membros simbolizava o desejo da mudança de postura do país. Assim, naturalmente, a escolha política pela descentralização do poder simbolizou a interseção do pensamento de direita e de esquerda: uma opção de fortalecimento da base política na esfera decisória e participativa do país.

A concepção descentralizante dirigia o olhar para o aumento da capacidade de eficácia/eficiência do funcionamento da gestão do Estado, pensamento que já se fazia presente em vários países entre as décadas de 1970 e 1980. Via de regra, o processo de descentralização enveredou pela cessão de “responsabilidade dos poderes públicos para: novas instâncias administrativas e autárquicas; do próprio governo central; instâncias de poder subnacionais; organizações da sociedade civil; ou finalmente, para empresas privadas” (FIORI, 1995, p.20).

De fato, foi produzido um discurso em torno de um pensamento consensual, em que o modelo descentralizante de política pública de gestão seria mais democrático, e por sua vez solidificaria a participação efetiva dos subníveis intergovernamentais na tomada decisória do país; igualmente imprimiria o caráter mais democrático, elevando a participação cívica das camadas populares na vida política da nação. De modo abrangente, a descentralização foi associada à redemocratização e, por conseguinte:

[...] passou-se a associar centralização a práticas não-democráticas de decisão, à ausência de transparência das decisões, à impossibilidade de controle sobre as ações de governo e à ineficácia das políticas públicas. As expectativas postas sobre a descentralização e a visão negativa das formas centralizadas de gestão implicariam, como consequência, a necessária redução do escopo de atuação das instâncias centrais de governo (ARRETCHE, 1996, p.46).

Nessa trilha, o Brasil pós-1988 coloca o modelo como contrapartida ao centralista presente no período da ditadura militar, pautando uma parcela

significativa da reforma do Estado na direção da descentralização financeira, política e administrativa. De modo que descentralizar representou a transferência de atribuições de gestão para as escalas estadual e municipal de governo.

De fato, a CF/88 recuperou e instalou um novo período na base do Estado federativo brasileiro. Alicerçado no pilar: eleição direta e descentralização, trouxe à tona um novo período democrático inspirado no pensamento de junção entre descentralização e a democratização, colocando a escala estadual e principalmente a municipal no centro do debate, pois, com a CF/88, tanto os estados quanto os municípios passaram a ser realmente entes federado autônomos.

3.2.1 Descentralização e seus impactos na administração municipal

Como apontado, a Carta de 1988 redesenhou o modelo de ação política no Brasil, engendrando-lhe um movimento de maior participação e atribuição dos municípios na vida político-administrativa, colocando esse ente federado no centro das reivindicações de uma maior autonomia entre o nível federal e estadual.

O reconhecimento do município como importante ente da ação política e popular do país – algo que lhe foi expropriado ao longo da sua formação histórica -, constituiu-se no coroamento do movimento municipalista e dos governadores dos estados, que se encontravam fortalecidos pelas eleições diretas em 1982. É inegável que as eleições diretas de 1982 influenciaram diretamente na formulação da CF/88, e conseqüentemente no forte conteúdo descentralizador apresentado pela mesma. Em meio à trama da Constituinte de 1988, predominou o pensamento, entre os seus membros representantes, de que quanto maior fosse o poder atribuído aos estados e municípios, mais democrático seria o país. Na realidade fica claro que

[...] os interesses do governo federal não estavam fortemente representados na Assembleia Constituinte porque o Brasil não tinha presidente escolhido por eleições diretas desde 1960. Mas os governadores eleitos pela via direta desde 1982 tinham grande ascendência moral e política na Assembleia Constituinte, e a Constituição descentralizadora, que transferia uma quantidade significativa da receita de impostos do país da União para os estados e municípios servia a muitos interesses políticos, financeiros e fiscais (STEPAN, 1999, p. 33).

Ademais, a implantação do modelo descentralizador teve contundentes reflexos sobre a administração dos municípios, imprimindo aos mesmos a necessidade de uma reorganização político-administrativa à medida que

estabeleceu regras mais claras de transferências constitucionais do poder da ação pública dos seus entes federados. Esse evento possibilitou aos subníveis de governos o papel de interpor a execução de políticas públicas, como forma de garantia racional de atendimento às necessidades da população local que encontrava-se sobre sua administração direta. É fundante apontar que esse nível de autonomia municipal representa o resgate do Art. 28 da Constituição de 1946, que assegurava autonomia aos municípios de estabelecerem eleição para Prefeito e Vereadores, administração para atendimento do interesse peculiar, definição de impostos segundo interesse público e manutenção e organização dos serviços públicos locais.

A ênfase da municipalidade contida na CF/88 e o caráter descentralizador alteraram a natureza das relações entre as escalas: nacional-estadual, estadual-local e local-nacional, pois, com a reforma do Estado, a soberania e a independência política de cada esfera de governo são colocadas como uma forma de preservação da autoridade política administrativa. Assim, o município é posto no mesmo grau de autonomia e soberania entre os demais entes. Nessas condições, a transferência de atribuições entre níveis de governo logrou ao governo local poderes e competências da gestão de políticas públicas – funções totalmente distintas que lhe foram negadas anteriormente –, que são repassadas para as escalas estadual e local. É confiada aos municípios e aos estados uma significativa parcela das funções das políticas de saneamento básico, saúde, habitação e assistência social (ARRETCHE, 1999).

Nessa questão, a descentralização fiscal, especialmente para os municípios, representou a possibilidade de fortalecimento administrativo. O processo representou o aumento na margem de recursos para o poder local, dessa maneira ampliou a capacidade de aplicação direta sem intervenção estatal, ou seja, expandiu a autonomia administrativa. Assim, implicou diretamente no fortalecimento institucional²¹ e administrativo na escala municipal.

As transferências de funções e atribuições, ao mesmo tempo em que acomodam o município no papel de protagonismo na gestão de políticas públicas, originam uma situação de impasse constitucional, visto que a maioria dos municípios, mesmo com a descentralização fiscal, não conseguiu atingir autonomia financeira suficiente para o fornecimento de serviços públicos locais (transporte,

²¹ Consultar Fonseca e Silva (2010).

saneamento, assistência social, limpeza urbana), uma vez que o Brasil é composto, em sua maioria, de “municípios fracos, com pequeno porte populacional, densidade econômica pouco expressiva e significativa dependência de transferências fiscais” (ARRETCHE, 1999, p.133).

Em relação às características municipais Arretche (1999) ressalta que a maioria dos municípios brasileiros é de pequeno porte e que historicamente desenvolveu uma dependência paternalista da capacitação dos recursos institucionais (financeiros e técnicos) dos governos estadual e federal para a prestação de serviços, principalmente os relacionados ao Sistema de Proteção Social.

Ao mesmo tempo em que a descentralização fiscal injetou nos cofres municipais uma maior participação na transferência de recursos federal e estadual e receitas tributárias de exclusivo recolhimento, trouxe, também, para os mesmos uma série de novas competências, que, muitas vezes, extrapolam a capacidade de gerenciamento financeiro, causando uma série de constrangimentos administrativos para a gestão local (Quadro 10).

Em análise das características municipais pós-1988, Fonseca (2005) aponta que, com o advento da constituição tridimensional, três esferas de poder autônomas (União, Estado e Município), a escala local adquiriu um papel de protagonismo frente aos aspectos políticos, administrativos e financeiros. Politicamente, o município foi fortalecido pela autonomia de eleger diretamente prefeito, vice-prefeito e vereadores, assim como o de legislar sobre os assuntos de interesse local. Em suma, a CF/88 consolida a participação da população local nos assuntos decisórios de seu território. No plano administrativo, a possibilidade de criação de Leis orgânicas que atendessem à necessidade de ordenamento e zoneamento do solo urbano possibilitou aos municípios o fortalecimento do gerenciamento das questões locais de organização e planejamento dos serviços municipais.

Em relação à capacidade administrativo-financeira dos municípios, Fonseca (2005) sublinha que existe uma grande heterogeneidade no contexto dos 5.565 municípios brasileiros, expostos nas variáveis econômicas, humanas, sociais, culturais, demográficas, na extensão territorial e na existência de instrumentos institucionais capazes de promover a democracia e a cidadania. Esse conjunto de características heterogêneas afeta diretamente a capacidade de gestão municipal,

tornando cada município singular no contexto nacional, porém com questões de governança bem próximas.

Quadro 10 – Municípios Brasileiros: atribuições/competências e estrutura tributária na Constituição de 1988

Competências	Impostos
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Legislar sobre assuntos locais; ▪ Suplementar a legislação federal e estadual no que couber; ▪ Instituir e arrecadar os tributos de sua competência; ▪ Ordenar e controlar o solo urbano; ▪ Guardar as instalações municipais; ▪ Manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do estado, programas e serviços de educação pré-escolar e de ensino fundamental; ▪ Atender à saúde da população, com apoio do estado e União; ▪ Proteger o patrimônio público histórico e cultural local; ▪ Prestar serviços públicos de interesse local. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU); ▪ Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis “inter-vivos” (ITBI-IV); ▪ Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS); ▪ Imposto sobre Venda a Varejo de Combustíveis e Lubrificantes (IVVC).
Concorrentes (União, Estado e Município)	Repartição da Receita Tributária
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Saúde e assistência pública; ▪ Proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiências ▪ Cultura, educação e ciências; ▪ Proteção ao meio ambiente; ▪ Fomento à produção agropecuária; ▪ Organização do abastecimento alimentar; ▪ Habitação e saneamento básico; ▪ Combate às causas da pobreza e aos fatores de marginalização; ▪ Promoção da integração social; ▪ Políticas de educação para a segurança do trânsito; ▪ Legislação sobre educação, cultura, ensino e desporto. 	<p>Da União para os municípios:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Imp. de Renda Retido na Fonte da Adm. Pública (IRRF); ▪ Ampliação progressiva da alíquota do FPM de 20% em 1988 para 22,5% em 1993; ▪ Redução para 50% da arrecadação do ITR dos estados para os municípios. <p>Dos estados para os municípios:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Elevação do percentual para 25% do novo ICMS ampliado ▪ 50% Imp. s/Prop. Veículos autom. (IPVA) ▪ 25% da parcela transferida pela União aos estados do IPI-exportações.

Fonte: Constituição de 1988; CRUZ, 2009, p. 89.
Adaptação: Ricardo Bahia Rios, 2013.

O retrato do perfil dos 5.565 municípios brasileiros nos revela um quadro complexo e heterogêneo das múltiplas realidades financeiras, demográficas, políticas etc. Segundo o Censo 2010, a maioria dos municípios brasileiros se

enquadra no perfil de baixa densidade populacional (até 20.000 habitantes) e detentores de escassos recursos financeiros próprios para o desenvolvimento de políticas públicas, o que em muitos casos corrobora para a manutenção do sistema clientelista, entre as escalas local, regional e nacional – articulações políticas entre os níveis de poder que muitas vezes resultam na troca de favores e de beneficiamento de uma política eleitoreira.

No contexto dos 417 municípios baianos, constatam-se grandes desequilíbrios e desigualdades regionais e intrarregionais, o que revela um quadro extremamente heterogêneo no tocante à municipalidade. Essa heterogeneidade espacial dos municípios baianos, atrelada à falta de assistência técnica de um corpo técnico qualificado, somado ao clientelismo e paternalismo partidário, resultam em dificuldades na concretização da proposta descentralizadora contida na CF/88 para a gestão municipal. Pois, num quadro de escassos recursos técnicos e financeiros em que se encontram a maioria dos municípios baianos, “a possibilidade de descentralização efetiva das políticas sociais supõe necessariamente políticas ativas e continuadas de capacitação municipal” (ARRETCHE, 1999, p.134).

Em síntese, os municípios baianos constituem-se num reflexo dos nacionais, com baixa densidade demográfica, fraca arrecadação municipal, dependentes da ação vertical (União e Estados) e com forte tendência à redução da democracia em práxis dos modos clientelistas partidários.

A descentralização, à medida que dotou os municípios de crescente autonomização administrativa e financeira, revela o quadro de complexidade dessas ações. Todavia, o processo adquire conjunturas circunstanciais bem diferenciadas no conjunto das regiões do Brasil²². Tomando o caso do sistema de saúde como exemplo, Arreche (1999) argumenta que, respeitando as diferentes capacidades de recursos financeiros, administrativos e os distintos arranjos políticos de “governadores e prefeitos: em algumas regiões, onde os recursos são mais

²² Em relação aos resultados heterogêneos do processo de descentralização política e fiscal que pautaram a reforma do Estado brasileiro pós-1988, Arreche (1996, 1999) e Fonseca (2005) traçam detalhados estudos do quadro das implicações do modelo de descentralização. Arreche toma como recorte de sua análise a França, Espanha e o Brasil, países que vivenciaram o processo de descentralização na década de 1980, no caso do Brasil avalia a dinâmica da descentralização nos estados de São Paulo, Rio Grande do Sul, Bahia e Pernambuco. Já Fonseca, partindo dos rebatimentos da escala nacional sobre o local, elabora o vigoroso quadro do desempenho institucional baiano. A partir da análise dos municípios de Feira de Santana, Ilhéus e Vitória da Conquista, o autor investiga como o projeto único dessas ações impactou sobre instituições locais heterogêneas após 16 anos das experiências descentralizadoras impulsionadas pela CF/88.

escassos e as demandas são mais agudas, o sistema dá sinais evidentes de falência; em outras regiões, com mais recursos, os municípios demonstram capacidade de gestão praticamente autônoma de seus sistemas de saúde” (ARRETCHE, 1996, p.58).

A reforma do Estado brasileiro introduziu novos ânimos às relações políticas de autonomia e soberania entre os níveis de governo, imputando à escala local novas formas – antes não vislumbradas – de gestão do serviço público. O município, ao ascender ao nível de autonomia, de ente federado, passa a ter funções e atribuições que resultaram na necessidade premente de novas estratégias institucionais, sejam elas competitivas ou cooperativas para que possam atender à demanda exponencial da população. De fato, os municípios tiveram que se reestruturar tanto politicamente quanto economicamente, para o atendimento das suas novas competências administrativas e financeiras, pois, mesmo com a descentralização fiscal, muitos municípios ficaram ainda dependentes das transferências de recursos e sem volume financeiro para desenvolver satisfatoriamente boa parte das suas novas atribuições constitucionais.

Dessa forma, observamos um impasse constitucional e fiscal envolvendo a maioria esmagadora dos municípios brasileiros, visto que houve uma ampliação de suas atribuições na oferta de serviços públicos, e, mesmo com a descentralização fiscal, muitos se debruçam sobre frágeis potenciais econômico-financeiros, o que traz como produto o desequilíbrio das receitas municipais e a não oferta, nem mesmo mínima, de muitos serviços que passaram a ser da jurisdição municipal, principalmente na área de saúde e infraestrutura urbana. Assim, os CPs convergem como alternativa plausível para que os municípios possam instituir laços de cooperação voltados para o desenvolvimento de estratégias colaborativas sobre o território, a fim de equacionarem questões próximas da gestão municipal na escala microrregional, visto que muitas dessas questões ultrapassam os próprios limites municipais.

A particularidade dessas ações pode ser facilmente aventada quando tomamos como base o estado da Bahia. Quando verificamos certos impasses municipais em volta da oferta de serviço público para a população não pertencente a sua circunscrição administrativa, situação habitual quando um município se destaca pela oferta de um determinado serviço, por vez o mesmo acaba polarizando uma

população regional para essa localidade e tendo como efeito a sobrecarga do sistema. Além dessa questão, podemos aferir as circunstâncias que exigem a participação de mais de um município para equacionamento de determinada questão da qual sozinho não daria conta, como o caso de ações que envolvam a despoluição de uma bacia hidrográfica e a questão dos resíduos sólidos.

Um exemplo tácito é a microrregião de Jacobina/BA, constituída por uma densa rede de pequenos municípios com extensões territoriais variadas. Nesse caso identificamos uma incipiente interação espacial entre os municípios, no que tange à questão político-administrativa. Entretanto a população circula entre os municípios da microrregião em busca de serviços de saúde, educação etc, principalmente quando algum distrito – de um determinado município – fica mais próximo da sede administrativa de outro e/ou no evento de uma oferta melhor de certo serviço público por um município vizinho.

No caso do Vale do Jiquiriçá, a descentralização implicou, em síntese, numa série de atribuições municipais que passaram a ser oferecidas precariamente pelos municípios e/ou até mesmo não são ofertadas. Aferimos que a descentralização do serviço de saúde em muitos locais não foi efetivada, e/ou está funcionando precariamente. Já na questão do saneamento básico, que tem rebatimentos diretos sobre a problemática ambiental do rio Jiquiriçá, algumas medidas são tomadas por um grupo de prefeitos que implantaram um sistema de saneamento, porém o rio acaba sendo afetado por outras municipalidades que não efetivaram essa demanda socioambiental. O mesmo se aplica ao litígio do gerenciamento dos resíduos sólidos. Muitas vezes o aterro sanitário é instalado numa posição inadequada fisicamente e/ou localizados em áreas limítrofes, o que por vez acaba invadindo a circunscrição administrativa do outro município, episódio que gera um grande impasse político. Em muitos casos essa problemática envolve soluções que uma boa gestão cooperada pode resolver facilmente, como nos casos dos lixões localizados precariamente em regiões próximas a rios, a áreas de nascente e a lençóis freáticos, o que acaba contaminando a água potável e solo de outro município ou até mesmo toda a região.

Assim, a cooperação intermunicipal pode resolver certos constrangimentos que individualmente os municípios dessa região não conseguiriam equacionar em virtude do fôlego financeiro. Essa articulação interinstitucional pode proporcionar um melhor funcionamento da administração pública local/regional, uma vez que a

finalidade da gestão pública é de oferecer e realizar adequadamente os serviços de interesses públicos capazes de gerar a satisfação dos usuários.

Como observamos, os municípios que compõem o Vale podem se apropriar dos CPIMs como instrumento legal para a ótima execução de suas funcionalidades públicas, visto que em muitos casos a realização isolada torna-se por vez insuficiente, derivando em ações não exitosas do ponto de vista da eficiência e eficácia pública. Nesse sentido, no âmbito da administração local os CPIMs podem funcionar como ferramenta de equacionamento da problemática local/regional.

No caso específico da Bahia, o governo estadual vem executando, por intermédio da Secretaria de Planejamento (SEPLAN), uma série de iniciativas de estímulo à consolidação/implantação de articulações de consorciamento intermunicipal na escala regional – ampliação das redes colaborativas sobre o território com forte conteúdo de *capital sócio-territorial e desenvolvimento* na aplicação de políticas públicas e integração e desenvolvimento territorial.

Como modo mais concreto, preliminarmente, identificamos a instauração de Grupos de Trabalhos (GT), assessoria técnica, seminários etc. como meio de capacitação/divulgação na conjunção de esforços entres municípios e estado para o fomento de Consórcios Públicos Intermunicipais na Bahia. Assim, o estado vem assumido a centralidade de irradiação (incentivo) para implantação de CPIMs, tomando como referência ações regionalizadas de fortalecimento do poder local. (Veremos mais detalhes no Capítulo 3).

3.3 DESCENTRALIZAÇÃO E OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS

Em meio às críticas estabelecidas ao processo único de descentralização imposto pela CF/88 e aos seus espelhamentos positivos e/ou negativos na gestão da municipalidade, podemos observar que, ao longo desses 25 anos de seu desenvolvimento, o poder local vem buscando estratégias e parcerias, assim como o estabelecimento de vias alternativas para atender às demandas administrativas locais impostas por esse processo.

Assim, concomitantemente ao processo de descentralização política adquirida pelo ente municipal, essas unidades vêm gestando, mesmo que timidamente, formas de cooperação horizontais com forte conteúdo para o desenvolvimento do *capital socioterritorial*. Dessa forma, identificamos: os Consórcios Públicos, as Câmaras municipais, Redes, Conselhos Regionais, as Agências municipais etc, como experiências mais empíricas vivenciadas pelos municípios brasileiros.

O cenário revela a ideia de que a descentralização inseriu o município num patamar nunca antes experimentado na história do país: o de poder traçar suas próprias decisões no âmbito de uma escala autônoma e soberana, ampliando as possibilidades dos municípios de interpor estratégias governamentais (competitivas ou cooperativas) de modo que possam atender as suas demandas e solucionar os impasses gerados na oferta e provisão de bens e serviços públicos.

As décadas de 1980 e 1990 constituem-se num período inicial de proliferação dos arranjos de cooperação institucional entre os municípios. Embora alguns autores como Prates (2010) e Caldas (2007) apontem que a ideia de modelos de cooperação intermunicipal esteja presente desde a primeira Constituição Federal brasileira (1891), identificamos que essa noção de cooperação intermunicipal era vista/tratada como meros acordos de cooperação celebrados entre os municípios, que muitas vezes eram incipientes para se chamar realmente de pactos de colaboração.

O que reforça a assertiva de que a forma de cooperação intermunicipal fica estabelecida pela primeira vez somente na CF/88, quando a criação de CPIM passa a ser uma realidade jurídica e alternativa para a gestão autônoma dos municípios, assim dotando essas articulações de responsabilidades constitucionais.

Mediante os avanços das experiências de pactos de colaborações, os consórcios públicos intermunicipais (CPIM) se difundem nas agendas municipais, como a ferramenta mais comum e divulgada no Brasil. Essa maior proliferação ocorre, de fato, mais pela forma da mediação vertical induzida pelos governos estaduais e federal, do que pelas iniciativas autônomas local-local.

Tal assertiva é ratificada pelos estudos de Rocha e Faria (2004), Caldas (2007), Cruz (2009). No caso de Rocha e Faria (2004) podemos compreender o papel e a ação do governo de Minas Gerais no processo de estímulo/formação dos

Consórcios Públicos de Saúde na década de 1990. Neste a indução de formação de CPIM foi estimulada e disseminada por todo o estado, conseqüentemente houve uma expansão dos números de CPIM, de dois consórcios em 1994 para 70 experiências de consorciamento em 1998. Os autores apontam também que, com a mudança da gestão estadual, a política de fortalecimentos dos CPIMs foi reduzida.

Já Caldas (2007), ao analisar as experiências de consórcios intermunicipais do Maranhão, do ABC paulista e de Minas Gerais, apresenta, em termos gerais, a importância das articulações verticais para implantação desses arranjos. No caso do estado de São Paulo, é necessário destacar o papel do governo de André Franco Montoro, na década de 1980, em empreender a formação de consórcios intermunicipais no estado.

As primeiras ações de cooperação intermunicipal de maneira articulada e institucionalizada no Brasil ocorrem na década de 1980. Observa-se que, nas décadas de 1980 e 1990, são registradas as primeiras experiências mais concretas da formação dos consórcios intermunicipais, com a exceção do Consórcio de promoção social da região de Bauru, que data da década de 1960, representando uma ação pioneira na formação desses arranjos horizontais (Quadro 11).

Quadro 11 – Primeiras experiências de Consorciamento Intermunicipal na aplicação de políticas públicas²³

▪ Consórcio de promoção social da região de Bauru, década de 1960
▪ Consórcio de Penápolis, na área de saúde, 1986, São Paulo
▪ Consórcio intermunicipal do grande ABC, década de 1990, no sudeste paulista
▪ Consórcio intermunicipal de resíduos sólidos do norte do estado do Espírito Santo, em 1990
▪ Consórcio intermunicipal de saúde, do Rio Grande do Sul, em 1993

Fonte: BALTRUSIS, 2011.

No período 1980-90, a formação dos consórcios advém da ação do Estado em incentivar os municípios a efetivarem mais rapidamente o desafio da descentralização que lhe foi colocado.

No caso do estado de São Paulo, essas experiências são registradas a partir das ações do Governo de Montoro, que buscou articular os municípios em volta do

²³ Informações extraídas da palestra Intitulada “*Consórcios Públicos: estratégias de desenvolvimento urbano/regional*”, proferida pelo professor Dr. Nelson Baltrusis na ocasião dos Seminários Avançados do Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Federal da Bahia, no ano de 2011. A nota aplica-se a todas as referências Baltrusis (2011).

consorciamento, a fim de efetivar uma maior descentralização dos serviços públicos, principalmente na área da saúde e educação. De certa forma, os consórcios intermunicipais surgem como resposta às políticas descentralizantes pós-1988, pois até então se configuravam como estruturas frágeis e desconhecidas da gestão municipal.

A CF/88 sinalizou para o debate de um federalismo mais cooperativo, o que torna mister a discussão sobre a formação de articulações intermunicipais com forte base na cooperação horizontal, e que também propicia a necessidade de uma análise dos resultados, potencialidades e fragilidades, ou seja, dos desafios postos aos CPIMs na agenda da descentralização das políticas de gestão territorial.

De maneira ampla, o tema da formação dos CPIMs vem ganhando relevância na agenda política local, seja por estímulos verticais (Estado ou União) seja pela própria iniciativa horizontal dos municípios. Na realidade, os CPIMs correspondem a uma importante ferramenta para que os municípios possam se organizar de maneira coerente, a fim de atender a suas expectativas locais.

O processo de descentralização coloca o município em duas situações específicas: a) fortalecimento do poder local como gestor das políticas públicas, assim redefinindo e reorientando o papel da esfera municipal na instância das decisões locais e ampliando sua importância no cenário nacional; b) impasse na realização de suas novas atribuições em virtude da dificuldade técnica, administrativa e financeira em que se encontram muitos municípios, especialmente os de pequeno porte, com baixa arrecadação tributária e extremamente dependente do repasse do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Colocadas essas duas situações em que se encontram a maioria dos municípios, torna-se evidente a emergência dos municípios em traçarem vias alternativas, para que possam garantir níveis adequados de eficácia e eficiência das funções públicas. Nestes casos, uma das formas previstas na CF/88 é a formação de ações articuladas de cooperação entre os entes federados. Assim, fica garantida a possibilidade do estabelecimento da cooperação federativa, através da criação dos consórcios entre os entes federativos. No caso dos municípios, advém a possibilidade do estabelecimento de arranjos institucionais de cooperação horizontal (Município-Município) e cooperação vertical (Município-Estado-União).

No que tange especificamente à questão dos Consórcios Públicos Intermunicipais (CPIMs), concebemos que os mesmos são construções políticas que ocorrem quando dois ou mais municípios se unem para resolver interesses comuns. Igualmente, os CPIMs constituem-se em importantes arranjos institucionais de cooperação horizontal entre entes federativos da mesma esfera de governo. Ademais, os CPIMs podem ser caracterizados pela união de dois ou mais municípios para solucionar questões no campo setorial da administração pública que individualmente não teriam capacidade de resolver, ou necessitariam de somas financeiras altas para o aparelho estatal.

Por vez, os CPIMs representam construções políticas, que ocorrem quando dois ou mais agentes públicos têm o interesse de resolver questões que: 1) sozinhos não conseguiriam resolver, ou teriam elevados gastos financeiros, que poderiam impactar no orçamento municipal, aí observada a Lei de responsabilidade fiscal; 2) quando a ação da necessidade existente extrapola o limite municipal, ou seja, questões que envolvem soluções de governança para além dos limites territoriais do município. Todavia, os CPIMs representam a articulação de municípios dentro da escala horizontal da confiança e reciprocidade firmada por um acordo de responsabilidade jurídica para equacionarem questões de base política-territorial de maneira cooperada, assim implicando sobre o território políticas de desenvolvimento setorial (saúde, educação, transporte, meio ambiente, etc).

Em síntese, nota-se que essas instituições se articulam em prol de objetivos comuns que acabam estabelecendo um território simbólico da ação política, que possibilita a territorialização de políticas públicas setoriais. Todavia, essa organização institucional gera um território da ação política, o território institucional, que se sobrepõe a outros territórios.

No escopo da descentralização os CPIMs representam a concretização da institucionalização de novas políticas locais, “a partir da inserção de vínculos mais horizontalizados, baseados na inclusão social, no fortalecimento da democracia e da cidadania, através das redes locais de solidariedade social” (FONSECA, 2005, p.106). Contudo, a formação de CPIM pode ser entendida como forma de desfragmentar as ações políticas fragmentadas em virtude de uma política competitiva, pois “o retorno ao local pode contribuir para a configuração de arranjos federativos mais democráticos” (FONSECA, 2005, p.107).

No quadro de definições, Caldas (2007) identifica no campo da literatura quatro definições sobre a noção de consórcios intermunicipais: 1) como simples acordo de cooperação em torno de interesses comuns; 2) entidade que reúne diversos municípios, que tem como finalidade a realização de ações conjuntas que individualmente não atingiriam seus propósitos ou demandariam altos volumes financeiros; 3) associação de municípios estabelecida para a execução de atividades de interesse comum dos partícipes; 4) acordos firmados entre entidades sempre da mesma espécie, para a realização de objetivos comuns, que necessitem da utilização de recursos materiais e humanos.

Nas definições apresentadas, a noção de associação para a cooperação do atendimento a interesses comuns entre os municípios é de suma relevância, uma vez que individualmente os municípios despenderiam de muita energia financeira e humana. Logo, a ideia de consorciamento está atrelada a de unir força para promover uma determinada ação sobre o território, ou seja, a existência de um consórcio requer a existência de interesse comum entre os participantes, de normas de confiança (contrato) e de estímulos na construção dessa confiança, daí a importância de políticas com base no capital social.

Nessa direção, José Vaz (1997, p.1) reforça que “mesmo sendo possível ao município atuar isoladamente, pode ser muito mais econômico buscar a parceria com outros municípios, possibilitando soluções que satisfaçam todas as partes com um desembolso menor e com melhores resultados finais”. Então, essas inovações institucionais surgem do interesse comum entre níveis de governos da mesma esfera, que percebem que seus objetivos podem ser melhor resolvidos a partir da cooperação. Dessa forma, Rocha e Farias (2004) indicam 6 fatores que podem contribuir para o sucesso ou o fracasso dos esquemas de cooperação:

1. Existência de regras institucionais claras que regulamentem a cooperação nos planos horizontais e verticais. Daí a necessidade de mecanismos legais (Leis e normas) como prática regulamentadora desse acordo;
2. Formulação de ações coordenadas que estimulem a formação de consórcios por parte dos governos estaduais e federal, agentes facilitadores das articulações cooperativas intermunicipais;

3. Existência de certa tradição de interação e diálogo entre os partícipes. O contrário pode constituir-se numa barreira política em municípios com longo histórico de competição;
4. Homogeneidade das culturas políticas e administrativas, como fator facilitador das iniciativas de cooperação;
5. Relativa simetria em relação às variáveis: extensão territorial, demográfica, política e recursos materiais. Características simétricas podem reduzir os temores quanto à desproporcional distribuição dos custos e benefícios;
6. Existência e/ou criação de mecanismos que facilitem a participação da sociedade civil. Essa participação tem o potencial de manter a transferência do funcionamento e o de aumentar a responsabilidade dos políticos;
7. Canal de diálogo democrático entre as prefeituras.

A depender desses fatores e do ponto de vista da iniciativa do poder local, a criação de consórcios intermunicipais pode produzir resultados positivos e/ou negativos. Positivamente, podemos identificar: a) aumento da capacidade de realização das políticas públicas; b) otimização do uso dos recursos públicos, visto que o custeio do recurso necessário é menor que a soma total necessária; c) realização de ações que individualmente o município não teria capacidade administrativa e financeira; d) aumento do potencial do diálogo democrático entre as prefeituras e aumento do poder de barganha frente ao governo estadual e federal e/ou frente a outras instituições; e) aumento da transparência e da visibilidade das decisões políticas, o que resulta numa maior fiscalização da sociedade civil sobre as tomadas de decisão governamentais (VAZ, 1997; ROCHAS; FARIAS, 2004; PRATES, 2010).

Do ponto de vista institucional, os consórcios públicos, também, podem gerar impactos negativos em virtude de fatores circunstanciais relacionados aos interesses partidários locais/estaduais/federal. Mas, de modo geral, observamos alguns aspectos no funcionamento dos CPIMs, que podem fragilizar sua existência/consolidação, tais como: a) aumento da centralidade de um grupo político. Uso do consórcio como favorecimento partidário, o que contraria as normas suprapartidárias dos Consórcios Públicos; b) aprofundamento de assimetrias regionais, visto que os municípios mais fortes tendem a impor seus interesses aos

demais; c) possível existência de forte interferência verticalizada no comando das ações dos consórcios, principalmente vinda do Estado; d) favorecimento eleitoral, quando os resultados dos consórcios são empregados como “moeda” de voto ou troca de favores; e) imposição da ação vertical para sua criação. Nesse caso os CPs tendem a não dar certo; f) ação de exclusão. Quando um município fica impedido de fazer uso de um determinado instrumento obtido pelo consórcio, por estar inadimplente financeiramente.

Esses resultados podem fragilizar a formação dos CPIMs, assim inviabilizando ações contundentes, e até mesmo agravando conflitos internos que poderão ocasionar a extinção desses arranjos institucionais, daí observar a fragilidade do capital social empregado/existente em sua formação.

Seguindo a linha de compreensão do fenômeno, Rocha e Faria (2004) apontam para a existência de um modelo analítico intrínseco ao funcionamento dos CPIMs, padrão que pode influenciar na implantação/ação/consolidação dos consórcios (Quadro 12).

Quadro 12 – Modelo analítico de compreensão dos fatores que determinam (facilitam ou dificultam) a implantação de experiências exitosas de cooperação intermunicipal

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Consórcios compostos por municípios mais homogêneos em termos de população, recursos financeiros e poder político parecem ter maior condições de darem certo
<ul style="list-style-type: none"> ▪ A experiência revela que estabelecer bases de cooperação é um processo de aprendizado envolvendo tanto político como técnico. Os atores envolvidos vão progressivamente estabelecendo confiança nos seus relacionamentos, fundamental para a institucionalização e efetivação da cooperação
<ul style="list-style-type: none"> ▪ A cooperação intermunicipal é problemática na medida em que exige acordo entre atores que, pela lógica político-eleitoral, são concorrentes
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Funcionamento dos consórcios dependentes das características da política municipal. Nesse caso os consórcios tendem a ser menos vulneráveis aos interesses políticos
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aumento da potencialidade do poder de negociação dos municípios, com outras instâncias de governo ou fornecedores privados
<ul style="list-style-type: none"> ▪ A ação indutora dos níveis superiores de governo parece extremamente importante para a formação desses arranjos institucionais
<ul style="list-style-type: none"> ▪ A centralidade de fatores circunstanciais como o comprometimento pessoal de políticos e burocratas na constituição dos consórcios
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Representação da sociedade civil junto aos consórcios. Isso implica maior transparência das suas atividades e maior controle das ações, facilitando assim a cooperação entre os municípios

Fonte: ROCHA e FARIA, 2004, p. 24-28.

Adaptação: Ricardo Bahia Rios, 2013.

Não podemos esquecer que os CPIMs são arranjos institucionais, que são formados para atender ao planejamento da gestão local de curto, médio ou longo prazo, a depender da necessidade dos consorciados e do objetivo estabelecido. Tratam de uma engenharia política de caráter transitório que muitos municípios podem estabelecer a fim de equacionarem questões de modo mais eficiente, tanto do ponto de vista financeiro quando administrativo, assim corresponde a uma alternativa à administração pública frente às fragilidades financeiras vivenciadas pela maioria dos municípios brasileiros e em especial os baianos.

Em relação a sua transitoriedade, muitas dessas articulações são criadas para atender a uma demanda local de curto/médio prazo, como exemplo os consórcios, que são estabelecidos para a realização de uma melhoria da infraestrutura de vias secundárias que ligam dois ou mais municípios. Nesse caso a cooperação é acordada, ficam estabelecidas as metas, o custo e o rateio entre as partes. Finalizada a cooperação, dar-se-á início ao desmonte desses consórcios.

Em outros casos, há necessidade de ações conjuntas de longo prazo. O exemplo mais clássico no Brasil está relacionado à gestão consorciada de hospitais públicos regionais. De fato, a constituição dos CPIMs ocorre para atender aos diversos interesses do serviço público (saúde, infraestrutura, educação, meio ambiente, desenvolvimento regional – e suas aplicações são múltiplas), e esses interesses podem mudar de uma gestão para outra ou até mesmo dentro de uma mesma gestão, pois a “lógica” está na intencionalidade política de constituição desses consórcios.

Em suma, o processo de descentralização corrigiu um erro histórico ao colocar o município no patamar de destaque, ao lhe reconhecer como categoria de ente federado autônomo, assim reafirmando o seu papel de protagonismo de gestão do seu território. Porém, observamos que as atribuições e competências que lhe foram atribuídas/ampliadas trouxe para a gestão pública municipal um impasse fiscal, que corresponde na ampliação da capacidade de arrecadação e do custo com os serviços públicos.

No cenário de insuficiência de recursos, para responderem individualmente à nova demanda apresentada aos municípios pós-1988, observa-se uma expansão significativa das experiências de consorciamento intermunicipal, principalmente com aprovação de marcos normativos legais, como a Lei 11.107 (Lei de Consórcios

Públicos) e do Decreto no 6.017. Todavia, faz-se necessário uma minuciosa análise desses pontos regulamentatórios para um melhor entendimento/compreensão do funcionamento dessas articulações institucionais.

3.4 INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS: NORMATIVAS LEGAIS REGULAMENTADORAS

A CF/88 assegura ao contexto das relações federativas a vertente da cooperação entre os níveis de governo e a sustentação do cenário das relações de autonomia entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. A emenda constitucional nº19, de 4 de junho de 1998, responsável pela alteração da redação do Art. 241 da Constituição, ratifica a institucionalização dos Consórcios Públicos nas relações federalistas brasileiras. Destarte, o Art. 241 aponta para a concretude da formação de arranjos institucionais com forte conteúdo cooperativo, pois prevê, pela primeira vez na história, a conjuntura constitucional dos entes federados constituírem acordos de cooperação, a partir da formação dos Consórcios Públicos. Porém, segundo o texto, a implantação dos CPs deverá ser disciplinada pela formulação da Lei dos Consórcios Públicos.

A inovação constitucional contida no Art. 241²⁴ representa um avanço para as imbricações das relações federalistas que serão corroboradas com a aprovação da Lei 11.107/05 e pelo texto responsável pela sua regulamentação, o Decreto 6.017/07. De maneira ampla, esses instrumentos jurídicos estabeleceram a normatização legal – procedimentos e formalidades – para a formação dos CPs, pois, até a promulgação das leis, não existia uma legislação específica para dispor sobre a contratação dos CPs, o que de certa forma fragilizava a implantação dessas articulações institucionais, pois muitas dessas articulações eram celebradas em decorrência da vontade entre entes de mesmo nível de governo. No contexto geral, esses conjuntos de instrumentos legais trouxeram para o quadro do federalismo

²⁴ Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

cooperativo uma série de mecanismos para gestão entre os níveis de governo (Quadro 13).

Quadro 13 – Principais inovações dos Consórcios

▪ Cooperação entre diferentes níveis de Governo (horizontal e vertical)
▪ Redução dos custos operacionais
▪ Ganho de escala na execução das políticas públicas
▪ Aperfeiçoamento dos mecanismos de articulação municipal
▪ Ser sempre um ato voluntário
▪ Princípio da Subsidiariedade (a União só participará de consórcio com Municípios condicionada à participação dos Estados)
▪ Possuir personalidade de direito público ou de direito privado
▪ Respeitar os instrumentos de cooperação federativa criados anteriormente à Lei 11.107/2005
▪ Exigência de Lei para disciplinar (Participação do Poder Legislativo)
▪ Gestão associada de serviços públicos
▪ Transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens

Fonte: BALTRUSIS, 2011.

Neste tópico, pretendemos resgatar os aspectos normativos legais que consolidaram a formação/implantação/funcionamento dos Consórcios Públicos, focando principalmente o desenho institucional aferido às interações colaborativas entre Município-Município. Para tal, objetivamos construir uma análise da Lei 11.107, de 6 de abril de 2005 (Lei dos Consórcios Públicos), que estabeleceu toda a estrutura legal para a implantação de Consórcios Públicos e outras formas de convênios e do Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007, que regulamentou a referida lei.

Esse conjunto de instrumentos jurídicos representou a consolidação da gestão consorciada dos serviços públicos. Isto significa que, uma vez feito o acordo de consorciamento, os partícipes passam a ter obrigações constitucionais, e que o não cumprimento das diretrizes firmadas no contrato acarretará em sanções contidas na lei, para os que não honrarem o seu comprometimento. Em suma, denota que os entes federados passam a ter o direito de promover políticas públicas cooperadas a fim de equacionarem questões que lhes são comuns.

A Lei dos Consórcios Públicos (LCP) garantiu o maior comprometimento entre os participantes, resolvendo uma velha questão na forma de gestão cooperada – a

do não cumprimento do acordo entre as partes. No caso dos municípios, representou a passagem dos Consórcios Intermunicipais para a etapa dos Consórcios Públicos Intermunicipais. E o que significou essa passagem? Significou que, uma vez estabelecido o CPIM, o mesmo passa a existir como personalidade jurídica, com direitos e responsabilidades estabelecidas na forma da lei, bem diferentes dos Consórcios Intermunicipais (CIMs), que representavam em muitos casos acordos feitos entre as prefeituras, sem um reconhecimento legal específico. Assim, muitos CIMs representavam meros acordos frágeis que poderiam ser desfeitos e refeitos de acordo com os interesses locais (Quadro 14).

Quadro 14 – Diferenças entre Consórcio Público Intermunicipal X Consórcio Intermunicipal / Cooperação Intermunicipal

Consórcio Público Intermunicipal	Consórcio Intermunicipal / Cooperação Intermunicipal
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pessoa Jurídica formada por dois ou mais entes federados; ▪ Relação estável entre os entes consorciados; ▪ Pode assumir competências para regular e fiscalizar; ▪ Possui Personalidade Jurídica. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ É um simples acordo de vontade entre os municípios sem criação de nova Pessoa Jurídica; ▪ O convênio é uma relação precária, admitindo denúncia a qualquer momento; ▪ Não regulam, nem fiscalizam serviços públicos; ▪ Meros Pactos de colaboração.

Fonte: BALTRUSIS, 2011.

No caso dos CIMs, muitos dos participantes, ao não se sentirem obrigados a colaborar regularmente, deixavam de fornecer receita para o funcionamento dos mesmos, o que dificultava a sua execução. No período anterior à promulgação da LCP, os CIMs eram estabelecidos em cartórios cíveis como forma de um acordo entre as partes legais. No caso de um participante sentir-se prejudicado, tal “acordo” não consistia num instrumento legal que determinava a consumação das regras estabelecidas pelos consorciados. Nesse sentido, entre os anos de 1980 a 2005, muitos dos CIMs eram feitos e desfeitos sem nenhuma legalidade federal, o que dificultava a ação desses arranjos institucionais, principalmente daqueles que não contavam com a supervisão dos estados responsáveis.

Outro fator relevante é que, por não existir um conjunto de “instrumento jurídico” que disciplinasse a estrutura regular de formação/organização das diversas formas de cooperação horizontal, muitos acordos/contratos de cooperação eram

considerados CIMs, até mesmo quando estes se diferenciavam consideravelmente em sua essência/objetividade.

Além disso, constata-se, no período (1980 - 2005), o papel fundamental do estado na consolidação e manutenção dessas articulações, fato que ocasionava uma forte dependência/controlado das escalas verticais (Estado), descaracterizando a relação de confiança e reciprocidade entre os municípios, ou seja, desconfigurando as relações de horizontalidade municipal, um dos principais registros do CIMs. Todavia, as “intervenções” ocorriam sem nenhum instrumento legal específico que direcionasse o conjunto de ações de cada escala de poder.

Com a Constituição de 1988, a premissa das articulações consorciadas passa a ser prevista no Art. 241, porém fica aventado que sua regulamentação necessitaria de uma lei específica. Uma questão que chama atenção é o período transcorrido entre a edição da Emenda em 1998 e aprovação/regulamentação da Lei 11.107/05 em 2007. Ao todo, passaram-se nove anos para que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios pudessem implantar os Consórcios Públicos em consonância com a Constituição Federal de 1988.

Com a promulgação e regulamentação das LCPs, passam a configurar normas legais para que os entes federados possam estabelecer os Consórcios Públicos. Assim, tem-se estabelecido, no primeiro parágrafo do Art. 1, que os consórcios públicos passam a ter uma personalidade jurídica, devendo constituir-se em associação pública ou pessoa jurídica de direito privado. Até então, os consórcios não detinham a personalidade jurídica, o que pela nova lei não é mais aceitável.

Dentro da normatização jurídica, fica posto todo o processo de organização e as formas de constituição desses arranjos institucionais, o que de certa forma representou uma maior credibilidade e confiança para as partes interessadas. Assim, ficam ditadas as etapas fundamentais para o ato de formação de um Consórcio Público (Quadro 15).

Nota-se que o texto situa os limites para a formação dos Consórcios Públicos (CPs), evidenciando que os mesmos só poderão ser constituídos na forma da Lei (11.107/05), com o objetivo de adimplir a gestão associada de serviços públicos. Dessa forma, constitui-se num modo de descentralizar a prestação do serviço

público entre os níveis de governo participante, no caso dos municípios, significa uma descentralização horizontal.

Quadro 15 – Organização dos Consórcios Públicos segundo a Lei 11.107/05

Normas	Finalidade
Contrato de Consórcio Público	Instrumento pelo qual será constituído o consórcio, cuja celebração dependerá da prévia subscrição do protocolo de intenções.
Protocolo de Intenções	Em que será estabelecida a denominação do consórcio, a finalidade, a duração, localização da sede, área de atuação, natureza jurídica, representação, estrutura do consórcio, normas de convocação e funcionamento da assembleia geral, da presidência, dos servidores, da gestão associada de serviços públicos, das obrigações, das vedações e da publicidade.
Estatuto	Instrumento no qual estará disposta a organização e o funcionamento de cada um dos órgãos constitutivos do Consórcio Público.
Contrato de Rateio	Estabelece as obrigações financeiras de cada ente consorciado.
Contrato de Programa	O art. 13 estipula como instrumento de intermediação das relações entre os entes federados.

Fonte: BRASIL, 2005; BRASIL, 2007; BALTRUSIS, 2011.

Adaptação: Ricardo Bahia Rios, 2013.

Então, além do marco regulatório, os consórcios públicos ficam, também, regidos pelas normas celebradas no protocolo de intenções, nos contratos de rateio; pelos estatutos próprios e dos contratos de programa. E, é claro, submetidos às regras contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Os instrumentos jurídicos que guiam os CPs estabelecem que a formação dos consórcios pode ocorrer dentro do mesmo nível de governo (Município – Município; Estado – Estado), assim como entre escalas de governo diferentes (Município – Estado; Estado – União; Município – União (Estado); Estado – Distrito Federal; Município – Distrito Federal).

Os consórcios, independente de sua natureza jurídica (direito público ou de direito privado), têm como princípio as regras da responsabilidade administrativa pública, assim, cabe seguir as normas de direito público (realização de licitação, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal, que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT)).

Ainda, a Lei 11.107/05 e o Decreto 6.107, tendendo para o Princípio da Eficiência que, de acordo com o artigo 37 da Constituição Federal, norteia os atos da administração pública, estabelece aos CPs algumas flexibilidades na sua administração: a) direito de, nos termos do Contrato de Consórcio de Direito Público, promover desapropriações e instituir servidões nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública, ou interesse social, realizada pelo Poder Público; b) possibilidade de ser contratada pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, dispensada para tal, a licitação; c) limites mais elevados para fins de escolha da modalidade de licitação; d) poder de dispensar a licitação na celebração de contrato de programa com ente da Federação ou com entidade de sua administração indireta, para a prestação de serviços públicos de forma associada nos termos do autorizado em contrato de consórcio público ou em convênio de cooperação (BRASIL, 2005, 2007; BARREIRO, 2008; CEARÁ, 2010).

Para atingir seus objetivos, o Decreto 6.017/07 dispõe sobre as formas de custeio, que deverá ocorrer em forma de rateio entre os seus participantes, visto as regras definidas no contrato de rateio. Também cabe, como fonte de recurso, a arrecadação de receita a partir dos serviços prestados, e da captação de recursos provenientes de convênios firmados com os entes não consorciados como o Estado e a União (Fundo Nacional de Saúde, Educação entre outros) (PRATES, 2010).

Como os CPs representam acordos transitórios que têm seus objetivos previamente definidos no protocolo de intenção, o Decreto 6.017/07 prevê a extinção do mesmo quando as partes acharem que sua finalidade foi alcançada, porém esse processo necessita estar de acordo com o Artigo 29, que aponta para: “A alteração ou a extinção do contrato de consórcio público dependerá de instrumento aprovado pela assembleia geral, ratificado mediante lei por todos os entes consorciados” (BRASIL, 2007). Nesse caso, aplicam-se as seguintes regras:

I - os bens, direitos, encargos e obrigações decorrentes da gestão associada de serviços públicos custeados por tarifas ou outra espécie de preço público serão atribuídos aos titulares dos respectivos serviços;

II - até que haja decisão que indique os responsáveis por cada obrigação, os entes consorciados responderão solidariamente pelas obrigações remanescentes, garantindo o direito de regresso em face dos entes beneficiados ou dos que deram causa à obrigação.

§ 2º Com a extinção, o pessoal cedido ao consórcio público retornará aos seus órgãos de origem, e os empregados públicos terão automaticamente rescindidos os seus contratos de trabalho com o consórcio (BRASIL, 2007).

A definição dos CPIMs aparentemente pode ser considerada simples, mas observamos que essas articulações institucionais apresentam em sua essência um grau elevado de complexidade, principalmente em virtude do seu caráter político, principalmente quando o ator municipal traz para tela disputas políticas regionais. Há a necessidade da construção de normas de reciprocidade, de acordo de intenções que orquestrem as regras do jogo, sendo, assim, necessário um conjunto de instrumentos jurídicos bem ajustados à realidade brasileira.

Pelo exposto, concluímos que, na matéria jurídica em torno dos Consórcios Públicos, a sua instrumentalização propiciou grandes inovações para a gestão municipal, uma vez que os CPIMs podem ser considerados ferramentas eficazes para o desenvolvimento da gestão microrregional, ao passo em que for concebida com os princípios da equidade e da responsabilidade pública, assim podendo ser estruturado para mitigar os impactos da descentralização, na gestão da municipalidade.

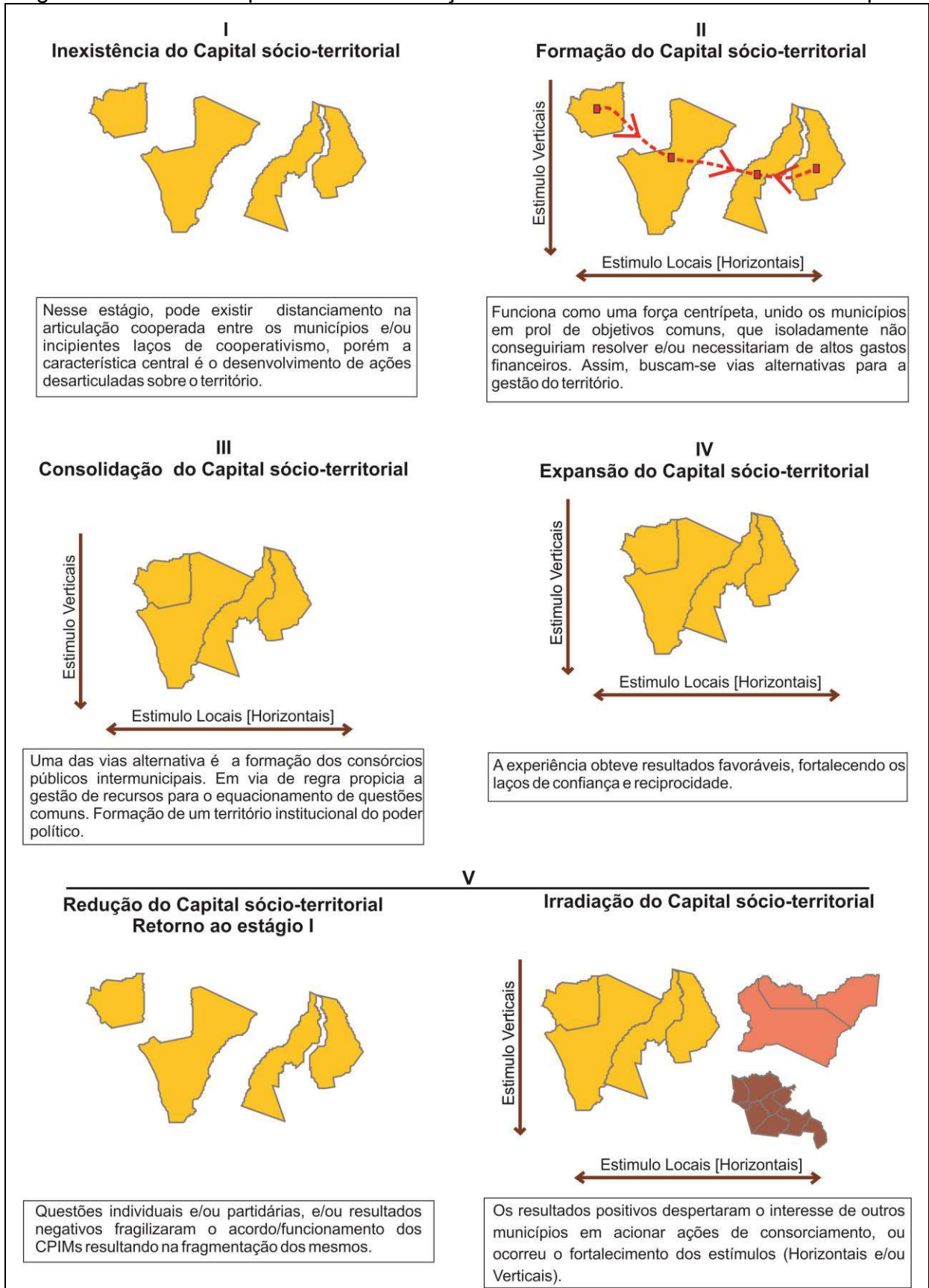
Numa análise teórica e empírica das experiências de consorciamento intermunicipal existentes no Brasil pós-1988, em síntese, registra-se um complexo quadro de relações permeadas pelas verticalidades – papel do Estado na política de fomento das inovações constitucionais –, assim como ocorrem nas respostas das horizontalidades, há esse estímulo ou como a partir das iniciativas locais (endógenas). Sinteticamente, a Figura 5 expressa essas singularidades e complexidade na formação das agendas locais para o desenvolvimento dos CPIMs. Ademais, podemos sinalizar alguns aspectos que identificamos nesse processo:

1. Desafios da gestão municipal. O forte conteúdo descentralizante exposto pela CF/88 acarretou aos municípios um maior grau de autonomia e conseqüentemente ampliação das suas receitas tributárias, seguidos de um abrangente quadro de atribuições e competências da administração pública municipal;
2. Singularidades localistas. As características predominantes dos municípios brasileiros revelam um cenário predominante de pequenos municípios, com limitados recursos financeiros, técnicos e administrativos para oferecer aos cidadãos satisfatoriamente serviços públicos eficazes e eficientes, gerando constrangimentos à gestão local;

3. Implicações dessas singularidades. Em alguns casos ocorre o aumento da dependência da ação do estado e União para resolverem questões internas. Como é o caso dos serviços de saúde pública municipal que, em muitos casos, não atingiu o nível de descentralização previsto na Lei. Observa-se que muitos municípios não vêm ofertando o serviço de maneira adequada, mesmo com os repasses de verba do Sistema Único de Saúde (SUS), visto que essa prestação é muito onerosa aos cofres municipais;
4. Estímulo local. Vislumbrando a necessidade de articulação para o equacionamento de objetivos comuns, algumas prefeituras buscam inovações institucionais para resolverem impasses, que individualmente despenderiam grandes recursos e/ou não possuem porte financeiro para resolver, ou questões que abrangem a necessidade de ações articuladas sobre o território. Nesse caso, assinalamos para a questão da infraestrutura regional.
5. Estímulo vertical. O estado vem atuando de forma a fomentar a formação de agendas de Consórcios Públicos, a fim de promover uma descentralização da oferta de serviço na escala local e como forma de planejar as ações de gestão do estado. No caso do nordeste brasileiro, os estados da Bahia e do Ceará vêm se destacando pelos incentivos verticais na formação das agendas de consorciamento intermunicipal. No Ceará, a Secretaria do Planejamento e Gestão vem atuando de forma incisiva na articulação desses arranjos. Recentemente (2012) foi promovida uma série de concursos públicos para o preenchimento do corpo técnico desses consórcios. Atualmente o estado do Ceará possui 22 consórcios públicos.
6. Fragmentação da ação política. Antes da formação das agendas locais, para a implantação dos consórcios, observa-se a existências de fracos laços de coesão regional, em virtude da fragmentação política – fatores históricos e fatores político-partidários – o que dificulta o planejamento de políticas de cunho regional. Daí se faz necessária a formulação de estímulos verticais e horizontais para a promoção do capital sócio-territorial;
7. Instrumentos jurídicos (vertical). O conjunto de regras jurídicas que regulamente todo o processo dentro do caráter legal. Conjuntos de normas legais que disciplinam a regra do jogo, ampliam as formas de confiança e as

- redes de colaboração, pois instituem sanções aqueles que porventura tentem fragilizar os laços;
8. Adequações horizontais. Por vez cabe aos partícipes estabelecerem o conjunto de regras que particularizam os objetivos e as finalidades da criação dos CPs, cabendo aos mesmos aprovarem, no legislativo local, instrumentos que respeitem a singularidade local e regional (contrato de Consórcio Público, protocolo de intenções, Estatuto, contrato de rateio, contrato de programa). Esse conjunto jurídico deve estar em consonância com a realidade dos municípios, a fim de equacionarem futuros desentendimentos;
 9. Formação de laços de cooperação horizontal. Formulado o acordo de cooperação, a tendência é voltada para o fortalecimento das ações públicas municipais, a qual resulta na desfragmentação das redes políticas regionais. Formação de um ambiente voltado para o fortalecimento do capital sócio-territorial;
 10. Território Institucional. A partir da desfragmentação da ação municipal passa a coexistir um território consensuado das ações políticas, uma vez que é estabelecido democraticamente um “novo território” que ultrapassa a escala municipal;
 11. Extinção dos CPs. Se não houver o diálogo (ação) democrático que fortaleça o capital sócio-territorial dos consórcios, em virtude da fragilidade dos laços de confiança, reciprocidade, questões políticas-partidárias, incremento das assimetrias regionais e partidárias pode ocorrer que os municípios retornem ao estágio inicial de fragmentação política;
 12. Continuação do processo. A recomposição política obteve resultado satisfatório para o município (econômico, administrativo, social e político), assim torna-se interessante a manutenção dos consórcios. Novos objetivos são propostos (ampliação da atuação dos CPs) e/ou manutenção dos já existentes. Esse resultado tem consequência direta no fortalecimento das redes de cooperação, o que resulta numa maior confiança e reciprocidade entre os seus membros. Pode ser tomado como exemplo para administração local que não possui, ou possui consórcios frágeis, ocasionando um processo de irradiação dessa forma de gestão territorial.

Figura 5 – Modelo do processo de formação dos Consórcios Públicos Intermunicipais



Elaboração: Ricardo Bahia Rios, 2013.

4 A DIMENSÃO TERRITORIAL DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS: UMA ANÁLISE DA ESPACIALIDADE NO CONTEXTO BRASILEIRO E BAIANO

As horizontalidades serão os domínios da contigüidade, daqueles lugares vizinhos reunidos por uma continuidade territorial, enquanto as verticalidades seriam formadas por pontos distantes uns dos outros, ligados por todas as formas e processos sociais [...] cria novas solidariedades: a possibilidade de um acontecer solidário, malgrado todas as formas de diferença, entre pessoas, entre lugares (SANTOS, 2008, p. 139).

É no contexto da descentralização pós-1988 que a federação brasileira presenciou a multiplicação/diversificação das experiências dos Consórcios Públicos Intermunicipais (CPIMs). A institucionalização desses arranjos colaborativos, a partir da Lei 11.107/05 e do Decreto 6.017/07, torna esses indicativos constitucionais mais comuns no território, principalmente em decorrência de três fatores: 1) políticas verticalizadas - estaduais/federais - voltadas para o fortalecimento/implantação desses arranjos políticos, como forma de ampliar o quadro da descentralização político-administrativa na escala municipal; 2) interesse da escala local em formar redes de colaboração, frente aos desafios da gestão municipal posta pela CF/88; e 3) normatização dos instrumentos jurídicos, que garantiram uma maior estabilidade e confiança nos acordos celebrados entre as partes envolvidas: os consórcios passam a adquirir a personalidade jurídica, deixando de ser meros acordos de colaboração para se tornarem acordos jurídicos.

Em todos os casos, essa costura institucional simboliza a efetivação da capacidade gerencial dos municípios, frete aos princípios constitucionais descentralizantes, que marca a estrutura dorsal da CF/88. Em suma, os CPIMs tornam-se numa resposta aos desafios da eficiência e eficácia da gestão municipal, que conseqüentemente passaram a ser entendidos por uma visão sofisticada de gerenciamento endógeno da escala municipal, o que poderá resultar numa melhor governança dos recursos na escala regional e microrregional.

Nesse sentido, apontam o direcionamento/deslocamento de ações verticais e horizontais em suas institucionalizações. Independente da direção dessas forças, a causa consequência dessa força não anula a intrínseca relação existente entre a

intencionalidade e a materialização do capital-sócio territorial na formação da agenda dos Consórcios Públicos (CP).

Entende-se que a dimensão territorial dos CPIMs, reside na espacialização do fenômeno sobre o território nacional, em um terreno heterogêneo onde se assentam os 5.570 municípios brasileiros. O que torna claro é que na escala local as articulações de Consórcios Públicos (CP), adquire maior aderência institucional, pois, não é ao acaso que esses arranjos institucionais são os mais conhecidos e divulgados em todas as regiões brasileiras. Essa aderência das municipalidades aos CP representa, atualmente para o Brasil a forma de cooperação mais institucionalizada, presente desde os pequenos municípios quando nas médias e grandes cidades.

A priori os CPIMs representam numa solução plausível para a gestão de alguns entraves municipais, porém em alguns casos essa ferramenta se apresenta muito sofisticada para municípios que possuem, ainda, muitos desafios a serem superados (estrutura fundiária, nível de educação, paternalismo estatal etc.). Essa característica/variáveis nos revela que os mesmos não devem ser tomados como “remédio milagroso” para todas as questões do desenvolvimento local/regional, visto que a arena política coloca em pauta uma série de variáveis complexas e muitas vezes mais fortes do que o interesse da administração pública. Desta forma devemos ser cuidadosos ao direcionar os princípios e as funcionalidades dos mesmos. Pois, em muitos casos os CPIMS revelam-se como algo que invés de aglutinar, dissolve, desaglutina, separa e exclui e até mesmo perpetua marcas do arcaísmo regionalista, aí está uma das características negativas dos CPIMs.

Outro fato, é a associação desses arranjos institucionais ao modelo homogeneizante de desenvolvimento, torna-se a práxis dos diferentes níveis de gestão do território a vinculação desse modelo de gestão do território ao discurso dominante do desenvolvimento econômico. O qual reveste (defasadamente e perigosamente) o modelo dos CPIMs a “receitas” políticas em prol de um desenvolvimento amplo, o que deixa de lado a possibilidade que essas estruturas institucionais podem ao contrario de avançar promover um recuo ou se tornar inertes, daí a “receita” torna-se inócua. E o CPIMs tornar-se um placebo.

Entrementes, é com a consolidação dos seus instrumentos jurídicos, estabelecidos no inícios da década de 2000, que essas articulações institucionais

avançaram sobre os estados e municípios, se incorporando institucionalmente, marcando presença com estratégia de governança territorial sendo apropriadas com maior veemência na formação das agendas de desenvolvimento. E, em alguns casos, sendo a bandeira partidária em prol da participação democrática da sociedade. Tomada como política de governo a mesma representa, em alguns momentos, a personificação de um determinado governo.

Do ponto de vista da administração pública suas facetas são plurissetoriais, podendo ser aplicada ao planejamento, à gestão ambiental, à promoção do turismo, às políticas de saúde e educação. De maneira ampla, sua aplicação é vasta e transitória e/ou até mesmo perene, o que lhe caracteriza como uma política pública setorial, que pode ser acionada a curto, meio ao longo prazo, daí depende, também, dos múltiplos interesses envolvidos na sua implantação.

É salutar construir uma investigação mais detalhada da espacialização desses arranjos sobre a dimensão territorial brasileira e mais especificamente a baiana, desta maneira, objetivamos construir um arcabouço analítico dessas experiências de modo a conduzir uma reflexão sobre a sua espacialidade no contexto brasileiro e baiano. Para tal, recorreremos metodologicamente a três vieses: a) levantamento estatísticos dessas experiências ao banco de dados da MUNIC e em alguns casos recorreremos às informações disponíveis pelo Observatório Federalismo e dos Consórcios públicos brasileiros (nesse caso de forma complementar aos dados MUNIC); b) paralelamente iniciamos um processo de investigação empírica por meio de entrevistas na Secretária de Planejamento do Estado da Bahia (SEPLAN), para conhecer mais detalhadamente as nuances dos CPIMs no estado da Bahia; c) como forma de estabelecer uma análise comparativa traçamos um quadro analítico síntese dos distintos contexto institucional/regional dos CPIMs no Brasil. Recorreremos a literatura que retratava uma análise significativa de alguns estudos de casos. Assim, podendo extrair uma visão mais concreta desse fenômeno na escala nacional.

Nessa direção, centramos este capítulo na análise da dimensão territorial dos CPIMs tanto nas escalas nacional quanto a regional, como forma de obter um grau mais detalhado e concreto dessas experiências, que vem avançado e encontrando um terreno fértil no campo político, ao logo das heterogeneidades municipais.

4.1 NOTAS METODOLÓGICAS SOBRE O BANCO DE DADOS: PESQUISA DE INFORMAÇÕES BÁSICAS MUNICIPAIS – MUNIC, 1999 – 2012

Nesse primeiro momento torna-se estruturante apresentar algumas considerações metodológicas sobre a base de dados pesquisada para a elaboração da análise da evolução e espacialização dos CPIMs. A inserção desse tópico é necessária em virtude das dificuldades, em primeiro momento, em encontrar uma base de dados mais específica para o mapeamento/caracterização dos consórcios públicos tanto na escala nacional quando da Bahia, já a posteriori pela verificação de certas irregularidades na divulgação dos dados inerentes aos CPs. Desta forma, aponta-se para uma relativa efemeridade metodologia identificada na base de dados pesquisada, fato que precisa ser apresentado nessa tese como ponto de partida para a construção do arcabouço analítico da dinâmica espacial dos CPIM.

De fato, uma boa articulação e sistematização entre as informações quantitativas e as qualitativas permitem ao pesquisador aferir, com maior coerência assertivas acerca do objeto de estudo. Assim, a análise quali-quantitativa é de suma importância para leitura, análise e interpretação do fenômeno geográfico. Por sua vez, uma simples visão quantitativa do fenômeno esvazia a natureza crítica do objeto, e por outro lado um olhar crítico independente da mensuração do fenômeno torna o qualitativo vazio de conteúdo de amostragem.

Do mesmo modo, buscamos em nossa pesquisa o dialogo permanente entre o quantitativo e o qualitativo, como maneira de compreensão dos CPIMs. Daí a importância da aquisição de informações segura e coerente, que nos permitiu construir uma análise coesa do fenômeno dos consórcios municipais na escala nacional e baiana.

Uma das grandes dificuldades encontradas nessa etapa de trabalho se refere justamente, à análise das informações oficiais existentes sobre os consórcios. Em suma, recorreremos ao banco de dados do IBGE, especificamente à Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), que trás em seu escopo informações pertinentes à estrutura, a dinâmica e ao funcionamento das instituições públicas municipais. Trata-se de um relevante banco de dado que nos consentiu

compreender a espacialização dos CPIM, assim como traçar mais a diante o perfil da administração/gestão local.

Porém, se faz premente uma análise minuciosa do banco de dados que servirá de base para o entendimento da espacialidade, ação e dinâmica dos CPIMs nas escalas nacional e baiana, afim de evitar certas incongruências na análise da evolução e espacialização do CPIMs. Pois, ao recorrermos à base de dados da MUNIC identificamos certos entraves metodológicos que terão de ser apresentados nesse texto como forma de justificar a seleção estatística aqui apresentada. O recorte temporal não foi proposto de maneira aleatória e sim após uma minuciosa interpretação/análise da MUNIC no período de 2000 – 2012. Somente assim, foi possível compreender os entraves metodológicos posto nessa etapa de investigação (Quadro 16).

Apresentaremos alguns pontos que merecem destaque para uma melhor compreensão do banco de dados pesquisado, como forma de alertar e esboçar um modelo investigativo do fenômeno mais consolidado e sistematizado.

Para a construção da análise da espacialidade do fenômeno dos CPIMs no contexto do Brasil e da Bahia, apoiamo-nos metodologicamente no banco de dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) entre os anos de 2000 a 2012. Em síntese, o quadro de informação contida na MUNIC tem como principal objetivo: a coleta e divulgação de dados estatísticos na escala municipal, visando estabelecer um retrato da administração pública municipal dos 5.570 municípios brasileiros. Assim, a MUNIC é uma pesquisa institucional com foco na gestão pública municipal.

A base de dados estatísticos foi utilizada como suporte para a caracterização/análise da espacialização e ação dos CPIMs na escala Brasil e Bahia, encontrando-se disponível no site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), porém antes de iniciar a análise da territorialização dos CPIMs é premente a construção de uma análise dos bancos de dados consultados, em virtude das dificuldades encontradas na elaboração de uma análise estatística sobre os consórcios públicos, assim justificando o recorte temporal e analítico apresentado nesta tese.

Embora a MUNIC apresente-se como base estatística mais consultada, quanto à estatística dos consórcios públicos, em virtude de ser o único subsídio oficial para obtenção de informações quantitativas dos consórcios na escala Brasil e Bahia. Sublinhamos, que no caso da Bahia, recorreremos, de formar complementar e comparativa ao banco de dados da Secretaria do Planejamento da Bahia (SEPLAN) como maneira de ampliar a análise desses arranjos territoriais no Estado.

No âmbito geral a MUNIC apresenta alguns entres metológicos que dificultam uma análise comparativa temporal. Embora a MUNIC venha sendo realizada oficialmente desde o ano de 1999 e tendo como proposta de ter uma periodicidade anual sobre as questões da gestão municipal, observa-se certa irregularidade na sua publicação no período de 1999 – 2012. Em relação a irregularidade destacamos que a edição não foi publicada nos anos de 2007 e 2010 fato que de certa forma estabelece uma ruptura na análise sequencial estatística, assim prejudicando uma análise comparativa ano a ano.

E, em relação à divulgação das estatísticas relacionadas aos consórcios e as outras formas de associação fica clara a limitação metodológica, que dificulta a interpretação dos resultados numa análise comparativa ano-ano. Assim é notável a:

1. Irregularidade dos anos das informações. A coleta dos dados não apresenta uma uniformização. A base de dados é constituída fora de uma periodicidade regular, o que dificulta a construção de uma periodização mais refinada, o que impossibilita acompanhar o avanço desses arranjos anualmente e até bienalmente;
2. Falta de padronização na coleta das informações (área de atuação) inerentes à área de atuação dos consórcios intermunicipais. Nesse caso, o fato é justificável em virtude de que as primeiras informações coletadas sobre os CIMS datam do ano de 2001. Podemos afirmar que ao longo do período (2001-2012), a noção de consórcios foi sendo ajustada e tornando-se mais claros suas aplicabilidade e funções, à medida que os instrumentos jurídicos iam sendo regulamentados. O ano de 1999 não encontra-se disponível para consulta.
3. Variação das formas de articulação institucional. Ao logo do período verifica-se diversas foram pesquisadas de articulações (Consórcios intermunicipais, Convênios de cooperação com entidades públicas, Convênios de parceria com empresas

privadas, Ações integradas com outros municípios e Apoio de entidades privadas ou da comunidade).

4. Na base de dados da MUNIC 2005, pela primeira vez foram desagregados os tipos de consórcios existentes em: intermunicipal, com o estado e/ou entre este último e a União.

5. 2011, foi o primeiro ano-base em que os consórcios foram pesquisados de acordo com a natureza de constituição (administrativo ou público), até então eram realizados os levantamentos de maneira genérica se os municípios declaravam participar de consórcio intermunicipal, independente de serem administrativos ou públicos²⁵.

Com base nos aspectos apresentados sobre as principais características e limitações impostas à construção da análise dos CPIMs, podemos em síntese, apontar que as principais limitações encontradas em nossa pesquisa, são: a) a realização de uma comparação entre os anos, visto que há uma alteração no agrupamento das área de atuação dos consórcios públicos; e b) não há no banco de dados informações nominais sobre quais são os consórcios que os municípios se agrupam e sim se o mesmo participa ou não dessas articulações.

Em relação ao questionamento: *“a quais consórcios os municípios fazem parte e quais são esses consórcios”*, recorreremos às informações disponíveis na Secretaria do Planejamento da Bahia (SEPLAN), assim passamos a ter noção da espacialização e da formação desses arranjos no território baiano.

Identificados esses pontos optamos por analisar a evolução das experiências e a natureza das formas de consorciamento no Brasil e na Bahia tendo como base os anos de 2001, 2005, 2009 e 2011.

Justifica-se a escolha desse recorte temporal, em virtude de que esses anos representarem marcos temporais fundantes para a compreensão do objeto em

²⁵ De acordo com a Lei de Consórcios Públicos, tem-se atualmente: a) 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 b) Consórcio público - pessoa jurídica formada exclusivamente por entes federativos, na forma da Lei nº 11.107, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a 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 (MUNIC, 2011, p.43).

estudo. Trata-se de um período que compreende justamente a linha temporal que sinaliza um período anterior à promulgação dos instrumentos jurídicos regulamentadores (2001), outro após a regulamentação do setor (2005) e outros dois períodos (2009 e 2011) no qual a MUNIC apresenta dados mais consolidados sobre a dinâmica e a natureza dos consórcios intermunicipais, além de se tratarem de dados mais atuais para consultas e de apresentarem um nível mais detalhado e coerente das informações sobre os objetos de estudo. Postos essas especificidades nos debruçaremos na construção da espacialidade dos CPIMs no território nacional, como maneira de entender uma pouco mais sobre a sua natureza e composição (Quadro 16).

Em síntese, o Quadro 16 apresenta o arcabouço metodológico apresentado pela MUNIC, referente às informações disponíveis sobre os consórcios [públicos/administrativos (2011)] Intermunicipais, na escala temporal de suas realizações.

Quadro 16 – Informações disponíveis sobre Consórcios [Públicos] Intermunicipais na Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC, 1999 – 2012 (Continua)

Ano	Nível de Informação disponível	Área de atuação	Formas de associações
1999	-----	-----	----
2001	1) Classes de tamanho da população dos municípios, Grandes Regiões e Unidades da Federação.	1) Educação; 2) Habitação; 3) Aquisição e/ou uso de máquinas e equipamentos; 4) Serviços de abastecimento de água; 5) Serviços de esgotamento sanitário; 6) Limpeza urbana; 7) Coleta de lixo Coleta seletiva de lixo; 8) Reciclagem de lixo remoção de entulhos; 9) Coleta de lixo especial; 10) Tratamento ou disposição final de lixo; 11) Processamento de dados; 12) Saúde.	Consórcios intermunicipais.
2002	1) Classes de tamanho da população dos municípios, Grandes Regiões e Unidades da Federação.	1) Educação; 2) Saúde; 3) Assistência e Desenvolvimento Social; 4) Direito de Crianças e Adolescentes; 5) Emprego/Trabalho; 6) Turismo; 7) Cultura; 8) Habitação; 9) Meio Ambiente; 10) Transportes; 11) Desenvolvimento Urbano; 12) Desenvolvimento Econômico.	Consórcios intermunicipais, Convênios de cooperação com entidades públicas, Convênios de parceria com empresas privadas, Ações integradas com outros municípios e Apoio de entidades privadas ou da comunidade.
2004	1) Classes de tamanho da população dos municípios, Grandes Regiões e Unidades da Federação.	1) Habitação; 2) Área ambiental: Disposição de resíduos sólidos; Despoluição de recursos hídricos, Captação e distribuição de água, Tratamento de esgoto; Uso dos recursos florestais e do solo, Recuperação de áreas degradadas, Planos diretores locais e regionais, outros.	Consórcios intermunicipais, parceria em convênio, Cooperação técnica.
2005	1) Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios.	1) Educação; 2) Saúde; 3) Assistência e Desenvolvimento Social; 4) Direito da Criança e Adolescente; 5) Emprego e/ou Trabalho; 6) Turismo; 7) Cultura; 8) Habitação; 9) Meio Ambiente; 10) Transporte; 11) Desenvolvimento Urbano; 12) Saneamento e/ou Manejo de Resíduos Sólidos.	Consórcios públicos intermunicipais, com os estados e com a União; convênios de parceria com o setor privado; e apoio do setor privado ou de comunidades.

Quadro 16 – Informações disponíveis sobre Consórcios [Públicos] Intermunicipais na Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC, 1999 – 2012 (conclusão)

Ano	Nível de Informação disponível	Área de atuação	Formas de associações
2006	1) Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios.	1) Educação.	Consórcios públicos intermunicipais. Articulação interinstitucional na área da segurança pública convênio, cooperação técnica ou outro tipo de parceria.
2008	1) Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios; 2) Grandes Regiões e Unidades da Federação.	1) Habitação; 2) Meio ambiente: Disposição de resíduos Sólidos (lixo) doméstico e/ou industrial, Recuperação da Qualidade de recurso hídrico, Tratamento de esgoto doméstico, Recuperação de áreas degradadas; Outros Dados agregados com outras formas de articulação.	Consórcio Intermunicipal, Comitê de bacia hidrográfica, Outro tipo de associação/ parceria.
2009	1) Grandes Regiões e as classes de tamanho da população dos municípios; 2) Grandes Regiões e as Unidades da Federação.	1) Desenvolvimento urbano; 2) emprego e/ou trabalho; 3) educação; 4) cultura; 5) Turismo; 6) Habitação; 7) transporte; 8) saúde; 9) meio ambiente.	Consórcios públicos intermunicipais, com os estados e com a União; convênios de parceria com o setor privado; e apoio do setor privado ou de comunidades.
2011	1) Grandes Regiões e as classes de tamanho da população dos municípios; 2) Grandes Regiões e as Unidades da Federação; 3) Órgão responsável pela regulação e fiscalização dos serviços as Grandes Regiões e as classes de tamanho da população dos municípios.	1) Educação; 2) Saúde; 3) Assistência e desenvolvimento social; 4) Emprego e Trabalho; 5) Turismo; 6) Cultura; 7) Habitação; 8) Meio ambiente; 9) Transportes; 10) Desenvolvimento urbano; 11) Saneamento básico.	Consórcios públicos e administrativos entre os diferentes entes federativos, convênios de parceria com o setor privado e apoio do setor privado ou de comunidades.
2012	Na base de dados consultados não há informações sobre os Consórcios Públicos, nesse ano.	Na base de dados consultados não há informações sobre os Consórcios Públicos, nesse ano.	Na base de dados consultados não há informações sobre os Consórcios Públicos, nesse ano.
2013	Idem 2012	Idem 2012	Idem 2012

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 1999 - 2012.

Elaboração: Ricardo Bahia Rios, 2014.

4.2 AS EXPERIÊNCIAS DE CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS NO TERRITÓRIO BRASILEIRO

As marcas da heterogeneidade política, social e econômica que caracterizam o Brasil, de certa forma assenta a espacialização das experiências de consorciamento intermunicipal num patamar muito mais complexo do que aqueles observados em outras partes do globo. Assim, como explicar a formação, a distribuição das suas (ir)regularidades e até mesmo a motivação de sua proliferação nas últimas décadas nas diferentes regiões do país? Certamente, encontra-se nessas questões um ponto desafiador para a explicação/entendimento da problematização do fenômeno.

Sobre essa questão, não é aleatório que Santos e Silveira (2008) direcionem o entendimento do Brasil, no início do século XXI, para as suas raízes históricas, pois, segundo os autores, a história do território brasileiro constitui-se ao mesmo tempo na soma e na síntese da sucessão de seus acontecimentos na escala regional, ou seja, os efeitos da inércia e da heterogeneidade que conformam o país se colocam como pauta da explicação do presente e do futuro.

Num Estado onde a complexidade é a palavra chave para o entendimento das relações sociais presentes, a materialização dos Consórcios Públicos Intermunicipais (CPIMs) adquire um contorno político-institucional de interesse peculiar, pois, para a nova classe política que nasce ou que se (re)inventa num movimento cíclico de renovação e/ou perpetuação das oligarquias regionais, esses arranjos interinstitucionais podem aparecer como meros adornos para justificar ou esfumegar o discurso de gestão de um modelo democrático, colaborativo e participativo.

Desta forma, quando pretendemos analisar as experiências de consórcios intermunicipais no território brasileiro, objetivamos, em síntese, na realidade, construir um quadro analítico [sistêmico] do padrão das (ir)regularidades espaciais dos acontecimentos, evidenciando assim a escala de seus acontecimentos, na intenção de revelar as singularidades do objeto em estudo, assim como suas nuances ímpares na forma como os mesmo vêm sendo caracterizados sobre o Brasil plural. Entrementes, descartamos a hipótese de que haja um mesmo

“*remédio ou receita*”, pois, embora possa ser visto como solução para os mesmos problemas, num país de heterogeneidades históricas, esse “*remédio ou receita*” tem que ser adaptado/modificado aos padrões municipais e regionais, como uma forma de atender as suas demandas e especificidades.

4.2.1 O cenário institucional nas décadas de 1980 – 1990

Embora o fenômeno do consorciamento intermunicipal adquira uma tímida, porém significativa relevância na agenda política brasileira, principalmente no espaço temporal pós-constituinte, sendo intensificada posteriormente à promulgação dos instrumentos de regulamentação nos anos 2000, observa-se no caso brasileiro que as primeiras experiências locais/regionais de Consórcios Intermunicipais (CIMs) foram registradas a partir de 1983, no estado de São Paulo, na época do recém-eleito (democraticamente) governo de Franco Montoro.

Nos termos de Caldas (2007), o governo de Montoro – eleito no processo de redemocratização do Brasil – assumiu o poder tendo como base eleitoral o compromisso de criação de novos instrumentos que visassem ao encorajamento da participação popular e da descentralização das políticas públicas. Nesse âmbito, iniciou-se em São Paulo (1983 – 1986) uma forte tendência política de estímulo vertical na formação de Consórcios Intermunicipais (CIMs).

Como reflexo dessas ações no período, verifica-se o surgimento de diversos CIMs em múltiplas áreas de atuação (processamento e distribuição de alimento, exploração de pedreiras, proteção da fauna e flora, central de medicamento etc). Em modos gerais, o governo de Montoro impulsionou a criação de consórcios “visando à produção de alimentos para a merenda escolar, hospitais, entidades assistenciais e auto-consumo”, dessa forma ampliando a descentralização desses serviços públicos (CALDAS, 2007, p. 64).

A partir desses estímulos, verifica-se a multiplicação dos casos de consorciamento intermunicipal no interior paulista. Entrementes, como no período não havia uma legislação específica que regulamentasse essa forma de cooperação, o governo de Montoro propôs que os CIMs fossem estabelecidos como forma de “associações civis de municípios, dotadas de personalidade jurídica”. Esse

foi um caminho legal encontrado na época – descentralizador – para que a esfera local pudesse se associar de maneira legal.

É salutar apontar que, mesmo com o forte estímulo de constituição dos CIMs pelo estado de São Paulo, via de regra, a iniciativa da instauração, em muitos casos, partia dos próprios prefeitos, que contavam com o apoio do Governo, principalmente na assistência técnica e financeira aos consórcios. O êxito dessa política específica é ratificado ao verificar que no período Montoro foram implantados 34 consórcios intermunicipais (CALDAS, 2007). Aqui fica claro que, além da ação vertical, há, também, a presença do empreendedorismo local (empreendedor político), que enxergava na ação descentralizadora do Estado uma possibilidade de avançar na organização e gerenciamento do município de forma a obter ganhos de escala nos variados setores de ação dos CPIMs.

No período, o interesse na implantação de novos consórcios e na manutenção dos já existentes era tão grande que:

A indução externa ao território é perceptível, dado que havia uma Secretaria do Interior e um Centro de Estudos e Pesquisa em Administração Municipal (CEPAM), ambas responsáveis pela realização de Seminários, pela criação de estruturas administrativas para a gestão dos referidos consórcios, pela formatação de convênios com o governo do Estado para a realização e desenvolvimento de políticas específicas. Além disso, o Estado estava organizado em Administrações Regionais, que faziam o elo entre os interesses locais e as políticas do Governo do Estado (CALDAS, 2007, p. 67).

No caso paulista, fica claro que o avanço na promoção de política pública de incremento dos casos de consórcios intermunicipais pode ser explicado por um conjunto de fatores que somam a ação vertical (indução por parte do Estado) com a força horizontal (interesse de base local), os quais resultaram na otimização das ações horizontais, marcadas pela presença do empreendedorismo dos políticos locais.

Nesse sentido, o papel do empreendedorismo local é identificado quando os agentes da gestão municipal vislumbraram na ação vertical a possibilidade de obterem melhores desempenhos em suas gestões, ou seja, a combinação do vertical-horizontal favoreceu a formulação de um ambiente sinérgico no campo da cooperação intermunicipal.

Já no período pós-constituente, com a adição da Ementa Constitucional 19 (EC-19/98) – que incorporou ao texto da CF/88 a institucionalização das formas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios –, identifica-se o aumento das experiências de consorciamento intermunicipal. Nesse contexto de alargamento da formação dos CIMs, verifica-se que entre abril de 1994 e dezembro de 1998 as ocorrências de CIMs passam de 12 (160 municípios consorciados), para 143 CIMs (1.740 municípios consorciados). Num interstício de quatro anos após a adição da EC-19/98, houve um aumento significativo dos casos de consórcios no Brasil, cerca de 110% no aumento das experiências de CIMs (CALDAS, 2007).

No lastro do aumento exponencial em curto prazo dos CIPMs, durante a década de 1990, destaca-se, também, a ação do governo de Minas Gerais no estímulo ao CIMs, principalmente na área de saúde, através de transferência de recursos diretos, fornecimento de equipamentos e materiais e no apoio técnico e jurídico (ROCHA; FARIA, 2004).

Fica claro que durante a década de 1990 houve movimentos de estímulo à formação de consorciamento municipal, porém de forma localizada nos estados da região sul e sudeste, principalmente em São Paulo, Minas Gerais e Paraná. Nesses estados, ocorreu uma convergência de interesses para a formulação dos CIMs, em especial os voltados para o setor de saúde, em que esses governos atuaram de forma decisiva no incentivo da territorialização dos consórcios.

Por sua vez, essa peculiar intensificação dos CIMs não ocorreu de maneira homogênea sobre o território brasileiro, fato esse que imputou sobre o seu território resíduo histórico-espacial que nos revela um quadro distinto e bastante díspar na espacialização dos CIMs, facilmente constatado quando comparado à frequência de registros de consórcios intermunicipais no Brasil (Figuras 6 e 7).

Figura 6 – Brasil: Municípios com Consórcios Público/Administrativo Intermunicipal – 2011

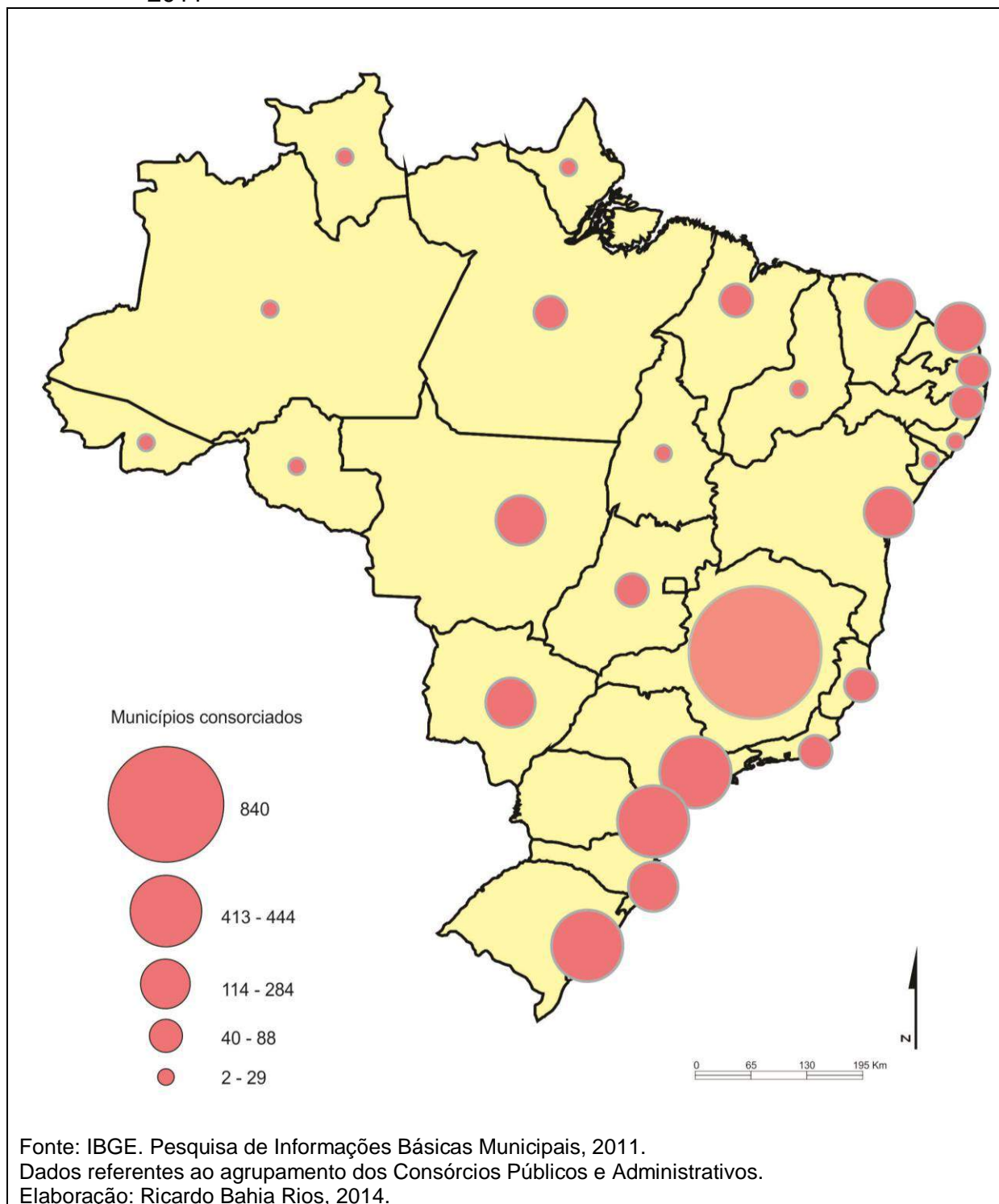
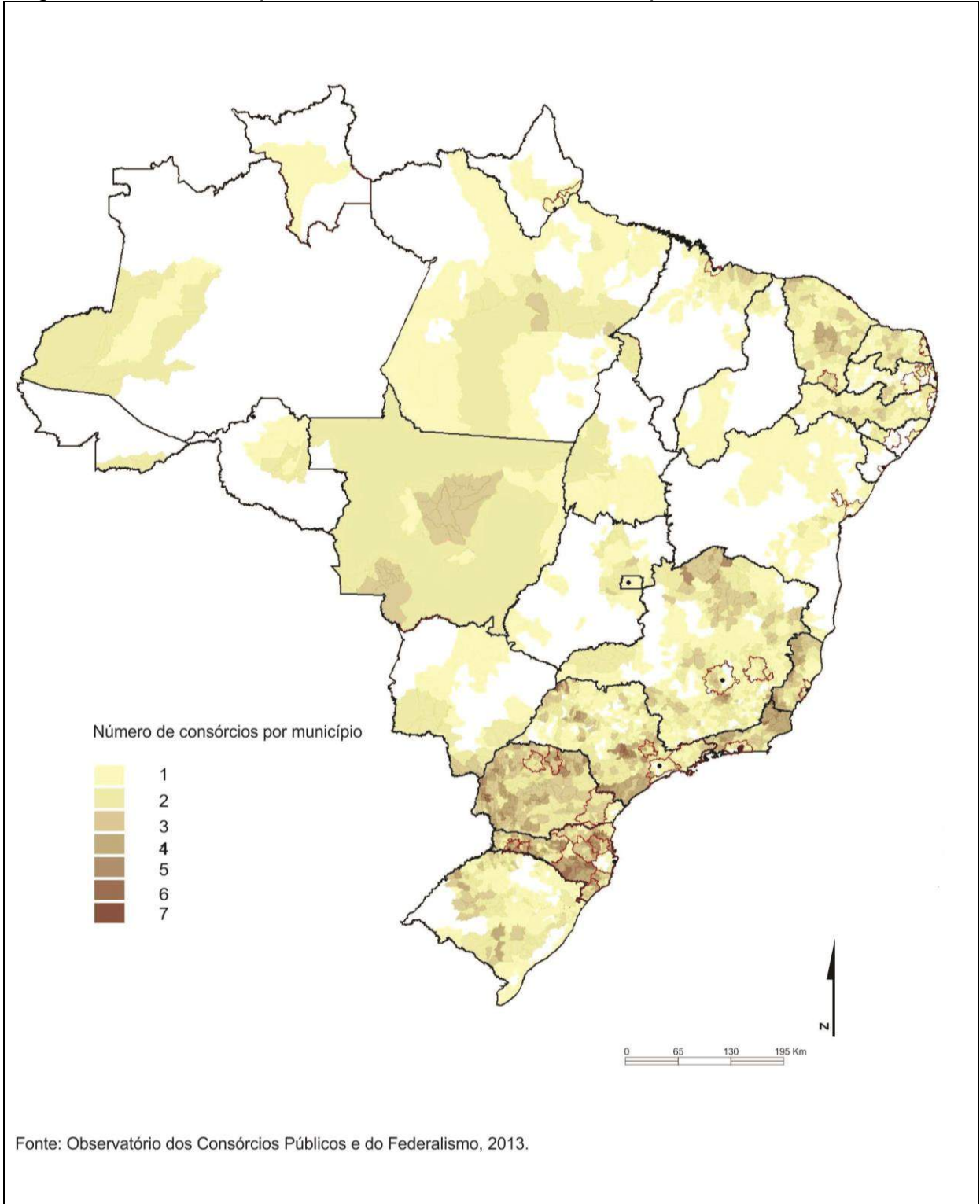


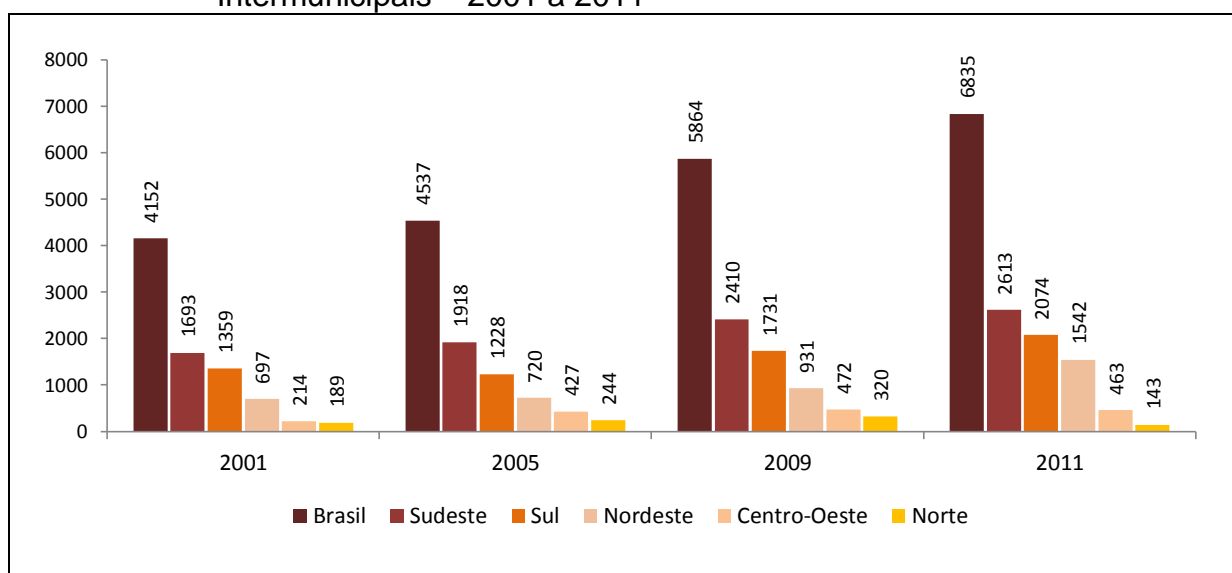
Figura 7 – Brasil: Frequência dos Consórcios Intermunicipais – 2012



4.2.2 O cenário pós-regulamentação da Lei dos Consórcios Públicos

No cenário recente, (re)desenhado através da regulamentação da Lei dos Consórcios Públicos (LCP), observa-se o avanço dos casos de consorciamento intermunicipal no território brasileiro. Praticamente em todas as regiões ocorreu a difusão da participação municipal, nesta forma de gestão territorial, porém, ainda bastante heterogêneos e concentrados nas regiões sul e sudeste. No período estudado (2001 – 2011) o registro das experiências dos arranjos cooperativos vem mostrando um aumento significativo no número de municípios participantes e na frequência com que esses municípios de consorciam. Em média, os municípios brasileiros declaram participar de mais de três consórcios (Gráfico 1 e Figura 7).

Gráfico 1 – Brasil: Número de ocorrência (frequência) de Consórcios Públicos Intermunicipais – 2001 a 2011



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 1999 - 2012.

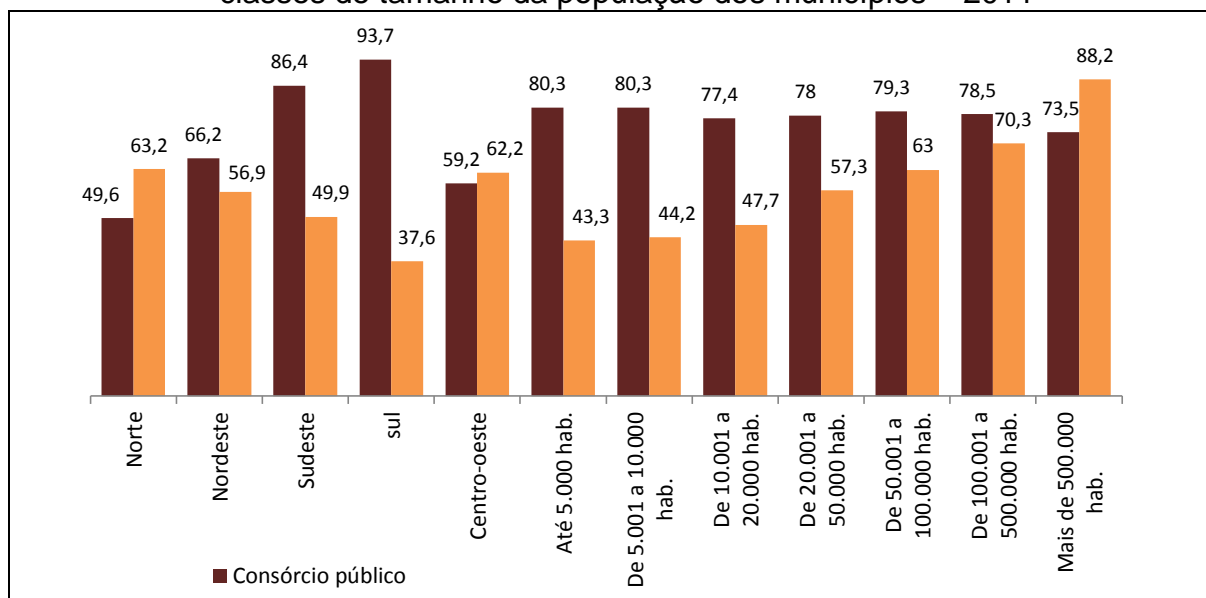
*Os dados de 2011 referem-se ao agrupamento dos casos de consórcios público e administrativos intermunicipais.

No que tange à evolução da distribuição dos consórcios intermunicipais, nota-se que as regiões sul e sudeste, ao longo do recorte temporal, vêm concentrando esses arranjos de maneira considerável. Enquanto regiões como norte, nordeste e centro-oeste demonstram certo aumento (oscilante) de experiências na prática de CIMs, no conjunto é constatado que no ano de 2011 essas regiões registraram 2.148 casos de CIMs, número semelhante ao da região sul. No montante analisado para o período, a região nordeste caracterizou-se como sendo a que mais

multiplicou o panorama dos CPIMs. No contexto da federação, o nordeste assinalou entre 2001 e 2011 um incremento de 2.683 ocorrências, sendo que no ano de 2011 atingiu 22,6% dos casos de CPIMs. Quando comparada com as demais regiões, é interessante notar que a região passou de 697 casos em 2001 para 1.542 em 2011, o maior acréscimo entre as regiões brasileiras.

Todavia, ao comparar os dados (Gráfico 1) evidencia-se que, embora seja registrada uma tenacidade crescente na frequência dos eventos de consorciamento intermunicipal no Brasil, ainda existe uma disparidade na distribuição desses arranjos. Nas regiões sul e sudeste a participação dos municípios atinge patamares superiores a 80% (sendo que no sul verifica-se uma média superior a 90%), índice muito elevado quando nos debruçamos sobre o mesmo fenômeno, mas com realidades antagônicas, nas regiões norte e nordeste (Gráfico 2).

Gráfico 2 – Brasil: Percentual de municípios com Consórcios Públicos e/ou Administrativos Intermunicipais, segundo as Grandes Regiões e as classes de tamanho da população dos municípios – 2011



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

*Os dados de 2011 referem-se ao agrupamento dos casos de consórcios público e administrativos intermunicipais.

Para alguns autores, a explicação dessa irregularidade sobre o território nacional reside em parte pelos: 1) fatores históricos e culturais na formação de laços de cooperação e confiança (acúmulo de capital social); b) estímulos políticos verticais por parte, principalmente, da esfera estadual em fomentar o

desenvolvimento da cooperação intermunicipal (de certa forma incide nessa questão o fator histórico, pois os estados com maior incidência de CP são aqueles que registram essas práticas ainda no período de 1980 – 1990 e/ou possuem históricos de forte iniciativa de conselhos, redes, órgãos colegiados etc); c) a capacidade do empreendedorismo local em vislumbrar a capacidade gerencial do consorciamento intermunicipal.

Por outro ponto de vista, a disparidade na espacialização se deve em parte pelo somatório conjuntural da inércia e do arcaísmo da gestão municipal, pauta que perpetuou-se [e continua] por séculos na construção de uma elite oligárquica em boa parte do país. No caso do nordeste, as raízes do paternalismo do Estado – representado pelas oligarquias regionais passadas e presentes – é uma das principais causas do atraso econômico regional, pelo menos da parte interiorana.

Além dessa característica, também não podemos deixar de sublinhar que a prática dos consórcios ainda hoje se configura como arranjo extremamente sofisticado, quando nos deparamos com a realidade de boa parte dos municípios; estes atrelados à tradição fundiária, aos baixos níveis de participação da sociedade civil, aos baixos níveis educacionais etc. E, finalmente, por de se tratar de um episódio relativamente recente para as municipalidades, em especial às nordestinas, que, em muitos casos, desconhecem o que são os CPIMs. Deste modo, o Estado tem o papel de relevo de motivar o aumento dessas experiências, principalmente quando desempenha o papel de ator multiplicador da prática de cooperação intermunicipal (apoio técnico e financeiro, formação de grupos de trabalho, realização de seminários, etc), ou seja, o de desempenhar o papel de inovação institucional dessa engenharia colaborativa.

Quando comparamos a existência de consorciamento de forma segmentada, segundo sua constituição (público ou administrativos²⁶), fica claro que o número de CP é superior aos administrativos, ou seja, após a LCP houve uma maior participação do poder local nesse tipo de gestão. Situação que se justifica, também, em virtude de que muitos dos CPIMs atuais tiveram uma experiência pretérita antes

²⁶ Em 2011 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 (MUNIC, 2011, p.43). A MUNIC denomina os consórcios intermunicipais estabelecidos antes da Lei dos Consórcios Públicos (LCP) como sendo Consórcios Administrativos Intermunicipais, já aqueles constituídos na forma da LCP são denominados de Consórcios Públicos Intermunicipais.

da LCP, ocorrendo uma migração em sua constituição para o formato de pessoa jurídica aos moldes da LCP.

Já, a frequência em que os municípios brasileiros vêm participando de algum CP é bastante heterogênea, pois quando analisa o contexto nacional os municípios dos Sul e Sudeste consorciavam-se em média 6, ou seja, participam simultaneamente de mais consórcios que a média nacional, o que revela, hipoteticamente, uma tradição histórica nas práticas da cooperação intermunicipal. Entretanto, dentro do cenário da região Nordeste verifica-se que a Bahia possui uma baixa frequência de articulação quando comparada aos demais estados da Região (Figura 7).

Na região nordestina, o que chama atenção é o fato de que o Estado do Ceará que possui um número menor de municípios (184) quando comparados aos 417 da Bahia, possuem em seu território uma elevada taxa de frequência de consorciamento intermunicipal. Observa-se que o Ceará detém uma uniformização da espacialização dessas experiências (Figura 7), há formação de CPIMs em praticamente a totalidade dos municípios.

Essa peculiaridade deve-se ao fato de que a partir da década de 2000, o Estado cearense vem promovendo uma série de medidas para incentivar a formação desses arranjos territoriais através de assessoria técnica e financeira na constituição de novos CPIMs. Em relação aos demais Estados do Nordeste o Ceará já apresenta no âmbito administrativo estadual e municipal uma estrutura funcional institucionalizada para os seus consórcios. Com exemplo da institucionalização/avanço dos CP no Ceará, ressaltamos que entre os anos de 2012-2014 os CP cearenses promoveram uma série de concursos públicos para preenchimento de cargos técnicos, como preconiza a LCP.

A MUNIC (2011) aponta que no Estado do Ceará 172 municípios participam de consorciamento intermunicipal, sendo que destes 162 encontram-se normatizados em termos da LCP e apenas 10 municípios pertencem a consórcios administrativos (Figura 6). Esse elevado percentual (93,4%) de participação da municipalidade na formação dos consórcios públicos/administrativos revela o papel e importância de políticas públicas voltadas para o fortalecimento de um federalismo cooperativo, e que independente dos aspectos históricos regionais pode ocorrer um pacto de poder em prol de arranjos mais solidários.

Tal índice de participação advém de um crescimento exponencial recente, que se configurou a partir do ano de 2005. Em consonância com a LCP, cabe destacar que o Estado incentivou a criação de dois Consórcios, um na área de Saneamento, entre os Municípios de Viçosa e de Tianguá, incentivado pela Secretaria de Infraestrutura do Estado e outro voltado ao Desenvolvimento do Sertão Central Sul (CODESSUL), apoiado pela Secretaria Estadual do Desenvolvimento Local e Regional (SDLR).

Porém é no ano de 2007 que podemos observar um “desenvolvimento/criação” mais significativo dos Consórcios. Visto que, a Secretaria das Cidades conjuntamente a Secretaria da Saúde passaram a desenvolver uma gama de ações junto aos municípios cearenses. Tais ações têm sido voltadas ao fornecimento de suporte técnico no processo de constituição jurídica dos consórcios, assim como no aporte financeiro para a estruturação e atendimento aos objetivos dos CPIMs.

Como forma de apoio à consolidação destes consorciamentos, o Estado tem auxiliado de maneira efetiva na construção e gestão de aterros sanitários e na construção e gestão de Centros de Especialidades Odontológicas (CEO's) e Policlínicas (CEARA, 2013). Contribuindo, dessa forma para a proporção espacial observada nas Figuras 6 e 7.

Segundo informações da Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG/CE, 2013) o Estado possui, atualmente, 21 consórcios públicos na área da saúde, sendo que 16 estão em funcionamento. Na época da implantação das unidades de saúde (Policlínicas e CEOs) ocorreu o repasse de recursos financeiros que lhe possibilitaram iniciar a operacionalização das unidades, além de contarem com transferências de receita em torno de 40% dos custos de funcionamento, por parte do governo.

Como exemplo da operacionalização efetiva dos CIS cearenses, podemos citar o caso do Consórcio Público de Saúde da Ibiapaba (CPSI) – localizado na zona serrana do Estado (Viçosa do Ceará, Tianguá, Ubajara, Ibiapina, São Benedito, Carnaubal, Guaraciaba do Norte e Croatá) –, que vem funcionando desde dezembro de 2009, e já atendeu 4.971 pessoas em sua unidade do CEO (3.814 consultas, 5.887 exames radiológicos e 53 biopsias).

No total os CIS do Estado do Ceará através das unidades das Policlínicas e dos CEOs beneficiaram uma população em torno de 246.779, ao longo do período de implantação dos consórcios até o ano de 2012.

A título de esclarecimento o Estado do Ceará encontra-se dividido em 22 Macrorregiões de Saúde e Coordenadorias Regionais de Saúde (CRES): 1ª Fortaleza; 2ª Caucaia; 3ª Maracanaú; 4ª Baturité; 5ª Canindé; 6ª Itapipoca; 7ª Aracati; 8ª Quixadá; 9ª Russas; 10ª Limoeiro; 11ª Sobral; 12ª Acaraú; 13ª Tianguá; 14ª Tauá; 15ª Crateús; 16ª Camocim; 17ª Iço; 18ª Iguatu; 19ª Brejo Santo; 20ª Crato; 21ª Juazeiro e 22ª Cascavel. Sendo essa regionalização utilizada para a formação dos CPIMs na área da saúde.

É oportuno sinalizar que os consórcios na área de saúde no Ceará, possuem a participação do Governo do Estado através de transferência de recursos financeiros que giram em média de 40% dos custos das unidades gerenciadas pelos consórcios públicos, os 60% restante necessários para o funcionamento advém do rateio entre os participantes. O impacto do rateio nas receitas municipais varia de acordo com o porte dos municípios ficando entre 0,31% (Granja e Viçosa do Ceará) a 1,4% (Palhano), todavia o impacto médio no orçamento das prefeituras gira em média de 0,43% (CEARÁ, 2013).

Além dos CIS, a partir do ano de 2006 a Secretaria das Cidades do Ceará passou a desenvolver um conjunto de iniciativas voltas para o fomento/financiamento de infraestrutura para municípios consorciados na área de gestão de resíduos sólidos. A Secretaria das Cidades vem realizando uma série de apoio aos municípios através da formalização de consórcios públicos municipais de resíduos sólidos (Construção dos aterros sanitários e suas Unidades Periféricas; a operação e manutenção dos aterros são a cargo dos Consórcios).

Estimulados e articulados pela Secretaria das Cidades até então, foram instituídos 21 consórcios públicos em resíduos sólidos, ação que atingiu a 144 municípios. E numa perspectiva da ação horizontal foram formalizados por iniciativa do poder local, mais 04 consórcios públicos, compostos por 25 municípios. Portanto há no total de 25 consórcios em resíduos sólidos envolvendo no total 169 municípios consorciados no Estado (CEARÁ, 2013). Porém, a iniciativa encontra-se fragilizada

visto que nenhum dos 25 consórcios estão em efetivo funcionamento, pois dependem da criação dos aterros²⁷.

Diferentemente dos CIS os CPIMs na área de resíduos sólidos, o Governo do Estado do Ceará não participa financeiramente dos custos das unidades gerenciadas pelos consórcios públicos, não existe uma transferência de receita. Nesse caso específico a parceria do Estado reside na elaboração dos projetos técnicos e na construção dos aterros, cabendo aos CPIMs a realização do gerenciamento da parte logística e financeira dos aterros sanitários, talvez aí esteja um entrave para o não funcionamento dos CPIMs de resíduos sólidos no Ceará, visto que o Estado não destina recursos para a gestão destes consórcios como ocorre na área dos CIS, além do mais até então as obras de construção dos aterros não foram realizadas/finalizadas.

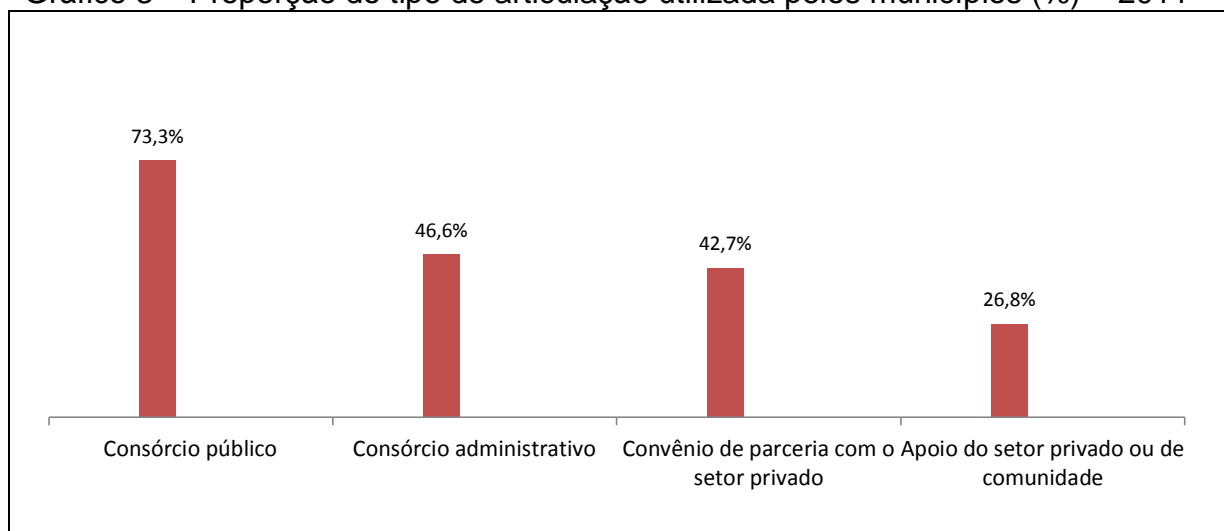
Aqui ficam postos algumas das características dos CP no Estado do Ceará. Num perspectiva nordestina sublinhamos que o Estado foi o que mais avançou nas questões de implantação e gerenciamento da gestão cooperada intermunicipal, embora constata-se a forte influência vertical do recém eleito governo de Cid Gomes²⁸, que buscou no seu primeiro e conseqüentemente no segundo mandato promover a formação dos CPs, afim de otimizar a presença do estado e o de fortalecer o pacto pro desenvolvimento de ampla participação das prefeituras. E, por fim, os CPs cearenses vêm se tornando uma prática mais presente quando comparados aos demais estados do Nordeste. Assim, tornou-se necessária uma incursão amíu de suas ações/articulações, até mesmo para nos situarmos no debate sobre as experiências na Bahia, visto que ambos possuem muitas características políticas e sociais próximas.

²⁷ O Estado do Ceará está trabalhando nos projetos de implantação dos Aterros e nos Projetos Executivos. Encontra-se em andamento, a elaboração dos projetos executivos de aterros sanitários para as seguintes regiões: 1) Paracuru, 2) Cariri, 3) Icó, 4) Milagres, 5) Camocim, 6) Sobral, 7) São Benedito, e 8) Pedra Branca (CEARÁ, 2013, p. 20).

²⁸ O ex-prefeito de Sobral/CE (1996 - 2004) assumiu o governo do estado do Ceará após derrotar o então governador Lúcio Alcântara (base aliada da família Jereissati). No primeiro mandato (2007 – 2011) e conseqüentemente no segundo (2011 – 2015) Cid Gomes, passou a desenvolver um conjunto de medidas pro interiorização do crescimento econômico e racionalização da gestão municipal. Aliado da base governista da presidente Dilma capitaneou uma série de investimentos financeiros Federais para o Estado, através da realização de grandes obras e/ou pela atração de empresas, via incentivos fiscais. Na perspectiva da gestão municipal incentivou a formulação de CPIMs, que foram utilizados como símbolo das mudanças no estado. Sobre uma análise mais crítica da conjuntura política recente do Estado do Ceará indicamos a leitura da tese: PEREIRA JÚNIOR, Edilson. **Território e economia política** – uma abordagem a partir do novo processo de industrialização no Ceará. Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia/ Presidente Prudente, 2011. 450f.

A literatura aponta para a existência de várias formas de cooperação entre os municípios, porém a MUNIC (2011) aborda em seu questionário quatro situações de articulações interinstitucionais (Consórcios Público/Administrativo, Convênio de parceria com o setor privado e Apoio do setor privado ou comunidade), em relação a participação dos municípios brasileiros em algumas dessas articulações o consorciamento intermunicipal é a prática mais comum, entre as formas pesquisadas pela MUNIC (Gráfico 3).

Gráfico 3 – Proporção do tipo de articulação utilizada pelos municípios (%) – 2011



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

De certa forma, essa ocorrência é explicada em muitos dos casos pelos estímulos verticais que vêm sendo gerados por parte de muitos governos estaduais, com o caso do Nordeste onde os estados do Ceará, Maranhão, Pernambuco e Bahia vêm desenvolvendo ações de fortalecimentos dessa forma de cooperação.

Assim, com base nos resultados auferidos pela MUNIC (2011), constata-se que dos 5.570 municípios 92,8% (4.175) afirmaram fazer parte de articulações interinstitucionais através da prática de consórcio, sendo que 73,3% (3.295) se articulavam em consórcios públicos e 46,6,2% (2.097) em consórcios administrativos (Tabela 1).

No contexto das formas de realização dos consórcios público e/ou administrativos, o total de 2.903 municípios participavam de consórcios públicos intermunicipais; 1.421, de consórcios públicos que contavam com a presença do estado; e 964 declararam a participação da União em seus consórcios públicos.

Especificamente em relação 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 (MUNIC, 2011).

Tabela 1 – Municípios que participaram de Consórcio Público e/ou Administrativo – 2011

Natureza	Unidade da Federação					
	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Público	2903	65	546	1170	959	163
Administrativo	679	12	161	271	165	70
Total	3582	77	707	1441	1124	233

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

No que tange à relação entre as classes de tamanho da população as articulações cooperadas é mais intenso nos municípios entre 5 mil a 20 mil habitantes (Tabela 2), ou seja, o fenômeno é mais presente justamente nos pequenos municípios, os quais mais sentiram impactos com o processo de descentralização. Desta forma, os CPs tornam-se uma prática viável de equacionamento das questões administrativas locais.

Tabela 2 – Brasil: Ocorrência (frequência) dos casos de Consórcios Públicos Intermunicipais por classe de tamanho da população, 2001 – 2011

População	Experiências de consórcios públicos intermunicipais			
	2001	2005	2009	2011
Até 5.000 hab.	1099	1181	1208	1471
De 5.001 a 20.000 hab.	1881	1970	2674	3005
De 20.001 a 100.000 hab.	948	1081	1601	1893
De 100.001 a 500.000 hab.	159	260	323	401
Mais de 500.000 hab.	65	45	58	65

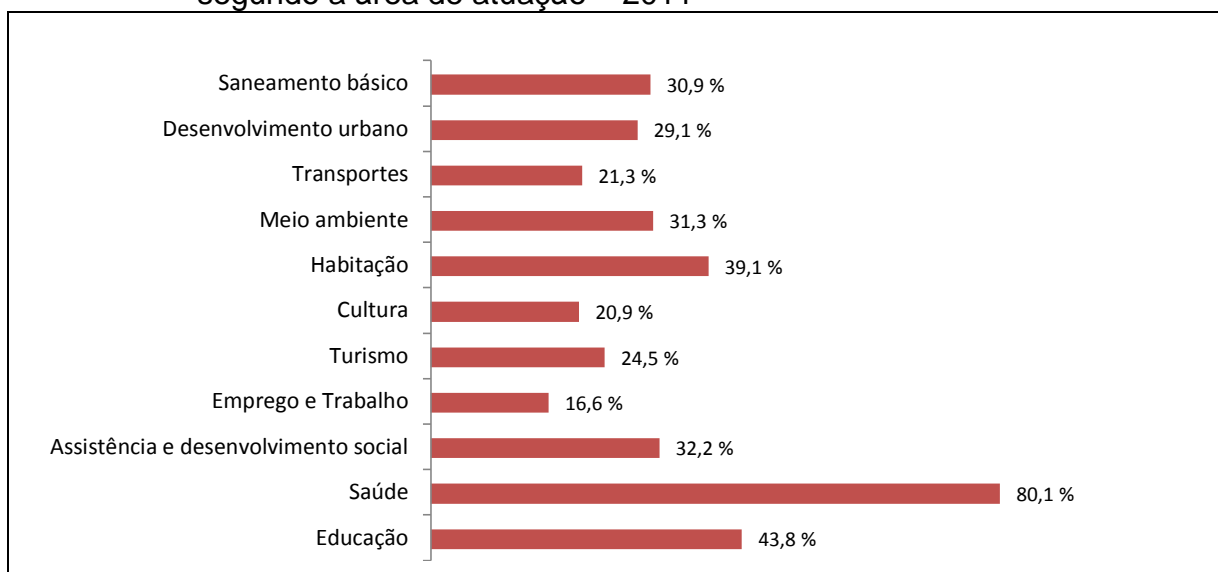
Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 1999 - 2012.

*Os dados de 2011 referem-se ao agrupamento dos casos de consórcios públicos e administrativos intermunicipais.

Quando analisamos a constituição segundo as áreas de atuação dos consórcios (Gráfico 4), verifica-se que, embora, os setores saúde (80,1%) e educação (43,8%) sejam os mais frequentes, é perceptível uma avanço linear das demais áreas, em suma, vem se notando o interesse municipal em participar em

mais de uma áreas de atuação. No caso brasileiro há uma forte tendência política de formação de CPs multifinalitários que visam o atendimento da demanda regional.

Gráfico 4 – Percentual de municípios com consórcios públicos e/ou administrativo, segundo a área de atuação – 2011



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

No contexto regional observa-se que a concentração do setor de saúde no Sul e Sudeste, assim com no total dos consórcios públicos/administrativos intermunicipais. Nesse caso os estímulos oriundos do Governo de Minas Gerais e Paraná, atrelados a legislação do SUS – que preveem o repasse de verbas para os Consórcios Intermunicipais de Saúde (CIS) –, resultaram no aumento/concentração dos CIS nas regiões.

A explicação desse elevado registro de consórcios nas Regiões brasileiras, notavelmente na área de saúde, ocorre em virtude do processo de descentralização da saúde pública iniciada na década de 1990 pelo Ministério da Saúde através de legislações específicas que buscou organizar o gerenciamento do setor a partir da formação de consórcios, afim de, aperfeiçoar a gestão dos repasses financeiros para os outros níveis de governo.

Contudo, a forte concentração e diversificação dos CPIMs no eixo Sul – Sudeste, pode ser explicada pelas razões históricas, visto que muitos dos estados dessas região possuíram governos que em algum momento estimularam a formação da cooperação intermunicipal – acúmulo de capital social que favoreceu a médio e a longo prazo uma maior proliferação das experiências colaborativas entre esses

entes federados. Isto, em parte, pode elucidar a concentração desses arranjos territoriais. Também temos que apontar que aproximadamente 51% dos municípios brasileiros estão nesse eixo e que trata-se de regiões de intensa ocupação demográfica (Tabela 3).

Tabela 3 – Experiências de consórcios públicos/administrativos intermunicipais – 2011

Unidade Administrativa	Área de atuação										
	Educação	Saúde	Assistência e desenvolvimento social	Emprego e Trabalho	Turismo	Cultura	Habitação	Meio ambiente	Transportes	Desenvolvimento Urbano	Saneamento Básico
Brasil	405	2604	344	189	574	320	312	829	273	475	510
Norte	15	31	10	3	6	13	8	18	7	16	16
Nordeste	146	380	105	65	75	85	144	157	74	126	185
Sudeste	121	1.101	116	63	269	115	70	326	90	195	147
Sul	99	992	100	53	218	91	68	276	59	118	163
Centro-Oeste	27	152	30	11	32	21	22	75	42	33	18

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

*Os dados de 2011 referem-se ao agrupamento dos casos de consórcios público e administrativos intermunicipais.

Em relação à intensidade dos CIS é tácito o papel do SUS nos projeto de ampliação dos mesmo. A partir dos CIS o SUS almeja fortalecer o planejamento integrado na formação de hospitais regionais, o que possibilita a cooperação conjunta da rede de serviços de saúde, assim, consequentemente otimizando o ganho de escala na ação do Estado. Assim, em tese, o Ministério da Saúde vem irradiando essa forma de gestão através da capacitação da administração pública municipal. Por outro lado, as prefeituras demostram interesses em decorrência da necessidade que estes têm de atender a suas obrigações na oferta doo serviço (muito oneroso), por conseguinte há uma diminuição e/ou atendimento dos gastos por parte do poder Local.

Os incentivos do SUS para a formação dos CIS são verificados de maneira prática, quando estudamos os meios de regulamentação legal do setor. Tais documentos apresentam os consórcios como ferramentas de gestão de transferência dos recursos do SUS para os demais entes federados. Através dessa ação o SUS visa à implementação de um mecanismo integrado de atendimento

regionalizado cooperado. Desta forma, atingindo a universalização/descentralização da saúde pública no nível local, para tal, busca-se pautar o sistema no modelo de participação e inclusão social na gestão dos recursos financeiros oriundos das transferências intergovernamentais (ROCHA; FARIA, 2004; ARRETCHE, 1999).

Todavia, para Caldas (2007) que analisou as experiências de CIS ao longo dos anos de 1990 no estado de Minas Gerais as ações do SUS:

Trata-se tão somente de prerrogativas que, ao expressar a possibilidade de adesão a qualquer tipo de consórcios Intermunicipal de Saúde (CIS), livra o município que pretende ingressar em um consórcio de qualquer tipo de sanção, visto que a legislação, apesar de frágil com relação ao tema consórcio, cita-o como alternativa viável (CALDAS, 2007, p. 79).

Além do Ministério da Saúde, outras pastas Ministeriais e/ou Secretárias estaduais preveem a formação de CPIMs em suas agendas legais. Como no caso da Legislação Federal de Recursos Hídricos que estabelece as Bacias Hidrográficas como unidade de gestão territorial e descreve no seu escopo a possibilidade dessas unidades territoriais de constituírem em associações/consórcios em favorecimento das soluções das problemáticas regionais em volta dos recursos hídricos.

Os casos de CIS são predominantes no Brasil, assertiva que é explicada pelo somatório conjuntural dos estímulos oriundos da esfera nacional que identifica os CPs como forma eficaz da gestão da saúde pública (cooperada e regionalizada) igualmente associada às características financeiras municipais, bastante reduzidas em contra posição aos gastos no setor de saúde (custos elevados para as prefeituras). Assim, sobretudo, nos pequenos municípios essas ações são mais presentes. Porém, a respeito das limitações dos CIS nos pequenos municípios Prates (2012) em sua tese aponta que:

É preciso salientar que muitos desses consórcios possuem atuação bastante limitada, ou seja, em muitos casos, sobretudo naqueles consórcios que envolvem pequenos municípios, e cuja capacidade de financiamento é bastante reduzida, os serviços oferecidos não passam de consultas e exames diagnósticos mais simples, ficando os casos mais complexos remetidos às centros urbanos maiores, onde se encontram os grandes hospitais (PRATES, 2012, p.151).

É destaque que o aumento do número dos CPs relacionados ao Sistema de Proteção Social Brasileiro (educação, assistência social, habitação e emprego/trabalho) decorre dos programas de descentralização do governo federal, que transferiu um conjunto de atribuições de gerenciamento para os níveis

municipais. No caso da Educação, o exemplo mais emblemático está relacionado ao consorciamento para o atendimento municipal da oferta da merenda escolar e do transporte escolar, visto que a municipalização do ensino atingiu a totalidade dos municípios num curto prazo de tempo (ARRETCHE, 1999).

No geral quando analisada a distribuição das experiências dos CPIMs por área de atuação, aferisse que esses setores possuem uma ótima perspectiva de avanço de suas ações no território, principalmente as relacionados as questões ambientais, visto a existência de incentivos federais através do Ministério do Meio Ambiente em promover projetos de gerenciamentos dos resíduos sólidos nos pequenos municípios, via a constituição de consórcios (Planos de Gestão de Resíduos Sólidos)²⁹.

De modo geral, no Brasil os CPs têm pela frente três grandes desafios: 1) o de aumentarem sua participação na forma da gestão local. O que significa avançar algumas questões chaves para o seu aprimoramento e difusão, principalmente nos estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste; 2) Fortalecimento dos laços de cooperação intermunicipal (ampliação da articulação regional); e 3) de se tornarem, em sua ampla maioria, efetivamente operacionalizados. Deixando a situação de fragilidade institucional, visto que ocorre a formação jurídica dos CP, porém não há a realização de ações concretas sobre o território.

Em síntese, por trás desses desafios reside a urgência da ampliação e divulgação dos casos exitosos (irradiação das experiências), além da institucionalização mais ampla de grupos de trabalhos que venham a atuar no apoio técnico/jurídico, a fim de promover capacitação dos atores municipais sobre as aplicação/funcionalidade/funcionamentos dos CPIMs. E por se tratar, ainda de algo relativamente novo para muitas prefeituras, tem-se que estimular essas experiências a fim de gerar um ambiente institucional inovador e favorável à superação das questões individuais e/ou partidárias.

²⁹ Os consórcios públicos dão forma à prestação regionalizada de serviços públicos, instituída pela Lei Federal de Saneamento Básico (Lei 11.445/2007) e que é incentivada e priorizada pela Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei 12.305/2010) (BRASIL, 2011).

O Ministério do Meio Ambiente define a formação de consórcios públicos como sendo prioridade de investimento federal como estabelecido na Lei e no seu Decreto Regulamentador dos consórcios públicos. Desta forma “A formação de Consórcios Públicos está sendo incentivada pelo Governo Federal e por muitos dos Estados, para que aconteça o necessário salto de qualidade na gestão. Este é o caminho que a Política Nacional de Resíduos Sólidos define como prioritário nos investimentos federais, pois não será possível cumprir os seus objetivos gerindo os resíduos da mesma forma que antes, cada município por si só. Isto já não deu certo (BRASIL, 2011, p. 18)”.

De modo concreto identificamos três fatores que convergem suas forças na direção do fortalecimento e ampliação desses arranjos institucionais:

1. A implantação/consolidação dos instrumentos jurídicos que regulamentaram a formação/funcionamento dos consórcios públicos intermunicipais (CPIMs);
2. Crise financeira que os médios e pequenos municípios vêm passando de maneira sistemática – superação da crise fiscal;
3. O Interesse da municipalidade, que vem mirando os CPIMs como ponto de interlocução interescalar de proeminência no processo de barganha com os demais entes federativos.

No geral, ao delinear a espacialização das experiências dos CPIMs, nota-se que os casos de consorciamento intermunicipal ganharam um patamar diferenciado com a aprovação da LCP, característica essa que possibilitou o avanço dessas experiências no território nacional. Entretanto é salutar explicitar que tais experiências carecem de uma análise mais aprofundada, principalmente sobre as materializações das ações/resultados dos CPIMs, visto que, embora, o número de frequência dos municípios consorciados seja bastante amplo, alguns estudos empíricos nos revelaram que muitos desses consórcios possuem uma atuação irregular e limitada, como o exemplo dos CPIMs de resíduos sólidos no estado do Ceará, que já estão formalizados juridicamente, porém não encontram-se em operacionalização.

A distribuição dos casos de CP no cenário brasileiro é bastante heterogênea, tanto na distribuição por regiões quando por área de atuação. Contudo, fica explícito que a ampla maioria dos entes municipais, mesmo declarando fazerem parte de algum tipo de CPIMs, em muitos casos a territorialização das ações é incipiente ou inexistente.

Resumidamente, os municípios brasileiros buscam fazer parte de mais de um tipo e/ou modalidade de consórcio intermunicipal, fato que acaba camuflando a real efetividade das ações dos consórcios no Brasil. Boa parte dos consórcios, principalmente no eixo Norte-Nordeste encontrasse institucionalizados juridicamente, porém sem efetivo funcionamento, característica que dificulta uma análise da real situação dos CPIMs tanto na escala nacional quanto regional.

4.3 AS EXPERIÊNCIAS DE CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS NO TERRITÓRIO BAIANO: POLÍTICAS TERRITORIAIS [VERTICAIS] DE INCENTIVOS

O território baiano é complexo, considerando sua grande extensão territorial e diversidade. A Bahia, só como exemplo, com 564.692 Km², é um pouco maior que a França e 25 vezes maior que o vizinho Estado de Sergipe e com uma população 7,32 vezes que a desse Estado. A Bahia apresenta, por conseguinte, um número expressivo de diversificadas regiões naturais e de regiões de caráter histórico, socioeconômico, cultural e político; A exemplo do Brasil, do qual pode-se dizer que o território baiano é um expressivo resumo histórico e geográfico, a Bahia apresenta grandes desequilíbrios socioeconômicos regionais mas com relevantes especificidades. Da mesma forma que o Brasil, mas com expressivas particularidades, o Estado da Bahia necessita definir uma sólida política estadual de desenvolvimento regional (SILVA; SILVA, 2003, p. 65-66).

A definição sobre o Estado da Bahia apresentada por Silva e Silva (2003) nos revela o caráter particular/singular das relações sócio-territoriais que são entrelaçadas sobre o território baiano. Arena de múltiplas diversidades e de expressivas particularidades (históricas, geográficas, econômicas, sociais, culturais e naturais), o Estado pode ser compreendido pelas suas contradições e potencialidades que se apresentam em meio aos processos de transformações das agendas políticas locais e estadual.

Ao retratar o cenário de complexidade territorial que se desenha em meio a um expressivo e diversificado quadro histórico e geográfico, os autores corroboram para a explicação/entendimento dos possíveis *desequilíbrios socioeconômicos regionais e das particularidades* que permeiam o processo de organização sócioespacial do Estado. Em suma, Silva e Silva (2003) resgatam para o debate acadêmico/político o desafio que a atual sociedade baiana tem pela frente: o de pensar o Estado pelo prisma de uma governança coesa/sólida, que seja capaz de promover o desenvolvimento amplo do Estado de maneira integrada e participativa nas diversas escalas de análise e atuação do poder público que compõem a totalidade espacial, ou seja, insere a Bahia num patamar de superação das rugosidades têmporo-espacial, sintetizada pela complexidade territorial, política e demográfica baiana.

Todavia, entender qualquer fenômeno espacial independente da dimensão escalar em que o mesmo se procede sobre a base territorial baiana, nitidamente,

não se constitui numa tarefa simples, porém bastante instigante aos olhos do pesquisador.

O cenário apresenta uma Bahia impar, visto que no mesmo quadro socioeconômico é evidenciado um Estado de forte presença de iniciativas inovadoras (CPIMs, Cooperativas, associações rede solidárias etc), como também constatamos a presença de velhas oligarquias regionais que se perpetuam por gerações e que por vezes, até, incentivam essas práticas de solidariedade territorial (talvez aqui caiba uma análise do discurso político e/ou um estudo sobre a teoria e a retórica da ação política no Estado da Bahia como desdobramento desta tese).

Na mesma direção as práticas das tradicionais elites se chocam num contexto de renovação do pensamento político [sendo otimista, pois poderíamos afirmar que se somam em prol de sua manutenção consensuada na alternância do poder material e simbólico dos grupos ora dominante]. Por tanto, seguindo o caminho, há emersão de tímidas experiências que manifestam-se de forma horizontal, seja pela iniciativa local e/ou estímulo verticais, mas independente da ação, o mérito reside na capacidade do local em compreender a importância desse movimento, e, assim convergindo suas forças em prol de seus objetivos comuns.

Sobretudo ocorre uma confluência política para uma nova forma de compreensão das relações organizacionais da administração pública. Por conseguinte as redes políticas de cooperação são estabelecidas em meio ao tecido social.

Traçadas as inquietudes das tramas políticas/partidárias, econômicas e sociais, intencionalmente apontamos para um contexto positivo do avanço das políticas públicas de forte conteúdo cooperativo, pois como é salientado no epígrafe – do início da seção – a Bahia apresenta grandes desequilíbrios e desigualdades socioeconômicos regionais, contudo, possui um quadro geográfico/político favorável ao florescimento de novos arranjos de cooperação territorial, em especial os Consórcios Públicos Intermunicipais.

É nesse cenário de rugosidades e de fluidez institucional que objetivamos caracterizar e analisar as principais experiências de consorciamento intermunicipal, a fim de compreender a configuração atual dos CPIMs na Bahia, bem como entender o papel do Estado com ator de indução ao longo do processo de

implantação/consolidação dos CPs. Para tal, além de construir uma análise das informações contidas na MUNIC (2001 – 2014) para o Estado da Bahia, fez-se necessário, para um maior aprofundamento das informações inerentes ao papel do Governo estadual, a realização de entrevista semiestruturada junto à Diretoria de Planejamento Territorial (DPT) da SEPLAN.

Buscamos especializar as experiências de CPIMs no período de 2001 – 2014, como instrumento de entendimentos dessas questões, de modo a elaborar um perfil analítico do comportamento desse fenômeno sobre o território baiano.

4.3.1 O cenário político baiano na construção dos Consórcios Públicos Intermunicipais

Inicialmente podemos apontar que a política de indução aos consórcios intermunicipais no estado da Bahia refere-se num processo recente, iniciado a partir da ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT) ao comando estadual (2007). Todavia, é no segundo mandato do governador Jaques Wagner (2011-2015) que as ações de apoio aos CPIMs são intensificadas. A ideia central é ampliar a participação decisória e administrativa dos prefeitos na escala regional, tendo como base o modelo de gestão consorciada.

Com o discurso da participação mais efetiva das municipalidades nas tomadas de decisão e no gerenciamento das questões endógenas ao território, o governo engendrou uma série de estímulos à promoção/formação dos CPIMs. De acordo com o programa de governo, há o interesse em incentivar as práticas da participação horizontal entre os entes municipais, pois acredita-se que o momento é propício a revisão do modelo exaurido de extrema concentração política personificada na presença do estado por outro mais participativo.

Torna-se necessário argumentar que, no período anterior ao governo do PT, os consórcios intermunicipais emergiam por força dos interesses das prefeituras e da sociedade civil organizada, resultado do movimento endógeno e pontual de raras prefeituras. Nesse cenário que foram constituídos os primeiros CIMs, a destacar o Consórcio Intermunicipal do Vale do Jiquiriçá (1993) e o Consórcio Intermunicipal da

Costa dos Coqueiros³⁰ (1999). Sem contar com o apoio direto do grupo político dominante, tais exemplos representaram casos isolados, visto que, não se constituía uma prática política do governo carlista incentivar o movimento de cooperação intermunicipal.

A política do grupo hegemônico que dominou a Bahia no período de 1990 a 2007 se caracterizou pelo pensamento centralizador das estratégias de desenvolvimento estadual em prol da elite baiana. Essa lógica era apoiada na atração de grandes investimentos privados para o estado, através das políticas de incentivos fiscais de competição entre os lugares. O modelo adotado era expresso na aderência ao liberalismo econômico, mas também representava os “interesses, valores e atitudes de elites baianas e nacionais que apostaram na supressão autoritária do pluralismo para apressar, por cima, uma modernização que lhes preservasse dedos e anéis” (NETO, 2003, p. 250).

Nessa lógica, a adoção do modelo de articulação horizontal entre os municípios ia de encontro ao que era preconizado pelo carlismo, pois acreditava-se que a política de estímulo deveria ser estabelecida sobre a perspectiva da manutenção da dependência, tendo como mote a reprodução política hegemônica concentrada e não a emancipação autônoma dos municípios.

Sem embargo, é sobre o terreno das transformações políticas vivenciadas no estado da Bahia entre os anos de 2007 – 2015, que irá acontecer o fortalecimento dos CPIMs. Nessa direção quatro fatores serão primordiais para o avanço dessa prática no estado. O primeiro ponto refere-se à aprovação e regulamentação da Lei nº 11.107/2005, que corroborou para a regulamentação do setor. O segundo fator encontra-se relacionado à mudança de mentalidade do gerenciamento/planejamento por parte do governo do Estado. Terceiro refere-se a barganha política por parte dos deputados estaduais que passaram a convergir seus interesses no fortalecimento de suas base eleitorais: os municípios. E por fim, a ampliação da base municipal alinhada ao governo do PT, que almejava fortalecer a centralidade dos municípios nas questões internas e regionais.

Com forte base de apoio das municipalidades de esquerda, Jaques Wagner (2007 – 2011) ascende ao governo com a promessa de estabelecer uma orientação

³⁰ O projeto de criação do CICC é oriundo da iniciativa da Fundação Ondazul, uma organização não-governamental em parceria com o Ministério do Meio Ambiente e os municípios do Litoral Norte (Camaçari, Conde, Entre Rios, Esplanada, Jandaíra, Lauro de Freitas e Mata de São João). Sobre o processo de formação do Consórcio e suas principais ações consultar Coelho (2010).

política mais próxima das questões municipais, prol ao fortalecimento da base participativa e descentralizadora. Ocorre a preocupação em efetivar ações descentralizantes, todavia, sem o interesse de diminuir sua presença nas esferas políticas locais e regionais. Assim, o estado passar a orientar a criação dos CPIMs dentro da lógica do planejamento estratégico de desenvolvimento territorial.

Ao observar o perfil político partidário dos 417 municípios baianos, perceberemos que aproximadamente 72% dos prefeitos eleitos e reeleitos nas eleições de 2012 pertenciam à coligação do PT. Isto demonstra que num curto período de tempo o partido ampliou suas bases de apoio municipal. Nesse contexto torna-se relativamente menos complexo a adesão das prefeituras ao plano de expansão dos consórcios públicos. Para o atual governador da Bahia, Rui Costa (2015 –2019), a tendência é que cada vez mais o estado venha atuar em parceria com os consórcios, fato que implicará uma maior adesão dos municípios a esse arranjo interfederativo.

O desenho institucional de formação e ampliação dos CPIMs emerge da iniciativa do governo do Estado em direção aos municípios, onde na escala local irá encontrar pouca resistência e principalmente divergências à forma com que essa política vem sendo conduzida. Um grande exemplo desse pacto consensual refere-se a homogeneização dos instrumentos normativos internos que regulamentam o funcionamento dos CPs.

Um olhar mais atento aos protocolos de intensões, aos estatutos dos consórcios, aos seus objetivos e até mesmo ao *layout* dos sites, nos revela uma preocupante padronização da forma que vem sendo adotada. A SEPLAN disponibiliza uma cartilha de orientação às prefeituras, que tem sido utilizada como padrão para a formação dos consórcios, também são uniformizados os modelos de protocolo de intenções, do estatuto e o contrato de rateio, documentos que devem servir de base para a constituição dos CPIMs. Os consórcios públicos na Bahia nascem praticamente com a mesma identidade, o que parecem ser contraditórias as particularidades e pluralidades das demandas regionais.

Em suma, a ideia dos CPIMs começa a ganhar uma maior aceitação entre os municípios, principalmente quando o plano do estado é o de objetivar uma desconcentração/descentralização para a administração dos consórcios, tais como: manutenção das estradas, saúde e resíduos sólidos. Nesse ocorrem uma convergência de interesses municipais e estadual.

4.3.1.1 Qual é o papel do Estado na formação das agendas de consorciamento intermunicipal na Bahia?

É explícito o papel do Estado (União e Estados) no fomento das ações de criação dos CPIMs. De maneira plausível, essas esferas vêm articulando um conjunto de medidas em prol da inclusão desse arranjo político nas agendas da administração municipal. Inicialmente o governo federal regulamentou o setor através da aprovação da LCP (fato que contribuiu para uma maior transparência e conseqüentemente a normatização do funcionamento dos CPIMs) e por intermédio de suas pastas ministeriais vem desenvolvendo legislação e medidas específicas de modo a incentivar alguns processos de descentralização através do consorciamento intermunicipal, os casos mais emblemáticos referem-se às legislações do SUS e as relacionadas aos resíduos sólidos. Já o governo estadual assumiu o papel de incentivador/multiplicador dessas experiências sobre o seu território, atuando nesse setor através do apoio técnico e financeiro para o fortalecimento dessa prática.

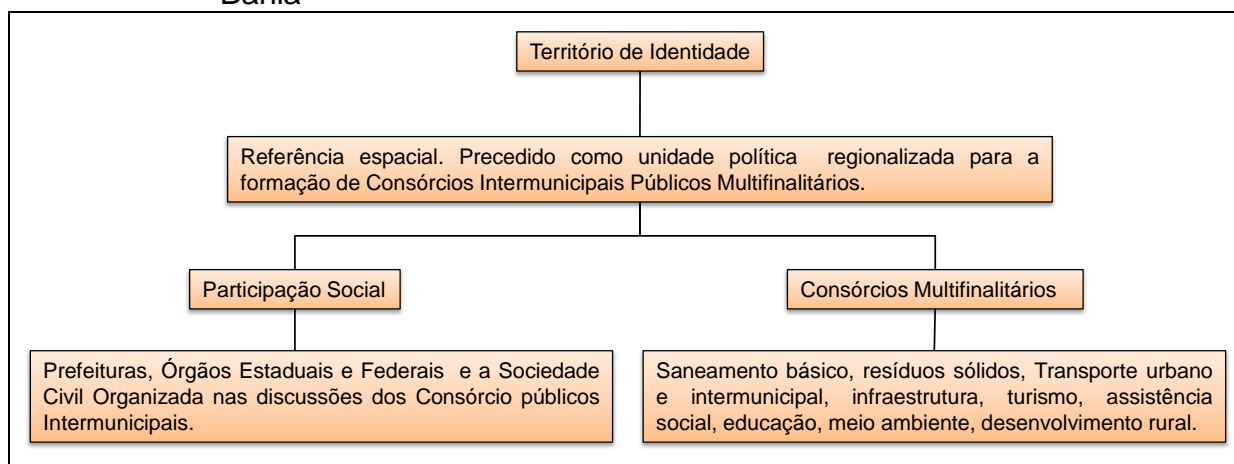
Ocorre é que tanto o governo Federal quando o Estadual visam irradiar essas experiências a fim de dotar os municípios da capacidade de auto-gestão, assim equacionando a dependência desse nível de governo e conseqüentemente desonerando a folha orçamentária do Estado. O que fica nítido é que hoje há um interesse por parte do governo do Estado em incentivar o avanço das ações cooperadas entre os municípios. Nessa linha o Estado da Bahia desde 2003 vem estimulando a formação das agendas de Consórcios públicos, principalmente através da Secretaria de Planejamento do Estado (SEPLAN).

Atualmente boa parte das Secretarias do Estado da Bahia, vem se mobilizando no envolvimento dos consórcios públicos intermunicipais. Observa-se é que essas ações vêm irradiando-se no estado e conseqüentemente poucos municípios não estão consorciados ou não estão participando de qualquer discussão sobre a questão. A maioria dos municípios do Estado ou já está dentro de uma estrutura consorciada ou então estão em processo de inserção.

A ideia central do governo do Estado é o de estabelecer consórcios públicos multifinalitários em todo o território baiano, pois dessa forma poderá atender uma vasta demanda dos municípios na área de cultura, agricultura, infraestrutura, saúde, educação. O que nos leva a argumentar que para o estado da Bahia os CPs

representam importantes espaços de governança e de fortalecimento dos Territórios de Identidade, adquirindo um caráter de articulação e de pactuação política (Figura 8).

Figura 8 – Síntese das principais diretrizes estratégicas para a formação e desenvolvimento dos consórcios públicos utilizados pelo Estado da Bahia



Fonte: Ricardo Bahia Rios, 2014. Pesquisa de Campo.

Nesse sentido a SEPLAN orienta que os CPs sejam constituídos tomando como base a escala dos territórios de identidade, seja pelo viés de maior articulação dos municípios e, portanto, de resultados diretos das ações dos Consórcios, seja pela forma com que o Estado vem trabalhando tal regionalização como estratégia de planejamento regional e de inserção da participação da sociedade no processo de planejamento do Estado. O mesmo compreende que os Territórios de Identidades constituem-se uma referência, porém, em relação à formação dos consórcios, tal regionalização não pode ser tida como uma “camisa de força”. Uma vez que, a depender do território, necessidades e especificidades dos municípios, podem ter Consórcios com municípios que não necessariamente compõem aquele Território de Identidade.

A formação de CP a partir de um território de identidade representa num ganho de escala, uma vez que ao trabalhar com um conjunto de municípios mais agrupados e articulados, dinamizam-se inúmeras questões. Um exemplo citado pelos prefeitos refere-se à atuação dos Consórcios no período de secas: “tinha duzentos e cinquenta e seis municípios em situação de emergência, se ficasse de um em um não teria como resolver. Então, o Estado chamou os consórcios para

estar executando junto com o Estado uma série de ações para superar a questão, mitigando os efeitos da seca. Isso foi algo positivo” [Pesquisa de Campo, 2014].

Outro ponto importante na formação e consolidação das ações dos Consórcios é o apoio/parceria de algumas secretárias estaduais, a destacar o papel da Casa Civil, que vem articulando programas ligados à seca e a manutenção das estradas vicinais, por exemplo. Assim como da Secretaria de Desenvolvimento e Integração Regional (SEDIR) com a Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional (CAR) que vem viabilizando a entrega de equipamentos para consórcios públicos. A Secretaria de Relações Institucionais (SERIN) regimentalmente também possui uma coordenação de assuntos federativos que, juntamente com a Casa Civil, ajuda na relação com os consórcios, além de órgãos como a Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDUR) e a Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza (SEDES) (Quadro 17).

Na visão do estado, os consórcios intremunicipais são ferramentas que aplicadas de maneira correta e eficaz podem resolver inúmeros problemas existentes nos municípios, como também correspondem a um ponto de interlocução para a intervenção das ações do estado. Num perspectiva futura o estado da Bahia pretende ampliar as parcerias com os CP e diminuir as feitas isoladamente com os municípios. A ideia é dotar os CPIMs de folego técnico e financeiro para que os próprios possam equacionar as questões que são de interesses individuais e coletivos.

Para a SEPLAN, a ação dos consórcios públicos na Bahia pode ser considerada ainda como incipiente, embrionária, visto ao potencial que essas ações podem atingir. Do ponto de vista da gestão pública, apesar de serem visíveis alguns avanços, a meta é expandir ainda mais o apoio aos CPIMs e dotá-los de ampla capacidade gerencial (Quadro 18).

A Bahia conta com aproximadamente 30 consórcios formados. Atualmente são poucos os municípios, que ainda não estão consorciados. Hoje, a maioria dos municípios, está discutindo consórcio, existe cerca de 3 consórcios que já internalizaram uma quantidade significativa de recursos e conseguiram efetivar diversas ações em prol dos municípios. Outros estão formados, já tem CNPJ, mas ainda não conseguiram executar, estruturar, captar recurso, encontram-se na fase de realização dos primeiros convênios.

Quadro 17 – Principais Secretarias envolvidas na ação dos Consórcios Públicos Intermunicipais no Estado da Bahia – 2014

Órgão	Ação/Objetivo
Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Bahia	Política de base territorial; Consórcios Públicos na área de resíduos sólidos; Fortalecer os municípios na gestão do planejamento urbano, assim ampliando as possibilidades dos municípios e dos consórcios; Desenvolvimento urbano numa articulação cooperada nos diversos níveis federativos (verticais e horizontais).
Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia	Ação sistêmica na questão do fomento aos consórcios públicos: sensibilização, mobilização, reunião com os prefeitos, com as associações, instrumentação e assessoria técnica; Participamos do processo de formação dos consórcios públicos; Responsável no âmbito do Estado como um todo, com todas as Secretarias, pela estratégia.
Secretaria do Meio Ambiente	Gestão ambiental compartilhada entre os municípios; Apoio aos consórcios públicos na questão dos licenciamentos ambientais: corpo técnico.
Casa Civil	Articulação de programas ligados a seca e a manutenção das estradas vicinais; Acompanhamento na execução de programas estratégicos do Estado.
Secretaria de Desenvolvimento e Integração Regional/Companhia de Desenvolvimento e Ação Regional	Entrega de equipamentos/máquinas para consórcios públicos: combate à seca. Abertura de estradas vicinais.
Secretaria de Saúde do Estado da Bahia	Laboratórios regionais. Ordena e regularizar o funcionamento do SAMU regional de uma forma juridicamente embasada e segura para o município e do ponto de vista de prestação de contas a partir da forma consorciada.

Fonte: Pesquisa de Campo, 2014. (SEPLAN; SEDUR; UPB).

Já na perspectiva da União dos Municípios da Bahia (UPB) essas ações apoiadas pelo governo do estado são de suma importância para o incremento dos casos de CPIMs no Estado. De maneira geral, a UPB demonstra-se favorável às práticas de consorciamento intermunicipal e pretende alinhar suas práticas juntamente com os municípios ao fortalecimento da formação de CP, principalmente no setor de compras, uma possibilidade dos municípios adquirem equipamentos e materiais de maneira mais barata via CP. Assim, reduzindo os custos operacionais.

Nessa direção a UPB vem desenvolvendo uma série de atividades tais como: reuniões mensais para a capacitação técnica referente às informações sobre os CP; palestras, seminários, troca de experiências com outros estados; Fórum Baiano de Consórcios Públicos. A UPB constitui-se num avanço para a municipalidade baiana.

Quadro 18 – Síntese da ação/planejamento do Estado da Bahia na formação dos Consórcios Públicos Intermunicipais

Política de base territorial para o desenvolvimento de políticas de Saneamento, educação, habitação articulação da ação numa perspectiva setorial
Escalas de planejamento regional do estado (Território de identidades) como forma de ampliação das competências municipais
Inclusão dos CP na questão do planejamento urbano. Planejamento – Financiamento (quais são as fontes e as formas e os condicionantes), Gestão (estrutura organizacional, participativa e técnica)
A maior parte dos municípios baianos não detém condição financeira para bancar uma estrutura administrativa e técnica capaz de responder pelo planejamento urbano.
Apoiam às ações de obras de infraestruturas – os municípios não dão conta de toda essas demandas
Os municípios têm problemas no desenvolvimento de projeto para a capacitação de recursos oriundos de outras esferas administrativas
Consórcio precisar ter uma capacidade técnica (concursada e efetiva), a fim de manter uma política continuada na ação
Limitação da capacidade - CP com alternativa para superação das questões do planejamento urbano
Cooperação técnica e financeira em obras que vem desenvolver a região – os municípios se complementam – qual é o papel do município na região
Estimula os investimentos produtivos
Estrutura mais consolidada amplia os interesses de investimento na região
Construção de uma identidade regional e superação das divergências questões partidárias – orçamento trabalhado conjuntamente

Fonte: Pesquisa de Campo, 2014. (SEPLAN; SEDUR; UPB).

O atual governador do estado, Rui Costa (2015 – 2019), vem vislumbrando nos CPIMs uma importante peça de aplicação/articulação das políticas territoriais. Para o governador o próximo passo é avançar na ampliação e descentralização de serviços de saúde, a partir do modelo de consórcios interfederativo. A meta é descentralizar a oferta dos serviços de saúde através da criação de 28 policlínicas com até 13 especialidades, 32 serviços e equipamentos como tomógrafos e de ressonância magnética. Sendo que 10 policlínicas deverão ficar prontas até o fim do ano de 2015. “A proposta é que o Estado seja o responsável pela construção e aquisição dos equipamentos das unidades, além de co-financiar até 40% da manutenção, enquanto os municípios consorciados irão ratear o restante”. Para tal o estado pretende investir cerca de R\$ 12 milhões (construção e equipamentos), enquanto para a manutenção é de aproximadamente R\$ 700 mil por mês (BAHIA, 2015).

4.3.2 Os consórcios públicos intermunicipais no Estado da Bahia (2001 – 2013)

A análise conjuntural do papel do Estado na atuação de políticas de incentivo à formação de arranjos cooperativos descortina a amplitude do interesse recente da escala estadual em promover a implantação/consolidação dos CPIMs. Porém, ao resgatar as primeiras experiências de cooperação intermunicipal na Bahia, ainda na década de 1990, conclui-se que o Estado pouco participou diretamente/efetivamente do processo conformação inicial dessas articulações.

Na realidade as primeiras experiências emergem através da iniciativa do poder local em articulação com outras organizações cíveis. Como exemplo desse movimento, verifica-se a criação de dois consórcios que foram pensados a partir da confluência desses dois atores: o Consórcios Intermunicipal do Vale do Jiquiriçá (CIVJ) (1993), o Consórcios Intermunicipal da Costa dos Coqueiro (CICC) (2002). Essas experiências se singularizam em virtude do caráter de inovação, até então para o Estado da Bahia, que priorizava na sua essência a articulação intermunicipal em favor do desenvolvimento sustentável – ambos com forte conotação ambiental em sua gênese.

Um dos primeiros casos de CIMs no Estado da Bahia foi registrado no Vale do Jiquiriçá (Vale). No ano de 1993 a partir da iniciativa de 17 prefeituras em conjunto com a sociedade civil organizada inicia-se o processo de formação do Consórcio Intermunicipal do Vale do Jiquiriçá (CIVJ), até então, algo extremamente novo no contexto político baiano. O CIVJ representou numa forma de gestão inovadora e cooperada, que obteve um ciclo favorável, até certo ponto, seguido de um declínio que resultou na sua extinção no início dos anos de 2000 (os motivos pelos quais serão pontuados no capítulo 5 desta tese). Objetivando uma ação solidária entre os partícipes o consórcio teve como foco o gerenciamento das questões ambientais da Bacia Hidrográfica do Rio Jiquiriçá, posteriormente as ações do CIVJ foram ampliadas em função da capacitação e geração de renda da população da Bacia.

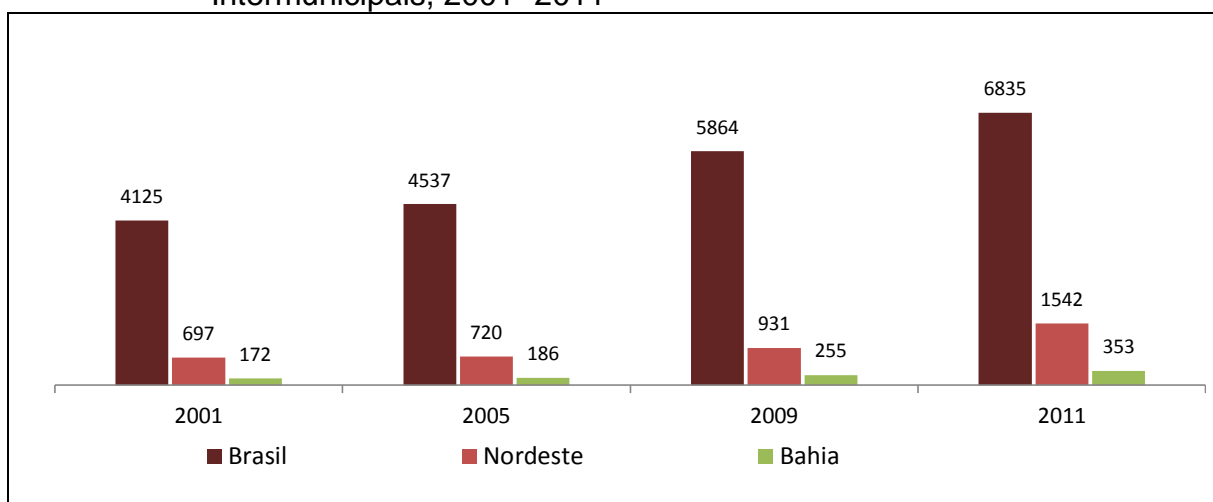
Outro caso citado como inovador/pioneiro na forma de pensar a gestão dos interesses comuns nua perspectiva intermunicipal, é o Consórcio Intermunicipal Costa dos Coqueiros (CICC). Criado em 2002 a partir da articulação de 7 municípios do litoral norte (Camaçari, Conde, Entre Rios, Esplanada, Jandaíra, Lauro de Freitas

e Mata de São João) com a Fundação Onda azul, o CICC – em sua proposta –, tem como objetivo a superação das questões do uso do solo, a preservação ambiental e o desenvolvimento sustentável da região (COÊLHO, 2010).

Desta forma, podemos citar esses dois casos como os primeiros registrados na Bahia. Assim apontamos que os mesmos advêm da ação política local, que atuou, em primeiro momento, de maneira decisiva e empreendedora na conformação desses arranjos espaciais.

Na esteira dos acontecimentos – após LCP – é verificado que o fenômeno adquiriu maior proeminência – pelo menos no papel – entre os atores das esferas local e estadual. Destarte, com a regulamentação jurídica do setor (Lei nº 11.107/05), verifica-se que a frequência de participação dos municípios em CP obteve um expressivo aumento no intervalo de seis anos (2005 – 2011). No período foram registrados o incremento de 167 casos de ocorrências de participação em CPIMs (Gráfico 5).

Gráfico 5 – Bahia: Número de ocorrência (frequência) de Consórcios Públicos Intermunicipais, 2001 -2011



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 1999 - 2012.

*Os dados de 2011 referem-se ao agrupamento dos casos de consórcios público e administrativos intermunicipais.

É incontestável a amplitude atingida dos CPIMs num curto intervalo de tempo. Como padrão da expansão no ano de 2005 muitos consórcios surgiram em consonância à LCP, o que indica uma reação imediata à regulamentação do setor. Nesse caminho, mencionamos a formação do: a) Consórcio Público dos Municípios do Portal da Chapada Diamantina e adjacência (COPCHAD); b) Consórcio

Intermunicipal do Alto Rio de Contas (CIARC); c) Consórcio Intermunicipal da APA do Pratigi (CIAPRA); d) Consórcio Intermunicipal do Recôncavo Baiano (CIRB); e e) Consórcio Intermunicipal da Mata Atlântica (CIMA). Os cinco consórcios constituem-se em exemplos de como vêm sendo formados os consórcios na Bahia: a partir da perspectiva multifinalitária e como reflexo da indução do governo do Estado.

Segundo dados da MUNIC (2011) as experiências de consorciamento no Estado se concentram principalmente nas áreas de saúde, educação, meio ambiente, habitação, saneamento básico e desenvolvimento urbano (Tabela 4).

Tabela 4 – Bahia: Experiências de Consórcios Públicos/Administrativos Intermunicipais – 2011

Unidade Administrativa	Área de atuação										
	Educação	Saúde	Assistência e desenvolvimento social	Emprego e Trabalho	Turismo	Cultura	Habitação	Meio ambiente	Transportes	Desenvolvimento Urbano	Saneamento Básico
Brasil	405	2604	344	189	574	320	312	829	273	475	510
Nordeste	146	380	105	65	75	85	144	157	74	126	185
Bahia	44	70	24	15	15	22	40	44	13	30	36

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

*Os dados de 2011 referem-se ao agrupamento dos casos de consórcios público e administrativos intermunicipais.

No ano de 2011, 38,6% municípios baianos declaram participarem de consórcio público e/ou administrativo (Tabela 5), incidência inferior em relação aos registrados nos Estados do Ceará (81,5%), Rio Grande do Norte (68,3%) e Pernambuco (47,6%). De fato, ocorreu um aumento dos registros de CPIMs no Estado, porém sem uma efetiva materialização de suas ações e de forma tímida, quando comparada com os demais Estados do Nordeste.

Tabela 5 – Bahia: Municípios que participaram de Consórcio Público e/ou Administrativo – 2011

Natureza	Brasil	Nordeste	Bahia
Público	2903	546	110
Administrativo	679	161	51
Total	3582	707	161

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

Em relação aos 161 municípios baianos que declaram estar participando de consórcios intermunicipais em 2011 (110 público e 51 administrativos) –, fica nítido que muitos dos pequenos municípios estão recorrendo aos benefícios de atuarem numa gestão consorciada, além é claro da existência crescente por parte dos Governos estaduais em propagar essas políticas públicas no interior dos Estados. Todavia, é perceptível a irregularidade da espacialização, embora o governo do Estado aponte para uma tendência de ampliação dos casos num cenário de curto prazo (Figuras 9 e 10).

Outra característica associada à formação dos arranjos é que os consórcios administrativos vem se adequando aos aspectos jurídicos da LCP, havendo a tendência de que eles migrem para a estrutura jurídica dos CP. Todavia, no Estado a incidência dos consórcios administrativos ocorre de maneira pontual e fragmentada já os CP vêm se difundindo amparados pelas legislações específicas e apoiados pelo aparato estatal.

A ascensão dos CPIMs tem se mostrado bastante ajustada à organização gerencial dos municípios no contexto da contiguidade espacial, o que de certa forma para o Estado é uma característica facilitadora da ação de políticas públicas cooperadas capazes de efetivar o alcance racional dos ganhos na escala regional.

No contexto da espacialização dos CPIMs no Estado da Bahia a SEPLAN (2013) mapeou a existência de 28 articulações institucionais (duas em processo de formação – CP Bacia do Paramirim e Litoral norte Agreste baiano), o que compreende o total de 294 municípios, elevando o percentual de 38,6% (2011) para 70,5% (2013) de participação municipal na gestão consorciada do território. Os números de 2013 relevam uma – segundo a SEPLAN – perspectiva favorável em curto prazo do incremento da participação dos municípios em CPIMs. Para o Estado a irradiação dos Consórcios ocorre, via de regra pela: a) atuação do estado como instrumentos de propagação e de apoio técnico às prefeituras; b) os estímulos que outras Secretárias vêm impetrando. Logo, a tendência é que haja, uma ampliação em médio /curto prazo do fenômeno, principalmente os CP multsetoriais (Figuras 11 e 12).

Figura 9 – Bahia: Municípios com consórcio público/administrativo intermunicipal, por área de atuação – 2011

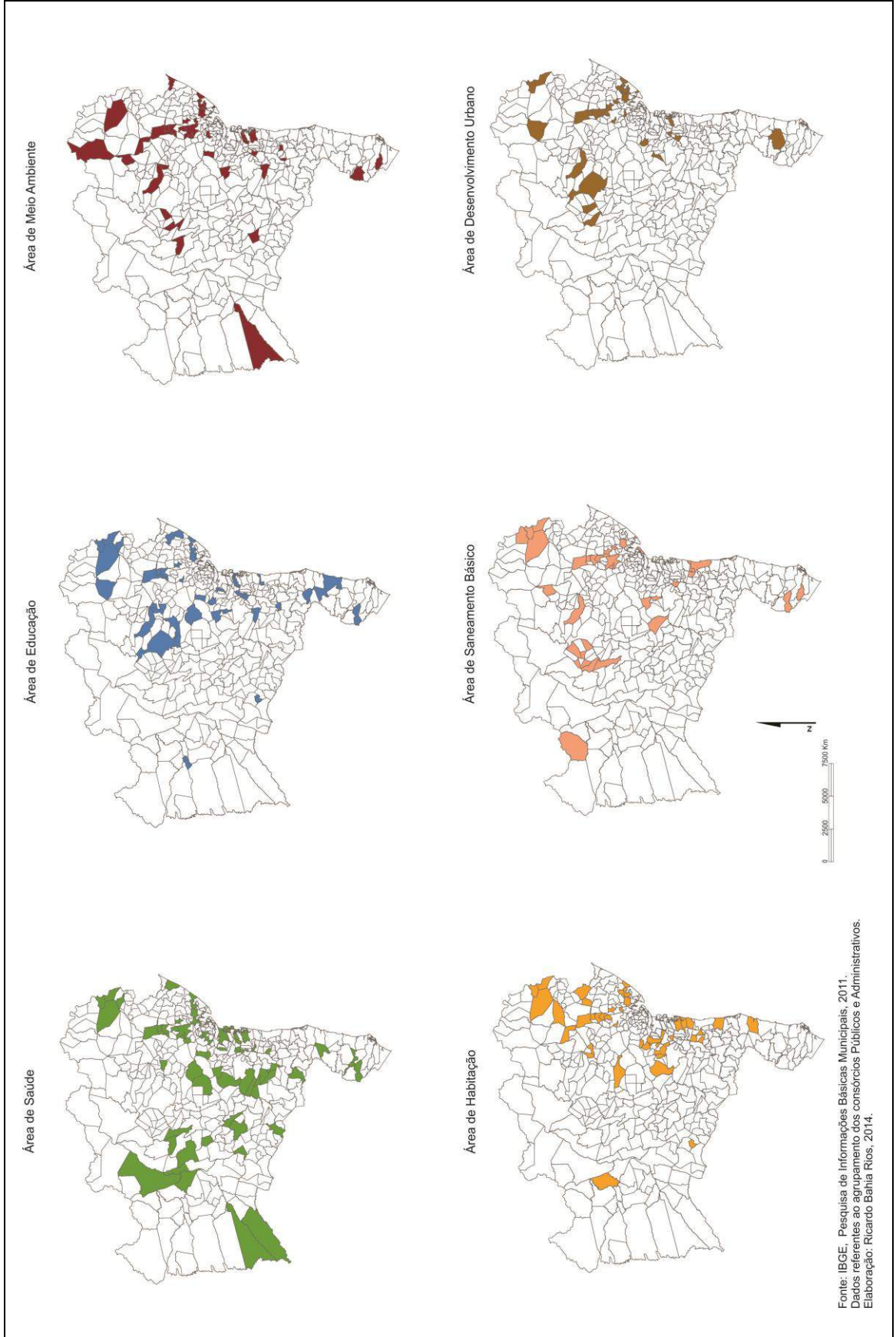


Figura 10 – Bahia: Municípios com participação em Consórcio Público/Administrativo Intermunicipal – 2011

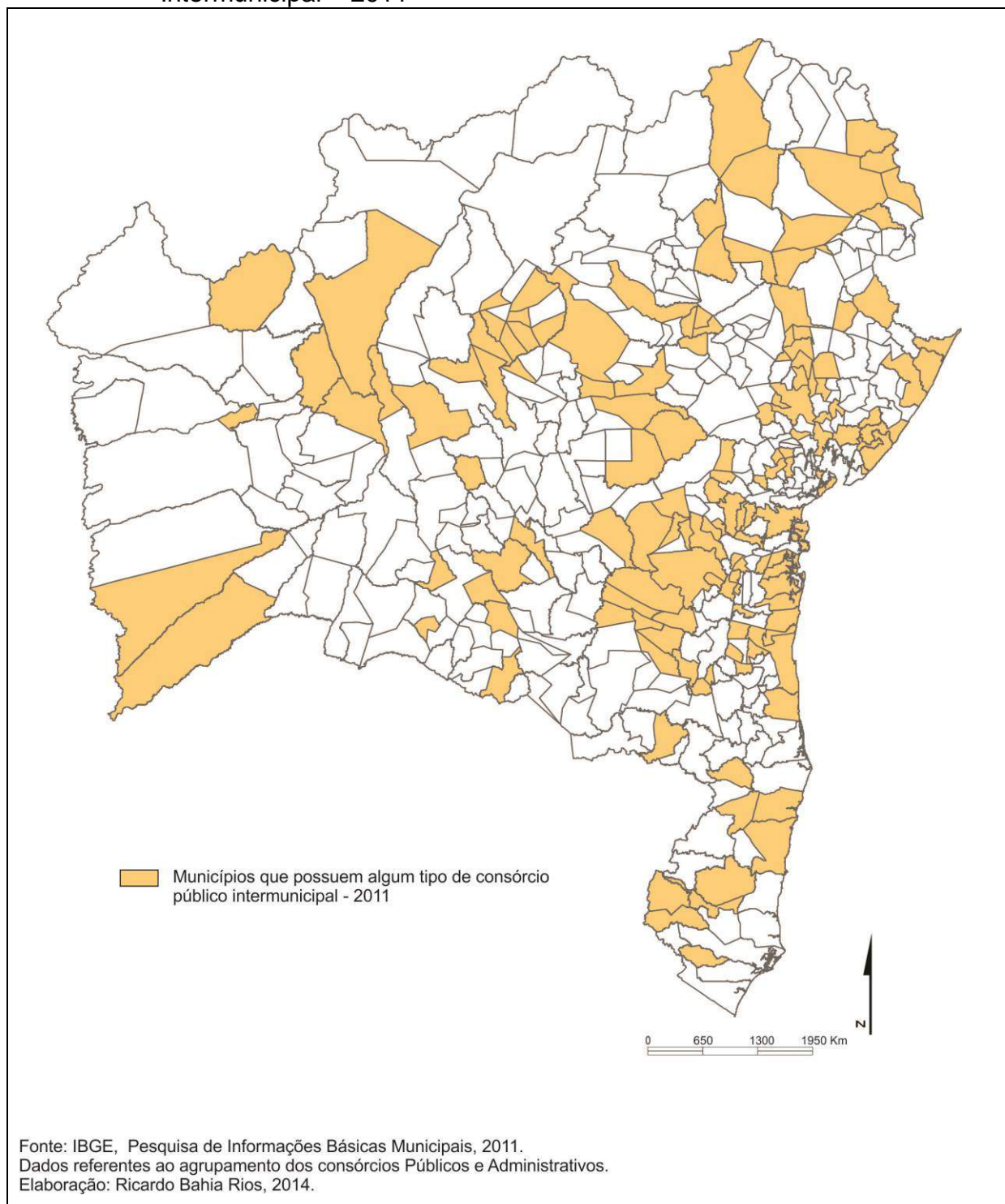
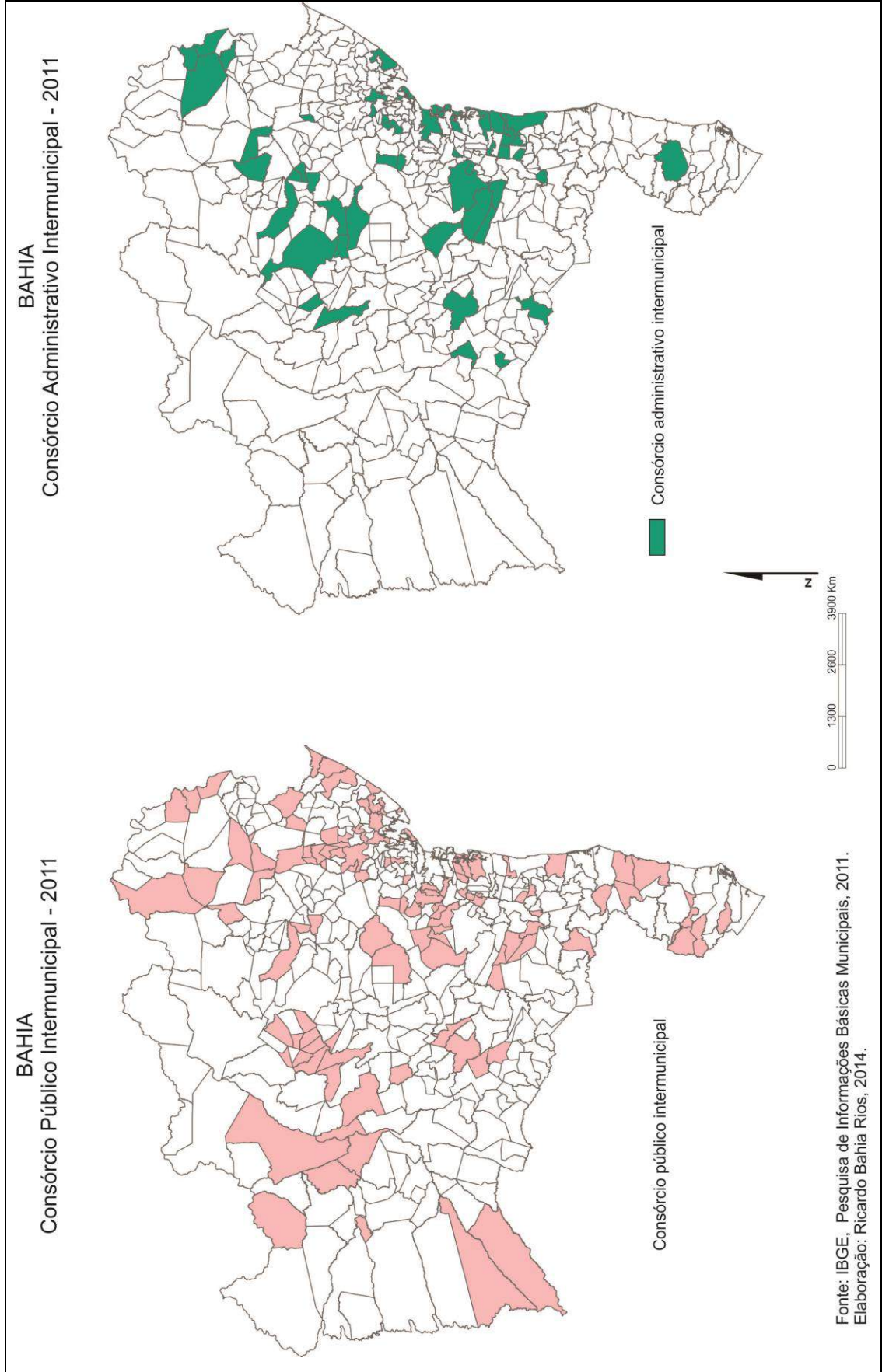
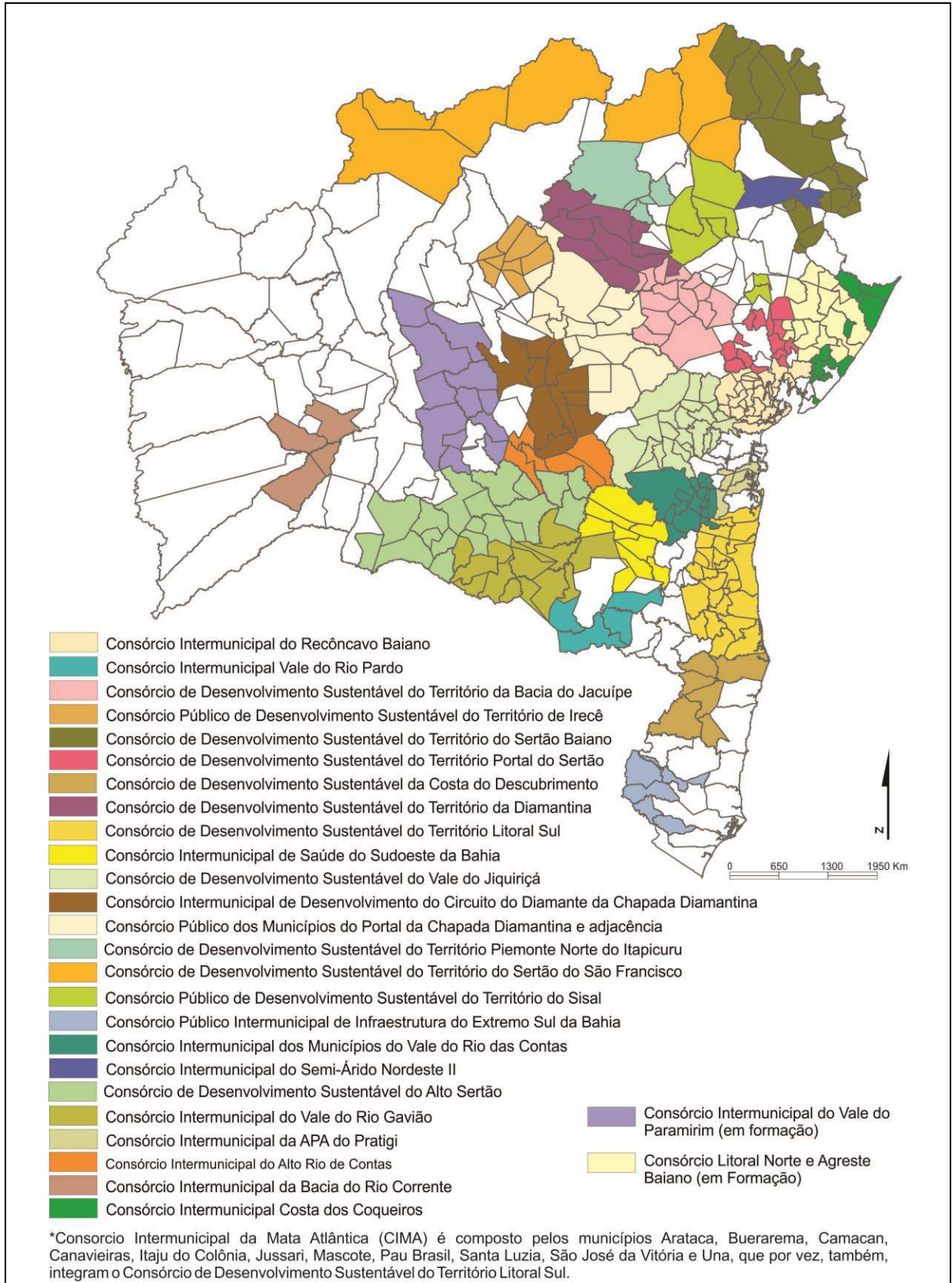


Figura 11 – Bahia: Municípios com consórcio público e administrativo intermunicipal, MUNIC – 2011



Fonte: IBGE. Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 2011.
Elaboração: Ricardo Bahia Rios, 2014.

Figura 12 – Bahia: Consórcios Públicos Intermunicipais existentes na Bahia, SEPLAN – 2014



Fonte: Secretaria do Planejamento da Bahia/Diretoria de Planejamento Territorial, 2013.
 Elaboração: Ricardo Bahia Rios, 2014.

No condizente à adesão dos municípios ao formato dos consórcios, observa-se que alguns participam concomitantemente de consórcios públicos e administrativos (Santa Brígida, Pedro Alexandre, Cansanção, Jacobina, Ibititá, Barrocas, Várzea da Roça, Barra do Mendes, Santo Amaro, Itatim, Cruz das Almas, Salinas das Margaridas, Milagres, Vera Cruz, Livramento do Brumado, Ituberá, Uruçuca, Almadina). Outra especificidade refere-se à participação de alguns municípios em mais de um consórcio, como é o caso de 44 municípios que buscam estar envolvidos em 2 CPIMs. Com exemplo o CIMA: observa que todos os municípios, também, estão inclusos no Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Território Litoral Sul (CDSTLS); e que os municípios do Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Território da Diamantina (CDSTD) fazem parte do COPACHAD – exceto Capim Grosso e Umburanas (Quadro 19).

Através da União dos Municípios da Bahia (UPB), torna-se perceptível o interesse das prefeituras em consolidar o avanço da prática de consorciamento, visto que a UPB vem regulamente se reunindo com a SEDUR, SEPLAN e a SESAB no intuito de incentivar o processo de implantação de CPIMs, como instrumento da superação das dificuldades locais/regionais. Na visão da UPB os CPIMs são uma forma de encorajar e capacitar o ente municipal ao desafio de atuarem de forma cooperada, afim de equacionarem questões comuns a uma região. Como o caso dos aterros sanitários, que são muito onerosos tanto em terno da construção quando na manutenção da estrutura, para um município de pequeno porte. Assim, por intermédio dos consórcios as prefeituras envolvidas seriam beneficiadas na capacitação de recursos para a construção e manutenção.

Para a UPB é necessário que haja uma intensificação dos estímulos aos municípios baianos para que esses possam trabalhar de forma consorciada. Segundo a presidente da UPB (prefeita Maria Quitéria de Cardeal da Silva) é preciso ampliar a consultoria de orientação para os municípios – algo que já vem sendo realizado pela SEPLAN.

Na realidade o Estado vem avançando no investimento/estímulo nas práticas de políticas voltadas para o desenvolvimento territorial, principalmente atuando no eixo de ampliação da participação social no processo de construção dos consórcios, que resultaria num forte instrumento de direcionamento das ações do Estado na execução às demandas territoriais.

Quadro 19 – Bahia: Municípios com participação em mais de um consórcio, SEPLAN – 2013

Municípios	Consórcios
Ibirapitanga	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Consórcio Intermunicipal dos Municípios do Vale do Rio das Contas (CIMURC); ▪ Consórcio Intermunicipal da APA do Pratigi (CIAPRA).
Bom Jesus da Serra, Caetanos e Mirante	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Consórcio Intermunicipal do vale do Rio Gavião (CIVALERG); ▪ Consórcio Intermunicipal de Saúde do Sudoeste da Bahia (CISS).
Livramento de Nossa Senhora de Brumado	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Consórcio Intermunicipal do Alto Rio de Contas (CIARC); ▪ CDS do Alto Sertão.
Dom Basílio e Morporá	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Consórcio Intermunicipal do Vale do Paramirim (CIVARPA); ▪ CDS do Alto Sertão.
Arataca	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Território Litoral Sul (CDSTLS); ▪ Consorcio Intermunicipal da Mata Atlântica (Cima).
São Miguel da Mata, Santa Terezinha e Amargosa.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Vale do Jequiriçá (CDSVJ); ▪ Consórcio Intermunicipal do Recôncavo Baiano (CIRB).
Andaraí	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Consórcio Público dos Municípios do Portal da Chapada Diamantina e adjacência (COPCHAD); ▪ Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Circuito do Diamante da Chapada Diamantina-CIDCD-Chapada Forte.
Itatim	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Consórcio Público dos Municípios do Portal da Chapada Diamantina e adjacência (COPCHAD); ▪ Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Território Litoral Sul (CDSTLS);
Jandaíra, Rio Real, Conde e Cardeal da Silva	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Litoral Norte e Agreste Baiano (em formação); ▪ Consórcio Intermunicipal Costa dos Coqueiros (CICC).
Arataca, Buerarema, Camacam, Itaju da Colônia, São José da Vitória, Una, Pau Brasil, Santa Luzia e São José da Vitória.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Consorcio Intermunicipal da Mata Atlântica (CIMA); ▪ Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Território Litoral Sul (CDSTLS).
São Sebastião do Passé	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Consórcio Intermunicipal do Recôncavo Baiano (CIRB); ▪ Consórcio Intermunicipal Costa dos Coqueiros (CICC).
Banzaê, Cipó, Fátima, Ribeira do Amparo e Ribeira do Pombal	<ul style="list-style-type: none"> ▪ CDS do Sertão Baiano; ▪ Consórcio Intermunicipal do Semi-Árido Nordeste II (CISNII).
Macajuba	<ul style="list-style-type: none"> ▪ CDS Bacia do Jacuípe; ▪ Consórcio Público dos Municípios do Portal da Chapada Diamantina e adjacência (COPCHAD).
Nova Redenção	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Circuito do Diamante da Chapada Diamantina-CIDCD-Chapada Forte (CIDCD); ▪ Consórcio Público dos Municípios do Portal da Chapada Diamantina e adjacência (COPCHAD).
Caem, Jacobina, Miguel Calmon, Mirangaba, Ourolândia, Saúde, Utinga e Várzea Nova	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Território da Diamantina (CDTD); ▪ Consórcio Público dos Municípios do Portal da Chapada Diamantina e adjacência (COPCHAD).
laçu	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Vale do Jequiriçá (CDSVJ); ▪ Consórcio Público dos Municípios do Portal da Chapada Diamantina e adjacência (COPCHAD).

Fonte: Secretaria do Planejamento da Bahia/Diretoria de Planejamento Territorial, 2013.

De maneira, concreta o território baiano já sente algumas materializações dessas forças, principalmente na área da gestão de resíduos sólidos, aonde vem sendo implantada uma política de substituição dos antigos aterros sanitários, por sistema ecologicamente viável (apoio de recursos Federal e Estadual) que devem ser gerenciados pelo mecanismo de cooperação intermunicipal, além é claro o da área de saúde, a exemplo o atendimento regionalizado dos serviços como o Samu. Na visão da SESAB, para o setor de saúde é muito mais racional a viabilização de verba para os consórcios do que atuando de forma isolada.

Então, é evidente que o Estado por meio da articulação por parte de algumas Secretarias vem desempenhando um papel de centralidade na condução na formação dos CPIMs, pois ao longo da pesquisa constatamos a participação efetiva do Estado na implantação desses arranjos cooperativos, principalmente através dos incentivos pontuais e/ou articulados da SEPLAN, Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDUR), Secretaria do Meio Ambiente (SEMA), Secretaria de Desenvolvimento e Integração Regional (SEDIR), Casa Civil e da Secretaria de relação institucionais (SERIN). Todas elas encontram-se desenvolvendo o estímulo à formação/consolidação das Agendas dos consórcios intermunicipais, através do repasse de recursos, da realização de projetos institucionais ou no apoio técnico às prefeituras.

Entretanto, o Estado da Bahia vem desenvolvendo uma série de políticas de incentivo à formação de novas agendas de consórcios intermunicipais, observa-se que ação vertical parte, de certa forma, como resposta aos anseios da própria escala municipal, que também, vem demonstrando contundente interesse na construção e manutenção dos CPIMs. Assim, podemos concluir que além da intensão do Estado de ampliar o cenário da gestão cooperada ao nível da administração local – principalmente na escala microrregional –, existe, também, por parte dos municípios o real interesse em participar desse arranjo territorial.

5 CARTOGRAFIA DOS MUNICÍPIOS DO VALE DO JIQUIRIÇÁ, BAHIA

De fato, o problema não está somente entre o pesquisador e o poder, mas entre o pesquisador, o poder e aqueles que vivem no espaço ao qual se refere a pesquisa, isto é, os homens e as mulheres que são, como se diz, "objetos" de estudo. A geografia deve estar bem consciente de que, analisando espaços, ela fornece ao poder informações que permitem agir sobre os homens que vivem nesses espaços (LACOSTE, 1988, p.171).

Compreender a lógica e a dinâmica dos municípios na escala microrregional significa imergir num mar de complexidade geográfica caracterizada pelas intensas especificidades políticas, econômicas, sociais, culturais e naturais que assinalam o extenso cenário das heterogeneidades municipais. Pois, é no município e nas relações intermunicipais que os acontecimentos se procedem de maneira mais próxima dos cidadãos; onde as peculiaridades são reveladas sem a generalização das escalas estaduais, nacional e global. Assim, o fenômeno é mais incisivo/proeminente aos olhos do pesquisador e menos diluído em meio ao quadro mais amplo das demais escalas, que muitas vezes escamoteiam uma realidade mais fragilizada.

A perspectiva do estudo microrregional exige do investigador um olhar mais atento e minucioso sobre a realidade que lhe é apresentada. É nesse nível de análise que as complexidades espaciais são reveladas com maior intensidade, é nele que ocorrem os desafios e as possibilidades do exercício de mudanças e construção de uma vida cívica participativa. Por vez, ao analisar o conjunto dos pequenos municípios que formam o Vale do Jiquiriçá/BA, não podemos nos esquecer de trazer para a análise o jogo entre as escalas, pois do mesmo modo que as escalas estaduais, nacional e global influenciam na dinâmica local, a recíproca inversa também se constitui numa realidade eminentemente presente nas relações constituídas nos municípios e intermunicipais.

Tudo isto, de certa forma, implica em pesquisar, investigar e decifrar as especificidades do local numa perspectiva interescalar. Nesse âmbito, buscamos analisar a dinâmica do Vale do Jiquiriçá como ponto de interlocução entre o local e os outros níveis escalares. Para tal, recorreremos à cartografia como instrumento de

análise e representação do espaço geográfico, a fim de obter uma espacialização das (ir)regularidades do padrão microrregional.

Metodologicamente, recorreremos à construção de um banco de dados que nos revelasse o contexto geográfico do Vale como forma de compreensão da realidade estudada. Assim, selecionamos alguns indicativos econômicos, populacionais e sociais que nos permitissem visualizar as principais matizes que caracterizam o Vale do Jiquiriçá (população, estrutura fundiária, economia, dados financeiros, gasto da administração municipal).

Para entendimento dos gastos municipais, recorreremos aos relatórios anuais de prestação de contas dos municípios (2013) disponibilizados pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCM/BA). Após as análises das prestações de contas, compreendemos as fragilidades gerenciais das prefeituras. Dessa forma, nesse capítulo, objetivamos construir uma análise das dinâmicas municipais que envolvem o Território do Vale do Jiquiriçá, de modo a conhecer detalhadamente as particularidades microrregionais desse Território.

O perfil dos municípios que compõem o Vale do Jiquiriçá/Ba é bastante homogêneo em termos populacionais, econômicos e sociais. Comparados aos demais municípios baianos, identifica-se uma configuração geográfica típica (respeitando as devidas proporções com os principais municípios que concentram boa parte dos recursos financeiros e populacionais, como destacam Silva e Silva (2003 e 2008) ao analisar os desequilíbrios e desigualdades regionais baianas).

De maneira sintética, definimos, inicialmente, o Vale como sendo um território composto por municípios de pequeno porte demográfico, com alta concentração fundiária, baixa arrecadação municipal e extremamente dependentes de repasses de recursos estaduais e federais. Eles almejam, na articulação participativa entre as prefeituras, um avanço na forma de gestão e equilíbrio dos recursos técnicos e financeiros. Sobre essas características, detalharemos melhor nos tópicos a seguir.

5.1 O PROCESSO DE OCUPAÇÃO E FORMAÇÃO DO VALE DO JIQUIRIÇÁ/BA: NOTAS SOBRE A ESTRUTURAÇÃO DO TERRITÓRIO

Situado numa faixa de contato entre o Recôncavo e a região semiárida baiana e com fortes traços de identificação com a bacia hidrográfica do rio Jiquiriçá, os 20 municípios que compõem o território do Vale possuem um diversificado quadro físico-natural caracterizado pela variedade climática (úmido a semiárido) e fitogeográfica (Floresta ombrófila à Caatinga) (Figura 13). Características essas que influenciaram, de certa forma, no processo de ocupação e formação territorial.

Figura 13 – Vale do Jiquiriçá/Bahia: Quadro Físico natural (da esquerda para direita domínio do clima úmido e semiárido)



Fonte: Ricardo Bahia Rios, 2014. Pesquisa de campo.

Os fatos histórico-geográficos que interagiram na alternância de ciclos virtuosos com outros de inércias, constituem-se nas marcas que se mantêm enraizadas no espaço. De certa forma, os processos de formação e ocupação do Vale do Jiquiriçá encontram-se perfeitamente encaixados com a dinâmica regional do Recôncavo baiano. Assim, podemos inferir que o Vale representa um subsistema periférico das expansões das atividades econômicas presentes no território baiano e mais especificamente no Recôncavo e em Salvador.

É no bojo dos avanços das atividades econômicas que nortearam o estado da Bahia entre os séculos XVIII e XX, que o território do Jiquiriçá esboça a sua gênese de formação social e territorial. Processos que imputaram rugosidades perceptíveis nos dias atuais. É sob a égide da periferia do sistema capitalista-mundo que o quadro geo-histórico configura-se, estabelecendo marcas da heterogeneidade e da inércia espacial sobre os municípios.

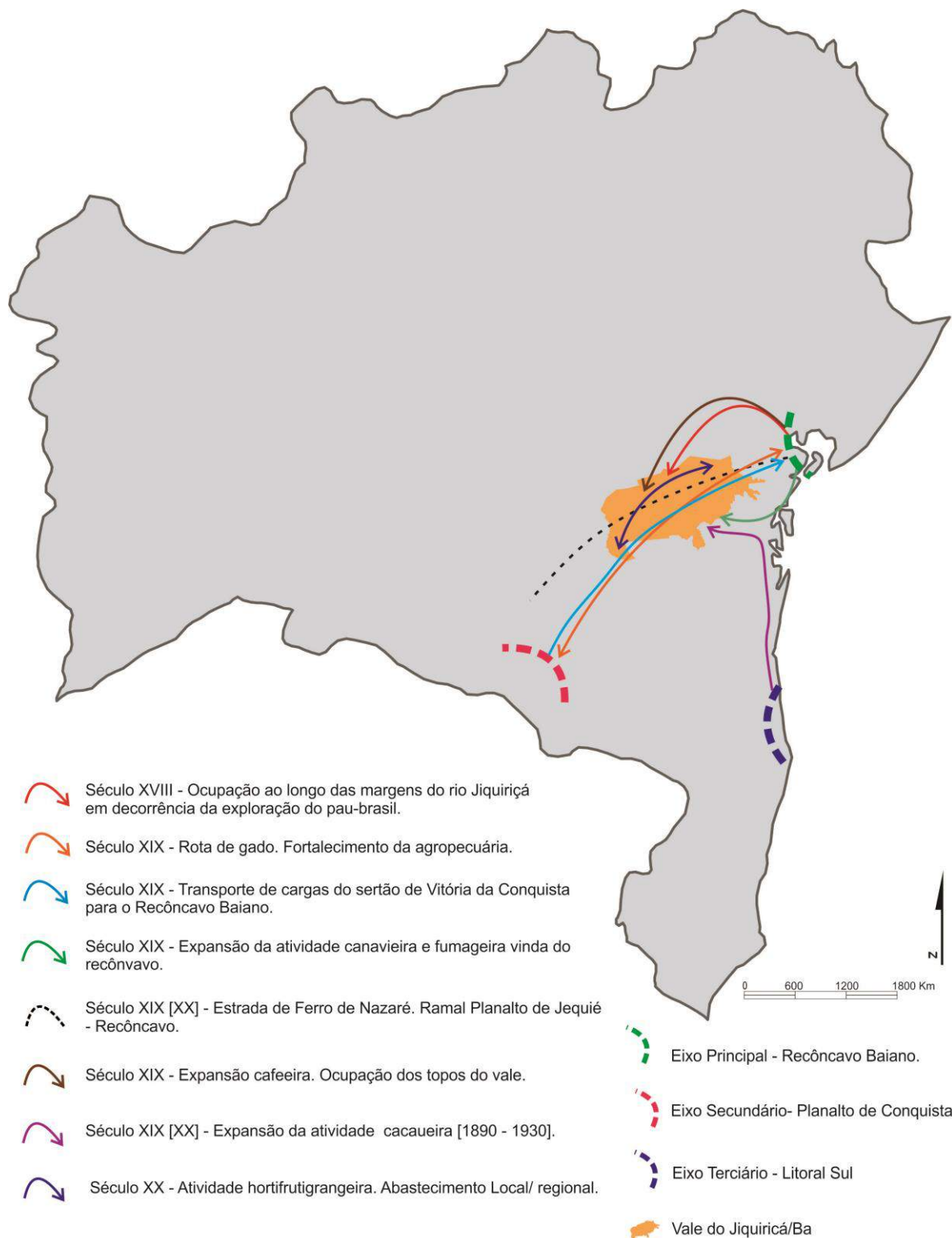
A ocupação do Vale ocorreu principalmente por dois fatores: a) expansão das atividades agropastoris/agroexportadoras (cana-de-açúcar, fumo e mais tarde cacau); e b) por representar uma importante rota interna de movimentação de gado e mercadorias entre os sertões baianos e o Recôncavo/Salvador. O que conseqüentemente nos leva a identificar três eixos estruturantes no processo de conformação do Vale: 1) Eixo Principal – Recôncavo baiano; 2) Eixo Secundário – Planalto de Conquista; e 3) Eixo Secundário – região cacauzeira.

É sob a lógica do modelo agroexportador com extrema interligação com o Recôncavo que irão ocorrer os principais episódios de ocupação e formação da identidade regional no Vale (Figura 14). Embora esses eixos sejam estruturantes na constituição político-territorial do Vale, cabe ressaltar que o pioneirismo da ocupação ocorre ainda no século XVIII, ao longo das margens do rio Jiquiriçá, fruto da navegação e ocupação decorrentes da exploração do pau-brasil, especiaria que se encontrava em grandes quantidades ao longo do baixo curso desse rio. Contribuindo assim para os primeiros avanços e nucleações urbanas ao longo do leito do rio.

A ocupação do Vale irá seguir as margens do Jiquiriçá, processo que será intensificado em virtude das movimentações sazonais das tropas de gados e comerciantes que se utilizavam do rio e de seus afluentes para adentrar ao interior do estado, assim estabelecendo a implantação/manutenção de entrepostos comerciais que mais tarde se tornariam vilas, povoados e cidades. Esse fluxo comercial fortaleceu principalmente o intercâmbio entre o Vale e o Planalto de Conquista/Jequié (eixo secundário). Também representou um importante arco de conexão Sertão-Recôncavo-Salvador, responsável por boa parte do crescimento demográfico e econômico do Vale.

Sobre o avanço desse arco, observa-se que o seu fortalecimento encontrava-se intrincado com o desenvolvimento do Recôncavo/Salvador. Assim, ao passo que o Recôncavo e a cidade de Salvador ampliavam as demandas por produtos alimentícios e/ou na medida em que prosperava a economia do Recôncavo, conseqüentemente ampliava a circulação das riquezas no Vale.

Figura 14 – Principais fluxos de ocupação territorial do Vale do Jiquiriçá/BA – Séc. XVIII – XX



Fonte: IBGE, 2014.

Elaboração: Ricardo Bahia Rios, 2014.

No processo em que o eixo principal (Recôncavo) incrementava suas relações de troca com o sistema-mundo mercantilista e intensificava o uso da terra, surgia a necessidade da expansão de algumas atividades agropastoris do Recôncavo tradicional para outras regiões próximas. O fato era que as oligarquias regionais ligadas às atividades canavieiras vislumbravam a necessidade de expandir suas ações para áreas até então não ocupadas pelas lavouras da cana-de-açúcar e fumo, a fim de expandir suas atividades e auferir mais lucros.

Naturalmente, o Vale se tornou o corredor dessa expansão, basicamente por causa das semelhanças edafoclimáticas das áreas úmidas do baixo curso do rio Jiquiriçá. Nesse sentido, o complexo econômico do Recôncavo seguirá em direção ao Vale e lá encontrará condições tanto naturais quanto populacionais para a manutenção e exploração de suas tradicionais lavouras.

É no eixo principal que grande parte dos fluxos de ocupação do Vale irá ocorrer, basicamente, impulsionada pela circulação de mercadorias oriundas dos “sertões baianos” e pela opulência da economia canavieira e fumageira que encontrara um fértil terreno no Jiquiriçá para a dilatação de seus lucros.

A expansão do sistema urbano colonial influenciou diretamente a ocupação do Vale do Jiquiriçá, tornando-o uma importante hinterlândia do Recôncavo. Assim, verificava-se que as culturas canavieira e fumageira do Recôncavo – pautadas na monocultura e no latifúndio –, seguiram na direção do denominado Recôncavo Sul³¹. Sobre esse vetor, Santos (1963) sintetiza que “algumas culturas tradicionais do Recôncavo ali se instalaram em pequena escala, a mandioca e a cana-de-açúcar. O fumo, a mais antiga dessas Lavouras, é mais intensamente cultivado” (SANTOS, 1963, p. 8).

Em síntese, as regiões mais úmidas iam sendo ocupadas pelo cultivo da cana-de-açúcar e do fumo, muito mais voltados para o abastecimento do mercado interno do que realmente para a exportação. Boa parte dos canaviais era voltada para a produção de rapadura e aguardente, que atendiam à demanda regional. Já no alto curso do rio onde predominava o clima semiárido, observa-se o desenvolvimento da agricultura (farinha, milho, arroz e feijão) e da pecuária. Ambas

³¹ Amargosa, Brejões, Elísio Medrado, Jiquiriçá, Lage, Milagres, Mutuípe, São Miguel das Matas e Ubaíra são municípios do Recôncavo Sul que estão inseridos no Território do Vale do Jiquiriçá.

voltadas para o abastecimento da área “core baiana” (Salvador e o Recôncavo baiano).

Outra atividade que se destacou na região foi a cafeicultura. Introduzida no Vale nas partes das cumeeiras dos topos do Vale. “O café sombreado veio de Maragogipe e espalhou-se, largamente, pelas encostas Íngremes” (SANTOS, 1963, p. 8). O cultivo do café foi o grande responsável pela inserção do Vale do Jiquiriçá no sistema agroexportador baiano.

Embora estando na periferia da produção de café do Brasil, o cultivo dessa espécie trouxe significativas transformações ao espaço regional, de acordo com Lins (2008, p.72) o café “torna-se, em curto espaço de tempo, o produto base da economia da região”, e assim permaneceu até a crise de 1929. Acontecimento que afetou diretamente a produção e as bases da cafeicultura do Vale do Jiquiriçá.

Com a crise da lavoura cafeeira e a decadência/extinção da estrada de ferro, o Vale perde grande significância política e econômica no cenário baiano, resultando no que Santos (1963) denominou de “ilha de inércia”, período vindouro ao curto apogeu econômico e político que marcou o final do século XIX e o início do século XX.

Já final do século XIX, o Vale experimenta a incursão de mais uma atividade agrícola, agora a próspera lavoura cacaueteira, oriunda do Baixo Sul da Bahia, instala-se na região principalmente nos municípios de Lage, Mutuípe, Jiquiriçá e Ubaíra. Essa nova lavoura irá imprimir novas relações na produção agrícola da região e intensificar ainda mais a concentração latifundiária. Assim, como a cana-de-açúcar e o fumo, a introdução da cacauicultura são resultantes da expansão das áreas centrais para outra periférica.

Com a decadência da cafeicultura na década de 1930, as lavouras de cacau assumirão papel de relevo no comando da economia do Vale, principalmente em virtude da ótima adaptação da cultura e pelo fato de que grande parte da lavoura não foi atingida pela praga da Vassoura de Bruxa, que dizimou milhares de hectares de área plantada no eixo Ilhéus – Itabuna.

A cacauicultura, embora significativa na região, não se mostrou capaz de se estabelecer como pilar de sustentação da economia local, assim como foi o café nos tempos áureos. Essa assertiva pode ser explicada quando tomamos por base o

modelo de ocupação da cacauicultura, pois o cacau não se desenvolveu nos moldes *stricto sensu* de uma lavoura agroexportadora como era no seu local de origem. No Vale do Jiquiriçá, o plantio ocorreu basicamente em médias propriedades rurais ligadas aos pequenos produtores rurais que adviriam da expropriação das grandes lavouras cacauíferas do Baixo Sul da Bahia.

O desenvolvimento do plantio dos hortifrutigranjeiros juntamente com a pecuária bovina de corte na porção do semiárido do Jiquiriçá, de certa forma, foi o grande responsável pela solidificação dos movimentos internos de ocupação, além de atender ao consumo interno e externo desses produtos. Essas atividades atraíram uma grande mão-de-obra e movimentou significativamente a economia local, principalmente nos momentos de crise das lavouras de café e cacau.

As bases de ocupação e formação do território do Vale do Jiquiriçá gravitaram em função dos ciclos econômicos que movimentaram a economia baiana entre o século XVIII ao XX. Esses ciclos deram sustentação à base da economia periférica do Jiquiriçá, ou seja, os municípios se formaram e se estruturaram em volta da expansão e do fortalecimento de uma área “core” que lhe garantiu lastro econômico e político para a formação de uma elite local.

Em suma, o Vale do Jiquiriçá foi colocado como ponto de intercessão entre uma área “core”, que concentrava a riqueza e as decisões políticas do Estado, e o outro mundo, que voltava sua base de produção para atender às necessidades de abastecimento dessa área “core”. Assim, por conseguinte, formou-se no Vale uma zona periférica baiana relacionada à expansão dos complexos agroexportadores, predominantes no estado entre os séculos XVIII e XX.

Assim, podemos sublinhar que o Vale do Jiquiriçá apoiou-se em três eixos de penetração, sendo eles:

- a) Eixo principal. Apoiou-se no Vale do Jiquiriçá como plataforma e extensão da diversificação da sua produção. Estruturando o Vale para o atendimento dos anseios das oligarquias tradicionais do Recôncavo baiano, a fim de consolidar uma retroárea de atendimentos às necessidades do centro baiano.
- b) Eixo secundário. Tinha no Vale, principalmente na extensão oeste, o ponto de avanço das atividades de pecuária e de agricultura para abastecimento regional.

Utilizava-se das margens dos rios para os deslocamentos das tropas de gados e drogas do sertão para atingir o seu principal mercado consumidor: o Recôncavo.

c) Eixo terciário. Em virtude da ótima adaptação da lavoura de cacau ao clima subúmido e sombreado, vislumbrou-se na região a possibilidade de avanço da atividade cacauzeira. Impulsionado pela migração dos pequenos produtores rurais da região de Ilhéus-Itabuna, que em sua maioria foram expropriados do baixo sul baiano pela ação dos “coronéis do cacau”.

Por fim, destacamos esses eixos como sendo os grandes responsáveis pelos traços geográficos, que fundaram o processo de produção do espaço geográfico do Vale, e que de certa maneira nos fornecem elementos para conhecer e explicar a dinâmica atual dos municípios que compõem esse recorte espacial.

5.2 CARTOGRAFIA DO PERFIL SOCIOECONÔMICO DO VALE DO JIQUIRIÇÁ, BAHIA

É na égide do desenvolvimento das atividades econômicas do estado da Bahia e em especial na do Recôncavo baiano que se desenha a identidade geográfica do Vale do Jiquiriçá. Pautada na concentração fundiária, na consolidação das políticas oligárquicas e na conservação de uma mão-de-obra barata para a manutenção e reprodução do capital agrário (ampliação da renda da terra a partir dos baixos custos da mão-de-obra – quase sempre não assalariada), que o território irá se estruturar e conservar fortes rugosidades socioespaciais presentes até os dias atuais.

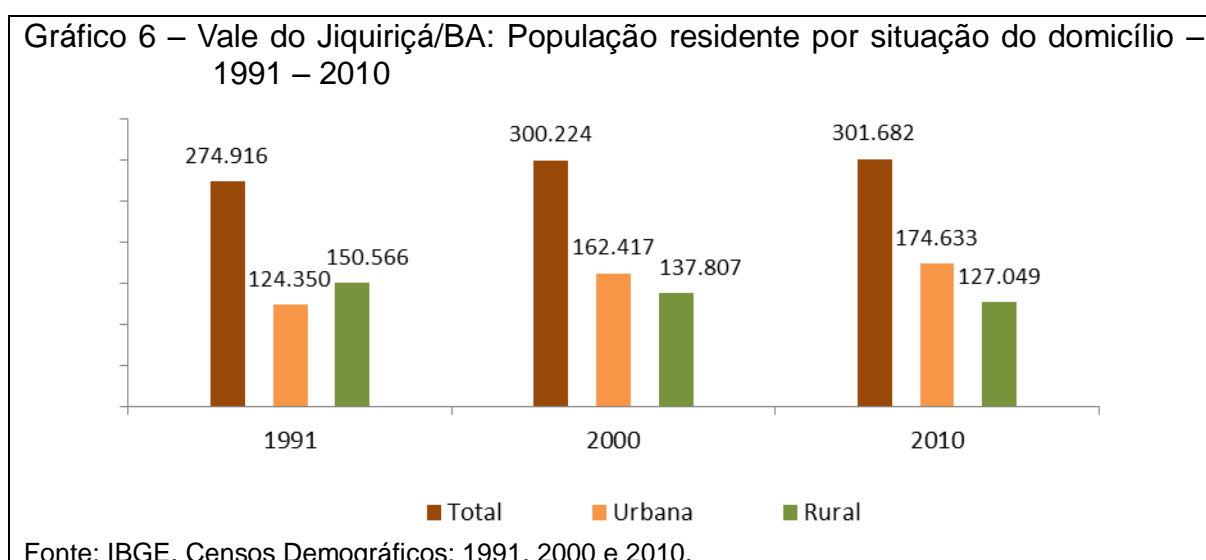
Todavia, após análise do contexto histórico que legou características ao Território, pretende-se nessa seção analisar as características atuais do Vale do Jiquiriçá, a fim de compreender a dinâmica municipal como ponto de partida para a explicação e o entendimento das novas estruturas institucionais (no nosso caso o Consórcio Público Intermunicipal).

Por vez, identificando as características territoriais que essas novas estruturas institucionais irão encontrar para o funcionamento e consolidação da territorialização das novas formas de relação e gestão do território, ressaltamos duas questões que

fundamentaram as análises: 1) Qual o cenário que encontramos para analisar e compreender a inserção e as ações de implantação e consolidação dos CPIMs no contexto microrregional, a partir do ponto social e político? 2) Será que esse cenário é propício a inovações de gestão do território?

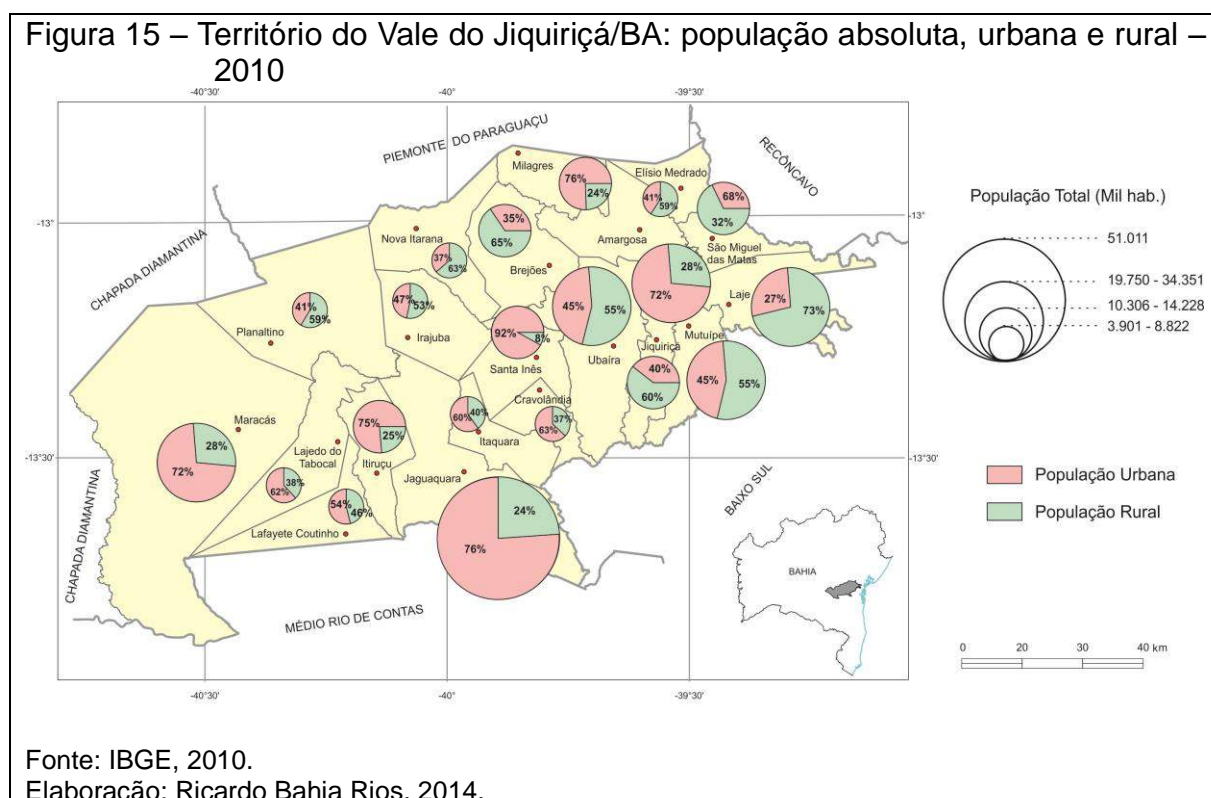
5.2.1 Características populacionais

O Vale do Jiquiriçá vem passando pelo processo de transformação de sua estrutura demográfica. Nas últimas décadas, vem ocorrendo uma mudança no perfil dessa população, deixando de ser predominantemente rural e se tornando cada vez mais urbana (Gráfico 6). O deslocamento do contingente populacional em direção aos núcleos urbanos segue uma tendência comprovada quando analisamos o grau de urbanização do território que passou de 45,2% em 1991 para 57,9% em 2010. O aumento do grau de urbanização vem acompanhando o padrão registrado pelo estado da Bahia, que possui uma taxa de urbanização de 72,1% (Censo 2010). Característica similar à nacional, que vem anotando, a cada censo, um aumento significativo da população urbana e um decréscimo da rural.



O censo 2010 revela que o Vale do Jiquiriçá possui uma população de 301.682 habitantes. Esse montante representa 2% da população baiana (15.126.371hab.). Participação inferior (0,29%) quando comparada com o censo de 2000. Dos 301.682 mil habitantes, 57,9% residem na zona urbana e 42,1% na zona rural.

De fato, predominam os pequenos municípios, a exemplo de Lafayette Coutinho, que possui uma população de 3.901 habitantes e Cravolândia, com 5.041 habitantes. Sendo que dos 20 municípios apenas 06 municípios possuem uma população superior ou próxima a 20 mil hab. (Jaguaquara com 51.011 hab.; Amargosa com 34.351 hab.; Maracás com 24.613 hab.; Laje com 22.201 hab.; Mutuípe com 21.449 hab.; e Ubaíra 19.750 hab.). Esses municípios concentram 57,5% da população do Vale (Figura 15).



Quando analisada a taxa de crescimento (2000/2010), verifica-se que sete municípios registraram taxas negativas sendo eles: Brejões (-0,7%), Itaquara (-0,2%), Itiruçu (-0,7%), Lafayette Coutinho (-0,5%), Maracás (-2,5%), Milagres (-1,6%), Santa Inês (-0,6%) e Ubaíra (-0,7%). Destacando que Amargosa registrou uma taxa de crescimento nula para o período de 2000/2010. E que apenas Jaguaquara (0,9%), Laje (1,3%) e Mutuípe (0,5%) apresentaram taxas positivas de crescimento demográfico.

Esses números devem-se à falta de ofertas de emprego e às reduzidas vagas nas escolas e universidades, fatores que influenciam na migração da população para outras áreas do Estado mais dinâmicas como: Salvador, Vitória da Conquista e

Jequié; o que caracteriza o Vale do Jiquiriçá como uma região de expulsão demográfica que vem sendo agravada pelos altos índices de concentração fundiária e elevadas taxas de desempregos.

Embora no contexto microrregional, a população urbana (57,9%) seja superior à rural, constatamos que em metade dos 20 municípios a população rural é superior à urbana (Irajuba, Nova Itarana, Elísio Medrado, Planaltino, São Miguel das Matas, Jiquiriçá, Brejões, Ubaíra, Mutuípe e Iaje (Figura 15)). E mesmo os municípios com alta taxa de urbanização têm uma concentração de boa parte de suas atividades econômicas e mão-de-obra correlacionadas direta/indiretamente com o setor agrícola/pecuária.

5.2.2 Características econômicas e sociais

Em virtude do processo de urbanização evidenciado nas últimas décadas, o produto interno do Vale do Jiquiriçá vem se concentrando basicamente no setor terciário, todavia a atividade agropecuária ainda representa uma importante atividade econômica, visto que considerável parte da população reside na zona rural (42,1%). O fato do território possuir uma população urbana superior à rural na realidade não significa que o mesmo detém nas cidades fontes relevantes de geração de renda, pois verifica-se nos municípios a proliferação de pequenos comércios, muitos deles informais e com baixa geração de emprego. No contexto geral, a administração pública municipal é a grande empregadora e a responsável pela atração de uma série de trabalhadores para as cidades, com isso movimentando uma incipiente economia urbana, seja pela geração direta ou/e indireta de renda.

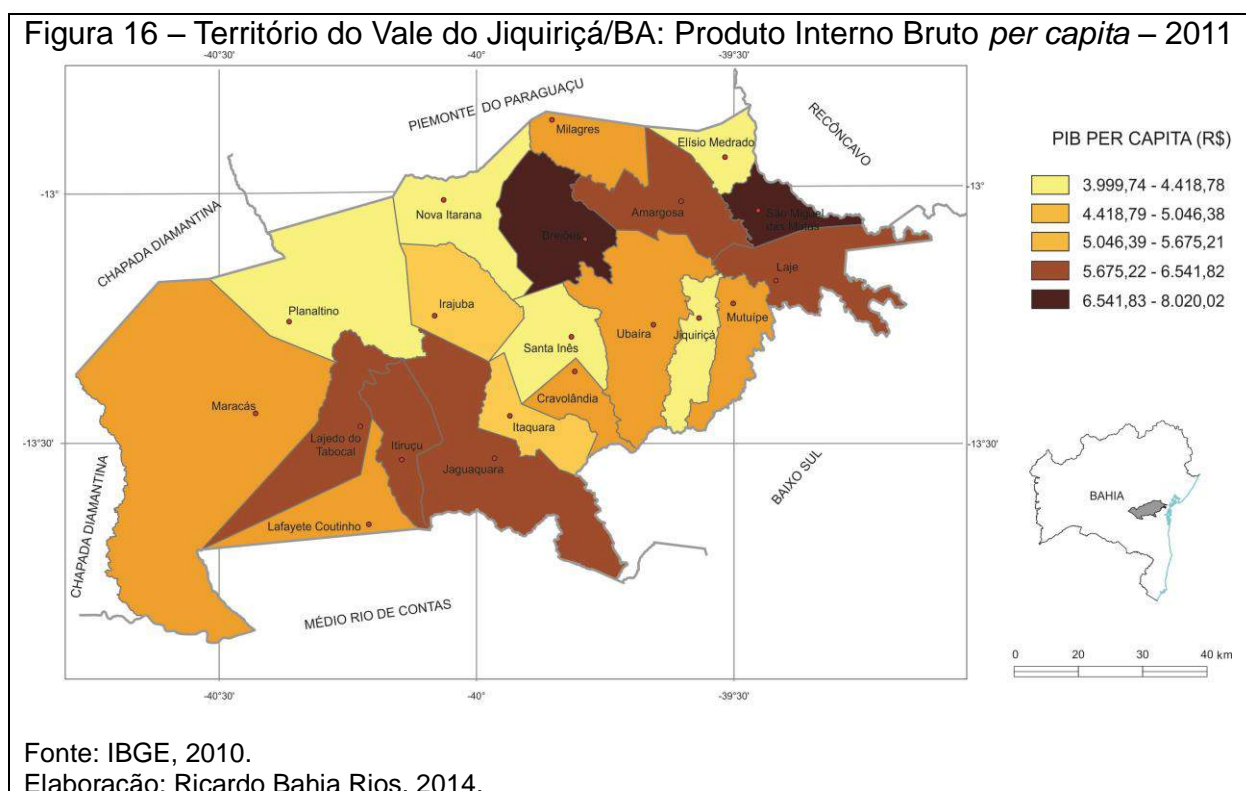
O setor primário representa a segunda fonte de produção de riqueza, empregando cerca de 70% da população economicamente ativa (IBGE, 2010). Todavia, esse segmento é caracterizado pela baixa produtividade e consequentemente assinalado pela incipiente lucratividade. Com exceção de Maracás, que atualmente vem incrementando a receita municipal em virtude da exploração do Vanádio³², os demais municípios têm nas transferências de recurso

³² No ano de 2014 foi inaugurada na cidade de Maracás a primeira mineradora de vanádio das Américas, a Vanádio de Maracás S/A, empresa do grupo canadense *Largo Resources* que tem a capacidade de explorar até nove mil toneladas por ano do minério. O

intergovernamentais a principal fonte geradora de renda, aqui incluímos além do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e das Transferências Estaduais (ICMS, IPVA e ITD) outras formas de transferências diretas como o programa Bolsa Família e o Fundo de Previdência Rural.

A participação do setor industrial é praticamente incipiente no Vale do Jiquiriçá. Há pequenas fabriquetas relacionadas à produção de pequenas confecções, material de limpeza e alimentos.

Essas características irão refletir diretamente na participação do PIB *per capita* da microrregião, que possui uma média inferior ao PIB *per capita* baiano, que em 2011 foi de R\$ 11.340 (equivalendo a 53% do brasileiro). Para o ano de 2011, somente dois municípios (São Miguel das Matas e Brejões) apresentaram o PIB *per capita* próximo da média baiana (Figura 16).



O PIB *per capita* é reflexo do lento dinamismo econômico vivenciado pelos municípios, principalmente nas últimas décadas, em virtude da queda da

pentóxido de vanádio é utilizado na composição de uma liga especial de aço, voltada para as indústrias de óleo/gás, materiais cirúrgicos, turbinas eólicas e ferrovias de alta velocidade. A produção é exportada para mercados da Europa, Estados Unidos, Coréia do Sul e Japão.

arrecadação agrícola e pela falta de incentivos no desenvolvimento de outras atividades produtivas. Além do que o setor agropecuário que há quatro décadas comandava a base da economia local perdeu significativa importância em decorrência das sérias crises que afetaram as lavouras comerciais. O reflexo do declínio das atividades agropecuárias e a significativa redução da população rural no período de 1991-2010 irão impulsionar a participação do PIB *per capita* relacionado ao serviço/comércio, que se destacará nas últimas décadas em virtude do aumento da população urbana e conseqüentemente das atividades que giram em torno das cidades.

O reflexo do baixo PIB *per capita* é facilmente perceptível quando comparamos a média dos rendimentos mensais por classe. O rendimento *per capita* por domicílio não atinge a média de um salário mínimo. Sendo que esses valores são bem inferiores nos domicílios rurais – não ultrapassando R\$ 334,00. Já nos domicílios urbanos, há uma leve melhora, porém apenas 5 municípios (Amargosa, Mutuípe, Milagres, Itiruçu e Planaltino) obtiveram uma média *per capita* próxima de meio salário mínimo (Figura 17, 18 e 19).

Figura 17 – Território do Vale do Jiquiriçá/BA: Rendimento médio mensal per capita dos domicílios particulares permanentes – 2010

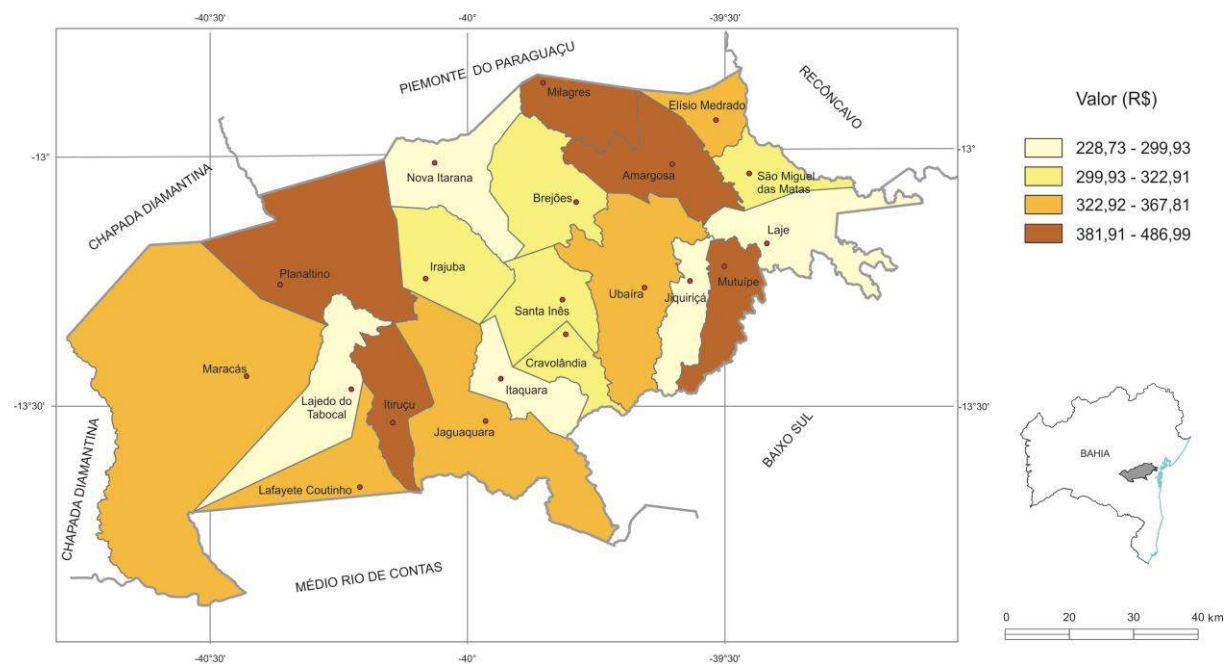
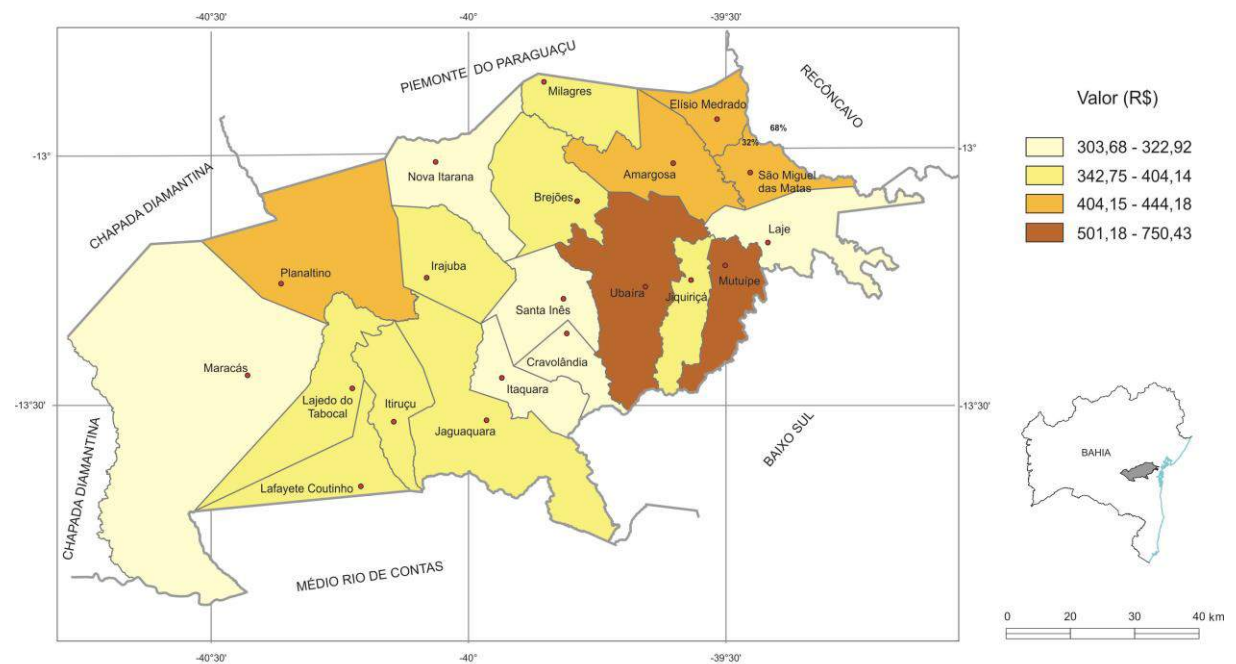
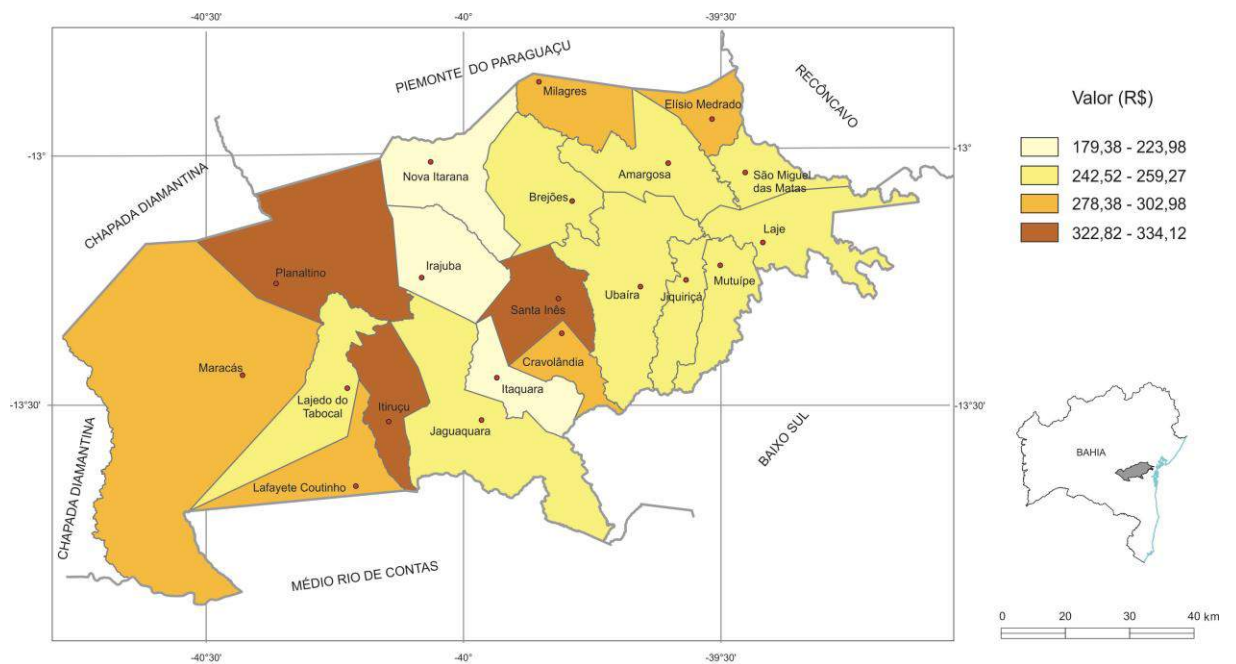


Figura 18 – Território do Vale do Jiquiriçá/BA: Rendimento médio mensal *per capita* dos domicílios particulares permanentes (Urbana) – 2010



Fonte: IBGE, 2010.
Elaboração: Ricardo Bahia Rios, 2014.

Figura 19 – Território do Vale do Jiquiriçá/BA: Rendimento médio mensal *per capita* dos domicílios particulares permanentes (Rural) – 2010



Fonte: IBGE, 2010.
Elaboração: Ricardo Bahia Rios, 2014.

Os maiores rendimentos auferidos no meio urbano devem-se aos impactos relacionados à folha de pagamento do funcionalismo público municipal que, como dito anteriormente, é o principal empregador, seguido do serviço/comércio e da agropecuária (SEI, 2011).

Esse cenário revela o grau de fragilidade econômica em que se encontra boa parte da população, pois a renda média dos domicílios não atinge o teto do salário mínimo³³, fato que coloca grande parte dos domicílios na situação de vulnerabilidade social³⁴ e de extrema dependência dos programas federais de transferência de renda.

No ano de 2013, a Bahia foi o segundo estado que mais recebeu transferência do Programa Bolsa Família, totalizando R\$ 3.257.581.269,00, enquanto o Vale recebeu o total de R\$ 86.262.082,00, o equivalente a 2,65% de tudo que foi repassado para a Bahia (Figura 20). Dessa forma, ao analisar a inserção do programa Bolsa Família no Vale do Jiquiriçá, observa-se a importância desse programa para as famílias e, por conseguinte, para os municípios. Os impactos do programa sobre o conjunto da economia municipal são bastante significativos, pois essa transferência gera um forte impulso na economia, nessa lógica observa-se que quanto menor o contingente populacional maior é a dependência financeira.

De certa forma, também, as prefeituras são dependentes do Programa Bolsa Família, pois a quantidade transferida é superior, em todos os municípios, à própria receita municipal. E, na maioria das vezes, os valores repassados chegam a ser mais elevados do que a prefeitura investe no setor da saúde, com exceção de Cravolândia, Elísio Medrado e Lafayette Coutinho (mesmo assim a diferença não atinge 2%).

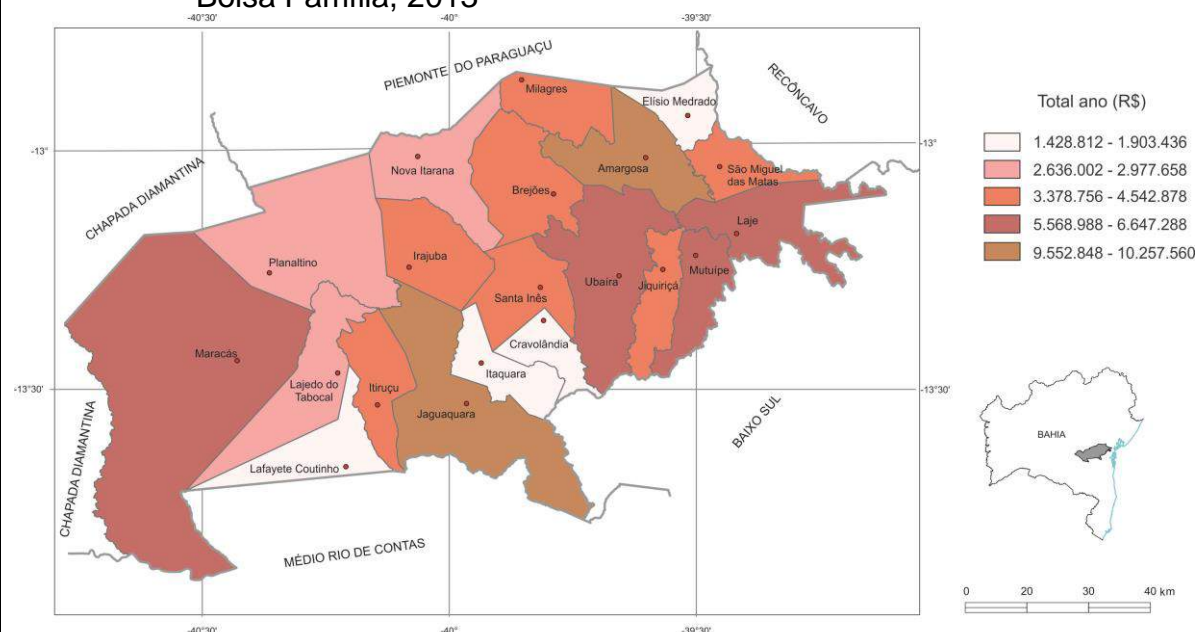
No total são 48.890 famílias beneficiadas pelo Programa Bolsa Família, que no total inseriu R\$ 86.262.082 na economia do Vale. Em termos *per capita*, atinge o valor de R\$ 285,94, ou seja, superior à renda média *per capita* dos domicílios rurais.

³³ O salário mínimo brasileiro em 2014 era de R\$ 724,00 (setecentos e vinte e quatro reais).

³⁴ Segundo a SEI “O rendimento médio da população da Bahia aumentou 21% em termos reais entre 2006 e 2011, passando de R\$ 729 para R\$ 881 no período. Na zona urbana, a renda média cresceu de R\$ 872 para R\$ 1.006, e na zona rural passou de R\$ 405 para R\$ 407 entre 2006 e 2011. O rendimento médio das pessoas no meio urbano apresentou um aumento real de 15,5% entre 2006 e 2011. Já o rendimento médio real no meio rural apresentou variação de 20,2%”. Disponível em: http://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1309:renda-media-do-baiiano-aumenta-e-extrema-pobreza-diminui-no-estado&catid=1:latest-news&Itemid=243. Acesso em: 20 Jan. 2014.

Sobre essa participação Olalde *et al* (2010, p. 11) apontam que na zona rural do Vale do Jiquiriçá os programas de assistência social “constituem importantes complementos aos baixos níveis de rendimento monetário da atividade agrícola, e também geram significativos impactos multiplicadores, através da demanda adicional induzida para bens e serviços no mercado local”.

Figura 20 – Território Vale do Jiquiriçá/BA: Transferência de renda diretamente às famílias em condições de pobreza e extrema pobreza – Programa Bolsa Família, 2013



Fonte: BRASIL/Portal da Transparência, 2014.

Disponível

<http://www.portaltransparencia.gov.br/PortalTransparenciaPesquisaAcaoMunicipio.asp?> Acesso em: 27 abr. 2014.

Elaboração: Ricardo Bahia Rios, 2014.

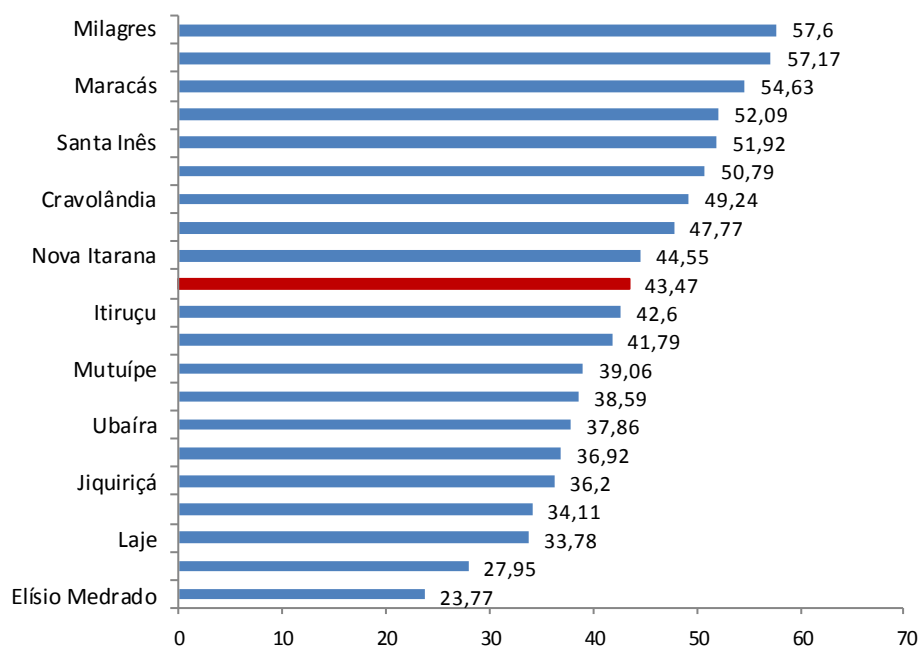
Assim, o mapa da pobreza, elaborado pelo IBGE no ano de 2003, constata um elevado e preocupante quadro de incidência da pobreza no Vale. Sendo que 09 (nove) municípios apresentaram indicativo superior à média da Bahia (43,47%). Esse índice é maior justamente nos municípios que estão inseridos nas faixas mais inferiores de rendimento *per capita* (Gráfico 7).

Nessa direção, o Índice FIRJAN³⁵ de Desenvolvimento Municipal (IFDM), revela uma homogeneidade no padrão de desenvolvimento municipal, apontando

³⁵ Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal – é um estudo do Sistema FIRJAN que acompanha anualmente o desenvolvimento socioeconômico de todos os mais de 5 mil municípios brasileiros em três áreas de atuação: Emprego & renda, Educação e Saúde. Criado em 2008, ele é feito, exclusivamente, com base em estatísticas públicas oficiais, disponibilizadas pelos ministérios do Trabalho, Educação e Saúde. Fonte: <http://www.firjan.com.br/ifdm/>. Acesso em 5 out. 2015.

para uma classificação regular de desenvolvimento, com exceção de Lajedo do Tabocal (0,3761) e Santa Inês (0,3675) que se caracterizam pelo baixo índice. Sendo que Lafaiete Coutinho (0,6209) registrou o melhor índice em comparação aos demais municípios do Vale³⁶. Todavia, ao contrastar o IFDM dos municípios do Vale com o de Salvador (0,7215), verifica-se o tamanho da disparidade e o grau de carência regional do Vale do Jiquiriçá (Figura 21).

Gráfico 7 – Vale do Jiquiriçá/BA: Incidência da Pobreza (%) – 2003

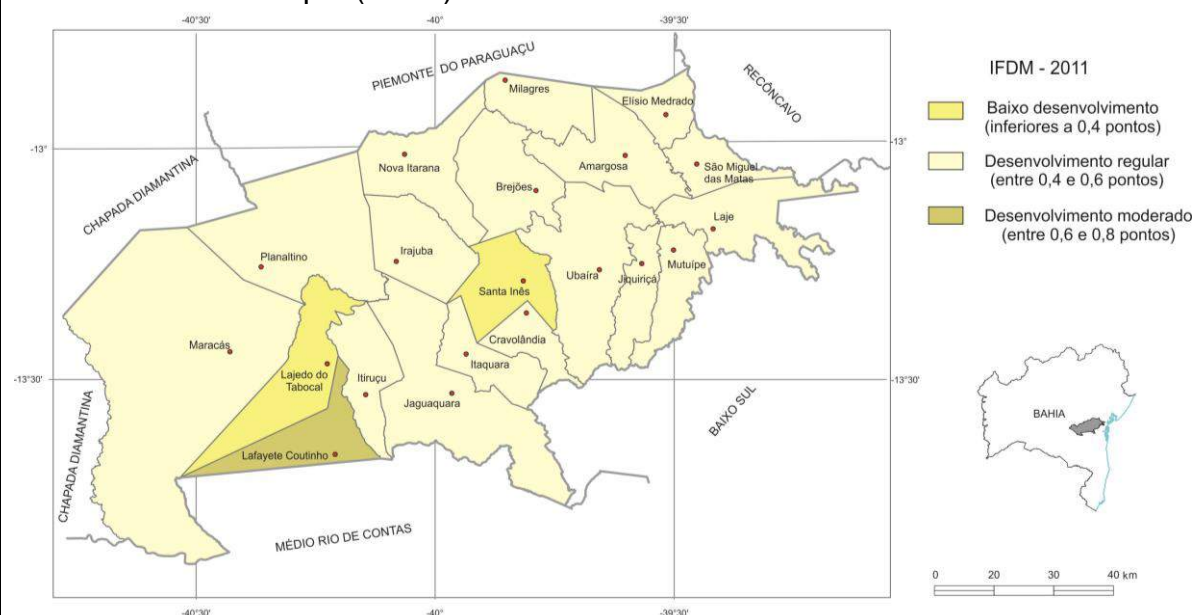


Fonte: IBGE, 2014. Mapa de pobreza e desigualdade. Disponível em: <http://cod.ibge.gov.br/4HT>. Acesso em: 05 nov. 2014.

Por vez, os baixos indicadores de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), reforçam a situação de baixo dinamismo, na questão do desenvolvimento (Tabela 6). Assim, caracterizamos o Vale do Jiquiriçá como sendo uma região que possui, na sua atual estrutura uma rarefação em termos sociais e econômicos, aspectos que são refletidos drasticamente sobre a população, que enfrenta uma série de questões (desemprego, baixa remuneração, altas taxas de subemprego, violência relativa, ambientais, saúde pública e moradia) que afetam diretamente na qualidade de vida.

³⁶ Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal – 2011: Santa Inês (0,3675), Lajedo do Tabocal (0,3761), Jiquiriçá (0,4092), Milagres (0,4138), Nova Itarana (0,4141), Irajuba (0,4222), Jaguaquara (0,4397), Itaquara (0,4426), Itiruçu (0,4494), Maracás (0,4512), Cravolândia (0,4603), São Miguel das Matas (0,4895), Planaltino (0,4907), Ubaíra (0,4932), Elísio Medrado (0,5072), Brejões (0,5095), Laje (0,5520), Mutuípe (0,5752), Amargosa (0,5945), Lafaiete Coutinho (0,6209).

Figura 21 – Território do Vale do Jiquiriçá/BA: Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM) – 2011



Nota: Nenhum município do Vale do Jiquiriçá apresentou índice de Alto desenvolvimento - superiores a 0,8 pontos. Em termos de comparação o município de Salvador registrou o IFDM de 0,7215

Fonte: FIRJAN, 2014. Disponível em: <http://www.firjan.org.br/ifdm/>. Acesso em: 20 jun. 2015.

Elaboração: Ricardo Bahia Rios, 2014.

Tabela 6 – Vale do Jiquiriçá/BA: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) – 2000 e 2010

Municípios	IDH 2010	Ranking IDHM 2010	IDH 2000	Ranking IDHM 2000
Amargosa	0,625	3.587	0,487	3.398
Brejões	0,597	4.215	0,437	4.150
Cravolândia	0,599	4.167	0,442	4.064
Elísio Medrado	0,623	3.631	0,472	3.609
Irajuba	0,576	4.718	0,378	5.074
Itaquara	0,553	5.157	0,393	4.859
Itiruçu	0,600	4.144	0,464	3.714
Jaguaquara	0,580	4.638	0,439	4.121
Jiquiriçá	0,553	5.157	0,426	4.337
Lafaiete Coutinho	0,599	4.167	0,395	4.824
Laje	0,586	4.495	0,431	4.258
Lajedo do Tabocal	0,584	4.550	0,400	4.762
Maracás	0,607	3.984	0,412	4.582
Milagres	0,622	3.653	0,476	3.553
Mutuípe	0,601	4.123	0,458	3.812
Nova Itarana	0,524	5.439	0,351	5.316
Planaltino	0,572	4.802	0,363	5.226
Santa Inês	0,574	4.764	0,512	3.079
São Miguel das Matas	0,593	4.309	0,435	4.184
Ubaíra	0,582	4.590	0,421	4.429

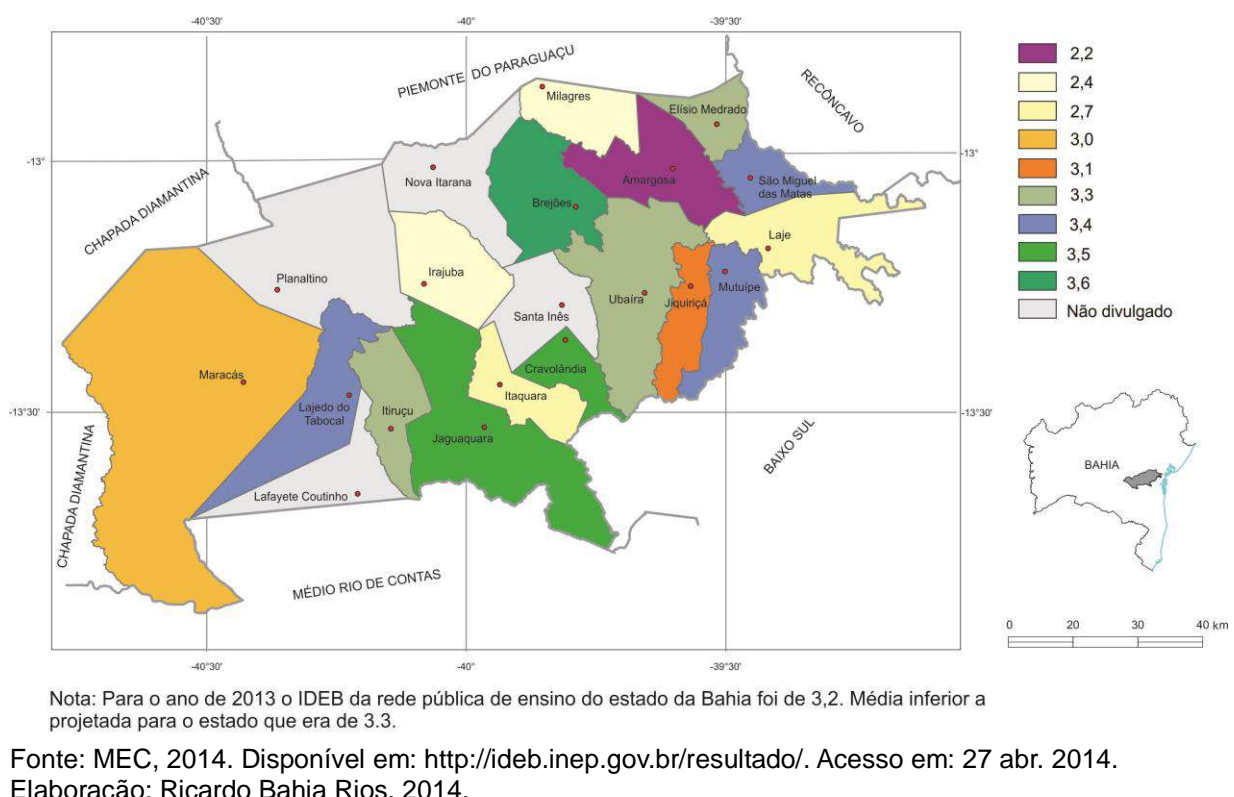
Fonte: PNUD Brasil. Disponível em: <http://www.pnud.org.br>. Acesso em: 20 jun. 2015.

Elaboração: Ricardo Bahia Rios, 2014.

5.2.3 Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), 2013

Uma das soluções apontadas pelos especialistas para a superação dessas fragilidades sociais é justamente o investimento na área da educação que seja capaz de promover melhorias na qualidade do ensino e, por sua vez, possibilitar a superação dos grandes contrastes sociais. Entretanto, ao analisar o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) para as séries finais do ensino fundamental, nota-se que, dos 20 municípios, apenas 09 municípios atingiram notas iguais ou superiores à média do estado da Bahia que foi de 3,2 para o ano de 2013³⁷ (Elísio Medrado, Itiruçu, Ubaíra, Lajedo do Tabocal, Mutuípe, São Miguel das Matas, Cravolândia, Jaguaquara, Brejões e Lafayette Coutinho). Sendo que apenas Jaguaquara e Cravolândia atingiram ou superaram a meta projetada pelo Ministério da Educação (MEC) (Figura 22).

Figura 22 – Território do Vale do Jiquiriçá/BA: Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) – 2013. Rede de ensino municipal – Séries finais do ensino fundamental



³⁷ No ano de 2013 a rede pública de ensino do estado da Bahia atingiu o IDEB de 3,2. O resultado abaixo da meta projetada pelo MEC, que era de 3,4. A média nacional do IDEB para as séries finais foi de 4,2.

O pior IDEB foi o registrado pelo município de Amargosa, que obteve a nota de 2,2. Índice abaixo da meta projetada pelo MEC, que era de 3,4. Esse resultado é preocupante, pois atinge o segundo município em número de matrícula no ensino fundamental da rede municipal (3.827 estudantes matriculados) (IBGE, 2013).

Algumas ações vêm sendo implementadas no Território a fim de efetivar a melhora nos índices educacionais. Uma delas foi a criação do Fórum dos Secretários de Educação dos Municípios do Vale do Jiquiriçá (EDUCAVALE), que tem como objetivo debater a questão da educação, assim como desenvolver ações articuladas e colaborativas entre as prefeituras em prol da mitigação das dificuldades educacionais enfrentadas pelas municipalidades.

Segundo as Secretarias de Educação de Amargosa e Brejões, o EDUCAVALE tem como princípio a institucionalização das ações colaborativas e horizontais, promovendo entre os seus participantes a troca de experiências na implementação de políticas educacionais para todos os municípios, tais como: a) organização dos sistemas municipais de ensino; b) monitoramento do Plano de Ações Articuladas (PAR); c) organização e formação para conselheiros municipais; d) elaboração e implementação de Planos de Carreira; e) discussões sobre Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial (EJA), Educação do Campo, Gestão participativa.

Assim, o Fórum serve para a realização de trocas das experiências que cada prefeitura vem desenvolvendo e para a prática/ação de uma política educacional articulada. Como exemplo de suas ações, verifica-se a realização de Seminários Temáticos e Semana Pedagógica em conjunto. Prática que objetiva uma integração da rede de ensino e a redução dos custos operacionais, assim como o fortalecimento de políticas articuladas voltadas para a educação.

Outra ação mitigadora vem ocorrendo através da inserção recente de Campus Universitários e de Institutos Federais de Educação. A implantação dessas instituições federais de ensino corresponde a um ponto de fortalecimento da rede de ensino do Vale do Jiquiriçá, que visa à superação e a inclusão do ensino gratuito e de qualidade. Em virtude do baixo índice econômico, o território não atrai grandes instituições de ensino básico e superior. Assim, a rede federal de ensino vem suprir uma demanda reprimida e ampliar as possibilidades da oferta do ensino público de qualidade.

Em relação à rede federal de ensino, atualmente o Vale do Jiquiriçá dispõe de uma Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB) com um campus localizado no município de Amargosa e o Instituto Federal Baiano localizado no município de Santa Inês. Ambas as instituições atendem à demanda da sociedade em relação ao ensino superior, inclusive focando a formação de professores. O IFBAIANO, também, oferta cursos do ensino médio integrados à área da agropecuária.

Na UFRB encontra-se o Centro de Formação de Professores, que concentra cursos voltados para a formação docente (Pedagogia, Matemática, Filosofia, Educação do Campo, Educação Física etc). Já o IFBAIANO possui três cursos superiores, sendo dois deles de licenciatura (Geografia e Biologia) além do bacharelado em Zootecnia.

Porém, os reflexos na formação de professores para trabalhar no Vale ainda não foram sentidos diretamente na educação básica. Para alguns entrevistados, falta, para grande parte dos municípios, um maior comprometimento com a educação municipal. O reflexo disso são os baixos Índices de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) obtidos no ano de 2013.

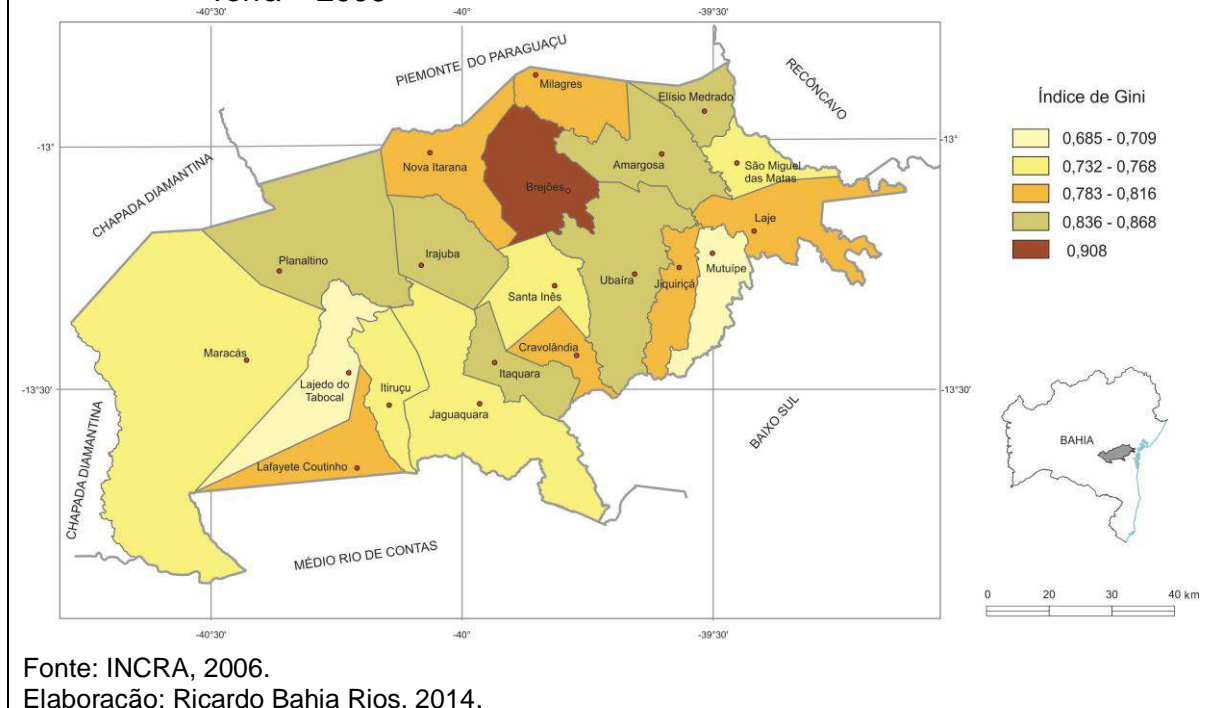
5.2.4 Características da estrutura fundiária

Em relação à estrutura fundiária do Vale do Jiquiriçá, identificamos uma forte concentração de terras, o que dificulta o acesso e conseqüentemente a apropriação da renda por parte dos pequenos e médios produtores rurais. No Vale do Jiquiriçá, o índice de Gini varia entre 0,685 e 0,908, o que constata um contexto de forte a extrema concentração fundiária (Figura 23).

A concentração fundiária ainda é agravada em virtude dos limites territoriais municipais, que se caracterizam por serem municípios de pequena extensão com forte presença de latifúndios. Fato que reduz a oferta de terra e potencializa a espoliação da mesma. De acordo com o Censo Agropecuário de 2006, a atividade agropecuária é dominada pela presença dos grandes latifúndios, que ocupam uma área de 772.171,69 hectares, distribuídos entre 3.376 estabelecimentos rurais. Enquanto que os minifúndios (ligados à agricultura familiar) representam 22.418 estabelecimentos, alocados numa área de 333.378,75 hectares. Ou seja, a

agricultura familiar ocupa 30% da área plantada enquanto a agricultura comercial 70%. Todavia, a produção oriunda dos minifúndios contribuiu com 51% do valor bruto da produção agropecuária no Vale do Jiquiriçá (IBGE, 2006).

Figura 23 – Território do Vale do Jiquiriçá/BA: Estrutura fundiária/Concentração da Terra – 2006



Já o processo de modernização agrícola não atingiu intensamente o Vale do Jiquiriçá. Mesmo nos grandes latifúndios, a produção ainda é muito dependente dos métodos tradicionais e com incipiente presença do grande capital agropecuário. Em síntese, observam-se a manutenção da estrutura fundiária e o conservadorismo como práticas do desenvolvimento das atividades agropecuárias.

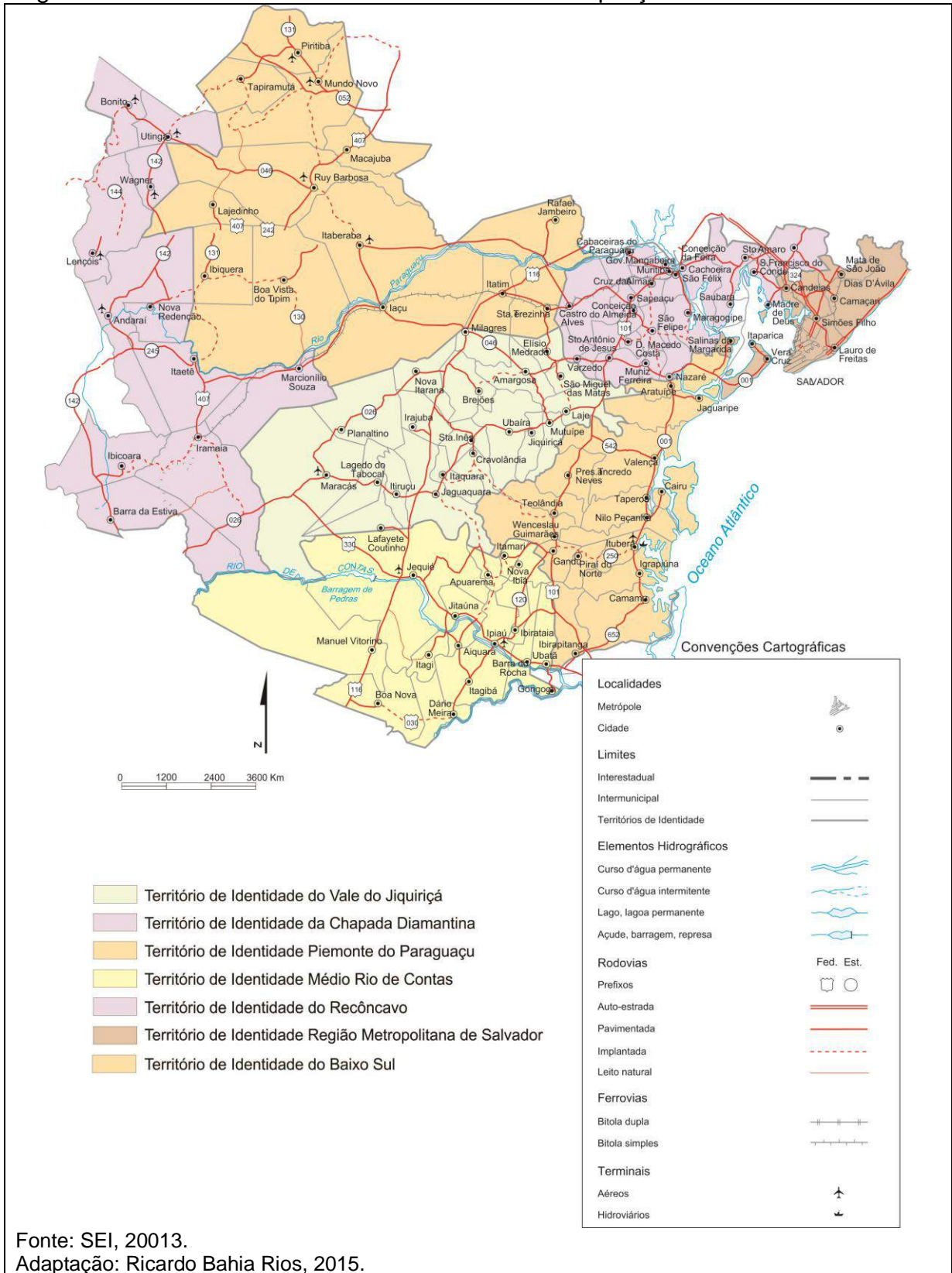
O número expressivo de estabelecimentos ligados à agricultura familiar é o que mantém ativa boa parte da produção para o atendimento regional, porém oferta baixos rendimentos aos seus produtores, como observado na Figura 19.

Nessa direção, destacamos como polos de produção os municípios de Jaguaquara, Itiruçu e Brejões, com destaque para agricultura comercial do café, além de representarem importantes pólos hortícolas; enquanto o município de Amargosa, que outrora fora o principal centro econômico produtor de café e importante ponto logístico de distribuição da produção (SANTOS, 1963), atualmente vem estruturando suas bases econômicas, principalmente, através da reorganização

da oferta de serviços e na pecuária. Todavia, vem sofrendo nas últimas décadas com o florescimento de novos subcentros regionais como Jaguaquara e Maracas.

Logisticamente o Vale do Jiquiriçá, atualmente, encontra-se polarizado pelas suas extremidades, mais especificamente pelos municípios de Santo Antônio de Jesus, que polariza a porção próxima da BR – 101 e por Jequié que atrai os municípios adjacentes à BR – 116 (Figura 24). Essa característica constitui-se num reflexo do baixo dinamismo econômico e num alerta para o desenvolvimento de ações conjuntas pró-desenvolvimento econômico e social do Vale do Jiquiriçá.

Figura 24 – Acessibilidade ao Território do Vale do Jiquiriçá/BA – 2013



5.3 PERFIL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO TERRITÓRIO DO VALE DO JIQUIRIÇÁ: RECEITA, FUNDO DE PARTICIPAÇÃO E OBRIGAÇÕES CONSTITUCIONAIS

O Município como unidade político-administrativa possui uma série de atribuições e responsabilidades legais/fiscais que devem ser realizadas em consonância com a premissa básica da boa administração dos recursos públicos e preservando-se nos princípios constitucionais da: (i) impessoalidade; (ii) moralidade; (iii) transparência; e (iiii) eficiência. Por sua vez, cabe ao gestor público promover ações voltadas para o atendimento das necessidades da população, de acordo com as bases legais que regulamentam o funcionamento da administração pública dos Entes federados.

Um dos instrumentos de controle da administração pública é a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – conhecida com Lei de responsabilidade fiscal (LRF)³⁸. A partir da LRF fica instituído o maior controle e ordenamento da dívida ativa dos Entes federados, conferindo uma maior transparência e uma maior responsabilidade na gestão das contas fiscais públicas (União, Estados, Municípios e Distrito Federal). Por vez, ordenando a gestão/administração das finanças do setor público, a partir de ações planejadas e transparentes, a fim de prevenir e corrigir possíveis pontos de riscos e de desequilíbrios das receitas e despesas das contas. Assim o objetivo central da LRF é o de:

Prevenir os déficits nas contas públicas, manter sob controle o nível de endividamento público, impedindo que os gestores assumam obrigações e encargos sem a correspondente fonte de receita ou a redução da despesa, e impõe a imediata correção dos desvios na conduta fiscal, com a finalidade de assegurar o equilíbrio das finanças públicas (GERIGK, 2008, p42).

A LRF impôs limites aos gastos desordenados e não planejados da administração pública, assim evitando o endividamento das prefeituras e conseqüentemente estabelecendo o ordenamento entre o que é arrecadado e o que é gasto, ou seja, normatizou e intensificou o controle da dívida pública. Desta forma, podemos considerar que com a LRF “[...] foi deflagrado o processo para combater o

³⁸ A LRF se aplica a todos os Entes da federação, todavia nesse tópico iremos focar na questão dos municípios como centro da análise.

crônico desequilíbrio fiscal da administração pública brasileira, tanto em nível federal, estadual, como municipal; por meio de um rígido controle do endividamento público [...]” (MATIAS-PEREIRA, 2006, p. 305).

De modo geral as questões econômico-financeiras dos municípios brasileiros podem ser descritas como delicadas, pois nas últimas décadas a má gestão dos recursos públicos associada à falta de mecanismos legais mais eficazes, teve como consequência o avanço dos desequilíbrios orçamentários. Diante do exposto, houve a necessidade de criar métodos de controle das finanças públicas e de fortalecimento das ferramentas aplicadas ao planejamento gerencial, “estabelecendo metas, objetivos e resultados a serem atingidos pelos administradores públicos, principalmente, no âmbito dos municípios de pequeno porte” (GERIGK, 2008, p.18). Todavia, a LRF é instituída com o objetivo de sanar e equacionar a mazela da má administração pública.

No caso dos municípios brasileiros, a LFR possibilitou uma melhora na gerência dos recursos, limitando o gasto a patamares aceitáveis, primando pelo equilíbrio das contas públicas, porém com vistas ao atendimento ótimo das demandas da sociedade. Processo que deve ocorrer sem o endividamento das prefeituras. Assim a gestão financeira deve consistir em obter e gerir os recursos indispensáveis ao atendimento da sociedade, porém em observância às responsabilidades fiscais.

É notório que, com a CF/88, os municípios passaram a ter uma série de responsabilidades/atribuições, e que, em muitos casos, encontram entraves econômicos e gerenciais que impossibilitassem o equacionamento satisfatório de tais questões, sem recorrer ao endividamento. Outra questão na oferta dos serviços públicos é que muitos deles acabam aumentando os gastos para além da capacidade financeira dos municípios, principalmente quando nos referimos aos gastos com pessoal da administração pública.

Já com a LRF, os prefeitos têm a obrigação de controlar o endividamento ao longo do seu mandato, evitando que o seu sucessor encontre uma prefeitura desestruturada economicamente. Desequilíbrio comum na passagem de uma gestão para outra, principalmente quando a oposição ganhava a eleição.

Todavia, com o maior controle das contas públicas e a limitação da arrecadação dos municípios, fica posto um dos desafios desses Entes: o de prover a oferta de serviços dentro do teto financeiro e gerencial da administração. Desafio esse muito tênue, principalmente para os municípios de pequeno porte detentores de escassos recursos financeiros e técnicos, que encontram dificuldades de manter o atendimento às necessidades da população, fato que explicita a real dependência das transferências advindas do Governo Federal e Estadual para a manutenção da vida municipal.

É incontestável que, num país como o Brasil, de dimensões continentais, e em especial o estado da Bahia, o grau de dependência das unidades locais em relação às transferências intergovenamentais constitui-se num aporte de suma importância para a gestão do município, de modo a garantir a busca e o equilíbrio das contas desses Entes federados.

Essa tendência é confirmada no estado da Bahia e mais especificamente no Vale do Jiquiriçá, onde predomina um conjunto de municipalidades com baixa capacidade de arrecadação própria e detentores de visíveis fragilidades econômicas, fato que dificulta a oferta e a manutenção de serviços mais eficazes para a população.

A grande questão para esses municípios é aplicar as observâncias da LFR as suas atribuições e responsabilidades preconizadas na Constituição Federal de 1988 (CF/88). De modo a equalizar suas receitas em meio aos gastos e à demanda da sociedade, principalmente frente às heterogeneidades que vão desde o tamanho populacional à renda. Assim, as transferências intergovernamentais cumprem o papel de manutenção do *status* da vida pública municipal.

5.3.1 Arrecadação e transferências de recursos no Vale do Jiquiriçá/Bahia

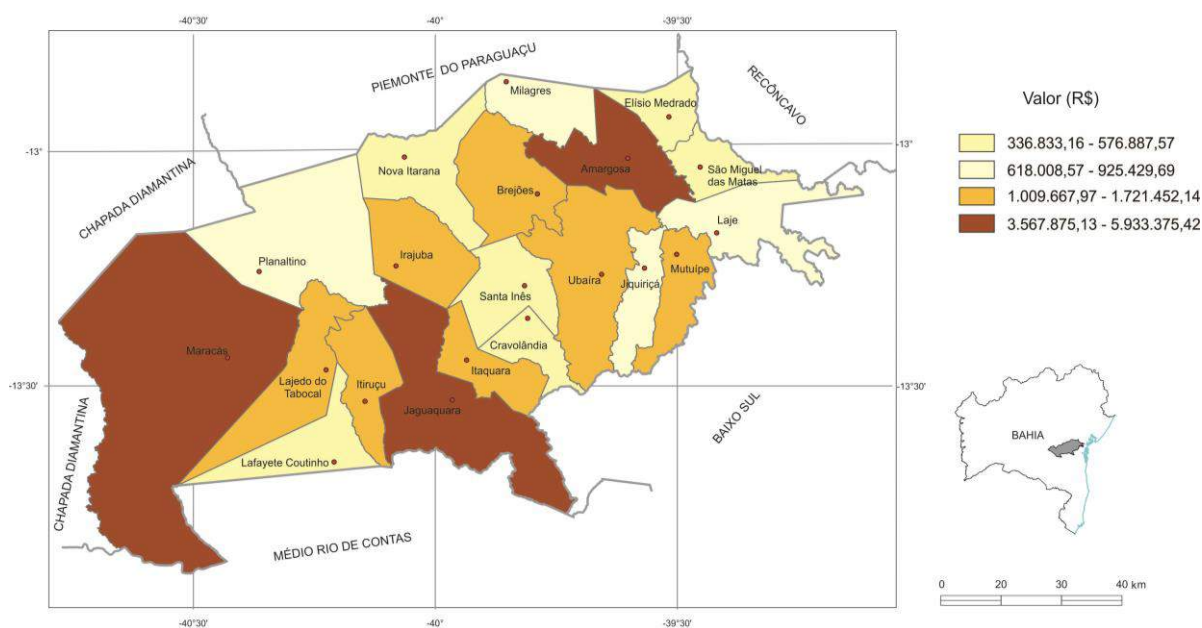
Um dos maiores desafios da administração municipal é o de aumentar a sua capacidade de arrecadação em meio ao cenário de baixo dinamismo econômico interno e, ao mesmo tempo, oferecer serviços essenciais à sociedade. De fato, a população necessita de um atendimento amplo e de qualidade, seja na área da saúde, educação ou infraestrutura. Todavia, a capacidade de obtenção de recursos não caminha na mesma velocidade dos gastos municipais, o que acaba gerando um

descompasso entre receita e gastos, visto que com LRF as prefeituras não podem comprometer seu orçamento a ponto de atingirem um determinado grau de endividamento.

Como apresentado, a situação econômico-financeira dos municípios do Vale Jiquiriçá constitui-se num ponto de fragilidade, que impede, em muitos dos casos, a oferta de certos serviços públicos. Assim, o grande desafio dos prefeitos é o de gerir o município a partir dos diminutos recursos financeiros, cabendo aos mesmos buscar vias alternativas para equacionar seus gastos e, ao mesmo tempo, promover uma boa gestão. Dessa forma, a articulação cooperada intermunicipal corresponde a um instrumento mais próximo e eficaz para o administrador.

Entre os municípios do Vale, apenas 10 possuem uma arrecadação própria superior a um milhão de reais, sendo que os demais se inserem na faixa de arrecadação entre 300 mil a 900 mil (Figura 25).

Figura 25 – Território do Vale do Jiquiriçá/BA: Receita própria municipal – 2013



Fonte: Tribunal de Contas dos Municípios/Bahia, 2014.

Elaboração: Ricardo Bahia Rios, 2014.

Fato que desnuda o grau de dependência dessas prefeituras com as verbas oriundas das transferências intergovernamentais para a consolidação e a manutenção das contas e o cumprimento das obrigações constitucionais. Em relação à repartição intergovernamental de recursos, é salutar destacar que:

[...] Convencionou-se chamar de transferências constitucionais as parcelas de tributos arrecadados pelo Governo Federal ou estadual que são transferidas para os estados, o Distrito Federal e os municípios, na forma como estabelece a Constituição Federal, e se diferencia das demais transferências pelo fato de serem obrigatórias e não passarem por nenhum constrangimento nem negociação no nível de aprovação pela instância governamental cedente dos recursos (MARTINS, 2000, p.43).

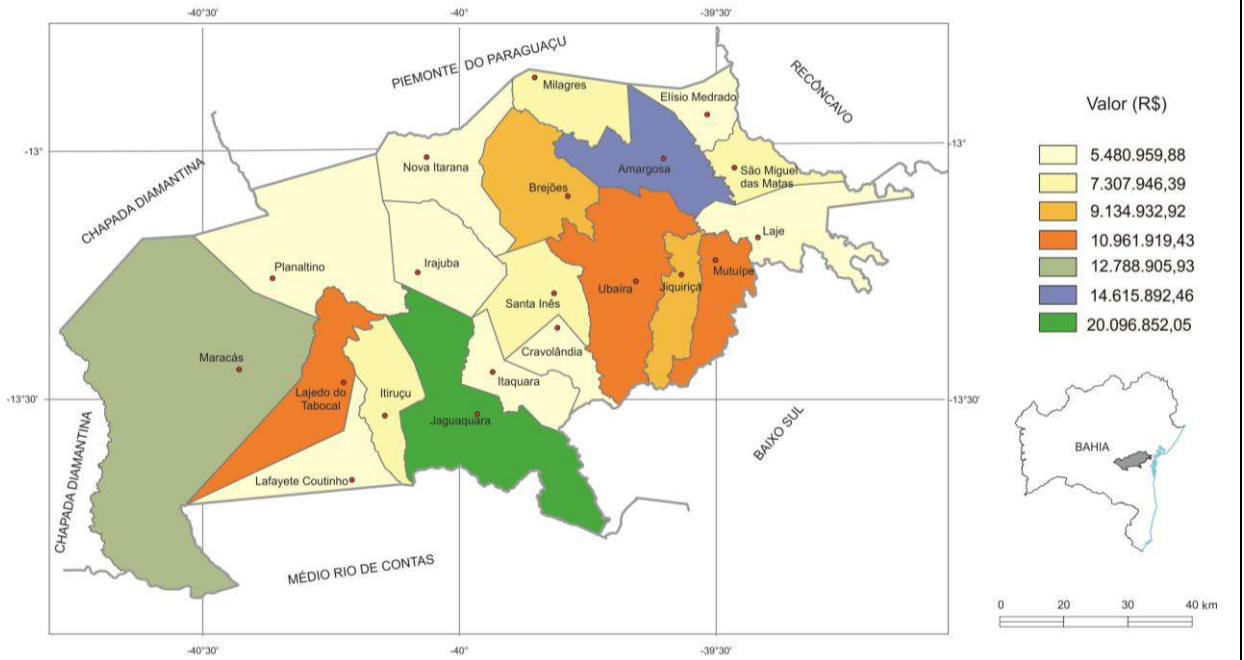
Mesmo que muitos municípios sejam extremamente dependentes dessas receitas, o ponto-chave é que essas transferências possibilitaram uma maior autonomia na gestão da administração local, visto que se constitui numa obrigação constitucional dos Estados e da União. O que resulta num adendo à receita dos municípios sem a troca de favores. Também é interessante apontar que o Fundo de Participação dos Municípios³⁹ (FPM) “constitui no principal instrumento fiscal de redistribuição intragovernamental de recursos no País” (MARTINS, 2000, p.43). No caso do Vale constitui-se numa fonte orçamentária superior ao da arrecadação própria (Figura 26).

Como o FPM está vinculado ao quantitativo populacional, é notório que os municípios com maior contingente demográfico receberão maiores parcelas do Fundo. Todavia, além do FPM, os municípios contam com a transferência estadual de ICMS, IPVA e ITD, impostos repassados pelo Estado que vêm fortalecer um pouco mais as contas municipais.

No ano de 2013, os recursos provenientes de transferências representaram a mediana de 96,02% sobre o total dos recursos financeiros das prefeituras do Vale do Jiquiriçá. No caso de Elísio Medrado, Cravolândia, Jiquiriçá, Lafayette Coutinho e São Miguel das Matas, essa vinculação representou um percentual superior a 97%. O que indica que quanto menor o município, maior é o grau de dependência de transferências constitucionais (Figura 27).

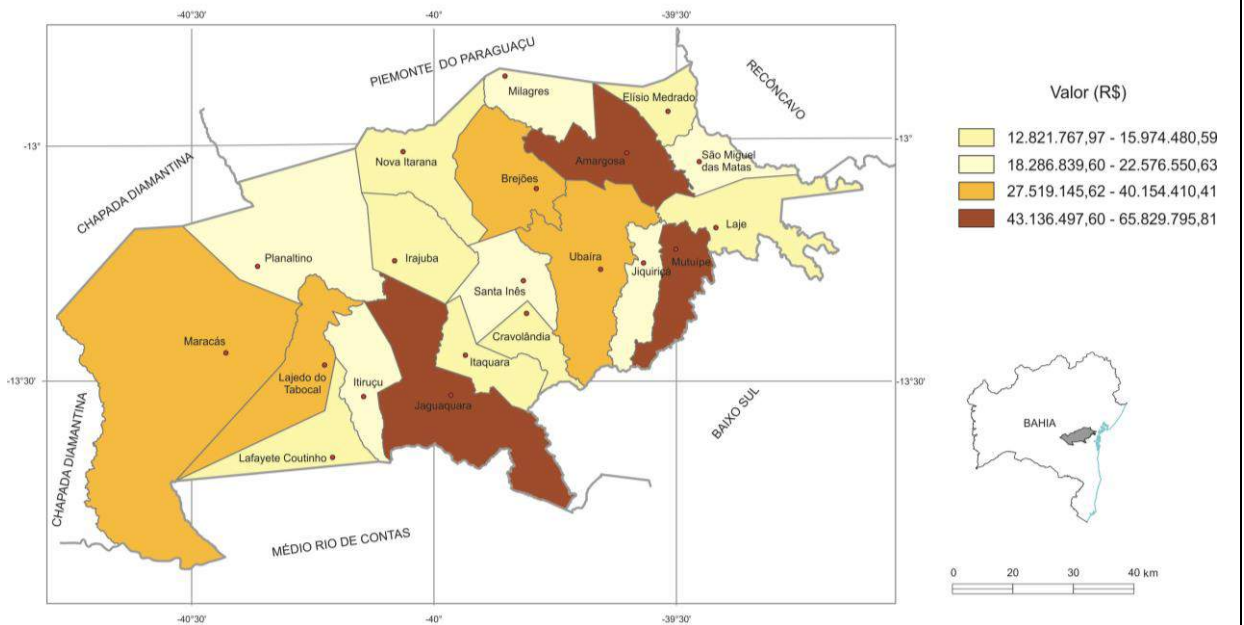
³⁹ O Fundo de Participação dos Municípios (assim como o dos estados) é constituído por um percentual da arrecadação líquida do Imposto de Renda (IR) e do Imposto sobre a Produção Industrial (IPI), e não da arrecadação bruta desses tributos. Da receita bruta, devem ser subtraídos ainda os incentivos fiscais concedidos e as restituições aos contribuintes, ficando, desse total, 22,5% para o FPM. A Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 estabelece que, do valor total destinado ao FPM, 10% serão distribuídos entre as capitais, e 90% entre os demais municípios não capitais. Desses 90%, 86,4% são distribuídos entre todos os municípios do interior, e os 3,6% restantes (4% dos 90% destinados aos municípios do interior) irão para a reserva do FPM, sendo distribuídos adicionalmente entre os municípios do interior com mais de 156.216 habitantes, de acordo com o decreto-lei nº 1.881, de 27 de agosto de 1981 (MARTINS, 2000, p.43).

Figura 26 – Território do Vale do Jiquiriçá/BA: Fundo de Participação dos Municípios – FPM (Valor Total) – 2013



Fonte: Tribunal de Contas dos Municípios/Bahia, 2014. Elaboração: Ricardo Bahia Rios, 2014.

Figura 27 – Território do Vale do Jiquiriçá/BA: Recursos provenientes de transferências - 2013



Fonte: Tribunal de Contas dos Municípios/Bahia, 2014. Elaboração: Ricardo Bahia Rios, 2014.

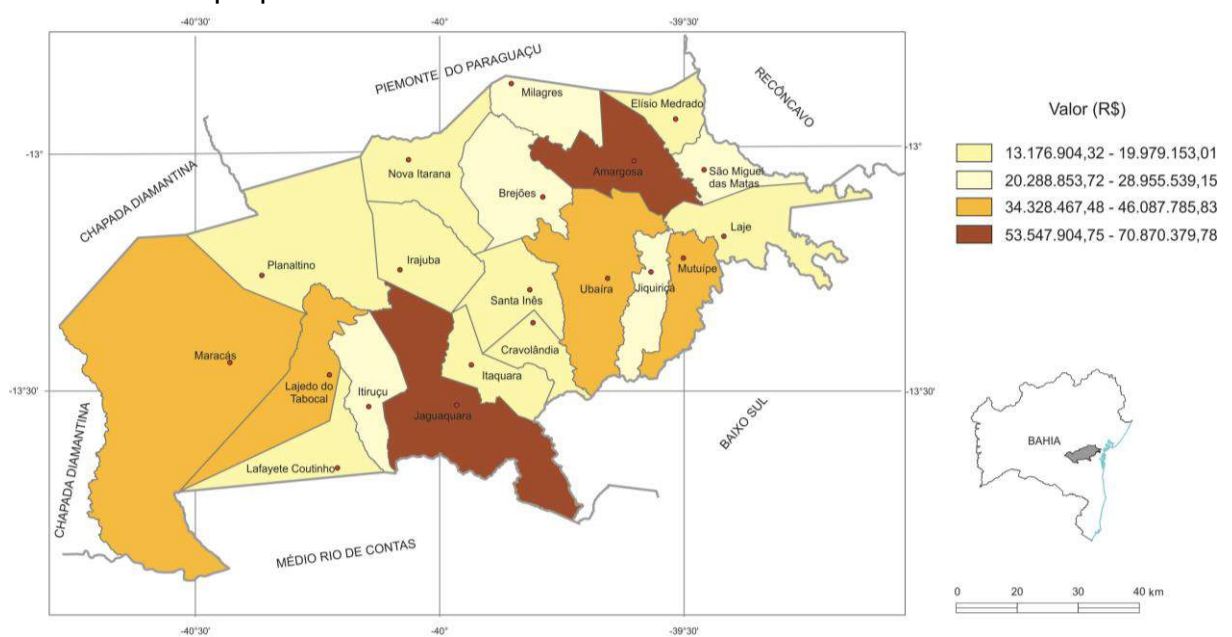
Os recursos provenientes das transferências representam um “fôlego à saúde” das contas municipais, porém para Gerigk (2008) a grande questão é que boa parte dessas verbas não se encontram vinculadas “a nenhum tipo de gastos,

permitindo à burocracia municipal alocá-los livremente, sem também haver nenhum tipo de mecanismo de acompanhamento e avaliação de performance desses gastos” (GERIGK, 2008, p.18).

O incremento gerado pelas transferências de recursos sobre o total dos municípios do Vale acaba impulsionando e tornando viável a administração local. Porém, mesmo com esse acréscimo nas receitas públicas, os municípios são caracterizados pela baixa capacidade financeira, o que impossibilita uma ação mais efetiva das prefeituras na oferta de determinados serviços.

No contexto microrregional, 08 municípios possuem uma receita total superior a R\$ 30 milhões. E destes, apenas Amargosa e Jaguaquara possuem uma receita total superior a 50 milhões (Figura 28).

Figura 28 – Território do Vale do Jiquiriçá/BA: Receita total municipal / recursos próprios e transferências – 2013



Fonte: Tribunal de Contas dos Municípios/Bahia, 2014.
Elaboração: Ricardo Bahia Rios, 2014.

Aqui fica exposto o grau de fragilidade financeira dos municípios do Vale do Jiquiriçá/Ba. 100% dos municípios são extremamente dependentes dos recursos financeiros advindos das transferências e sem perspectivas de elevação das suas receitas próprias. Assim, sem os repasses intergovenamentais, os municípios não conseguiriam ter uma “saúde” financeira capaz de promover minimamente o equilíbrio das contas.

Nesse ponto os prefeitos são unânimes ao afirmarem que, sem as transferências, o gerenciamento das contas dos pequenos municípios seria praticamente insustentável. Nesse viés, os mesmos alertam para a preocupação de se revisar o aumento da participação do FPM, pauta que vem sendo discutida no Congresso Nacional.

5.3.2 Gastos da administração pública municipal

Os gastos diretos da administração pública em certa medida, são os que mais oneram as contas municipais. Entre eles podemos citar o gasto com pessoal da administração (limitado a 60% da receita segundo a LRF) e as obrigações constitucionais na área de educação e saúde. Dessa forma, atemo-nos nessa seção a construir um arcabouço desses gastos e seus reflexos sobre as prefeituras.

A receita total dos municípios que compõem o Vale do Jiquiriçá encontra-se relacionada a duas fontes de arrecadação. A primeira é a soma dos recolhimentos dos impostos municipais, que em muitos casos não representa 5% da receita total. A segunda, e mais importante, são as transferências intergovernamentais, que, segundo os prefeitos, ainda são insuficientes para manter uma boa gestão, sendo necessária uma revisão dos percentuais que são repassados aos municípios.

Reiteramos então, ao analisar o cenário financeiro das prefeituras do Vale do Jiquiriçá, que há uma grande dificuldade dos municípios de manterem as contas equilibradas e ao mesmo tempo fornecerem serviços de qualidade para a população.

Sobre as contas anuais dos municípios do Vale do Jiquiriçá, o TCM/BA aponta que, no ano de 2013, houve uma baixa arrecadação de impostos municipais em relação àquelas planejadas /aprovadas pela Câmara municipal para o orçamento de 2013. Essa reduzida arrecadação ocorreu em virtude das dificuldades municipais em realizar a captação e o gerenciamento dos impostos previstos no orçamento (receitas próprias tais como: Impostos, Taxas, Dívida Ativa, etc.). Outro fato destacado foram as oscilações nos valores previstos (gastos e arrecadação) no plano orçamentário municipal. Nessa questão, o TCM/BA ressalta que as prefeituras

devem adotar um maior controle quando da elaboração dos orçamentos, além de prover modos de arrecadar as receitas previstas⁴⁰.

Como exemplo dessa situação, citamos o município de Cravolândia, que tinha uma previsão orçamentária de R\$ 13.779.221,74 e arrecadou o total de R\$ 11.630.766,36, evidenciando um déficit de R\$ 2.148.455,38 (-22,51%). Além de Cravolândia, outros municípios apresentaram déficit orçamentário: Elísio Medrado (27,4%), Jiquiriçá (23,67%), Lafayette Coutinho (11,36%), Lage (31,90%), Milagres (24,98%), Mutuípe (6,31), Planaltino (0,28%), Ubaíra (21,21%). Todas essas receitas situando-se abaixo da prevista no percentual constante da previsão orçamentária para 2013. O déficit dos resultados da execução orçamentária dos municípios ocorreu basicamente em virtude do aumento dos gastos públicos, que se colocar em patamares superiores à receita prevista (TCM/BA, 2014).

Além das baixas arrecadações municipais, os elevados gastos com despesas com pessoal impactaram incisivamente no balanço negativo das contas municipais. Em relação a essa pauta, a LRF funda no seu art. nº 19 o teto das despesas totais com pessoal em percentuais da Receita Corrente Líquida, para todos os Entes da Federação, instituindo-o em 60% para os Municípios. Então, destaca-se que os municípios de Amargosa (63,47%), Cravolândia (71,89%), Elísio Medrado (63,44%), Jiquiriçá (70,52%), Lajedo do Tabocal (63,70%) Lage (67,12%), Santa Inês (64,66%) ultrapassaram os limites da receita corrente líquida com pagamento do funcionalismo público (TCM/BA, 2014).

A partir desses exemplos, torna-se claro que algumas prefeituras do Vale possuem elevado gasto com pessoal, o que de certa forma impacta incisivamente nos investimentos em outros setores, para os quais a Constituição ou Leis Complementares não fixam um teto mínimo de investimento.

5.3.2.1 Gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino municipal

Segundo a CF/88, o ensino fundamental constitui-se numa competência municipal. Dessa forma, estabeleceu a descentralização do sistema de ensino

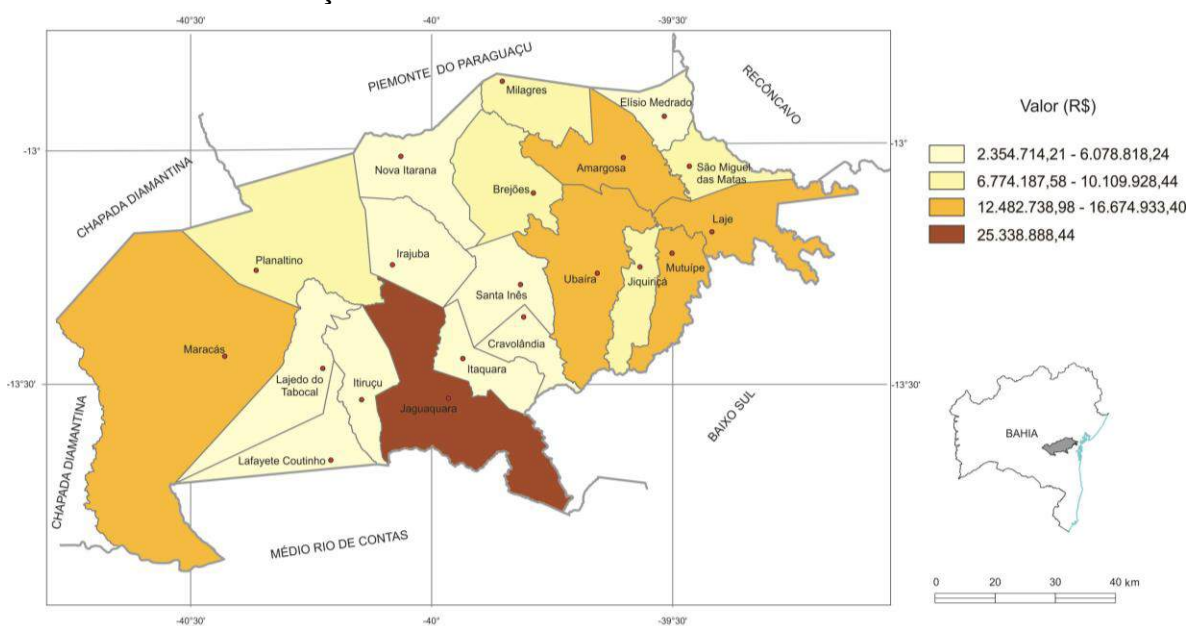
⁴⁰ Para o ano de 2013, não foram divulgados pelo TCM/BA os pareceres das prestações de contas dos municípios de Lafayette Coutinho e Nova Itarana, pois os dados estão indisponíveis em face de decisão judicial.

público, a partir da responsabilidade compartilhada sobre essa pauta. Assim, cada Ente passou a ser responsável por um nível de ensino. Nessa perspectiva, o Art. 212 preconiza que os municípios são obrigados a aplicar anualmente nunca menos de 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Conseqüentemente, o gasto com educação do ensino fundamental torna-se uma obrigação constitucional, porém, para efetivar a descentralização do ensino, os municípios terão o apoio do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), regulamentado pela Lei Federal nº 11.494, de 20/06/2007. Também fica previsto em Lei que no mínimo 60% dos recursos anuais totais do FUNDEB serão destinados ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública. Forma de valorização salarial dos docentes.

Em relação aos investimentos na área de educação, observa-se que todos os municípios cumpriram o que é estabelecido por lei. E que os maiores investimentos ocorreram onde há uma maior receita tributária. Assim, a prefeitura de Jaguaquara é a que mais investiu, no total, na manutenção e desenvolvimento do ensino, seguido de Amargosa, Mutuípe, Ubaíra e Maracás (Figura 29).

Figura 29 – Territórios do Vale do Jiquiriçá/BA: Investimentos municipais na área da educação – 2013



Fonte: Tribunal de Contas dos Municípios/Bahia, 2014.
Elaboração: Ricardo Bahia Rios, 2014.

Ao observar o município de Amargosa, que possui a segunda maior arrecadação (R\$ 53.547.904,75), verifica-se que a prefeitura aplicou 26,85% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, cumprindo o que é preconizado na CF/88. E que 60,21% dos recursos originários do FUNDEB foram destinados ao pagamento dos profissionais em efetivo exercício do magistério – atendendo ao estabelecido no art. 22, da Lei Federal nº 11.494/07, que exige a aplicação mínima de 60%.

Já Cravolândia, município com menor receita tributária, aplicou 27,18% (R\$ 4.089.596,89). E 71,91% dos recursos disponíveis do FUNDEB foram destinados ao pagamento de professores.

Interessante destacar que São Miguel das Matas aplicou 32,4% na manutenção e desenvolvimento do ensino e 79% do FUNDEB na remuneração dos professores. Já Jiquiriçá aplicou 32,96% e 91,93% do FUNDEB para pagamento dos docentes. Proporcionalmente, esses municípios foram os que mais investiram na área da educação, mesmo sendo os de menor receita total.

5.3.2.2 Aplicação em ações e serviços públicos de saúde

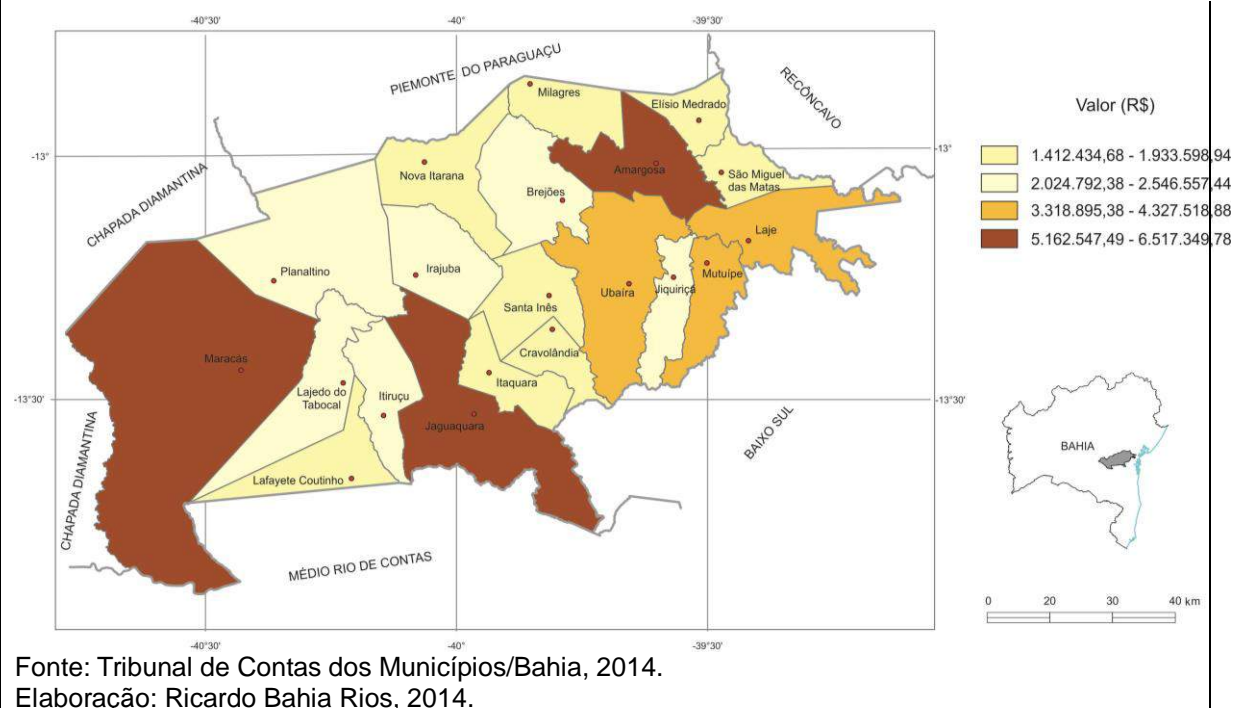
Os gastos públicos municipais na área da saúde são regulamentados pela Lei Complementar nº 141 de 13/01/2012, que no art. 7º determina que os municípios apliquem anualmente em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 15% da arrecadação dos impostos.

Nessa perspectiva de investimentos na área de saúde, o TCM/BA aponta que todos cumpriram as obrigações constitucionais. Os investimentos no setor variaram em conformidade com o total da receita e o tamanho populacional, porém todos atentaram ao atendimento dos 15% previstos em Lei (Amargosa (24,15%), Cravolândia (17,41%), Elísio Medrado (20,58%), Jiquiriçá (17,75%), Lajedo do Tabocal (21,23%), Laje (18,96%), Milagres (15,88%), Maracás (21,14), Mutuípe (24,25), Planaltino (19,05%), Santa Inês (17,25), São Miguel das Matas (17,2%) e Ubaíra (22,37)). Entrementes, foram os municípios com menor concentração populacional e receita tributária que mais investiram – proporcionalmente – nos gastos com saúde e educação (Figura 30).

No contexto geral, revela-se uma fragilidade das prefeituras em manterem o equilíbrio das contas públicas, principalmente pelo elevado custo com pagamento do funcionalismo público. Ponto que dificulta o investimento no setor de infraestrutura ou em quaisquer outros que não possuam recursos provenientes de receitas complementares oriundas de transferências intergovenamentais. Assim, fica exposto o grau de dependência dessas prefeituras para a manutenção da oferta de serviços à população.

É evidente a necessidade que esses municípios têm de promover novas formas de gestão cooperada do território, pois a ação compartilhada entre esses Entes é a vertente mais clara para a solução de alguns problemas e consequentemente para a redução dos custos; visto que muitas das questões internas são também questões que atingem outros municípios e que podem ser resolvidas a partir de ajustes cooperados intermunicipais, como nas questões da saúde, estradas, resíduos sólidos, turismo, segurança, etc.

Figura 30 – Território do Vale do Jiquiriçá/BA: Investimentos municipais na área da saúde (aplicação com recursos próprios) – 2013



Por fim, é na construção histórica do Território em que se observam as bases de estruturação da dinâmica territorial do Vale do Jiquiriçá/Ba. Assim, podemos definir/caracterizar o Vale pela presença de uma elite oligarquia que imprimiu traços

geo-históricos que interagiram de maneira contundente sobre o recorte espacial. O Vale do Jiquiriçá/ BA está alicerçado no avanço dos ciclos econômicos de uma economia agroexportadora e com contundente processo de consolidação das oligarquias regionais, tipicamente apoiadas no latifúndio e no conservadorismo pragmático-político que deixaram heranças que ainda hoje encontram-se presentes sobre as bases territoriais, porém com fortes expectativas de superação, principalmente a partir da construção de laços de solidariedade territorial calcados no lastro do desenvolvimento sócio-territorial.

Há perspectivas otimistas frente ao quadro pesquisado, que demonstrou um redesenho (ou pelo menos boas iniciativas e visões para tal) do cenário territorial montado nas três últimas décadas. Ressaltando, claro, que essa visão refere-se a um processo dialético e como tal pode sofrer retrocessos ou avanços a depender da conjuntura macro/micro que se procedem aos fatos políticos e sociais.

Aqui ficam postas algumas contribuições geográficas para a construção da análise e entendimento do Vale do Jiquiriçá/BA, visto que o mesmo carece de maiores estudos sobre as características que foram apresentadas, pois ao longo do trabalho identificamos escassas referências sobre a temática trabalhada no capítulo, assim como outras de natureza ambiental, social e cultural.

Também, a partir dos pontos abordados tornam-se mais evidentes alguns aspectos da gestão municipal que servirá de subsídio para o entendimento da importância da formação de agenda de consorciamento intermunicipal, principalmente entre pequenos municípios que vislumbram nesses arranjos interinstitucionais de cooperação a possibilidade de superação das fragilidades econômico-financeiras.

6 EXPERIÊNCIA DE ARTICULAÇÃO NA FORMA DE CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL NO VALE DO JQUIRIÇÁ/BA

No atual contexto geográfico-econômico e social é preciso priorizar cada vez mais a análise da perspectiva do comportamento dos lugares e regiões, tomados no âmbito da territorialização, ou seja, de unidades espaciais socialmente integradas e solidárias, diante dos processos de desenvolvimento em uma escala global [...] devem ser privilegiadas as questões referentes à emergência de novas territorialidades, expressando coesão e solidariedade, com definição de prioridades para o futuro em diferentes escalas [...] (SILVA; SILVA 2003, p.18 - 22).

As transformações político-administrativas vivenciadas pela gestão pública municipal através dos mecanismos de descentralização, associadas à fragilidade financeira, tornaram de fato a visão do gestor municipal mais sensível para a adoção de “novos modelos de gestão territorial cooperativa”. Nessa circunstância, a formação dos Consórcios Públicos Intermunicipais (CPIMs) passa a ter uma maior adesão na escala municipal. A assertiva é facilmente comprovada quando analisamos o cenário recente da expansão desses arranjos (2001 – 2014) sobre o conjunto dos mais de 5 mil municípios brasileiros. Mas, a questão central não se resume somente ao incremento e/ou existência dos CPIMs, e sim à efetividade das suas ações, ou seja, à materialidade das práticas colaborativas, que resulta na capacidade de produzir um efeito, que pode ser positivo ou negativo na articulação do território.

Em relação à problemática, pode ser observado que, independente do recorte espacial, o fenômeno apresenta duas características bastante peculiares. A primeira refere-se à ampliação quantitativa dos casos de consórcios públicos (CP), principalmente após a regulamentação da Lei dos Consórcios Públicos (LCP). Já a segunda é relacionada à reduzida capacidade real de operação, visto que muitos consórcios existem juridicamente, porém ainda encontram-se sem mobilização política. Em síntese, o quantitativo não foi capaz de ampliar as disposições qualitativas.

É justamente a partir dessas questões que buscamos desenvolver a avaliação institucional do Consórcio Intermunicipal do Vale do Jiquiriçá (CIMVJ). Assim, objetiva-se investigar quais são os principais pontos políticos e econômicos que vêm

interferindo e/ou contribuindo para o quadro de suas ações, avanços, retrocesso e contradições. Por vez, a fim de atingir o objetivo proposto, foram realizadas entrevistas com os prefeitos e ex-prefeitos do Vale do Jiquiriçá, representante do Colégio territorial, bem como uma coleta documental em sites jornalísticos do Território e em acervo bibliográfico sobre o Vale do Jiquiriçá. Também foram observadas algumas ações realizadas pelo Consórcio, através da participação em reuniões e seminários locais, em que prefeitos e secretários apresentaram suas ideias sobre vários temas relacionados ao assunto. Nesses momentos específicos, captamos os discursos realizados que corroboraram para a construção das análises apresentadas nesse capítulo. A partir dessas informações, construiu-se um quadro analítico da trajetória institucional de 22 anos do CIMVJ (1993 – 2015).

A experiência da gestão consorciada no Vale do Jiquiriçá inicia-se no ano de 1993 e se prolonga até o presente momento (2015). Nesse interstício, o Consórcio passou por diferentes fases que caracterizam sua trajetória institucional e que moldaram uma “cultura de cooperação”.

Cultura esta caracterizada pelas tramas políticas e econômicas presentes na arquitetura social do Território, que no curso da temporalidade imprimiu diferentes manifestações na forma de articulação intermunicipal em prol do debate sobre o fortalecimento das redes de solidariedade, estrategicamente efetivadas por meio da atuação dos agentes políticos, que por sua vez definem a formação institucional de consorciamento no contexto do Vale do Jiquiriçá.

É notório que na escala Bahia, a agenda dos CPIMs emerge com maior proeminência no período do governo de Jaques Wagner (2007 – 2010 e 2011 – 2014). Pela primeira vez, esse arranjo interinstitucional é incluído como meta no plano de trabalho. Nesse ponto é desenvolvida uma série de incentivos para a formação/implantação do modelo de gestão cooperada. Igualmente, o estado passa a atuar como o principal agente de assessoria técnica às prefeituras baianas, fornecendo apoio jurídico, financeiro e institucional, contribuindo para o estabelecimento dos CP, principalmente através das Secretarias de Planejamento, Desenvolvimento Urbano, Saúde, Relações Institucionais etc. Há, por parte do estado, um interesse tácito de fomentar a criação e a consolidação dessas relações interfederativas.

Estímulos verticais resultaram, nos últimos anos (2007 – 2015), na expansão significativa dos CPIMs, todavia na contramão dos indicativos numéricos. Observa-se que a crescente dos casos de CPIMs não é recíproca quando nos referimos à questão da efetividade das ações políticas territoriais. Entrementes, para a gestão estadual, os consórcios públicos representam um avanço na maneira de articulação entre o estado e os municípios, pois em termos práticos é interessante, para ambos, o fortalecimento dessas redes de consorciamento. Sendo que para o estado os CPIMs representam a maximização do aparato estadual, pois, em vez de negociar isoladamente com um município, o estado passa a atuar em conjunto com o território institucional dos consórcios, o que resulta no ganho efetivo de escala das ações gerenciais, ou seja, há a otimização da presença e da eficácia do aparato público numa escala maior.

Já para os municípios baianos, a estimulação dos consórcios pelo estado representa uma forma de diálogo direto entre as esferas estadual e municipal, o qual resulta no aporte financeiro para o desenvolvimento das ações públicas e da eficácia municipal. Tal ação é observada com cautela na escala municipal, pois a preocupação da gestão local é justamente a continuidade dos estímulos do estado. Visto que, com a alternância de partidos no governo, muitas políticas territoriais e públicas (mesmo que exitosas) são relegadas no processo da descontinuidade partidária.

Dessa forma, analisar a formação dos CPIMs no estado da Bahia significa meandar no leito de complexidade política, partidária e dos interesses subliminares de cada prefeitura, cabendo-nos entender até que ponto esses arranjos institucionais representam o interesse do coletivo em relação aos ganhos individuais.

De modo concreto, foi imputado na agenda do poder público municipal o interesse na formação dos consórcios públicos. Via de regra, a maioria desses arranjos não possui uma efetividade na direção concreta de suas ações. Nesse caso, torna-se salutar investigar quais são esses motivos. Assim, partimos da avaliação do consórcio existente no Vale do Jiquiriçá como meio de compreender esses entraves institucionais.

6.1 GERENCIAMENTO COORDENADO DA BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO JIQUIRIÇÁ COMO AFLUENTE PARA A GESTÃO COOPERADA DO TERRITÓRIO

A inércia e a heterogeneidade regional que marcaram a formação territorial do Vale do Jiquiriçá, juntamente com o contexto político baiano da década de 1990, não foram, até certo ponto, capazes de frear o processo de empreendedorismo/inação municipal engendrado pelas prefeituras do Vale do Jiquiriçá.

É imperativo destacar que o Consórcio Intermunicipal do Vale do Jiquiriçá (CIMVJ), formado no ano de 1993, constitui-se num pioneirismo até então não presenciado no território baiano, tendo sua gênese ajustada à corrente municipalista cooperativista que vinha auferindo timidamente espaço no cenário político nacional, principalmente pelo viés dos pequenos e médios municípios da região concentrada do país.

A questão ambiental também compõe uma centralidade no processo de formação do consórcio, pois uma das justificativas apresentadas para sua criação é intrínseca à problemática da poluição da bacia do rio Jiquiriçá, preocupação esta que vinha sendo despertada pelos prefeitos em decorrência da necessidade de preservação do principal manancial aquífero da região: *o rio Jiquiriçá e seus afluentes*, responsáveis pelo abastecimento e desenvolvimento de boa parte das atividades econômicas e sociais.

Nesse quesito, cabe sublinhar que o consórcio emerge no calor das discussões/preocupações ambientais, que passaram a ter uma maior visibilidade no contexto internacional e nacional, em especial a partir da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento - a ECO-92, realizada em junho de 1992, na cidade do Rio de Janeiro. A reunião teve como uma de suas metas debater, principalmente, como os países “em desenvolvimento” poderiam associar a

questão do desenvolvimento econômico com vistas à responsabilidade da preservação do meio ambiente e inclusão social⁴¹.

Sobre os princípios da conciliação do desenvolvimento socioeconômico com a utilização consciente dos recursos da natureza, destaca-se a iniciativa de um grupo de prefeitos, oriundos dos municípios de Mutuípe, Laje, Jiquiriçá, Uabíra, que engendraram a ideia da constituição de uma aliança de municípios que pudessem atuar juntos em projetos de interesses comuns sobre o princípio do “desenvolvimento regional ambientalmente sustentável” em volta da corrente municipalista cooperativa. Assim, o consórcio é formado sobre a liderança dessas prefeituras e motivado pela esperança de unir as municipalidades por uma causa comum: a gestão das águas da bacia hidrográfica do Rio Jiquiriçá (BHRJ) e o desenvolvimento regional.

Entretanto, não só o cenário ambiental da BHRJ representava a base dos interesses municipais, mas também os aspectos socioeconômicos nutriam o anseio para a criação do CIMVJ. Economicamente a região do Vale do Jiquiriçá vinha de um longo ciclo de declínio de suas atividades econômicas, ponto que refletia diretamente sobre os aspectos sociais e ambientais. Os baixos índices de desenvolvimento econômico e humano, associado às elevadas taxas de pobreza, desemprego e analfabetismo, praticamente representavam características comuns aos municípios da região.

Tendo como traço de união da Bacia do rio Jiquiriçá, o anseio pela melhoria da qualidade de vida⁴² da população local e características demográficas, sociais, financeiras e culturais em comuns, os pequenos municípios começaram a desenhar vias alternativas para a supressão das dificuldades gerenciais de seus municípios e

⁴¹ Como um dos resultados da ECO-92 “ficou acordado, então, que os países em desenvolvimento deveriam receber apoio financeiro e tecnológico para alcançarem outro modelo de desenvolvimento que seja sustentável, inclusive com a redução dos padrões de consumo — especialmente de combustíveis fósseis (petróleo e carvão mineral). Com essa decisão, a união possível entre meio ambiente e desenvolvimento avançou, superando os conflitos registrados nas reuniões anteriores patrocinadas pela ONU, como na Conferência de Estocolmo, em 1972”. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/noticias/Jornal/emdiscussao/rio20/a-rio20/conferencia-rio-92-sobre-o-meio-ambiente-do-planeta-desenvolvimento-sustentavel-dos-paises.aspx>. Acesso em: 11 mar. 2015.

⁴² Souza (2003) ressalta “[...] no que tange à melhoria da qualidade de vida, ela corresponde à crescente satisfação das necessidades — tanto básicas quanto não básicas; tanto materiais, quanto imateriais — de uma parcela cada vez maior da população (p. 62) [...] a qualidade de vida, por sua vez, pode ser associada a satisfação individual em torno de serviços de saúde, educação e aqueles relativos à moradia” (SOUZA, 2002, p. 67).

região, sempre no intuito de superar o baixo dinamismo econômico e social e os enclaves ambientais da BHRJ, assim constituindo o Consórcio Intermunicipal do Vale do Jiquiriçá (CIMVJ).

O Vale do Jiquiriçá torna-se palco da organização de um movimento empreendedor e de cooperação como prática estratégica da gestão do Território. Ocorre uma sinergia de forças para a implantação de uma forma de atuação diferenciada que ampliasse o modo de pensar as horizontalidades como ponto de partida para o enfrentamento de questões históricas que afligiam todo o Território.

O momento histórico revela o caráter inédito da proposta. Em plena década de 1990, um grupo de prefeitos tomou a iniciativa de elaborar o projeto de gestão consorciada dos interesses comuns. É inegável o ar de inovação e o avanço para a práxis política regional, até porque o CIMVJ constituiu-se na primeira experiência desse tipo no estado (pelo menos no que se tem registro oficial). De certo modo, poderíamos estar aqui correndo o risco de sermos favoráveis ou até mesmo o de conduzirmos as análises para uma perspectiva mais idealista. Mas, como não exaltar uma visão empreendedora dessas prefeituras baianas, principalmente, quando a iniciativa surge de pequenos municípios, financeiramente fragilizados e até então desarticulados regionalmente?

No contexto regional político baiano, a década de 1990 é acentuada pela conjuntura política centrada no papel do estado como o principal agente impulsionador do desenvolvimento. O modelo hegemônico era pautado na modernização da elite regional extremamente dependente das ações verticais (desenvolvimentistas) propostas pelo estado, ao mesmo tempo em que exercia medidas mais voltadas para o federalismo competitivo.

Com a ascensão do governo de Antônio Carlos Magalhães e seus sucessores (1991 – 2007), fica nítido o direcionamento ao pensamento único de favorecimento da elite política regional, caracterizado pela passagem “da simples dominação à hegemonia do ‘pensamento único’, que afirma o moderno ao passo em que trunca o pluralismo político” (NETO, 2013, p. 232). Singularizando o papel do estado como ente central dos projetos políticos e de desenvolvimento e, constituindo, em muitos casos, uma barreira para aplicação de projetos idealizados pelos pequenos municípios, em especial aqueles que iam de contraponto ao plano de governo. Embora os municípios sejam entes autônomos, a estreita dependência financeira

com o estado limitava qualquer meio que não fosse alinhado ao projeto do estado. Fato que ao mesmo tempo ampliava e mantinha as assimetrias sociais e fortalecia os métodos de cooptação da sociedade civil.

Nessa lógica, o papel das prefeituras era hierarquizado no jogo político, sendo identificada a participação de três blocos políticos: a) os que apoiavam e participavam diretamente dos atos decisórios; b) aqueles que sustentavam a base mais robusta, porém sem grandes influências nas decisões; b) e os opositores, composto por um pequeno grupo que se fortalecia à medida que a esquerda ia ganhando projeção no cenário nacional – grupo ligado ao Partido dos Trabalhadores.

De tal modo, fica expressa a conjuntura política estadual de desfavorecimento a projetos que não estejam alinhados ao plano político dominante, que se encontrava pautado na centralização decisória do estado e apoiado pelas novas e velhas oligarquias regionais baianas e nacionais⁴³. De forma contundente, o estado difundiu estrategicamente uma forte política de competitividade federalista, adotando como práxis o modelo competitivo (interna e externamente), que foi traduzido explicitamente na denominada “guerras dos lugares”⁴⁴.

Então, pensar uma forma de gestão territorial que unisse 17 municipalidades (mesmo a maioria sendo a base do governo) em prol de objetivos comuns representava um cenário desalinhado com o plano de governo que era posto no período. Além do mais, os municípios de pequeno porte e de baixo poder financeiro eram compreendidos dentro da estrutura governamental, como colunas basilares para a reprodução e manutenção da política eleitoreira. Assim, o atraso político, social e a dependência financeira tornam-se capital para a manutenção do esquema político hegemônico, uma vez que a maioria dos municípios baianos vislumbrava no

⁴³ O poder de inovação e superação das velhas oligarquias, como forma de manutenção das redes de ganho político constitui-se num ponto interessante de análise. As diversas oligarquias regionais (Brasil) vêm se perpetuando no poder e com uma capacidade incrível de adaptação ao jogo de interesse político, ora oposição outra situação. O ponto central constitui-se na manutenção do poder, talvez aqui resida o desinteresse pela realização da reforma político-partidária.

⁴⁴ Durante a década de 1990, por meio da política de incentivos fiscais, o governo da Bahia conseguiu atrair empreendimentos dos mais variados segmentos da indústria. Dentre esses podem ser citados os setores têxtil, de calçados, eletrônico, químico, automobilístico e de papel e celulose. [...] Esses programas foram implementados pelo governo da Bahia com o objetivo de promover seu crescimento e desenvolvimento econômico (PESSOTI; SAMPAIO, 2009, p. 39).

estado a única fonte para a solução dos seus problemas – fortalecimento do paternalismo regional. Cenário que ampliava a miopia eleitoral e a perpetuação de um pensamento dominante.

Raros casos de apoio ao modelo de gestão participativa e cooperativa eram engendrados com o apoio do governo. E, é justamente sobre essa árida arena política que advém a iniciativa das quatro prefeituras (Mutuípe, Lage, Ubaíra e Jiquiriçá) em unir um conjunto de municípios, sobre os princípios das relações cooperadas horizontais em prol de questões comuns, privilegiando o modo colaborativo e a superação das questões individuais, através da proposição de projetos voltados para a mitigação dos problemas regionais, da integração, da mobilização social e da conservação dos recursos hídricos e ambientais da BHRJ.

Como ponto de interlocução para a compreensão das experiências colaborativas existentes no Território do Vale do Jiquiriçá, foi estabelecida uma análise de 1993 a 2015 (22 anos), período que assinala o ciclo de desenvolvimento de várias ações/projetos em volta na formação do Território colaborativo institucional do Vale.

A partir da periodização, foi possível contextualizar a existências de três fases em volta do Consórcio: a) processo de criação da primeira rede de cooperação, materializada pela formação do Consórcio Intermunicipal da Bacia do Jiquiriçá (CIMVJ); b) a criação da Associação dos Municípios do Vale do Jiquiriçá (Mercovale); e c) processo de transformação da experiência do CIMJV do Mercovale no Consórcio Público, já em consonância com a LCP. Fases que nos conduzem na direção da compreensão/explicação da trajetória institucional sublinhada pelo ciclo de implantação, acessão/fortalecimento, estagnação-declínio e retomada estimulada pela LCP.

6.1.1 Trajetória institucional do Consórcio Intermunicipal do Vale do Jiquiriçá: a bacia hidrográfica como unidade de planejamento e integração política

A ideia de criação do Consórcio Intermunicipal no Vale do Jiquiriçá emerge num cenário geográfico ambiental bastante vulnerável. Condicionantes socioambientais como: ocupação irregular ao longo do leito do rio, a inexistência de um sistema sanitário adequado, a falta de um plano de manejo coordenado das

águas, impactavam diretamente a “saúde ambiental” do rio Jiquiriçá. Associado a essas características, o estado da Bahia passava por um período de estiagem, fato que agravava as condições de uso e manejo do rio e conseqüentemente afetava diretamente o abastecimento dos municípios que compõem a bacia. Aqui fica posto o mote ambiental, a priori, da motivação que iria aglutinar um conjunto de prefeituras que passariam a desenvolver um conjunto de atividades articuladas em prol de um interesse comum: a gestão cooperada para a solução do saneamento e o desenvolvimento da região.

Até aquele momento, as questões relacionadas à gestão das águas eram tratadas de maneira isolada e de forma secundária pela maioria dos municípios. De fato, não existia uma política efetiva para o equacionamento da problemática ambiental na região. O que existia eram ações pontuais por parte de algumas prefeituras que buscavam melhorar a saúde ambiental do rio, porém sem muito sucesso.

Todavia, mediante as cíclicas crises financeiras que acometiam os municípios envolvidos, foi necessário ampliar o debate para além da problemática ambiental. Decisão que incluiu na pauta inicial ações voltadas para a geração de emprego e renda, sendo agregada a questão ambiental como conceito chave para elevar o nível socioeconômico e também como forma de ampliar o envolvimento político dos demais municípios que não vinham participando.

Diante da preocupação com a execução de uma política de preservação ambiental e com a ampliação das oportunidades de desenvolvimento para o Vale, um grupo de prefeitos (Mutuípe, Laje, Ubaíra e Jiquiriçá) iniciou um conjunto de reuniões com os demais municípios que compõem a Bacia Hidrográfica do Rio Jiquiriçá (BHRJ), de modo a promover políticas articuladas e cooperadas em prol de interesses comuns.

A priori, a ideia de formação de uma rede de colaboração intermunicipal foi bem aceita, principalmente quando se colocava como ponto chave de união, a problemática da gestão das águas como interlocução para o desenvolvimento social e econômico. Cabe destacar que, a formação de um consórcio em volta dos municípios da BHRJ já vinha sendo discutida e ventilada, mesmo que timidamente desde a metade da década de 1980, porém a mentalidade política arcaica não foi capaz de efetivamente concretizar a ideia.

O início da década de 1990 marca o contexto político de implantação do modelo de consorciamento intermunicipal no Vale do Jiquiriçá. Liderado pela ex-prefeita de Mutuípe a Sra. Clélia Chaves Rebouças (ligada ao partido PFL) é iniciado o processo de articulação das bases municipais. Originalmente a prefeita se articulou com os prefeitos mais próximos politicamente e ideologicamente (Laje, Ubaíra e Jiquiriçá) e a partir desse núcleo iniciou uma forte movimentação de convencimento da importância do consórcio intermunicipal. Esse processo se estende até o início do período eleitoral de 1992, quando estrategicamente os municípios resolveram suspender as reuniões e concentrar suas atividades para as eleições. Após as eleições de 1992, já com o quadro definido dos prefeitos eleitos, o próximo passo seria formatar o desenho institucional do consórcio (Quadro 20).

Quadro 20 – Prefeitos eleitos no Vale do Jiquiriçá/Ba - 1992

Município	Prefeito	Partido
Amargosa	Iraci Alves Borges da Silva	PDT
Brejões	Gilvando Silva Araújo	PMDB
Cravolândia	Corbiniano Alves Chaves	PFL
Irajuba	Antônio Oliveira Sampaio	PFL
Itaquara	Nestor Argolo Porto	PMDB
Itiruçu	Pedro Pimentel Ribeiro	PFL
Jaguarípe	Everaldino Dalmacio Arouca	PMDB
Jaguaquara	Paulo Sergio Oliveira Nunes	PT
Jiquiriçá	Maria Juvenice Farias Maia	PTB
Laje	Roque de Oliveira Silva	PFL
Lajedo do Tabocal	Nilson Andrade Santos	PTB
Maracás	Landulfo Soares Spinola Filho	PTB
Mutuípe	Clélia Chaves Rebouças	PFL
Planaltino	Gesseni de Andrade Paiva	PFL
Santa Inês	Emerson Amaral de Almeida	PDS
Ubaíra	Ivan Eça Menezes	PFL
Valença	João Cardoso dos Santos	PDS

Fonte: TRE/BA, 1992.

Assim, agrupados em 17 prefeituras e após um extenso debate político é formado, logo após a posse dos prefeitos e vereadores, oficialmente o consorciamento. Cabe ressaltar que esse processo não foi debatido internamente nas Câmeras Municipais, assim se tratou de um “acordo simplesmente cartorial” entre os prefeitos envolvidos, esvaziado, inicialmente, de uma ampla participação dos vereadores e da população. Como na época não existia uma regulamentação, não foi necessário à aprovação da participação dos municípios nas Câmeras Municipais. Assim, a formalização passou a ser uma decisão, na maioria das vezes, unilateral dos prefeitos.

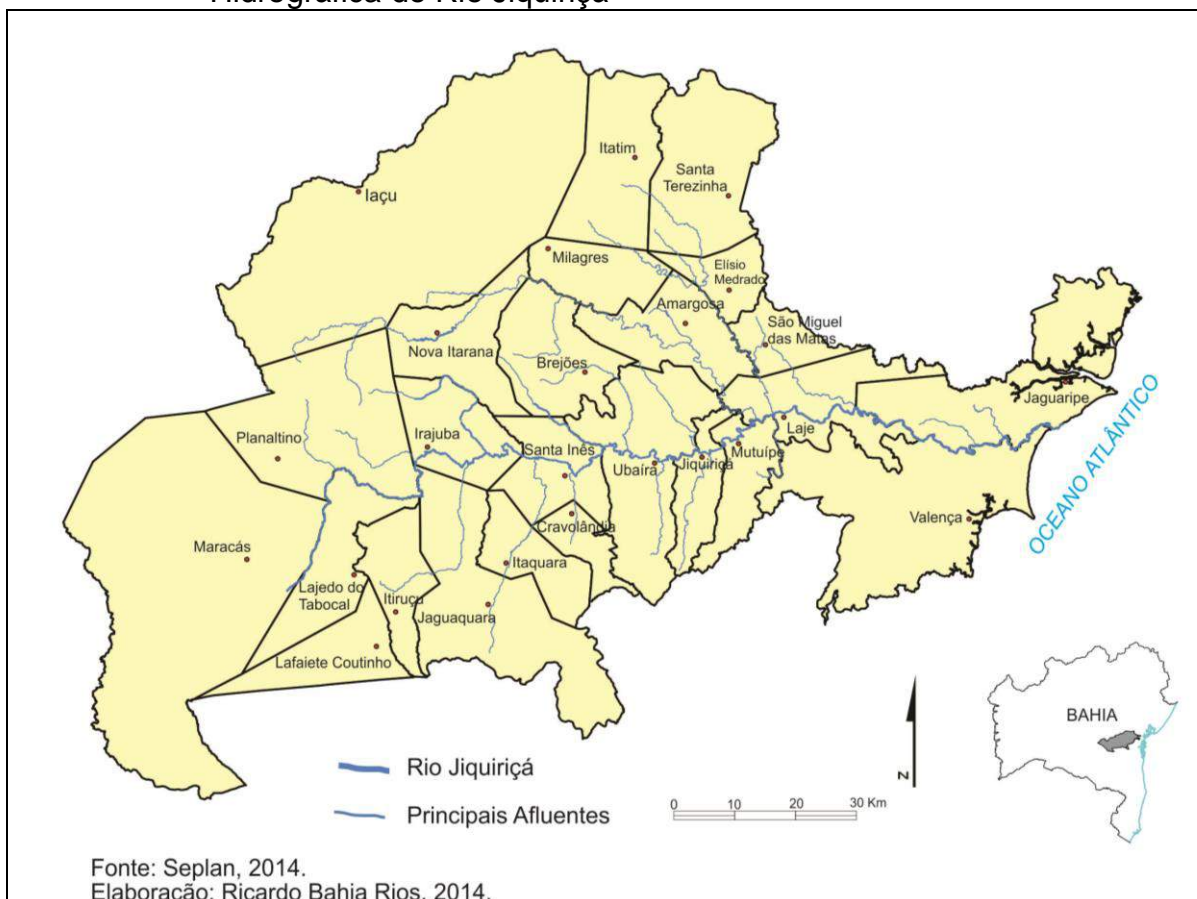
Entretanto, pela primeira vez, as municipalidades da BHRJ despertavam o interesse em elaborar um plano articulado de base cooperada que atendesse às necessidades das prefeituras e ao mesmo tempo promovesse a articulação e a superação da visão individualista e partidária. Era necessário agir de forma conjunta e articulada em prol do bem comum. O entendimento era que, sozinhos, os municípios não conseguiriam sair da estagnação econômica e ambiental e reduzir os desequilíbrios e desigualdades intra/inter-regional.

Nessa conjuntura, inicia-se a jornada para o estabelecimento de políticas territoriais cooperadas no entorno da BHRJ, como forma de equacionar a problemática da preservação dos recursos hídricos e do desenvolvimento da região. Então, o ano de 1993 marca o início/criação oficial das ações desenvolvidas pelo Consórcio Intermunicipal do Vale do Jiquiriçá (CIMVJ). Porém, cabe enfatizar que todo o processo de construção é originado em 1992, através de reuniões de mobilização que visavam informar sobre o que seria um consórcio intermunicipal e a sua relevância para o Vale. Práticas que tiveram como ponto de culminância o período pós-eleitoral (1992) e conseguinte a posse dos recém-eleitos prefeitos (1993).

Inicialmente, o CIMVJ foi constituído por 17 municípios, pois na época de sua criação acreditavam que a BHRJ possuía uma configuração espacial que compreendia: Amargosa, Brejões, Cravolândia, Irajuba, Itaquara, Itiruçu, Jaguaripe, Jaguaquara, Jiquiriçá, Laje, Lajedo do Tabocal, Maracás, Mutuípe, Planaltino, Santa Inês, Ubaíra e Valença. Todavia, após o plano estratégico Estadual de Recursos Hídricos e do Diagnóstico e do Plano Diretor de Recursos Hídricos da Bacia do Recôncavo Sul (elaborado pela Superintendência de Recursos Hídricos/Bahia via parceria CIMJ), foi constatado, na realidade, que a BHRJ é delimitada por 25 municípios. Assim, foram agregados novos membros ao CIMVJ (Figura 31).

Para fins organizacionais, ficou estabelecido que o CIMVJ iria seguir o modelo de uma organização não governamental (ONG), tornando-se uma entidade privada sem fins lucrativos que funcionava sobre os princípios da ação cooperada. Esse modelo de gestão era o mais adequado na época, visto que muitos dos consórcios intermunicipais seguiam esse formato.

Figura 31 – Consórcio Intermunicipal do Vale do Jiquiriçá (BA) – 1995 – Bacia Hidrográfica do Rio Jiquiriçá



Sobre os princípios do gerenciamento participativo, o Consórcio buscou garantir o modo de operacionalização de ações conjuntas de maneira isonômica e suprapartidária; em que o Território fosse o centro do debate e não as questões individuais. Claro que, com os ganhos coletivos, o singular de cada município seria atingido, seguindo um efeito de irradiação dos ganhos, da direção externa para interna. Não se poderia pensar o desenvolvimento de forma isolada, o pano de fundo tinha que ser o Vale do Jiquiriçá em sua totalidade e não determinado município.

Nessa direção, o estatuto CIMJV foi regulamentado sobre o trinômio da participação, cooperação e reciprocidade:

- i) A mobilização e os resultados positivos seriam os estímulos iniciais para o crescimento da participação, que deveria ser ampla e garantida a todos de forma irrestrita e isonômica. Quanto maior a participação, mais nítidos os resultados;

- ii) A formação de uma rede de cooperação com base na prática e ação dos projetos de interesse do Consórcio;
- iii) E com o fortalecimento da cooperação, o florescimento dos resultados seriam sentidos por todos, gerando o sentimento de reciprocidade mútua, a fim de manter coeso o movimento em prol de alcançar os objetivos propostos e a superação de momentos de crise.

Sobre esse trinômio, ficou estabelecido que toda práxis do Consórcio seguiria dois pressupostos básicos: 1) preservação ambiental da bacia hidrográfica e seus condicionantes ambientais; e 2) possibilidades de cooperação intermunicipal pela composição de força entre os três níveis de poderes, pela iniciativa privada e pela sociedade civil organizada.

Assim, estavam introduzidos os princípios basilares da formação do mesmo, que deveriam orientar as políticas institucionais de diagnóstico ambiental, ordenamento territorial e a elaboração de modelos de desenvolvimento sustentável. O estatuto aprovado pelos prefeitos deixa claros esses objetivos, ao expressar que ao Consórcio cabe:

Representar o conjunto dos municípios que o integram, em assuntos de interesse comum, perante quaisquer outras entidades, públicas ou privadas, nacionais ou internacionais; Planejar, desenvolver e executar a política de preservação e desenvolvimento auto-sustentável da Bacia do Jiquiriçá, garantindo o equilíbrio ecológico e as condições de sobrevivência, bem-estar, e produtividade das comunidades situadas em sua área de influência; Desenvolver serviços e atividades do interesse dos municípios consorciados, de acordo com programa de trabalho aprovado pelo Conselho de Prefeitos (ESTATUTO DO CIMJV, 1994).

Por vez, os primeiros trabalhos foram desenvolvidos em torno do eixo integrador da conservação do rio Jiquiriçá e seus afluentes e da questão do desenvolvimento regional sustentável. Assim, passando a atuar nas áreas de preservação e educação ambiental, manejo dos resíduos sólidos, saneamento básico, capacitação de mão de obra, geração de emprego e renda, capacitação de professores, alfabetização de jovens e adultos e conscientização ambiental dentre outros. Sobre a abrangência da atuação do Consórcio, a coordenadora executiva aponta que o mesmo buscou pulverizar suas ações, atuando em projetos nas áreas de:

[...] educação, qualificação da mão-de-obra, recomposição de matas ciliares, educação ambiental, elaboração de planos diretores, desenvolvimento cultural, implantação de agroindústrias, esgotamento sanitário / limpeza urbana, turismo, planos de desenvolvimento regional e

municipal, entre outros projetos abordados com uma visão holística e que incorporam as principais necessidades/carências e participação da população (LYRA, 2011, p. 3).

O CIMVJ representou um avanço institucional bastante significativo, principalmente na forma de pensar a gestão do Território. No pleno exercício de suas atividades, foi possível obter resultados satisfatórios em curto, médio e longo prazos para todos os partícipes, tais como: reduções dos custos municipais, mobilização social, visibilidade política, garantia de recursos técnicos e financeiros. Resultados que serviram para atrair uma quantidade maior de participantes. Embora o Consórcio tenha sido formado por 25 municípios, apenas um pouco mais da metade contribuía financeiramente e apenas um grupo de 10 estavam realmente envolvidos nas questões burocráticas do dia-a-dia do Consórcio.

Cabe destacar que à medida que as asperezas dos confrontos políticos iam emergindo no calor dos acontecimentos/interesses, observava-se um esvaziamento da participação municipal. Para uma parte dos prefeitos o consórcio deveria centrar suas ações em aspectos mais sensíveis ao voto, visto que, internamente existia uma crítica sobre a maneira com o CIMVJ estava sendo conduzido, o que gerava graves rupturas internas, fato que implicava em boicotes internos e o desligamento das prefeituras.

6.1.2 Os ciclos e as principais ações empreendidas pelo Consórcio

Após a contextualização dos fatores motivadores e dos objetivos que definiram a concepção do CIMJV, é mister analisar as principais ações e movimentos idealizados pelo mesmo. Cientes da periodização estabelecida na metodologia de trabalho (1993 – 2015), nesse tópico e a priori resumiremos nossas análises aos anos de 1993 a 2012, para somente na seção seguinte nos debruçarmos no ciclo da continuidade da experiência: o caso do Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Vale do Jiquiriçá. Tal fragmentação foi necessária para melhor compreensão e avaliação do projeto atual.

Inicialmente, apontamos para a existência de três ciclos que se complementam e ao mesmo tempo distinguem a trajetória institucional desse arranjo

cooperativo, sendo eles: 1) o ciclo da consolidação e dos avanços; 2) o ciclo da estagnação e declínio; 3) o ciclo da retomada/continuidade.

1. O ciclo da consolidação e dos avanços. Formada a estrutura organizacional, inicia-se por parte das prefeituras envolvidas o levantamento de questões prementes que afligiam e motivaram a idealização do Consórcio. Motes como a falta de saneamento básico adequado, os baixos índices de desenvolvimento social e econômicos, fragilidades financeiras e técnicas dos municípios para o gerenciamento das problemáticas intrarregionais fazem com que, logo no primeiro ano de existência, fosse elaborado o primeiro plano de trabalho do CIMVJ.

A partir do modelo de gestão participativa, o plano foi confeccionado de maneira colaborativa, ouvindo todos os membros do Consórcio, com vistas ao atendimento das demandas do Vale. Tomando como base o diagnóstico das potencialidades ambientais e econômicas, construído visando o desenvolvimento econômico e social, o plano de trabalho ofereceu um panorama preciso das potencialidades ambientais, econômicas, sociais e culturais da BHRJ. O documento foi utilizado como base para a aplicação de novas políticas de gestão do Território. Era premente conhecer a diversidade social, ambiental, cultural e econômica do Vale do Jiquiriçá, para somente, a partir desse conhecimento, propor políticas voltadas para o atendimento às necessidades reais da população.

Paralelo à excussão do diagnóstico, iniciou-se a busca por parcerias externas ao Território, a fim de apoiar e financiar projetos a serem desenvolvidos junto ao Consórcio. Iniciativa esta que ficou registrada como uma das principais atividades de captação de recurso. Como a maioria das prefeituras não dispunha de grandes recursos financeiros para efetivação e manutenção dos projetos, a solução foi centralizar em projetos de captação de recursos junto às esferas privada, estadual e federal.

O resultado dos esforços é alcançado já em 1994 com a efetivação da primeira parceria com a Fundação *Pathfider* (fundação internacional que desenvolve projetos voltados para a área de planejamento familiar, educação e saúde em países pobres e em desenvolvimento). Com apoio da Fundação, foram realizadas oficinas de capacitação e atualização de 300 professores e de agentes de saúde dos municípios.

Nos anos subsequentes (1995 – 1997), ocorreu uma maior aproximação com o governo do estado. Como resultado, foi assinado um convênio com a Superintendência de Recursos Hídricos do estado da Bahia (SRH). Na realidade, o Consórcio auferiu a antecipação da elaboração do Diagnóstico e do Plano Diretor de Recursos Hídricos da Bacia do Recôncavo Sul. Consoante citado, após a conclusão dos estudos, ficou comprovado que a BHRJ é composta por 25 municípios e não por 17 como era compreendida, e, por conseguinte, há um reordenamento dos membros consorciados.

Com a finalização do Diagnóstico e do Plano Diretor de Recursos Hídricos da Bacia, tornou-se viável em 1997 a construção de uma parceria agora com o governo federal. Através dos recursos da Política Nacional de Recursos Hídricos, foram construídas unidades de tratamento de esgoto em sete municípios considerados como pontos críticos para a conservação ambiental do rio (Laje, Mutuípe, Ubaíra, Santa Inês, Itaquara e Itiruçu).

Entre 1993 e 2000, fica evidente que o gerenciamento idealizado estava atendendo às finalidades/objetivos propostos no estatuto. O período é fortemente caracterizado por ações estratégicas que objetivaram a captação de recursos técnicos e financeiros. É consolidada a Diretoria Executiva responsável pela articulação institucional, capacitação e planejamento estratégico. Essa fase caracteriza a consolidação do Consórcio.

Todavia, é entre 2000 e 2003 que fica registrado o ponto de culminância das ações empreitadas pelo Consórcio. O triênio representou o ápice das ações realizadas pelo Consórcio. Nesse período, é experimentada pelo Consórcio uma forte ampliação das parcerias institucionais através da realização de convênios de cooperação técnica com o Governo do estado da Bahia, Ministério do Meio Ambiente e Caixa Econômica Federal.

Parcerias que ampliaram a efetividade das ações, assim como a visibilidade do CIMVJ junto à comunidade local, através de ações de capacitação voltadas para a geração de emprego e renda, realização de seminários, criação das coordenações regionais, etc. Foi possível promover uma maior mobilização e inclusão social no âmbito do Consórcio, além de trazer ganhos reais na melhoria da qualidade de vida da comunidade envolvida.

Organizacionalmente, o Consórcio já estava constituído pelo Conselho de Prefeitos (nível deliberativo), pela Diretoria Executiva e pela Coordenação Técnica (nível estratégico), faltando mobilizar a participação da sociedade civil. Assim, no intuito de agregar uma ampla participação popular nas questões inerentes ao Vale do Jiquiriçá, ouvir os anseios, as necessidades e naturalmente capacitar profissionalmente a comunidade, foram organizados pelo CIMVJ os Fóruns da Água e do Desenvolvimento nos municípios.

Outro ponto importante era concretizar a participação da sociedade civil e organizada, essa etapa contou com o apoio do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), pois, a partir dessa parceria, foi possível contratar 6 coordenadores regionais, que passaram a ter papel fundamental no ato de mobilização e organização dos Fóruns locais. Coube aos coordenadores regionais serem os braços de articulação entre Consórcio e comunidade.

Os coordenadores tiveram destaque na conscientização e divulgação do papel do Consórcio, atuando na mobilização da população para participar dos Fóruns, além de serem os responsáveis pela implantação e acompanhamento destes.

Os Fóruns da Água e do Desenvolvimento nos municípios acentuaram a participação civil que, por sua vez, concedeu voz aos anseios da população local, tornando-se a “unidade de mobilização, representação, participação e integração da população local” (LYRA, 2011, p. 3). A ideia era ouvir as demandas e, a partir das especificidades, executarem projetos em prol do desenvolvimento sustentável. Desta forma, os mesmos foram integrados ao organograma do Consórcio.

Na lógica de ampliação da participação popular, os Fóruns foram implantados nos 25 municípios consorciados, sendo que cada fórum era composto por um grupo de aproximadamente 30 membros, contando com representantes de órgãos das esferas federal, estadual e municipal, da sociedade civil, lideranças estudantis e do gênero feminino. Os grupos eram definidos em proporções equitativas (Quadro 21).

No auge da participação popular, os Fóruns atingiram mais de 800 membros articulados e ativamente atuantes. Além de captar as necessidades regionais, os Fóruns tinham como objetivo avaliar as ações já realizadas.

Quadro 21 – Síntese da formação, estrutura e ação dos Fóruns da Água e do Desenvolvimento nos municípios

Seminários de implantação dos Fóruns locais:

Para a instalação dos Fóruns, o Consórcio contou com o apoio técnico do Sebrae.

A metodologia adotada para instalação dos Fóruns compreendeu a realização de um seminário de dois dias, onde foram discutidos temas livres em torno dos problemas considerados fundamentais pelo grupo.

Os debates se desenvolveram em torno de três linhas de ideias: os quereres, ou seja, seus desejos; os saberes, correspondendo a seus conhecimentos, e os fazeres, que definiu uma agenda de trabalho para 12 meses de ação do Fórum.

Ao final dos dois dias de trabalho, foram preenchidas fichas-síntese sobre os debates realizados. Estas fichas forneceram os dados para as etapas seguintes e alimentaram o Banco de Dados do Consórcio, compondo um dossiê por município.

Constituição dos Fóruns:

- Representantes de órgãos estaduais, federais e municipais, com atuação no Vale do Jiquiriçá;
- Representantes da sociedade civil indicados por seus dirigentes – ONGs, igrejas, empresários, sindicatos, cooperativas, associações.
- Representantes da população estudantil do Vale do Jiquiriçá, correspondendo a 30%;
- Representantes do gênero feminino, correspondendo a 30%.

Os resultados dos Seminários realizados foram:

- A eficácia do processo seletivo adotado para composição dos Fóruns locais, com uma composição paritária e com a inclusão social de jovens e mulheres;
- A visibilidade do material produzido, tanto no que diz respeito aos desejos e aspirações das comunidades envolvidas, quanto aos aspectos específicos tratados, enriquecendo os dados do Diagnóstico;
- A consistência da proposta de trabalho de cada Fórum;

Nos Fóruns estiveram presentes todos os prefeitos dos municípios consorciados, o que demonstrou a importância política desta iniciativa.

Ampla divulgação dada pela imprensa estadual aos Fóruns, informando antecipadamente sobre data, local, programação e simultaneamente sobre as propostas e atividades do Consórcio.

Fonte: Caixa, 2002, p. 27 – 28. Disponível em: http://downloads.caixa.gov.br/_arquivos/melhorespraticas/manual_portugues/M_JIQUIRICA.PDF.

Acesso em: 17 jun. 2013.

Adaptação: Ricardo Bahia Rios, 2015.

Outro ponto significativo foi a concretização da parceria com a Caixa Econômica Federal (CEF). Por intermédio do Consórcio, ficou acordado o convênio de cooperação para a construção de 1mil habitações de interesse social (Programa de Subsídio à Habitação do Governo Federal). Além do mais, a CEF representou a principal parceira no apoio técnico e financeiro. Através dos recursos do FGTS, foram feitas obras de infraestrutura e saneamento básico, além do fornecimento de consultoria na área econômica e na gestão das águas. Sobre essa parceria, Lima (2003) argumenta que foram realizados:

Investimentos em infra-estrutura urbana e meio ambiente, com os financiamentos da CAIXA ao governo do Estado da Bahia, para projetos, os aterros sanitários, sistemas de água e esgotamento sanitário. [...] e, foram investidos na região cerca de 49,6 milhões de reais. Somente com recursos do FGTS, os investimentos foram da ordem de 25,3 milhões de reais, beneficiando, diretamente, mais de 100 mil pessoas, e gerando cerca de 3,3 mil empregos temporários (LIMA, 2003, p. 93).

Na área de capacitação para o gerenciamento do potencial hídrico, o CIMVJ contou com a consultoria da ONG francesa *Office International de l'Eau*, ONG responsável pelo apoio técnico e aplicação da metodologia de gestão de bacias participativa, modelo aplicado nos Fóruns regionais. Como também teve o apoio da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária (ABES) para a realização de uma série de cursos de multiplicadores ambientais.

Durante o período que compreende os anos de 1993 até 2003, o Consórcio experimentou diversos resultados positivos para os envolvidos (Quadro 22), como também apresentou “um repertório diferenciado de informações, estudos, projetos, metodologia e conhecimento técnico direcionado ao desenvolvimento sustentado e participativo dos municípios que compõem a Bacia” (LIMA, 2003, p.89).

Quadro 22 – Principais resultados alcançados através da atuação do Consórcio – 1993 – 2003

<ul style="list-style-type: none"> ▪ O diagnóstico físico, antrópico e biótico da Bacia do Vale do Jiquiriçá, que permitiu o conhecimento da problemática regional e serviu de base para o diagnóstico participativo, através dos Fóruns locais;
<ul style="list-style-type: none"> ▪ O Sistema de Informações Participativo da Bacia do Jiquiriçá, que disponibilizou uma base cartográfica e informações georeferenciadas dos diversos agentes intervenientes – setores público e privado, ONGs e segmentos diversos da comunidade;
<ul style="list-style-type: none"> ▪ O estabelecimento de importantes parcerias – com a CAIXA, Estado da Bahia, Agência Nacional de Águas, Governo Nacional, <i>Office International de L'eau</i>, entre outras, possibilitando a integração e dinamização das ações e a obtenção de financiamentos e repasses que resultaram na implantação do sistema de saneamento básico em 09 municípios e patrocínios para a contratação de consultorias nacionais e internacionais para a realização de estudos e projetos;
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fóruns de Usuários da Água e do Desenvolvimento.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ações de mobilização (envolvimento da população através da criação dos Fóruns regionais), além de contribuir para a divulgação do próprio trabalho, cujas premissas foram amplamente discutidas e estabelecidas, bem como a metodologia para a gestão integrada da Bacia e estratégias de ação, envolvendo a contribuição dos parceiros;
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Modelo na gestão de recursos hídricos em bacias de pequeno porte em região de semiárido, participação da câmara técnica do Conselho Nacional de Recursos Hídricos, publicação de diversos textos sobre o assunto e a participação em eventos e publicações técnico-científicos relacionados com o tema.

Fonte: Caixa, 2003. Disponível em: http://downloads.caixa.gov.br/_arquivos/melhorespraticas/manual_portugues/M_JIQUIRICA.PDF. Acesso em: 17 jun. 2013. Adaptação: Ricardo Bahia Rios, 2015.

Ao longo desse ciclo, o CIMVJ, além de atingir a concretização de vários projetos, também obteve o reconhecimento das ações realizadas no contexto nacional e internacional. Foram atribuídas as suas iniciativas, duas importantes premiações, sendo contemplado com o prêmio “*CAIXA Melhores Práticas em Gestão Local 2001/2002*”, e a “*100 melhores experiências do mundo em prática para melhoria das condições de vida*”, premiação do Centro das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos.

2. O ciclo da estagnação e declínio das ações. Embora a trajetória institucional nos revele que a prática de consorciamento intermunicipal logrou êxito ao longo dos 11 anos de existência, os resultados positivos não foram capazes de assegurar a continuidade e o ritmo das práticas empreendidas pelo CIMVJ. Diversos fatores internos e externos confluíram para o momento de estagnação e declínio. Se até o ano de 2003 os resultados floresceram em virtude das parcerias realizadas e da captação de recursos extremos, o ano de 2004 registra o fim de várias parcerias, entre elas a realizada com a CEF e com o SEBRAE, que eram elementos centrais para o financiamento das engenharias que vinham sendo executadas.

A não renovação dos convênios estabelecidos com a Caixa e SEBRAE, tornou quase impossível manter o nível de mobilização com a sociedade civil. No caso da não renovação com o SEBRAE, ficaram inviabilizados o pagamento e a renovação dos seis coordenadores regionais; por conseguinte, houve a desarticulação dos Fóruns locais.

Sem os grandes financiadores, ficou cada vez mais difícil a manutenção dos custos operacionais estratégicos para a execução das atividades programadas. Na realidade, boa parte dos custos operacionais era mantida através da captação de recursos externos. Os anos de atuação virtuosa não foram capazes de garantir uma ampla e regular participação financeira dos municípios. Embora consorciadas oficialmente, muitas prefeituras não contribuíam no rateio das ações. Nesse quesito, ficou evidente que, a partir do momento em que o Consórcio já não contava com as verbas externas, o mesmo não conseguiu manter coesa a mobilização e articulação entre os partícipes.

A irregularidade do rateio dos custos de manutenção, em meados de 2003, atingiu uma redução significativa, “a contribuição mensal dos municípios, que deveria somar R\$ 22.300” passou a render “por mês, uma média de 12 a 13 mil,

sendo que esse valor chegou a atingir R\$9.500” (CARVALHO, 2007, p. 92). Sem a regularidade dos repasses de cunho voluntário, foi preciso ajustar os custos, demitir consultores técnicos, secretários e estagiários da diretoria executiva, o que resultou inicialmente na redução da capacidade operacional. O trabalho com uma diretoria reduzida, acabou sobrecarregando as atividades dos prefeitos. Chegou a um determinado ponto em que as contribuições não foram capazes de manter ativa a Diretoria, levando a sua extinção.

A redução da estrutura técnica/administrativa do consórcio foi essencial para a minimização das ações. Atribui-se a esse retrocesso a falta de comprometimento das prefeituras em manterem regulamente os recursos do rateio. Na visão de alguns prefeitos o consórcio deveria investir em obras de maior visibilidade que garantisse a reprodução nas urnas das lideranças, nesse caso observa-se que predominou a velha máxima que “cano enterrado não rende votos”. Nesse ponto os interesses individualistas de cada prefeito superaram as questões coletivas o que gerou o enfraquecimento do capital sócio-territorial até então construído.

Nitidamente, as dificuldades eram a capacitação de recursos advindos das prefeituras. Quando existia o financiamento da CEF e do SEBRAE, o Consórcio ampliava sua ação. Quando os recursos ficaram escassos, imediatamente ocorreu a retração da ação do Consórcio. Além do mais, as prefeituras aspiravam a práticas de maior visibilidade dentro dos municípios, obras eleitoreiras de resultados imediatos.

Na realidade, entre as 25 prefeituras, a participação era reduzida - entre 12 e 15 prefeituras. Os outros municípios estavam dentro da estrutura do Consórcio, mas não demonstravam interesse em participar efetivamente, pois não tinham na época (por se tratar de um acordo de colaboração) a obrigação de participar das tomadas de decisões e do rateio dos custos.

Na realidade essas prefeituras não buscaram uma participação mais efetiva, seja por: a) não acreditarem na capacidade de organização horizontal dos municípios; b) arcaísmo político dependente das políticas verticais de paternalismo; c) não compreendia o consórcio como um arranjo que lhe proporcionassem vantagens individuais partidárias; e d) brigas políticas internas entre as prefeituras, embora existisse uma predominância de prefeitos alinhando ao grupo do carlista. Regionalmente havia uma disputa pela manutenção dos colégios eleitorais. De certa

forma, esses pontos contribuíram para que os laços de solidariedade e reciprocidades não fossem capazes de manter coesos os interesses coletivos em superação dos individuais.

Somando-se o ciclo de crise financeira, a inexistência da Diretoria Executiva e uma significativa renovação do quadro de prefeitos do Vale (apenas 5 dos 25 foram reeleitos nas eleições de 2004), dá-se início o desmonte da estrutura organizacional idealizada até então. O CIMVJ passa a ter grandes dificuldades na cooptação de projetos. Entretanto, pequenos convênios e parcerias são fechados, muito em caráter de estudos e com pouca capacidade de mobilização social e financeira.

Dessa forma, 20 novos prefeitos tinham pela frente o desafio de manter fortalecido o Consórcio justamente “no momento em que diminuíram os holofotes, os recursos reduziram e as ações do Consórcio estavam já mais limitadas” (CARVALHO, 2007, p. 92). Politicamente, o cenário de cooperação não era dos melhores para os novos prefeitos, que não conseguiram enxergar, para além das dificuldades momentâneas, as extensas relações de ganho do Consórcio. O que imperou naquele momento foi o individualismo político. Os novos prefeitos consideraram que os benefícios de curto prazo não compensariam as contribuições voluntárias, assim as mesmas minguaram, o que resultou na desarticulação da Diretoria Executiva.

Com a extinção da Diretoria Executiva, o nível de articulação entre prefeituras, financiadores externos e sociedade civil deixou de existir, finalizando a capacidade gerencial de captação de novas parcerias, elaboração e execução de novos projetos. Em suma, o CIMJ conseguiu, num curto lastro temporal, sair do pleno exercício dos seus objetivos para uma inércia inoperante.

A perversidade do jogo individualista político é imputada sobre o Território de forma a estagnar e/ou sepultar as formas exitosas existentes, pois se não é de interesse dos agentes políticos a manutenção da continuidade do processo, o resultado é rapidamente sentido. A prática predatória coaduna muitas vezes com a inoperacionalidade do sistema.

Embora as ações do CIMVJ tenham atingido a capacidade mínima de execução, no ano de 2004, não podemos afirmar que a experiência não representa um caso de sucesso no gerenciamento cooperativo do Território. Talvez tenha faltado fôlego e/ou as rupturas impostas no novo quadro político nacional e regional

resultaram no enfraquecimento das políticas de apoio aos consórcios naquela ocasião.

Na realidade, não houve interrupção das ações do Consórcio, o que aconteceu foi uma redução em virtude da falta de apoio financeiro dos principais parceiros. E, como as prefeituras não detinham capacidade financeira de manter as ações, ocorreu um período de retração do CIMVJ. Todavia, segundo o mesmo, nunca deixaram de realizar reuniões mensais (foi cultivada a tradição dos prefeitos em se reunirem, algo que era incomum antes do Consórcio).

Portanto, o interstício de 2004 a 2008 é colocado como um ponto de desafio para a retomada dos debates internos sobre a relevância das ações articuladas e de uma resignificação inicial do projeto de consórcio. Foi necessária uma pausa, para repensar os novos rumos que deveriam ser propostos para a continuidade da práxis de cooperação.

3. O Ciclo da retomada/continuidade. Passada a fase de instabilidade e incertezas (2004 – 2008), que implicou na estagnação das atividades do Consórcio, emerge frente aos prefeitos a necessidade de fortalecimento da união para debater as questões regionais. De fato, esse período anterior culminou no declínio das ações do Consórcio, todavia não foi o mote para o esfacelamento da conduta de se organizarem, visto que, embora o CIMVJ já não tivesse o mesmo vigor e visibilidade, os prefeitos do Vale continuaram a se reunir e buscar parcerias para equacionamento de questões internas.

No intuito de retomar a articulação político-regional, no ano de 2009, os novos prefeitos que assumiram o conselho do CIMVJ, decidiram reformar a estrutura participativa do mesmo. Assim foi fundada a Associação dos Municípios do Vale do Jiquiriçá (MERCOWALE), tendo os mesmos objetivos e finalidade e com uma abrangência de partícipes reduzida aos municípios que compõem o denominado “Território de Identidade do Vale do Jiquiriçá” (Amargosa, Brejões, Cravolândia, Elísio Medrado, Itiruçu, Irajuba, Itaquara, Jaguaquara, Jiquiriçá, Laje, Lajedo do Tabocal, Lafayette Coutinho, Maracás, Milagre, Mutuípe, Nova Itarana, Planaltino, São Miguel das Matas, Santa Inês, Ubaíra).

Com a Criação do MERCOWALE, o Consórcio foi colocado em segundo plano. A ideia, a partir de então, era fortalecer politicamente os municípios do Vale

do Jiquiriçá frente ao governo do estado, aumentando assim sua capacidade de barganhar novos projetos/investimentos nas escalas estadual e federal e, ao mesmo tempo, restabelecer, mesmo timidamente, os laços de cooperação anteriormente construída.

Entre 2009 – 2012, a Associação dos prefeitos manteve a tradição construída de se reunir mensalmente para discutir proposta para o desenvolvimento, trocar experiências, negociar com o estado. As reuniões possuíam muito o caráter de fortalecer o movimento municipalista local, em decorrência das múltiplas urgências que afetavam o Território. Essas assembleias fazem ressurgir a preeminência do ciclo exitoso do consorciamento intermunicipal, que resultará na retomada do interesse em reativar os princípios de cooperação anteriormente presenciada no Vale.

Então, no ano de 2012, é efetivado o indicativo de ativação do Consórcio, antes um mero acordo de vontades entre os entes de mesmo nível, sem uma legislação específica que regulamentasse o seu funcionamento; agora funcionando sob a égide do interesse do estado e amparado pelos instrumentos jurídicos que regulamentam o setor. Formalmente, passa a ser um consórcio público sob a forma de pessoa jurídica de direito público, voltado para executar a gestão associada de serviços públicos, assim contribuindo para a descentralização da prestação do serviço público a este transferido, denominado de: Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Vale do Jiquiriçá (CDSVJ).

Com uma nova nomenclatura e inserido num contexto político estadual mais favorável para a sua reativação, os prefeitos do Mercovale convergiram, novamente, suas forças para o debate sobre o papel do Consórcio como instrumento de mediação da gestão do Território. Uma entidade que fortaleceria a participação política no cenário regional e mediaría as reivindicações entre a demais esferas de governo.

O quadro 23 sintetiza a trajetória institucional das ações cooperadas no Vale do Jiquiriçá.

Quadro 23 – Matriz de análise da trajetória institucional e das principais ações desenvolvidas pelo Consórcio Intermunicipal do Vale do Jiquiriçá de 1992 a 2015

(continua)

Ano	Ação/parceria	Impactos/resultados
1992	<ul style="list-style-type: none"> Diálogo com as prefeituras. 	<ul style="list-style-type: none"> Discurso sobre as formas de cooperação.
1993	<ul style="list-style-type: none"> Posse dos prefeitos eleitos. 	<ul style="list-style-type: none"> Organização e criação do Consórcio Intermunicipal (17 prefeituras).
1995	<ul style="list-style-type: none"> Articulação com a Fundação <i>Pathfinder</i>. 	<ul style="list-style-type: none"> Viabilização de oficinas de educação, saúde e meio ambiente; Capacitação de professores.
1995	<ul style="list-style-type: none"> Aproximação com a <i>Companheiros das Américas</i>; Realização do Diagnóstico e do Plano Diretor de Recursos Hídricos da Bacia do Recôncavo Sul. 	<ul style="list-style-type: none"> Incentivo a novos negócios para a região, visando à exportação de polpa de frutas (EUA); Oito novos municípios são incorporados ao Consórcio (25 municípios).
1997	<ul style="list-style-type: none"> Parceria com o Ministério do Meio Ambiente. 	<ul style="list-style-type: none"> Desenvolvimento de estudos ambientais; Perspectivas de um novo modelo para criação do Comitê de Bacia e inclusão da mesma no Programa Federal; Elaboração e Divulgação dos Estudos para o Desenvolvimento Regional do Vale do Jiquiriçá.
1997 – 2000	<ul style="list-style-type: none"> Parcerias como: a ABES, Via Magia, <i>Office de L'Eau</i>, FUNARB, EMBASA e CONDER. 	<ul style="list-style-type: none"> Realização de diversos estudos e capacitação de gestores locais voltados para as questões ambientais.
2000	<ul style="list-style-type: none"> Assinatura do Convênio de Cooperação Técnica entre o Consórcio, Governo do estado da Bahia, Ministério do Meio Ambiente e Caixa Econômica Federal; Implantação do site do Jiquiriçá. 	<ul style="list-style-type: none"> Apoio ao desenvolvimento sustentável ambiental da região; Discussão das tendências para o desenvolvimento regional através de oficinas técnicas; Ampliação da visibilidade para o projeto e para a região.
2001	<ul style="list-style-type: none"> Parceria com o Sebrae. 	<ul style="list-style-type: none"> Desenvolvimento de ações de capacitação - um forte componente social e de empreendedorismo.
2002	<ul style="list-style-type: none"> Reconhecimento nacional e internacional - premiação; Ampliação da visibilidade regional. Fóruns da Água e do Desenvolvimento nos municípios; Parceria para ampliação do saneamento básico. 	<ul style="list-style-type: none"> Prêmio CAIXA Melhores Práticas em Gestão Local 2001/2002 como uma das dez Melhores Práticas em Gestão Local; e pela ONU entre as suas 100 <i>Best Practice</i>. Lançada a 1ª Edição do jornal bimestral – Jiquiriçá Notícias; A Gestão das Águas começa a contemplar as questões sociais; Governo do estado da Bahia contratou com a Caixa mais dois aterros sanitários compartilhados e os sistemas de esgotamento sanitários dos municípios de Cravolândia e Jaguaquara. Primeiro fórum em Maracás – implantação de todos os fóruns, exceto Milagres; Divulgação do mapa de oportunidades regionais - parceria PNUD/CAIXA/MRE.
2003	<ul style="list-style-type: none"> Encontros regionais. 	<ul style="list-style-type: none"> Dez anos de criação do Consórcio; Realização de três encontros regionais com participação de mais de 700 pessoas (Maracás/março; Mutuípe/agosto e Jugaripe/dezembro).

Quadro 23 – Matriz de análise da trajetória institucional e das principais ações desenvolvidas pelo Consórcio Intermunicipal do Vale do Jiquiriçá de 1992 a 2015

(conclusão)

Ano	Ação/parceria	Impactos/resultados
2004	<ul style="list-style-type: none"> Desmonte de várias parcerias/iniciativas. 	<ul style="list-style-type: none"> Enfraquecimento da cooperação intermunicipal; Desmonte da infraestrutura técnica (coordenações regionais); Paralisação dos fóruns regionais.
2005	<ul style="list-style-type: none"> Parceria com o governo de Barcelona. 	<ul style="list-style-type: none"> Projeto “proposta pedagógica de alfabetização de jovens e adultos”.
2006	<ul style="list-style-type: none"> Parceria com a Fundação Escola de Administração da UFBA; Parceria com o Departamento de Geologia UFBA; Parceria com o Fundo de Cultura do estado da Bahia; 	<ul style="list-style-type: none"> Elaboração compartilhada do plano diretor participativo (PDP) dos municípios de Laje, Mutuípe, Maracás e Ubaíra; Estudos dos aquíferos subterrâneos do Jiquiriçá; Projeto patrimônio; visão de desenvolvimento cultural do Jiquiriçá.
2007 -08	<ul style="list-style-type: none"> Reestruturação das ações e do Consórcio. 	<ul style="list-style-type: none"> Reuniões com os prefeitos e discussão sobre a criação de uma associação de prefeitos do Vale do Jiquiriçá.
2009	<ul style="list-style-type: none"> Criação da Associação dos Prefeitos do Vale do Jiquiriçá (MERCOWALE). 	<ul style="list-style-type: none"> Promoção do desenvolvimento econômico do Vale, ampliação as ações de infraestrutura em conjunto; Enfraquecimento do Consórcio e fortalecimento da Associação. Reuniões mensais do MERCOWALE.
2010 -11	<ul style="list-style-type: none"> Balanço do primeiro ano de atuação da MERCOWALE 	<ul style="list-style-type: none"> 07 Pólos de Formação de Professores em parceria com universidades públicas; Participação de dois prefeitos membros da associação na nova Diretoria da UPB. Criação da Câmara de Educação (EDUCAVALE).
2010 -12	<ul style="list-style-type: none"> Incentivos federais e estaduais para a implantação de consórcios intermunicipais públicos; Criação do Consórcio Público de Desenvolvimento Sustentável do Vale do Jiquiriçá 	<ul style="list-style-type: none"> Retomada da ideia de consórcios agora de natureza pública; Deixa de ser uma entidade privada sem fins lucrativos e adquire a natureza pública do consórcio.
2013	<ul style="list-style-type: none"> Estímulos do governo do estado. 	<ul style="list-style-type: none"> Doação de Máquinas (tratadores, caçambas etc) para ser gerenciado pelo consórcio. Convênio para aberturas de cisternas.
2014	<ul style="list-style-type: none"> Ampliação das ações consorciadas; elaboração de projetos; Apoio do governo do estado. 	<ul style="list-style-type: none"> Convênio com o CREA e FUNASA para a elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico; Discussões com outros municípios para a efetivação do aterro sanitário coletivo; Transferência de maquinários para realização de obras de infraestrutura;
2015	<ul style="list-style-type: none"> Eleição do novo presidente e mesa diretora para o biênio 2015 - 2017; Debate com a Secretaria Estadual de Saúde. 	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecer ainda mais a entidade municipalista; Minimizar a crise generalizada nas finanças de repasses; Projeto de criação do hospital regional. Finalização da elaboração do Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB) em atendimento à lei 11.445/2007.

Fonte: Pesquisa de campo 2014-15; Carvalho, 2007; Lima, 2003.

Elaboração: Ricardo Bahia Rios, 2015.

6.2 A CONTINUIDADE DA EXPERIÊNCIA: O CASO DO CONSÓRCIO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO VALE DO JIQUIRIÇÁ

Para o entendimento da continuidade da experiência que envolve a práxis do CDSVJ, é necessário compreender que os consórcios são instrumentos transitórios de governança territorial. Isso implica que os mesmos podem desenvolver ações de curto, médio e longo prazo, ou seja, podem funcionar por curtos ou longos períodos, e que a temporalidade não é um indicativo da sua eficácia, pois os sujeitos e atores que estão envolvidos no processo estão intrinsecamente relacionados à conjuntura política, econômica e social de cada momento histórico. Assim, os consórcios são engenharias resultantes dessas forças (interna e externa), da dinâmica local, regional, nacional e até global.

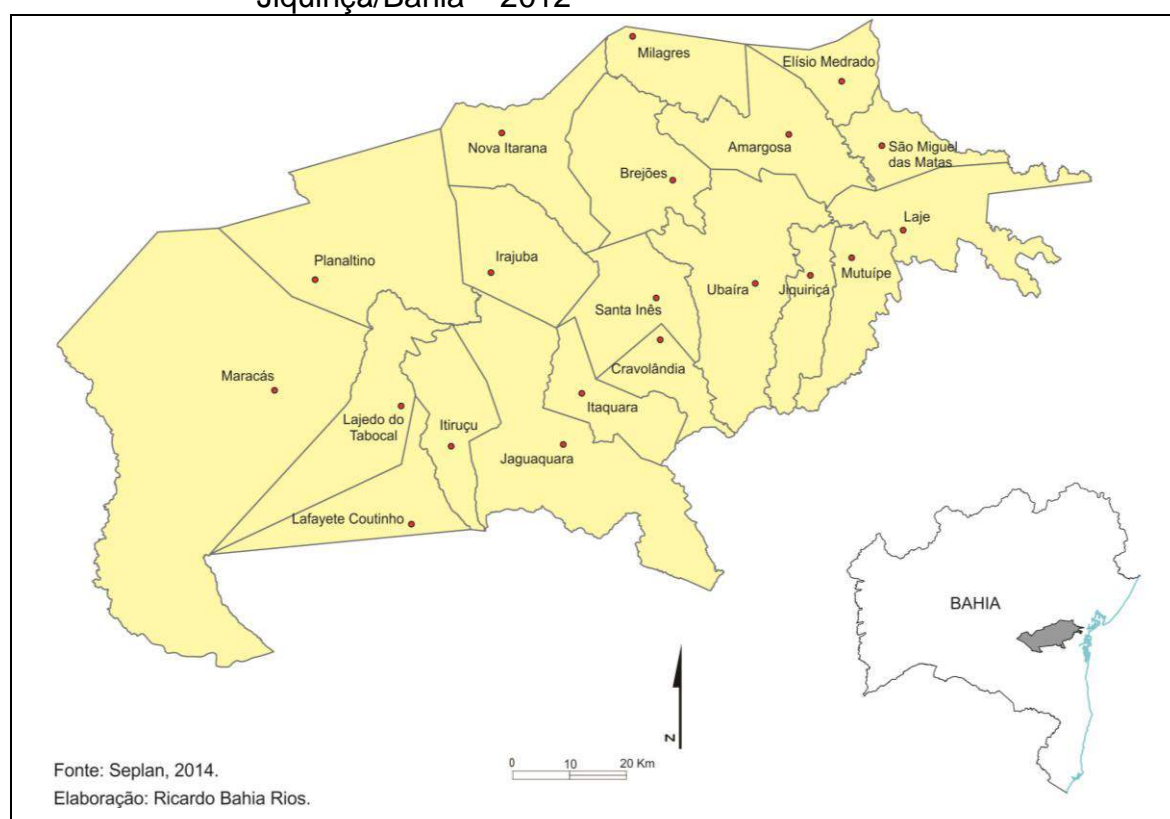
No caso da experiência do Consorciamento Intermunicipal no Vale do Jiquiriçá, os ciclos da consolidação/avanços, estagnação e retomada revelam que o projeto empreendido em 1993 não veio só acompanhado de ganhos materiais, mas também foi responsável pela implantação de uma “ideia” – a de cooperação como meio de atingir determinados objetivos em prol do Território.

Na realidade, o Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Vale do Jiquiriçá (CDSVJ) não trata de uma nova experiência, e sim da continuidade do que já existia. Assertiva que comprova que, mesmo após um período de estagnação, os laços de cooperação não foram totalmente rompidos, pois, a partir do instante em que houve a necessidade de juntar forças para barganhar novas conquistas, o conjunto da municipalidade trouxe à tona o arranjo inter-federativo para solucionar velhas e novas questões do Vale do Jiquiriçá.

Assim, a partir do ano de 2012, o grupo de prefeitos do Vale começa a reativar a ideia da prática do consorciamento intermunicipal. Aqui fica clara a importância da conjunção de dois fatores de estímulo: 1) Internamente é observado que algumas ações só são possíveis por via da cooperação; e 2) externamente há um cenário de convergência de forças verticais de estímulo, tanto da esfera estadual quanto federal, para a criação e proliferação dos consórcios públicos (CP). Por vez, os prefeitos participantes do adormecido CIMVJ e do atual MERCOVALE decidem retornar ao plano político de reestruturação do consórcio intermunicipal.

O cenário político estadual era favorável à criação de novos e à reestruturação dos antigos. O plano em curso pelo governo estadual era estruturar sobre o território baiano novos consórcios, agora sobre a regulamentação da Lei dos Consórcios Públicos (LCP). Nessa direção, o Consórcio Intermunicipal do Vale do Jiquiriçá, que fora constituído como uma entidade privada sem fins lucrativos nos anos de 1993, passa a se constituir numa autarquia interfederativa, pessoa jurídica de direito público interno, integrante da administração indireta de cada ente federativo que o compõe. Então, em 24 de setembro de 2012, em consonância com a Lei n 11.107/05, o antigo arranjo político passa a se denominar de Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Vale do Jiquiriçá (CDSVJ) (Figura 32).

Figura 32 – Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Vale do Jiquiriçá/Bahia – 2012



A retomada acontece em meio a um cenário muito mais animador que em anos anteriores, pois o governo Jaques Wagner lança uma série de ações que visam instruir, capacitar, organizar e constituir consórcios públicos como forma de aplicação de políticas territoriais. Essa iniciativa é observada pelos prefeitos como: o tempo de convergência das forças externas. Assim, a retomada da essência de

mobilizar, articular para cooperar e barganhar junto às outras esferas governamentais se fortalece frente às necessidades das prefeituras.

Durante as assembleias de instauração do CDSVJ, o direcionamento era incluir todos os municípios do Território do Vale do Jiquiriçá. Seguindo essa instrução do governo do estado, o protocolo de intenções é elaborado sobre a tutela da participação dos 20 municípios que compõem o Território. Todavia, somente 6 municípios se compenetraram oficialmente com a entidade interfederativa no ato da sua reativação: Irajuba, Jaguaquara, Lafayette Coutinho, Maracás, Planaltino e Ubaíra. Os demais municípios optaram em não assinar o termo de associação naquele momento.

Em relação a essa questão, três fatores foram impeditivos: a) alguns municípios não conseguiram regulamentar as suas Leis orgânicas, assim não obtendo aprovação da Câmara em tempo hábil para participar do Consórcio (exigência da LCP); b) uma pequena minoria não sentia segurança em participar da empreitada; c) Por se tratar de um período eleitoral, algumas prefeituras, também, optaram por decidir a sua participação somente após as definições do processo eleitoral.

Pelo que consta nas Atas de instalação do consórcio, embora o debate tenha envolvidos as 20 prefeituras do Vale do Jiquiriçá, apenas 6 municípios fizeram-se presente na maioria das reuniões, todavia não foi possível extrair muitas informações sobre esse processo, visto que as mesmas são extremamente sintéticas em relação ao conteúdo das reuniões e não revelam o caráter das divergências de ideias, passando uma falsa noção de consenso na formação do consórcio.

O esvaziamento na assinatura e participação inicial de boa parte dos potenciais membros demonstra, que a formação do consórcio não era um interesse naquele momento em virtude dos três fatores citados. Mesmo assim, podemos apontar que para a maioria – inicialmente – a formação desse arranjo era algo distante da realidade regional e visto com certa desconfiança, pois não acreditavam na gestão colegiada do território, visto a interrupção anterior do consórcio.

Ao questionar os prefeitos que não aderiram ao consórcio sobre essa desconfiança inicial, fica nítido o receio deles em relação ao aporte do estado, além

da preocupação da oneração das contas municipais, de fato alguns não conseguiram vislumbrar ganhos imediatos com o consórcio.

Independente de uma ampla participação inicial, o CDSVJ foi implantado sob o preceito de ser multifinalitário a fim de “promover o desenvolvimento sustentável na sua área de atuação” [...], promovendo o “bem-estar de forma socialmente justa e ecologicamente equilibrada” (ESTATUTO DO CDSVJ, 2012).

Sobre a participação dos prefeitos nos debates desse “novo momento” do consórcio, acredita-se que a sua retomada não teve um processo de maturação suficiente para convencer a todos os partícipes sobre a relevância de ações cooperadas e colegiadas no Vale do Jiquiriçá. De certa forma, a pauta não foi debatida amplamente. O debate interno foi essencialmente acelerado, o que acabou, por deixar alguns pontos em aberto, tais como: de que forma iria proceder a participação do estado; a forma de rateio e como proceder o processo de aprovação/aceitação dos municípios nas câmeras municipais. Esse último ponto, foi essencial para o atraso das aprovações nas Câmeras Municipais.

Como já mencionado, o fator eleitoral também foi decisivo para a baixa adesão inicial e esvaziamento do debate, visto que o período culminante coincidia com o processo eleitoral, assim alguns prefeitos não se sentiam motivados a estarem envolvidos no consórcio, a prioridade era garantir suas reeleições e/ou continuidade dos grupos, no comando municipal.

Entrementes, após o processo eleitoral, foi realizado o primeiro pleito para presidente do Consórcio. Em plenária, que contou com a maioria dos prefeitos do Vale do Jiquiriçá, foi eleito por consenso para presidir o Consórcio durante o biênio 2013 – 2014 o prefeito Paulo Sergio dos Anjos (Maracás). Para o recém presidente do Consórcio, os grandes desafios eram os de ampliar a participação dos prefeitos, mobilizar e convencer as municipalidades que não vinham participando da reunião sobre a importância do CDSVJ; por sua vez novos municípios foram agregados ao consórcio.

Na ata de eleição do presidente consta que o prefeito de Maracás foi eleito por unanimidade, todavia cabe ressaltar que dos 20 municípios do Vale do Jiquiriçá, apenas 06 se fizeram presente na ocasião, o que de certa forma demonstra uma

significativa representatividade municipal. Ponto, que posteriormente, fez surgir alguns questionamentos sobre a legitimidade do presidente eleito.

Atualmente (2015), dos vinte municípios do Vale do Jiquiriçá, 14 vêm participando ativamente do CDSVJ, quatro vem construindo laços de proximidades e resolvendo questões burocráticas para sua inclusão e apenas dois municípios não se encontravam integrados ao Consórcio (Elísio Medrado e Milagres). Todavia, o grupo de municípios que vem participando das reuniões encontra-se sem contribuir financeiramente. Para o presidente do Consórcio, à medida que as ações do Consórcio forem se expandindo, a tendência é que todos venham a contribuir, e aqueles que não participam se integrem.

Para os prefeitos de Jiquiriçá e Elísio Medrado o consórcio hoje representa uma realidade no território, todavia na época de sua instalação, os mesmos não conseguiam enxergar as vantagens em participar deste arranjo. Essa mudança de pensamento, num curto intervalo de tempo (2012 – 2014), deve-se aos estímulos do governo do estado, que direciona, atualmente, boa parte de suas políticas públicas e territoriais em volta do consórcio, descentralizando para o gerenciamento do CDSVJ questões consideradas estratégicas para o território.

O presidente do CDSVJ destaca que, embora existam outros CPs mais ativos no estado da Bahia e com infraestrutura mais adequada tais como: Portal do Sertão e Consisal, o CDSVJ pode ser considerado como um dos mais ativos do estado e que gradativamente vem avançando em vários pontos estratégicos para a sua consolidação.

Para a avaliação institucional do Consórcio, foram analisados os seguintes aspectos: ações realizadas; principais dificuldades; visão/perspectiva dos prefeitos sobre o Consórcio e o papel do estado; a transparência e a participação social. Assim, delineamos os limites dos resultados da avaliação institucional da ação do Consórcio. Finalizada essa etapa, construímos um quadro analítico da efetividade institucional do CDSVJ, o que possibilitou uma visão sistêmica da operacionalização do mesmo.

6.2.1 Principais ações realizadas (2012 – 2015)

Para análise dos principais resultados e conseqüentemente sua avaliação, anotamos a existência de dois períodos. O primeiro (2012 – 2013) que se refere à etapa de mobilização, debate e conscientização dos prefeitos sobre a importância da convergência de unir forças para ressignificar o exercício de cooperação intermunicipal. O segundo episódio (2013 – 2015), após sua implantação, que representa o período de ganhos e avanços institucionais.

A primeira fase (2012 – 2013) representa para o CDSVJ o momento de rearticulação e mobilização. Emerge no centro das necessidades municipais a retomada de ações mais concretas que visassem impulsionar o desenvolvimento dos municípios do Vale. Dessa forma, o biênio é posto como o tempo de desafios, expectativas e da mobilização dos prefeitos, para que os mesmos confiassem na ideia do consórcio público.

O ponto de interlocução dessas negociações foi justamente o MERCOVALE, responsável por aglutinar as prefeituras no interstício entre a parada do antigo consórcio e a retomada do atual; uma vez que, segundo os entrevistados, o CIMVJ nunca deixou de existir, apenas houve uma pausa nas atividades e por um período acharam melhor atuar em conjunto, por intermédio do MERCOVALE, pois naquele momento não era mais possível continuar com as ações cooperadas em virtude da crise financeira.

O ano de 2012 foi de fundamental importância para a ressignificação das atividades consorciadas. No conjunto das iniciativas foram realizados seminários, encontros e reuniões que tinham como foco o debate sobre questões internas e ao mesmo tempo informar sobre o papel e a importância dos municípios idealizarem projetos cooperados. Correspondeu a uma ocasião de maturação de pensamento, que corroborou para a reafirmação do consórcio público. Para o prefeito de Mutuípe, Luis Carlos Cardoso, as reuniões promovidas pelo MERCOVALE foram de suma importância para a constituição e amadurecimento da participação das prefeituras (Figura 33).

Figura 33 – Convite de divulgação dos encontros de municípios do Vale do Jiquiriçá/Ba



Fonte: CDSVJ, 2014.

De maneira clara, todas as atividades desenvolvidas foram amplamente divulgadas nos sites das prefeituras, páginas jornalísticas e até mesmo através de carro de som, e sempre aberta para a participação de toda a comunidade envolvida/interessada.

De forma a construir uma participação efetiva de todos os prefeitos e de facilitar a articulação, as reuniões eram/são realizadas sistematicamente na forma de rodizio, ou seja, a cada mês um município sedia a reunião. Essa foi a solução encontrada pelos membros em facilitar/ampliar a participação dos prefeitos, visto a dimensão territorial do Vale do Jiquiriçá e as dificuldades internas de deslocamento. Outra medida importante foi o estabelecimento das reuniões sempre aos sábados, assim não interferia nas agendas dos prefeitos.

Outro ponto mencionado pelo prefeito refere-se ao contexto político favorável tanto na escala local, estadual quanto federal. O estado incentivava a formação e a união, lançava projetos prioritários para construção de consórcio. Atrelado a esses fatos, o processo de irradiação ganhava visibilidade no estado da Bahia, visto que alguns consórcios já vinham ganhando notoriedade e conseguindo alguns resultados positivos.

Além desses fatores externos, questões internas adquiriam maior proeminência. Existia uma extensa pauta de trabalho em comum entre os municípios que precisavam ser equacionados, porém faltavam aportes financeiros para que sozinhas as prefeituras conseguissem solucionar.

Questões ligadas à infraestrutura e conservação de estradas, ao saneamento básico, ao manejo de resíduos sólidos, à geração de emprego e renda, ou seja, a projetos de grandes impactos nos custos operacionais das prefeituras estavam entre as principais tratadas. A preocupação era como ofertar serviços para a sociedade e ao mesmo tempo promover a redução dos custos administrativos que consequentemente resultaria num superávit orçamentário, que poderia ser investido em outros setores, principalmente nas áreas de saúde e educação.

Em suma, o processo foi construído a partir dos debates entre as prefeituras do Vale. Entre o ano de 2012 e início de 2013, foram realizadas reuniões mensalmente, sempre em diferentes municípios, de modo que todos pudessem participar da construção. Foram elaboradas pautas de interesse comum e local, sempre partindo da troca de experiência e das reais necessidades do Território (Figura 34).

Figura 34 – Reuniões sistemáticas realizadas para discutir a problemática do desenvolvimento territorial e formação do CDVJ



Município de Laje (13.07.2013)



Município de Amargosa (14.12.2013)



Município de Nova Itarana (22.02.2014)
Fonte: CDSVJ, 2014



Município de São Miguel (10.05.2014)

Tais debates/discussões apontaram os principais problemas enfrentados pelos municípios e como superá-los. No escopo do funcionamento, foram definidas

as funções e atribuições de cada membro do Consórcio, além de questões práticas sobre a destinação dos resíduos sólidos, preservação do meio ambiente e a formalização de parceria com o estado.

Sob a égide da participação coletiva, aos poucos foram finalizadas as agendas de trabalho e reivindicação. No intuito de fomentar a rede de oportunidades para cada membro, os fóruns promoveram pontos que atendessem às principais demandas dos gestores locais.

É profícuo compreender que o consórcio não se constitui num arranjo pronto e acabado. É necessário o exercício constante dos agentes envolvidos, em rever e replanejar suas ações.

A segunda fase (2013 – 2015) é caracterizada pelos ganhos políticos, estreitamento da parceria com o governo da Bahia e concretização de obras. Essas ações possibilitaram uma efetiva mobilização do grupo e a obtenção de algumas conquistas, aspectos que ampliaram a visibilidade política do Consórcio.

Como marco desse processo, no ano de 2013, o Consórcio assinou com o governo do estado, via Casa Civil, o contrato de transferência de um conjunto de máquinas (trator, retroescavadeira, pá carregadeira e caminhão), para que fosse administrado pelo CDSVJ. A ocasião da solenidade de entrega dos equipamentos contou com a presença do ex-chefe da casa civil e atual governador do estado Rui Costa (Figura 35).

Figura 35 – Entrega de máquinas para o Consórcio de prefeitos do Vale do Jiquiriçá, evento realizado na cidade de maracás em 09/09/2013.



Fonte: Casa Civil do estado da Bahia, 2013.

Pelo acordo assinado entre a Casa Civil e o CDSVJ, o maquinário passou a compor o patrimônio do Consórcio, sendo de uso exclusivo para atendimento das demandas municipais. Fato esse que motivou outros municípios, que não estavam

participando e/ou contribuindo com o rateio dos custos de manutenção, a buscarem se integrar e regularizar sua situação.

No total, foram transferidas para o patrimônio/administração do Consórcio quatro máquinas, o que totalizou o investimento de R\$ 1,5 milhão. Sobre o acontecimento, o prefeito de Maracás Paulo Sergio (ex-presidente do Consórcio) esclarece que “o maquinário é destinado à melhoria da trafegabilidade das estradas vicinais, beneficiando principalmente os agricultores familiares da região”, sendo que o CDSVJ “organizará o rodízio dos equipamentos entre os 20 municípios do Território, sob a coordenação do Consórcio” (Prefeito de Maracás).

Na ocasião, o então chefe da casa civil é questionado sobre a importância dos consórcios para o desenvolvimento do estado, sendo que para o mesmo “a política de consórcios fortalece as regiões. Juntos, os municípios podem se organizar melhor, têm mais capacidade e o desenvolvimento acontece” (Rui Costa⁴⁵ em 09/09/2013).

Ainda durante o evento, ficou acordado o investimento de R\$ 2 milhões para combate e convivência com seca, através da construção de 17 novos sistemas de abastecimento para o consumo humano, que beneficiará 2,7 mil pessoas no Vale do Jiquiriçá; também foi autorizada a construção de seis sistemas de abastecimento de animais (investidos R\$ 270 mil). E, no bojo das “benfeitorias”, ficou acertado que o governo iria liberar para Consórcio uma fábrica de asfalto.

A partir da chegada das máquinas, várias intervenções de melhoramento da infraestrutura vêm sendo realizadas no Território. Todos os municípios que estão em dia com o Consórcio estão utilizando os equipamentos. Segundo os prefeitos entrevistados, o uso da máquina gerou uma redução de custo significativa. Em média, cada obra está saindo 30% do valor que seria feito se não fosse via Consórcio (Figura 36).

⁴⁵ Depoimentos extraídos da reportagem divulgada pelo site oficial da Casa Civil. Disponível em: http://www.casacivil.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=676:governo-promove-acoes-de-desenvolvimento-do-semiarido-no-territorio-vale-do-jiquirica&catid=34:noticias-geral . Acesso em 12 jan. 2015.

Figura 36 – Prefeitura de Lajedo do Tabocal: Construção e limpeza de aguadas, abertura de poços tubulares e construção de cacimbas na zona rural do município



Fonte: CDSVJ, 2014.

Em relação aos ganhos obtidos com a chegada dos equipamentos, o prefeito de Ubaíra (Fabio Pinheiro) enfatiza que todos os participantes estão sendo beneficiados. Inclusive em Ubaíra, foi possível realizar o ordenamento emergencial do aterro sanitário do município. O mesmo ressalta que, caso não tivesse o apoio do Consórcio, a prefeitura não teria condições de arcar com as despesas, visto que o serviço foi realizado com um custo bem inferior ao que seria cobrado via licitação. E que, além da melhoria do aterro sanitário, também foram realizadas a abertura e a manutenção de estradas vicinais que ligam a zona rural à sede (Figura 37).

Figura 37 – Obras realizadas na melhoria emergencial no aterro sanitário do município de Ubaíra – 2014



Fonte: Pesquisa de campo, 2014.

Essas ações despertaram o interesse dos municípios que não vinham participando, e/ou estavam em débito com o consórcio em ingressarem o mais rápido possível.

O ex-presidente do Consórcio acredita no efeito de irradiação das ações que vêm sendo impetradas no Vale do Jiquiriçá e que, à medida que os outros

municípios comecem a avistar as vantagens e os resultados positivos conseguidos num curto intervalo de tempo, os municípios que não vêm participando e/ou contribuindo, passem a se integrar. Pois o mesmo afirma que já vem sendo procurado por aqueles que não se encontram articulados às ações desenvolvidas.

No ano de 2014, através do convênio de R\$500 mil com a Secretaria de Meio Ambiente (SEMA), foi montada uma equipe técnica que irá trabalhar com as questões ambientais. Foi contratada uma equipe multidisciplinar formada por engenheiros ambientais, arquitetos, geógrafos etc, que irão trabalhar no atendimento da assistência técnica das vinte prefeituras; pois atualmente há uma exigência do Ministério do Meio Ambiente, em conjunto com o Ministério Público, que cada município tenha uma assessoria técnica para tratar das questões ambientais. Assim, essa atividade será realizada via CP suprindo a necessidade dos municípios; além da aquisição de automóveis, aparelho GPS, computadores, ou seja, toda infraestrutura necessária para implantação de uma equipe técnica que atenda aos consorciados.

Por intermédio do Consórcio, as prefeituras de Cravolândia, Itaquara, Lafayette Coutinho, Lajedo do Tabocal, Maracás, Mutuípe, São Miguel das Matas e Ubaíra, foram contempladas no edital do Programa Sanear Mais Bahia para municípios com menos de 50 mil habitantes da Fundação Nacional da Saúde (Funasa) e o Conselho Regional de Engenharia e Agronomia da Bahia (Crea-BA). O programa visa fornecer assistência técnica e financeira no planejamento e elaboração do Plano de Saneamento Básico Municipal (PMSB). No total, 50 municípios baianos foram contemplados pelo Sanear.

Em conformidade com a Lei 11.445/2007, a realização do PMSB é uma obrigação municipal. Até o final de 2015, todos os municípios brasileiros têm que elaborar seus planos como requisito básico para receberem recursos federais destinados à concretização dos projetos de saneamento básico.

Essa parceria representa uma importante medida para atendimento desta obrigação, já que os municípios do Vale do Jiquiriçá estavam encontrando dificuldades financeiras para realizar a contratação de técnicos para executar a realização do PMSB. O convênio foi de fundamental importância para a adequação dos municípios ao Plano Municipal de Saneamento Básico. O trabalho Via CP facilitou para que as 8 prefeituras do Vale fossem contempladas. Sobre os critérios

que foram utilizados para a seleção dos municípios, o CREA/BA e a Funasa apontam que:

Os municípios beneficiados foram selecionados a partir de critérios técnicos, tais como: maior percentagem de população rural, menores índices de cobertura por serviços públicos de abastecimento de água, menor IDH-M (Índice de Desenvolvimento Humano). Foi observada também a alta incidência de doenças diarreicas, entre outros. Segundo a Funasa, participaram da seleção pública 206 municípios baianos. Desse total, 201 eram municípios elegíveis; dos quais 198 apresentaram proposta no prazo estabelecido e foram selecionados (UPB, 2014. Disponível em: <http://www.upb.org.br/noticias/programa-sanear-mais-bahia-e-lancado-na-upb/#>. Acesso em: 10 abr. 2014).

No curto período de reativação, o Consórcio logrou importantes conquistas, o que só vem ratificar a importância das ações cooperadas como instrumento de obtenção de ganhos para toda a comunidade. Para os prefeitos que vêm participando ativamente do CDSVJ, o mesmo representa uma unanimidade, pois, quando questionados sobre a importância da participação, todos afirmaram categoricamente que os municípios e conseqüentemente o Vale do Jiquiriçá só têm a ganhar.

Mesmo no contexto exitoso caracterizado pelas prefeituras, o ex-presidente do Consórcio destaca que o mesmo passa por uma crise interna em virtude da irregularidade no pagamento das mensalidades de responsabilidade das prefeituras, alertando que “o Consórcio está sem recurso, temos hoje mais despesas do que dinheiro, a dificuldade de alguns processos é muito grande. Só para se ter uma ideia, para abrir uma conta no banco foi uma burocracia tão grande que conseguimos abrir na Caixa não do consórcio e sim da MERCOVALE, e no Banco do Brasil” (Sr. Paulo Sérgio dos Anjos, prefeito de Maracás).

O rateio dos custos administrativos ainda constitui-se num entrave para ampliação do CDSVJ, embora haja o maior interesse em participar, para algumas prefeituras a manutenção do repasse das verbas para o consórcio representa uma dificuldade mensal. Atualmente, esse é o grande desafio do presidente do consórcio: conscientizar a necessidade dos pagamentos e da manutenção do rateio.

Uma forma encontrada para equilibrar as contas é conceder somente a participação dos ganhos do Consórcio, aquele que efetivamente estão em dia com o pagamento. Assim, aqueles que se encontram inadimplentes não podem usufruir

dos resultados, o que implica num ponto negativo, pois as beneficias acabam recaindo sobre um determinado grupo.

Todavia, no processo de continuidade da gestão do CDSVJ, em 09 de janeiro de 2015, foi eleito o novo presidente do Consórcio, o prefeito Zenildo Brandão, de Lafayette Coutinho, empossado para o biênio 2015/2016. E, em discurso de posse, realçou a importância da articulação territorial para a redução dos custos das prefeituras, as obras que vêm sendo feitas e as novas metas como a criação do Hospital Regional do Vale do Jiquiriçá, que será administrado pelo Consórcio em parceria com a Secretaria da Saúde do Estado.

A administração do hospital regional ficará a cargo do Consórcio e irá resultar numa nova fase das atividades do Consórcio. A reivindicação de um hospital regional para o Vale do Jiquiriçá é bastante antiga, mas somente agora, com o fortalecimento do CDSVJ, é que as prefeituras estão próximas de efetivar esse pleito.

A criação do hospital regional irá atenuar os gastos municipais na área de saúde e suprir a necessidade de acesso amplo à rede pública de saúde. Além disso, a população passaria a ter acesso desde consultas simples, passando por exames laboratoriais, raio-x até os mais complexos, como ressonância magnética e tomografias entre outros, que atualmente não são ofertados na rede municipal de saúde. Também reduziria os gastos com transporte, uma vez que as prefeituras custeiam boa parte do deslocamento da comunidade para a realização dessas consultas nos grandes centros regionais, a exemplo de Jequié, Santo Antônio de Jesus, Feira de Santana e até Salvador.

De certo modo, fica claro que, no curto exercício das atividades (2012 a 2015), os consorciados já atingiram significativa proeminência em resultados práticos que são refletidos nas falas dos prefeitos. Ponto que serviu de caixa de ressonância para atração dos demais municípios, visto que alguns prefeitos, embora oficialmente consorciados, não vinham participando do mesmo; já com os resultados explícitos eles vêm procurando legalizar suas situações.

6.2.2 As principais dificuldades

Uma das questões levantadas nas entrevistas refere-se às dificuldades encontradas pelos prefeitos na efetivação das ações do CDSVJ. Nessa direção, os mesmos sublinharam que, inicialmente, as principais dificuldades residiam em torno das questões burocráticas de formação e associação que, por se tratar de algo novo para os prefeitos, não se tinha a exata dimensão de como proceder ao longo do processo de regularização do Consórcio.

Outro ponto citado foi a falta de conhecimento para realizar procedimentos legais nas devidas Assembleias municipais. Nesse quesito, o Estado atuou na capacitação das prefeituras através de seminários, oficinas e reuniões promovidas pela SEPLAN.

Também apontaram a falta de uma Secretaria Executiva para dar prosseguimento aos trâmites burocráticos de regulamentação do Consórcio. Como não existia um funcionário que estivesse voltado para essas ações, os próprios prefeitos ficavam responsáveis pelas atribuições de regulamentação, o que, somado às demandas específicas das prefeituras, acabava sobrecarregando um pequeno grupo e ocasionando certa lentidão aos trâmites necessários.

No que se refere ao rateio dos custos gerenciais, destaca-se que a irregularidade do repasse ainda constitui-se numa tônica, visto que a minoria dos consorciados encontram-se com o pagamento da associação em dia. Todavia, o prefeito Sergio dos Anjos acredita que, com a efetividade das práticas e os ganhos reais do Consórcio, as prefeituras que se encontram inadimplentes irão buscar regularizar sua situação.

Nesse sentido, um dos grandes desafios é fortalecer e ampliar a participação no Consórcio, visto que, dos 20 municípios consorciados, apenas 14 estão totalmente integrados aos debates promovidos pelo grupo. A dificuldade é justamente agregar os restantes e equilibrar as contas internas do Consórcio.

Para os membros do Consórcio, as questões partidárias não atrapalham e nem representam um empecilho para o desenvolvimento das ações do CDSVJ. Nos encontros dos prefeitos, as questões partidárias são colocadas de lado. A preocupação é debater pontos estratégicos para o desenvolvimento dos municípios. Além disso, dos 20 prefeitos do Vale, 16 compõem a base governista. Todavia, não

há interferência nas questões internas do Consórcio. O que falta é uma maior participação das prefeituras na conscientização da importância do CP para atender aos anseios coletivos.

Para que haja uma ampliação da atuação do CP é necessária a conscientização dos prefeitos em torno de ações realizadas em conjunto e de forma a prover a superação de algumas questões individuais, pensar as ações no Território do Consórcio e não no âmbito dos limites municipais. Observa-se no discurso dos prefeitos um direcionamento para o equacionamento das demandas regionais, mas na prática vem ocorrendo ações isoladas dentro dos municípios, a falta de um plano diretor regional é um desafio a ser trabalhado com certa urgência, ou seja, pensar as questões do Vale de forma integrada e conjunta no atendimento equânime dos interesses dos atores e sujeitos envolvidos na dinâmica do território.

Também, falta ao Consórcio implantar uma câmara de apoio técnico que seja independente das prefeituras. Entretanto, já foi contratado um secretário executivo, que se dedica integralmente às questões do Consórcio, realizando visitas às prefeituras, ouvindo as demandas e mobilizando aqueles que estão mais distantes.

Para o atual presidente do Consórcio, o mesmo não pode “vender ilusão e dizer que o Consórcio vai resolver todos os problemas dos municípios, mas se marcharmos juntos, discutirmos juntos os problemas, sem dúvida, os municípios estarão mais fortalecidos” e que realmente é a principal dificuldade são as inadimplências das prefeituras. Porém, ao longo do seu mandato, pretende “visitar cada prefeito, conversar com eles e explicar que, se nós nos organizarmos, iremos driblar a crise que afeta as prefeituras e evitar problemas futuros para nós prefeitos, que se não cuidarmos poderemos nos tornar inelegíveis. Portanto, temos que estar atentos às leis, manter o equilíbrio na questão dos gastos públicos e nos unir através do Consórcio, para que possamos mostrar força e cobrar do governo uma melhor distribuição dos recursos” (Zenildo Brandão Santana, prefeito de Lafayette Coutinho).

6.2.3 Papel do Estado

A percepção positiva do trabalho e incentivos realizados pelo governo do estado constitui-se numa unanimidade entre os prefeitos. No ponto de vista dos mesmos, o estado vem desempenhado um papel estratégico no fomento das ações

consorciadas, através do apoio técnico e do aporte financeiro. Na escala de organização territorial de atuação do CDSVJ, contar com o apoio do estado significa, direta ou indiretamente, a obtenção de maiores chances de eficácia do Consórcio.

No geral, observa-se que a política de incentivo vertical empreendida pelo governo vem resultando na consolidação e avanço do CDSVJ. Assim, na opinião dos prefeitos, o papel do estado é de grande relevância para a solidificação do Consórcio, visto que existe uma convergência de forças que vem direcionando para a formação e retomada de novos consórcios no estado da Bahia.

Na perspectiva dos entrevistados, até o momento é possível sentir as vantagens de negociarem com o estado via consórcio. Nas palavras dos mesmos, tudo que foi solicitado foi atendido, porém apontam um certo receio na continuidade do apoio, principalmente com a alternância de governo.

Todavia, eles destacam para a necessidade de ações mais específicas e abrangentes, por parte do estado, para manter a participação dos prefeitos no Consórcio, a importância do estreitamento das relações com os deputados a fim de conquistar recursos via emenda parlamentar.

6.2.4 Visão/perspectiva dos prefeitos

Para o melhor entendimento da visão/perspectiva futura dos prefeitos sobre o desenvolvimento do CDSVJ, optamos em dividir os prefeitos em três grupos, de acordo com o engajamento em ações propostas pelo Consórcio, assim: a) O G14, formado pelos prefeitos que efetivamente participam das reuniões regularmente e que se encontram mais atualizados sobre a efetividade do CDSVJ; b) O G4, grupo dos que vêm ensaiando uma proximidade mais efetiva, estão oficialmente consorciados, porém têm participação esporádica e estão inadimplentes; e c) o G2, que estão desarticulados.

a) G14. Entre os prefeitos entrevistados fica evidente o discurso de sucesso e de ganhos reais, tanto para os municípios quanto para o Vale do Jiquiriçá. O otimismo apresentado pelos prefeitos coincide com as aceleradas conquistas obtidas recentemente pelo Consórcio. Acreditam no sucesso das práticas consorciadas e veem essa política como uma tendência a ser adotada pelos demais municípios baianos, principalmente devido aos contínuos fluxos de estímulos oriundos do

estado. Todavia, apontam que a manutenção da experiência depende muito da boa vontade dos prefeitos em compreenderem a importância do Consórcio como ferramenta de desenvolvimento social e econômico.

b) G4. Embora não venham participando efetivamente do Consórcio e conseqüentemente não “usufruindo” dos resultados até agora alcançados, estes apontam o desejo de se engajar no debate e contribuir para o avanço do mesmo. E, ao mesmo tempo, observam essa prática como a solução para as questões microrregionais. Possuem a compreensão da importância do Consórcio como engenharia institucional pró-região.

c) G2. Embora oficialmente estejam consorciados, de acordo com o estatuto, os mesmos não acreditavam que a ideia fosse “vingar” e mantiveram certo distanciamento do Consórcio. Não estão informados do cotidiano das reuniões, todavia já conseguiram identificar as ações empreendidas pelo Consórcio. Segundo o prefeito de Valdemar Andrade Filho, do município de Jiquiricá, no início o mesmo não acreditava mas, agora, percebendo as realizações e a aproximação do Consórcio com o governo do estado, sente-se arrependido de não ter participado inicialmente do Consórcio, no entanto tem buscado construir um diálogo de aproximação.

Em síntese, todas as prefeituras compreendem a importância do Consórcio para o Território e veem o mesmo como promissor. A situação dos municípios consorciados encontra-se num estado de extrema fragilidade e dependência dos recursos e transferência intergovernamentais. Em virtude dessa característica, estes vêm enfrentando dificuldades para manter as contas públicas e ao mesmo tempo cumprirem com suas obrigações constitucionais e atender aos anseio da população.

Para o atual presidente Zenildo Brandão, prefeito de Lafayette Coutinho, a prática de consorciamento experimenta um bom momento “pois temos os recursos do Meio Ambiente, contando com um corpo técnico para assessorar os municípios, o que gera uma economia de 20 a 30 mil reais para cada prefeitura. Possuímos os maquinários do Consórcio que trabalha 20% do valor hora, então, são ações que vamos pontuando e melhorando”.

O prefeito de Maracás “vê o Consórcio como um grande facilitador do desenvolvimento regional, principalmente com o apoio do Estado e da União, assim vamos ampliar as ações. Solução para os municípios da Bahia e do Brasil”.

Em síntese, todos os prefeitos entendem que o Consórcio corresponde a um elo de captação de recursos, que vem adquirindo maior liga, tanto na escala regional quando estadual; durante esse intervalo de tempo são notórios os resultados; além de toda a estrutura operacional montada.

6.2.5 Síntese dos resultados da avaliação institucional da ação do Consórcio

A trajetória de 22 anos de experiência na agenda da cooperação intermunicipal no Vale do Jiquiriçá, revela-nos as potencialidades, os entraves e a importância de buscar novas formas de gestão territorial como alternativa de superação das dificuldades econômicas e sociais que assolam boa parte dos municípios baianos. Nesse contexto, o CDSV se define como importante medida de governança aplicada à mitigação e à superação das fragilidades que envolvem o cenário atual do Vale do Jiquiriçá, além de atuar como elo de fortalecimento da rede de horizontalidade arquitetada sobre o território.

Entrementes, o modelo de gestão cooperada requer, na sua essência, a superação de velhas práticas individualistas e imediatistas, típicas da tradicional forma de gestão política de gerenciar um município, estado e/ou país. Também, não podemos deixar de mencionar que o consórcio público é uma forma muito sofisticada de pensar as demandas locais e regionais, principalmente quando nos referimos a pequenas municipalidades, onde as demandas de curto prazo são privilegiadas em contraponto a um planejamento coordenado e cooperado de médio e longo prazo. Pois o pensamento político brasileiro é hegemônico quando se trata da questão da operacionalidade ‘visual das obras’, como fator precípua para a manutenção dos grupos políticos. A velha máxima de que “obra embaixo da terra não dá voto” é levada a sério.

Um aspecto identificado diz respeito à transparência das ações realizadas. Embora o Consórcio não possua um sítio oficial para divulgação de suas ações e de sua documentação etc., existe uma comunicação interna no Território satisfatória, via rede jornalística local, que sempre é informada do que está acontecendo e

rapidamente repassa para a população local. Predicado que confere ampla visibilidade de suas ações junto à comunidade do Vale (Figura 38).

Figura 38 – Divulgação das ações realizadas pelo Consórcio Público intermunicipal pela imprensa local



Fonte: <http://www.jequieeregiao.com.br/blog/index.php/noticias/47-home-1/7163-consorcio-do-vale-do-jiquirica-debate-desafios-da-regiao>

Fonte: <http://maracascidadedasflores.blogspot.com.br/2014/12/consorcio-do-vale-do-jiquirica-realiza.html>

Todavia, essa visibilidade não é seguida de uma efetiva mobilização da sociedade civil, uma vez que no escopo do Consórcio essa participação, ainda, encontra-se sem representação e/ou indicativo de envolvimento. Particularidade que carece ser revigorada, a fim de inserir a comunidade nos debates circunstanciais do território. Em relação a essa necessidade, é interessante reconfigurar os Fóruns Locais como ponto de interlocução entre os prefeitos e as reivindicações da população tal como posto anteriormente. É salutar a inclusão da sociedade civil, a fim de construir um grupo mais coeso e participativo, como deve ser uma entidade que busca o fortalecimento dos laços de cooperação.

Um ponto negativo na construção do CDSVJ refere-se à falta de um plano integrado de desenvolvimento regional, com vista ao atendimento das demandas de médio e longo prazo voltado ao atendimento das reais necessidades do Vale do Jiquiriçá. Um plano de ação e diretrizes que projete o cenário de ações conjuntas, voltadas a superação de questões historicamente comuns e enraizadas, tais como: redução das taxas de pobreza, melhorias dos baixos índices de emprego e educação. O que foi observado é a existência de metas traçadas, voltadas ao equacionamentos imediatos e pontuais dos municípios.

O CDSVJ representa um significativo avanço para a gestão do Território. Suas práticas, além de garantirem fôlego financeiro para as prefeituras, vêm estimulando o fortalecimento da “cultura de cooperação”. Dessa forma, como aspectos relevantes para o seu entendimento e avaliação, é imprescindível elencar as seguintes conclusões:

- a) Efetividade das ações: São imputadas sobre o território ações concretas voltadas para o equacionamento dos problemas de infraestrutura e questões ambientais. Todavia, observa-se elevado grau de dependência dos aportes financeiros e técnicos oriundos do governo do estado. Particularidade facilmente explicada pela fragilidade financeira que os municípios têm em desenvolver certas ações de alto custo operacional, mesmo de forma cooperada com outros municípios. Uma falta de efetividade de projetos de cunho social como capacitação, saúde etc;
- b) Principais dificuldades: Residem na capacidade de mobilização e ampliação do nível de cooptação de outras prefeituras de modo a manter uma taxa de inadimplência reduzida, que elevaria as receitas próprias. Embora a questão da participação da sociedade civil não tenha sido elencada pelos prefeitos como uma dificuldade, cabe apontar que esse seja um dos grandes desafios a ser superado pelo CDSVJ. É premente atrair e robustecer o nível da participação cívica;
- c) Visão/perspectiva dos prefeitos: Otimista em relação ao futuro e desenvolvimento da prática do Consórcio. Acreditam que seja uma tendência na promoção de políticas territoriais no estado da Bahia e no Brasil. Fortalecimento do poder de articulação e barganha dos pequenos municípios;
- d) Atuação e papel do estado: De suma importância, principalmente nessa fase de reativação. Os estímulos verticais contribuíram de maneira significativa para que os municípios acreditassem na proposta;
- e) Transparência: Falta um canal direto e interação com a sociedade para a comunicação dos resultados e das propostas. Na falta de um veículo de comunicação própria, estão recorrendo a uma extensa rede de comunicação regional, que vem suprimindo a necessidade de divulgação das informações necessárias sobre as atividades do Consórcio;
- f) Mobilização e participação social: Incipiente. Embora em alguns encontros dos prefeitos, haja a participação de representantes da sociedade civil, a mesma carece de uma inclusão no corpo do CDSVJ.

7 CONCLUSÃO

Entender os Consórcios Públicos Intermunicipais (CPIMs) sobre o viés do Capital sócio-territorial e desenvolvimento representa compreender a importância das articulações horizontais como plano de tela para a superação equânime das fragilidades dos Entes envolvidos nesse processo. Seja de caráter perene ou intermitente, os CPIMs visam à formação de uma rede de governança para o desenvolvimento territorial com forte conteúdo de cooperação, solidariedade e reciprocidade entre os seus membros.

Nessa perspectiva, o capital sócio-territorial e desenvolvimento representa um conceito, como observado no segundo capítulo, essencialmente geográfica, capaz de revelar o grau de organização/mobilização social do território e, que quando aplicado à análise da formação/materialização das ações de consorciamento intermunicipal, revela a complexidade e, ao mesmo tempo, a necessidade de se estimular sobre a base territorial a prática e o fortalecimento de laços de solidariedade, cooperação, coesão e reciprocidade. Isto, com vistas à superação dos desequilíbrios e desigualdades locais/regionais.

Assim, torna-se premente a implantação de novos arranjos territoriais que carreguem em si forte conteúdo institucional e poder de descentralização, capazes de articular ações horizontais de desenvolvimento e, por vez, ampliar a tenacidade da participação popular no cotidiano da governança territorial.

Nesse sentido, é necessário rever o nível de participação social e os laços de cooperação, e a partir de então iniciar uma série de ações pró-ativas que promovam o fortalecimento do capital sócio-territorial de maneira salutar e equilibrada, em prol da superação dos desequilíbrios e desigualdades locais/regionais. Todavia, cabe destacar que o mesmo necessita ser estimulado, em suas bases locais, para garantir a eficácia da construção de uma base sólida para o desenvolvimento *stricto sensu*, aos moldes defendidos nesta tese.

No caso específico do Vale do Jiquiriçá, observa-se que intuitivamente o capital sócio-territorial vem sendo estimulado ao longo dos 22 anos de atuação do consorciamento intermunicipal, fato comprovado nas falas dos ex e atuais participantes do Consórcio. A cooperação e os laços de solidariedade que foram estabelecidos no território representam um motivo de orgulho e de reafirmação da

capacidade de reverberar a coesão territorial, como práxis da melhoria da qualidade da gestão pública e consequentemente da vida dos cidadãos.

Fundamentalmente, não podemos esquecer que a idealização cívica dos laços de solidariedade trata-se de uma construção geracional, que tem, na continuidade temporal dos seus atos, o principal vetor de consolidação e aprimoramento. Sendo assim, à medida que é exercitado e passado para as próximas gerações, sua tendência é solidificar-se como característica do tecido social.

Outro ponto de relevo é a aproximação de uma região política ideal [real]. Todavia, há a emergência de compreender que o ideal corresponde a um fato utópico em termos políticos. Desta forma, a região política tem que deixar de ser ideal para se tornar real. Nesse caso, a confluência equilibrada da tríade solidariedade, cooperação e reciprocidade representa uma unidade para alcançar o real. Nesse sentido, os CPIMs, podem corresponder a um arranjo territorial capaz de deixar a utopia de região política ideal e contribuir para a formação da região política real.

Os CPIMs se definem como arranjos políticos territoriais que buscam solucionar determinadas questões/problemas de interesse comum entre dois ou mais municípios. Todavia, essas relações de reciprocidade e de laços de confiança podem sofrer variações em virtude das especificidades sociais, econômicas e culturais nas quais os municípios se encontram, fato que explica as particularidades de cada CPIMs instalados nas diversas escalas.

Na construção da presente tese, partimos do princípio de que os CPIMs representam importantes arquiteturas políticas e territoriais que podem ser formadas pela ação horizontal dos próprios interessados em manterem laços de solidariedade, ou simplesmente pelos incentivos verticais que são dispensados aos municípios por parte das esferas Federal e/ou Estadual. No caso das ações verticais, os CPIMs podem ser compreendidos, também, como uma política de estado. Assertiva comprovada quando analisamos o papel do governo do estado da Bahia em fomentar políticas públicas e territoriais por meio da prática dos consórcios intermunicipais.

No caso específico da Bahia, observa-se que há uma preocupação, atual, em impulsionar a formação dessas agendas como forma de efetivar o ganho de escala

da ação do Estado. Nesse contexto, o estado vem articulando/estimulando a formação dos CPIMs. Tomando como base os Territórios de Identidade (modelo de regionalização de aplicação de políticas públicas e territoriais adotada pelo governo da Bahia), o Estado vem incentivando o modelo de consórcio de forma concreta para efetivar ações práticas de planejamento/execução sobre o território. Para o governo, o modelo de CPIM beneficia tanto as prefeituras quanto o próprio governo, como uma forma de gestão mais ajustado às propostas de desenvolvimento postas pela atual conjuntura política.

Portanto, há um esforço em fomentar e proliferar a implantação dos consórcios públicos, argumentação explicitada tanto nas falas do ex-governador quanto na do atual. Assim, os consórcios correspondem a uma ferramenta estratégica de avanço das políticas de Estado. Nessa direção, o governo estadual vem atuando estrategicamente na consolidação desse arranjo institucional através de um conjunto de atividades/medidas de orientação e capacitação das prefeituras sobre o papel e a importância dos CPIMs como instrumento operacional de superação das fragilidades municipais e regionais.

Em síntese, os CPIMs tornam-se uma prática presente no estado da Bahia. Suas ações estão cada vez mais presentes no território, sendo a sua tendência a de expansão, tanto nos aspectos quantitativos quanto qualitativos. Entrementes, fica o questionamento: os consórcios públicos formados através do estímulo vertical do Estado terão fôlego institucional de se manterem sem o aporte financeiro e político oferecido pelo atual governo? Aqui reside uma questão-chave para futuros desdobramentos dessa pesquisa, pois a resposta só poderá ocorrer após análise dos fatos, que se procederão nos próximos anos.

Todavia, ao analisar a trajetória institucional do consorciamento intermunicipal no Vale do Jiquiriçá/Ba, observa-se que o mesmo foi pensado e vem sendo articulado com vista à solução da problemática dos baixos índices sociais, econômicos e ambientais. Por conseguinte, o CPIM é compreendido pelas municipalidades como uma importante ferramenta de indução e propagação do desenvolvimento, assim como a de aproximação com os projetos de governo que buscam solucionar de modo equânime a multiplicidade de questões territoriais.

A prática de cooperação intermunicipal no Vale do Jiquiriçá constitui-se numa experiência iniciada na década de 1990, a partir do interesse de um grupo de

prefeitos em se unirem para solucionarem questões internas do território. O mote central era unir para suplantar as barreiras que sozinhos não teriam capacidade técnica e financeira para resolver. Assim, inicia-se a trajetória institucional de cooperação entre os municípios do Vale.

Em termos práticos, o CIM obteve resultados na forma de ganho político e social para o território. Sobretudo o principal ganho foi o estabelecimento das práticas mais cooperativas como uma práxis da gestão do território. O Vale passa a ser entendido como um conjunto de municipalidades que agrupadas passaram a ter um maior poder de ação no desenvolvimento de projetos de interesse comum, além de ampliar o efeito de barganha frente às negociações com o governo do estado.

Todavia, sua trajetória é marcada pelo processo de rarefação das suas práticas entre os anos de 2004 e 2008 em virtude das desarticulações e desgastes naturais que foram somados ao longo de sua existência. O episódio implicou na redução e estagnação do modelo por um curto período. Entrementes a “cultura” de se reunir para estabelecer planos e ações de forma horizontal foi mantida, fato que motivou a retomada do consórcio intermunicipal, iniciada ainda em 2008 com culminância no ano de 2013, com a ressignificação do modelo de consorciamento; todavia, agora sobre os moldes oficiais de consórcio público e apoiado pela política vertical de formação dessas agendas pelo governo do estado da Bahia.

As municipalidades possuem características sociais, econômicas e ambientais bem próximas, além de terem fortes traços de semelhanças relacionados aos índices de pobreza e concentração fundiária, que, somados à reduzida capacidade de recursos econômicos, tornam essas prefeituras ainda mais fragilizadas financeiramente para promoverem ações isoladas capazes de minimizar questões necessárias para a oferta de serviços de qualidade para a população. Desta forma, o CPIM emerge como alternativa viável para solução equânime das questões internas aos municípios quanto às problemáticas intrarregionais do Vale do Jiquiriçá.

Nessa perspectiva, os prefeitos do Vale vislumbram, através do CPIM e do apoio do Estado, um caminho de superação das fragilidades e das carências locais e regionais. Em termos gerais, os prefeitos compreendem a importância e o significado do consórcio como modelo de gestão do território, aplicado à superação

dos entraves da administração pública. Assim, o consórcio representa uma esfera de governança territorial aplicável à problemática inter/intrarregional.

Numa perspectiva de curto prazo, o CIM se apresenta como uma alternativa viável para equacionar uma série de questões internas ao território, infraestrutura viária, saneamento básico, aterro sanitário, saúde, geração de emprego etc. Porém, uma análise mais crítica dos discursos apresentados pelos partícipes do consórcio torna notória a preocupação da sua existência a partir do momento em que o Estado diminuir o apoio, principalmente o de transferências de verbas para a execução de projetos via CP.

De maneira concreta, o CDSVJ vem efetivando uma gama de atividades, tais como: melhoramento e criação de novos aterros sanitários, elaboração de projetos para o atendimento ao Plano Nacional de Saneamento Básico e de infraestrutura das vias vicinais. Essas obras e projetos vêm colaborando para a intensificação do processo de irradiação para outras prefeituras que no primeiro momento não integraram efetivamente o consórcio.

Contudo, o CDSVJ ainda não foi capaz de promover, diretamente, uma melhoria na qualidade de vida da população. Todavia, a formação do consórcio representa uma significativa iniciativa para a superação das fragilidades do território, visto que o Vale do Jiquiriçá apresenta baixos índices de desenvolvimento social e econômico e uma extrema dependência financeira com o estado da Bahia para promoção de boa parte dos serviços que são de sua competência.

De maneira sintética, apontamos os seguintes aspectos que corroboram para a existência da cooperação intermunicipal:

- a) Formação dos laços de solidariedade e reciprocidade territorial. Existe sobre o Vale do Jiquiriçá um forte conteúdo de identificação territorial. Nesse caso, a territorialidade é entendida como um fator de pertencimento e desejo de melhorias para o território, aspecto que reforça a preocupação que os representantes municipais e a população têm em buscar soluções horizontais como maneira de superação das disparidades dos municípios e do território.
- b) Coesão territorial. Há uma proximidade política e cultural, que acaba criando fortes laços de união, que são capazes de agregar um determinado grupo de

municípios que possuem traços históricos, econômicos, sociais, ambientais e políticos bem próximos em favor do atendimento aos interesses comuns.

- c) **Materialização das ações.** A forma de consorciamento intermunicipal sempre trouxe vantagens em termos claros para os seus partícipes. Na atual configuração do CP, observa-se que, num curto espaço de tempo, o consórcio obteve uma série de resultados que demonstram sua importância e eficácia para o território, mote que resultou numa maior participação e interesse na continuidade do processo.
- d) **Ação vertical.** O estado da Bahia demonstra total intensão em atuar diretamente com os municípios por intermédio dos CPIMs, assim reduzindo a interlocução direta com municípios isolados, salvo os municípios de grande porte populacional e econômico do estado.

De certa forma, em virtude de algumas características regionais como: concentração fundiária, coronelismo, paternalismo etc, os CPIMs podem corresponder a sofisticadas engenharias políticas e territoriais impensáveis de ser praticadas, sem que haja a superação das marcas da inércia histórica que pautam a nossa formação.

É salutar sublinhar que os CPIMs não podem ser concebidos/percebidos como solução definitiva das disparidades e dificuldades que as administrações locais têm para equacionar as questões internas ao seu território. Destaca-se que o mesmo modelo de CP não pode ser aplicado em diferentes contextos regionais de maneira idêntica sem considerar as especificidades de cada território. Porém, os CPIMs podem ser aplicados de forma efetiva, seja transitoriamente e/ou permanente, respeitando as particularidades territoriais, para equacionar as fragilidades comuns a dois ou mais municípios de uma mesma região. É preciso compreender e valorizar o todo e não uma parte isolada, ou seja, é premente buscar soluções regionais para questões locais como forma de superar o arcaísmo em que muitos municípios brasileiros e baianos se encontram.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L; FRANZESE, C. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: Maria Fátima Infante Araújo; Lígia Beira. (Org.). **Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos**. 1 ed. Edições FUNDAP: São Paulo, 2007, v. 1, p. 13 - 31.

ALBUQUERQUE, J. A. Guilhon. Montesquieu: sociedade e poder. In: WEFFORT, Franciso (Org). **Os Clássicos da Política**. São Paulo: Ática, 1995. p. 113 - 120.

ALMEIDA, L. S. de. **O Vale do Jiquiriçá no contexto do circuito espacial produtivo do cacau**. 2008. 121 f. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Instituto de Geociências, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2008.

ANDRADE, R. S. Pacto Federativo Brasileiro: mesorregiões, RIDEs e consórcios públicos. **Scripta Nova**, Barcelona, v. 14, n. 331, ago. 2010. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-331/sn-331-17.htm>>. Acesso em: 21 fev. 2013.

ARENDT, H. **O Que es la Política?**. Barcelona: Ediciones Paidós, 2009.

_____. **Crises da República**. Trad. José Volkmann. 2. ed. São Paulo: Ed. Perspectiva, 2004.

_____. **Sobre a violência**. Tradução de André Duarte. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

_____. **A Condição Humana**. Tradução Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Ed. Forense Universitária, 1991.

ARRETCHE, M. Federalismo e democracia no Brasil: a visão da ciência política norte-americana. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, vol.15, n. 4, p. 23-31, set. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/spp/v15n4/10369.pdf>>. Acesso em: 12 nov. 2012.

_____. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **RBCS**, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 111-141, jun. 1999.

_____. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação & Sociedade**, Campinas/SP, v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002.

_____. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 31, p. 44 - 66, jun. 1996.

BAHIA – Governo do Estado da Bahia. Governo apresenta proposta de consórcios de saúde. **Secretaria de Comunicação Social**. Salvador, 2015. Disponível em: <<http://www.secom.ba.gov.br/2015/03/124438/Governo-apresenta-proposta-de-consorcios-de-saude.html>>. Acesso em: 15 mar. 2015.

BARROS, P. M. **Consórcio intermunicipal**: ferramenta para o desenvolvimento regional. São Paulo: Alfa Omega, 1995.

BARREIRO, R. Consórcio Público. **JurisWay**, Belo Horizonte, 11 dez. 2008. Disponível em: <http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=938>. Acesso em: 01 jun. 2013.

BATISTA, M. A. N. **JQUIRIÇÁ**: gestão participativa dos recursos hídricos da bacia do rio Jiquiriçá; os 25 municípios da bacia do Jiquiriçá/BA. Rio de Janeiro: IBAM/CEF, 2002. Disponível em: <http://downloads.caixa.gov.br/_arquivos/melhorespraticas/manual_portugues/M_JIQUIRICA.PDF>. Acesso em: 17 jun. 2014.

BIRKNER, W. M. K. **Capital Social em Santa Catarina**: o caso dos Fóruns de desenvolvimento Regional. Blumenau: Edifurb, 2006.

BOISIER, S. **Modernidad y Territorio**. Santiago de Chile: Ilpes, 1996.

BOURDIEU, P. O Capital Social: notas provisórias. In: NOGUEIRA, Maria Alice & CATANI, Afrânio. **Escritos de Educação**. Petrópolis: Vozes, 1998.

BOURDIEU, P. Les trois états du capital cultural. **Actes de la Recherche em Sciences Sociales**, Lion, n. 30, p. 2 - 3, jan. 1980. Disponível em: <http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/revue/arss>>. Acesso em: 20 out. 2013.

BRANDÃO, C. Desenvolvimento, território e escalas espaciais: levar na devida conta as contribuições da economia política e da geografia crítica para construir a abordagem interdisciplinar. In: RIBEIRO, Maria Teresa F.; MILANI, Carlos Roberto S. **Compreendendo a complexidade socioespacial contemporânea**: o território como categoria de diálogo interdisciplinar. Salvador: EDUFBA, 2009. cap. 5, p. 151 - 185.

_____. **Território e desenvolvimento**: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas: Editora Unicamp, 2007.

_____. Teorias, Estratégias e Políticas Regionais e Urbanas Recentes: anotações para uma agenda do desenvolvimento territorializado. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba, n.107, p. 57-76, jul./dez. 2004.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1967.

_____. Constituição (1946). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1946.

_____. Constituição (1934). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1934.

BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1891.

BRASIL. Lei n. 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 7 abril., 2005.

BRASIL. Decreto n. 6.017, de 17 de janeiro de 2007. Regulamenta a Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 jan. 2007.

BRASIL – Ministério do Meio Ambiente. **Guia para elaboração dos Planos de Gestão de Resíduos Sólidos**. Secretaria de Recursos Hídricos e Ambiente Urbano - SRHU/MMA, Brasília/DF, 2011. Disponível em: <http://www.cidadessustentaveis.org.br/sites/default/files/arquivos/guia_elaboracao_planos_gestao_residuos_solidos_mma.pdf>. Acesso em 15 fev. 2014.

BRITO, C. **A PETROBRAS e a gestão do território no Recôncavo Baiano**. Salvador: EDUFBA, 2008.

CAIDEN, G.; CARAVANTES, G. Reconsideração do Conceito do Desenvolvimento. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 16, n. 1, p. 14 - 16, jan. 1982. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/11454>>. Acesso em: 17 jan. 2014.

CALDAS, E. de L. **Formação de agendas governamentais locais: o Caso dos consórcios intermunicipais**. 207. 227 f. Tese (Doutorado em Ciências Políticas) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

CAMARGO, A. Federalismo e identidade nacional. In: SACHS, Ignacy; WILHEIM, Jorge; PINHEIRO, Paulo Sérgio. **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Companhia das Letras, 2001. p. 306 - 347.

CARVALHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil: O longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CARVALHO, V. C. **Consórcio intermunicipal e cooperação federativa: desafios para a gestão ambiental conjunta na bacia do Jiquiriçá (Bahia)**. Dissertação de Mestrado Universidade de Brasília – Centro d Desenvolvimento sustentável. 138 folhas. 2007.

CASTRO, I. E. Solidariedade territorial e representação. Novas questões para o pacto federativo nacional. **Território**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, p. 33 - 42, jan. 1996.

_____. Instituições e território. Possibilidades e limites ao exercício da cidadania. **Geosul**, Florianópolis, v. 18, n. 36, p 7-28, jul./dez. 2003.

_____. E. Do espaço político ao capital social. O problema da sobre-representação legislativa nos municípios pequenos. **Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 12, n. 2, p. 56 - 72, maio/ago. 2008.

CASTRO, I. E. **Geografia e política: território, escalas de ação e instituições**. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

_____. Décentralisation, démocratie et représentation législative local eau Brésil. **Espace Politique**, Reims, n. 3, p. 60 - 73, dez. 2007. Disponível em: < <https://espacepolitique.revues.org/434> >. Acesso em: 1 jan. 2013.

CASTRO I. E; GOMES, P. C. da C.; CORRÊA, R. L. (org). **Brasil: questões atuais da reorganização do território**. 5 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

CATAIA, M. A. Território político: fundamento e fundação do Estado. **Sociedade & Natureza**, Uberlândia, v. 23, n. 1, p. 115 - 125, abr. 2011.

CEARÁ. Secretaria do Planejamento e Gestão do Estado do Ceará. **Consórcios Públicos**, 2010. Disponível em: <http://www.gestaodoservidor.ce.gov.br/servidor/images/stories/manuais/bt18.pdf>. Acesso em 1 de jun, 2013.

CEARÁ. **Relatório de acompanhamento dos consórcios públicos – 2012**. Fortaleza, 2013.

COELHO, F. Desenvolvimento local e construção social: o território como sujeito. Dinâmicas e Estratégias. **Rede Delis**, Rio de Janeiro, 2001.

COELHO, P. B. **Costa não só de Coqueiros: o consórcio Intermunicipal da Costa dos Coqueiros no contexto do federalismo no Brasil**. 2010. 164 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social, Universidade Católica do Salvador, Salvador, 2010.

COELHO NETO, A. S.; SANTOS, E. M. C.; SILVA, O. A. **Gente ajudando gente: o tecido associativista do Território do Sisal**. Feira de Santana: UEFS Editora, 2011.

COLEMAN, J. Social Capital in the Creation of Human Capital. In.: **The American Journal of Sociology**, v. 94, Supplement: Organizations and Institutions: Sociological and Economic Approaches to the Analysis of Social Structure. 1988, p. 95-120. Disponível em: <<http://links.jstor.org/sici?sici=0002-9602%281988%2994%3CS95%3ASCITCO%3E2.0.CO%3B2-P>>. Acesso em: 10 jan. 2014.

_____. **Foudations of social theory**. Cambridge, Massachussetts; London, England: Belknap Harvard, 1994.

COLEMAN, . Social capital in the creation of human capital. **American Journal of Sociology**, Chigago, v.94, p.95-120, 1998.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO JIQUIRIÇÁ. **Estatuto Consórcio Intermunicipal Do Jiquiriçá**. 1994.

CORREA, S. M. de S. (org). **Capital Social e desenvolvimento**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003.

COSER, I. O Conceito de Federalismo e a Ideia de Interesse no Brasil do Século XIX. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 4, 2008, p. 41 a 98.

COSTA, W. M. da. **Geografia Política e Geopolítica**: discurso sobre o território e o poder. Edusp: São Paulo, 2008.

COX, E. El capital social em Australia. In.: PUTNAM, R. D (ed). **El declive del capital social**: un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitário. Barcelona: Nueva Galaxia Gutenberg, 2003.

CRUZ, M. do C. Cooperação intermunicipal: a experiência paulista. In: DOWBOR, Ladislau e POCHMANN, Márcio (Orgs). **Políticas para o desenvolvimento local**. São Paulo: Editora Fundação Perceus Abramo, 2010. p. 83-104.

CRUZ, R. E. da. **Pacto Federativo e financiamento da educação**: a função supletista e redistributiva da União – FNDE em destaque. 2009. 434 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

CUNHA, L. A. G. Desenvolvimento Territorial: algumas reflexões teórico-conceituais derivadas de um estudo monográfico. In: FRANCELINOI, A. CORRIJO, B. R.; CANDIOTTO, L. Z. P. (Orgs). **Desenvolvimento territorial e agroecologia**. São Paulo: Expressão Popular, 2008, p. 47-61.

DALLABRIDA, V. R.. **Governança territorial**: a densidade institucional e o capital social no processo de gestão do desenvolvimento territorial. In.: Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Local, 3, 2007. Santa Cruz do Sul. Anais... Disponível em: <<http://www.capitalsociaisul.com.br>>. Acesso em: 25 nov. 2012.

_____. Governança territorial e desenvolvimento: introdução ao tema. In. DALLABRIDA, Valdir Roque (org). **Governança territorial e desenvolvimento**: descentralização política-administrativa, estruturação subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidade estatais. Rio de Janeiro: Garamond, 2011. p. 15 - 38.

D'ARAUJO, M. C. S.. **Capital Social**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

DICKINSON, R. E. **Ciudad, región y regionalismo**. Barcelona: Ediciones Omega, 1961.

DULCI, O. Parlamento e Construção do Pacto Federativo no Brasil. In. **Parlamento Brasileiro: História e Perspectivas**, 2000. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/historia/historia/cdnos500anos/seminarios/semin1/fala10>>. Acesso em: 10 jun. 2012.

FIORI, J. L. O federalismo diante do desafio da globalização. In: AFFONSO, Rui de Brito Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros Silva (Org.). **A Federação em perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo: Fundap, 1995. p. 19-38.

FISCHER, T. A gestão do desenvolvimento social: agenda em aberto e propostas de qualificação. In: **Anais do VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Lisboa, Portugal, 8-11 Out. 2002.

_____. **Gestão Contemporânea, Cidades Estratégicas e Desenvolvimento Local**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1996.

_____. Organizações e Interorganizações na Gestão do Desenvolvimento Sócio Territorial. **O&S. Organizações & Sociedade**, Edição Especial - Salvador Ba, v. 11, p. 13-41, 2004.

FISCHER, T.; MELO, V. P. Gestão Social do Desenvolvimento. **Revista Brasileira de Administração Pública**, v. 48, p. 1, 2006.

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

FONSECA, A. A. M; SILVA, O. R. O processo de emancipação municipal e o desenvolvimento Institucional dos municípios baianos de Barrocas e Luís Eduardo Magalhaes. In: MENEZES, A. M. F.; CAMPOS, M. F. H.; CAVALCANTI, V. R. S. **Políticas públicas e desenvolvimento regional**. Salvador: EDUNEB, 2010.

FONSECA, A. A. M; BRITO, C.; LÉDA, R. L. M (org.). **Dinâmica da reestruturação do espaço local e regional no Estado da Bahia**. Salvador: JM Gráfica e editora, 2010.

FOUCAULT, M. **Vigiar e punir**: nascimento das prisões. Tradução: Raquel Ramalhe. 38. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

GERIGK, W. **O impacto da lei de responsabilidade fiscal sobre a gestão financeira dos pequenos municípios do Paraná**. Dissertação (mestrado) – Programa de Mestrado em Contabilidade, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná, 2008. 315p.

HAESBAERT, R. Região, Diversidade Territorial e Globalização. **GEOgraphia**. ano. 1, n. 1, 1999.

_____. **Regional-global**: dilema da região e da regionalização na Geografia contemporânea. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

_____. **O mito da desterritorialização**: do “fim dos territórios” à multiterritorialidade. 6. Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.

_____. Território e multiterritorialidade: um debate. **Revista GEOgraphia**, Niterói, v. 09, n. 17, p. 19 - 46, jun. 2007.

_____. Território e região no desafio dos conceitos para uma política de ordenamento territorial. In: COELHO NETO, A. S.; SANTOS, E. M. C.; SILVA, O. A. (Orgs.). **(Geo)grafias dos movimentos sociais**. Feira de Santana: UEFS Editora, 2010. c. 2, p. 155 - 170.

HALL, P. A. El capital social en Gran Bretaña. In.: PUTNAM, R. D (ed). **El declive del capital social**: un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitário. Barcelona: Nueva Galaxia Gutenberg. 2003.

HARVEY, D. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005.

HIGGINS, S. S. **Fundamentos teóricos do capital social**. Chapecó: Argos, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa de Informações Básicas Municipais – 2001 – 2011**. Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, 2009.

IBGE. **Censo agropecuário**. 2006.

IBGE. **Censo demográfico brasileiro 2010**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/censo/>>. Acesso em: 25 mar. 2011.

IBGE. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais (2001)**: gestão Pública. Rio de Janeiro, 2002. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2001/default.shtm>>. Acesso em: 22 set. 2010.

IBGE. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais (2009)**: gestão Pública. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2009/default.shtm>>. Acesso em: 22 set. 2010.

IBGE. **Anuário Estatístico do Brasil - 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

IBGE. **Características gerais da população - resultados da amostra**. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

IBGE. **Características gerais da população - resultados da amostra**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

JUNIOR SANTOS, O. A. dos; RIBEIRO, L. C. de Q.; AZEVEDO, S. de. (org). **Governança democrática e poder local**: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

LACOSTE, Y. **Geografia** – isso serve, em primeiro lugar, para fazer a guerra. Campinas: Papyrus, 1988.

LANGOSKI, D. T. Estado, Democracia participativa e empoderamento. **Revista Eletrônica Jus Vigilantibus**, v. 1, p. 1-7, 2009.

LIJPHART, A. **Modelos de democracia**: desempenho e padrões de governo em 36 países. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

LIMA, B. L. **Parceiros do desenvolvimento sustentável** – Região do Jiquiriçá, Baixo Sul do Estado da Bahia. Dissertação (mestrado) Programa de Pós-graduação da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia – EAUFBA, 2003. 135f.

LIMA, I. G. de. **Redes políticas e recomposição do território**. 2005. Tese. (Doutorado em Geografia) – Departamento de Geografia do IGEO, Universidade Federal Fluminense, Niterói.

LIN, N. **Social capital: a theory of social structure and action**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

LINHARES, P. T. F. **Evolução da cooperação intermunicipal no Brasil**. Instituto De Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, 2009

LINHARES, P. T. F.; MENDES, Constantino C.; LASSANCE, Antônio. **Federalismo à brasileira: questões para discussão**. Brasília: IPEA, 2012.

LINS, R. O. **A região de Amargosa: transformações e dinâmica atual** (recuperando uma contribuição de Milton Santos). Dissertação (mestrado) – Universidade Federal da Bahia, Instituto de Geociências, 2008. 173f.

LINS, R. O; RIOS, R. B. Periodização como metodologia de análise regional: o caso da Região de Amargosa - Bahia. **Geografia. Ensino & Pesquisa**, Santa Maria, v. 14, p. 62 - 70, set. 2010.

LYRA, V. **Consórcio Intermunicipal do Vale do Jiquiriçá: Sistema de Informações Participativo visando o Desenvolvimento Ambiental da Bacia do Rio Jiquiriçá**. 2000. Disponível em: <<http://ancien.riob.org/ag2000/jiquirica.htm>>. Acesso em: 05 mar. 2010.

MARCONI, M; LAKATOS, E. M. de A.. Pesquisa. **Fundamentos da Metodologia Científica**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARTINS, L. G.. A questão fiscal municipal na Constituição de 88. **Cadernos Metrôpole**. n. 3. São Paulo: Editora da PUC-SP, 2000. Disponível em: <<http://www.cadernosmetropole.net/component/content/article/31/51-3>>. Acesso em: 10 jan. 2014.

MATIAS-PEREIRA, J. **Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MATOS, K. S. L. Palmeiras, o saber da experiência no movimento popular. **Educação** (UFSM), Cascavel, v. 37, n. 3, set./dez. 2012. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.5902/198464444816>>. Acesso em: mar. 2013.

MORIN, E. **Ciência com consciência**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

NETO, P. F. D.. “SURF” NAS ONDAS DO TEMPO: do carlismo histórico ao carlismo pós-carlista. **CADERNO CRH**, Salvador, n. 39, p. 213-255, jul./dez. 2003.

NETO, A. S. C. Componentes definidores do conceito de território: a multiescalaridade, a multidimensionalidade e a relação espaço poder. **GEOgraphia**, Niterói, v. 15, n. 29, p. 23-52, jan/jun, 2013.

OLALDE, A. R.; QUAN, J.; SOUZA V. S. R.; OLIVEIRA, A. S. Dinâmicas territoriais no Vale do Jiquiriçá, Bahia, Brasil. In Congresso Latino Americano de Sociologia

Rural, 8., 2010, Porto de Galinhas. **Anais...** Porto de Galinhas: UFRPE, 2010. p. 1 - 20.

OLALDE, A. R. et al. **Dinâmicas Rurais Territoriais no Vale de Jiquiriçá, Bahia, Brasil**: Resultados da 1ª fase de pesquisa. Universidade Federal da Bahia/Projeto Geografar, 2009. Disponível em: <https://www.myctb.org/.../comunidadDTR/.../VALE%20DE%20JIQUIRICA%20a%20borador%20final%2030%20Nov>. Acesso em: 05 fev. 2010.

OLIVEIRA, M. M. de. **Como fazer pesquisa**. Petrópolis-RJ: Vozes, 2007.

OLIVEIRA, F. de. A crise da Federação: da oligarquia à federação. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros Silva (Orgs.). **A federação em perspectiva**: ensaios selecionados. São Paulo: Fundap, 1995. p. 77-90.

OLIVEIRA, F. J. G. de. Reestruturação econômica, poder público e desenvolvimento social: possibilidades de disputas e de recomposição do poder no território. **Revista eletrônica de geografia y ciencias sociale**, Barcelona, v. 11, n. 245 (65), agosto 2007. Disponível em: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-24565.htm>>. Acesso em: 17 out. 2012.

PEREIRA, M. F. V.. Território e política: práxis invertidas e desafios da existência. **Sociedade & Natureza**, Uberlândia, v. 23, n.1, p. 95-104, abr. 2011.

PEREIRA JÚNIOR, E. **Território e economia política** – uma abordagem a partir do novo processo de industrialização no Ceará. Tese (doutorado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de Ciências e Tecnologia/ Presidente Prudente, 2011. 450f.

PESSOTI, G. C., SAMPAIO, M. G. V. Transformações na dinâmica da economia baiana: políticas de industrialização e expansão das relações comerciais internacionais. **Conjuntura & Planejamento** (SEI), Salvador, n.162, p.36-49, jan./mar. 2009

PIRES, E. L. S. et al. **Governança territorial**: conceito, fato e modalidade. Rio Claro: UNESP, 2011.

PORTES, A.. Capital Social: origens e aplicações na sociologia contemporânea. **Sociologia, Problemas e Práticas**, n.33, set. Lisboa, 2000, p.133-158.

PRATES, A. M. Q. Os consórcios públicos municipais no Brasil e a experiência europeia: alguns apontamentos para o desenvolvimento local. In: III CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2010, Brasília. **Anais eletrônicos...** Brasília: CONSAD. Disponível em: <<http://www.repositorio.seap.pr.gov.br/modules/conteudo/print.php?conteudo=54>>. Acesso em: 19 dez. 2010.

_____. **Federalismo no Brasil: os consórcios públicos intermunicipais no período recente**. Tese (doutorado) Universidade Estadual de Campinas/Instituto de Economia, Campinas/SP, 2012. 210f.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e Democracia**: a experiência da Itália moderna. 5 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

PUTNAM, R. D. The strange disappearance of civic America. In.: **The American Prospect**, Washington, DC, n. 24, 1996. Disponível em: <<http://xroads.virginia.edu/~HYPER/DETOC/assoc/strange.html>>. Acesso: out. 2012.

PUTNAM, R. D. **Bowling alone**: the collapse and revival of American community. New York: Simon & Schuster Paperbacks, 2000.

PUTNAM, R. D (ed). **El declive del capital social**: un estudio internacional sobre las sociedades y el sentido comunitário. Barcelona: Nueva Galaxia Gutenberg, 2003.

RIBEIRO, M. T. F.; MILANI, C. R. S. (org). **Compreendendo a complexidade socioespacial contemporânea**: o território como categoria de diálogo interdisciplinar. Salvador: Edufba, 2009.

ROCHA, C. V.; FARIA, C. A. Descentralização e cooperação intermunicipal no Brasil. In: Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais, 8., 2004, Coimbra. **Anais eletrônicos...** Coimbra: UC, 2004. Disponível em: <http://www.ces.uc.pt/lab2004/pdfs/carlosRocha_carlosFaria.pdf>. Acesso em 10 out 2013

ROUSSEAU, Jean-Jacques. Contrato social. Discurso sobre a desigualdade. In: Obras. **Coleção Os Pensadores**. São Paulo, Abril, 1979.

_____. Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens. **Coleção Os Pensadores**. São Paulo: Nova Cultural, 1999.

RIKER, W. H. Federalism. In: GREESTEIN, Fred I; POLSBY, Nelson W (org). **Handbook of Political Science**. Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company, 1975, v. 5, p. 93-172.

SABATINI, F. The empirics of social capital and economic development: a critical perspective. **Munich Personal RePEc Archive**, Munique, n. 2366, p. 154 – 193, nov. 2005. Disponível em: <<http://mpra.ub.uni-muenchen.de/2366/>>. Acesso em: 20 mar. 2011.

SACK, D. R. **Human territoriality**: its theory and history. London: Cambridge University, 1986.

SAQUET, M. A. **Abordagens e concepções de território**. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

SANTOS, M. (Coord). **A Região de Amargosa**. Bahia: Comissão de Planejamento Econômico, 1963.

SANTOS, M. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: EDUSP, 2008.

_____. O retorno do território. In: Santos, Milton et al. (Orgs.). **Território: Globalização e fragmentação**. São Paulo: Hucitec/Anpur, 1994, p. 15-28.

_____. **Por uma Geografia Nova: Da crítica da geografia a uma geografia crítica.** São Paulo: Edusp, 2006.

SANTOS, M. **Metamorfoses do espaço habitado.** São Paulo: Edusp, 2008a.

_____. **Espaço e Método.** 5 ed. São Paulo: Edusp, 2008b.

SANTOS, M.; SILVEIRA, L. **O Brasil: Território e sociedade no início do século XXI,** 11 ed. Rio de Janeiro: Record, 2008.

SEPLAN - Secretaria do Planejamento da Bahia/Diretoria de Planejamento Territorial. **Notícia.** Consórcios Públicos na Bahia. Disponível em: <<http://www.consorciospublicos.ba.gov.br/home.html>>. Acesso em: 20 dez. 2013.

SEPLAN - Secretaria do Planejamento da Bahia/Diretoria de Planejamento Territorial. **Notícia.** Consórcios Públicos na Bahia, 2014. Disponível em: <<http://www.consorciospublicos.ba.gov.br/n,d,48,consorcios-publicos-bahia-fecha-ano-com-quase-30.html>>. Acesso em: 21 fev. 2014.

SILVA, S. B. de M.; LEÃO, S. de O.; SILVA, B.C. N. **Urbanização e metropolização no estado da Bahia: evolução e dinâmica.** Salvador: UFBA, 1989.

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

SILVA, S.C.B. de M. e; SILVA, B.C. N. **Estudos sobre globalização, territórios e Bahia.** Salvador: UFBA. Mestrado em Geografia, Departamento de Geografia, 2003.

_____. **Cidade e Região no Estado da Bahia.** Salvador: Centro Editorial e didático da UFBA, 1991.

_____. **O subsistema Urbano-Regional de Ilhéus – Itabuna** (Série de Estudos Regionais). Recife: SUDENE, 1987.

SILVA, S.C.B. de M.; SILVA, B.C. N. e SILVA, M. Organização social e indicadores socioeconômicos no Brasil: um estudo exploratório. **Caderno CRH,** Salvador, v. 22, n.57, p. 617-634, Set./Dez., 2009.

SILVA, S. B. de M. e; FONSECA, A. A. M. da. Políticas territoriais de integração e fortalecimento urbano e regional para o estado da Bahia. **Revista de Desenvolvimento Econômico,** Salvador, v. 10, n. 17, p. 15-22, jan. 2008.

SOUZA, M. L. O território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CORRÊA, R. Lobato et all (Org.). **Geografia: conceitos e temas.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

_____. **Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos.** 2ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

_____. **ABC do desenvolvimento urbano.** 4 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

STEPAN, A. Para uma Nova Análise Comparativa do Federalismo e da Democracia: Federações que Restringem ou Ampliam o Poder do Demos. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 42 n. 2, 1999. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52581999000200001>>. Acesso em: set. 2012.

SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA - SEI. **Estatística dos municípios baianos**. Salvador: SEI, 2011. v. 17, p. 398.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DA BAHIA (TCM/BA). Prestações de Contas. **Pareceres acerca das contas anuais**, Salvador, 2014. Disponível em: <<http://www.tcm.ba.gov.br/tcm/contas.shtml>>. Acesso em: 15 jan. 2015.

VAINER, B. Z. Breve histórico acerca das constituições do Brasil e do controle de constitucionalidade brasileiro. **Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC**, São Paulo, n. 16, p. 161-191, jul./dez. 2010. Disponível em: <<http://www.esdc.com.br/publicacoes/revistarbdc.htm>>. Acesso em: jan. 2011.

VAZ, J. C. Consórcios Intermunicipais. **Revista DICAS: ideia para a Ação Municipal**, São Paulo, n. 97, 1997.

WOOLCOCK, M. Social capital and economic development: Toward a theoretical synthesis and policy framework. **Theory & Society**, Davis/CA, n. 27, p. 151 - 208, 1998. Disponível em: <<http://social.cs.uiuc.edu/class/cs598kgk-04/papers/SocialCapital.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2010.

WOOLCOCK, M. The Place of Social Capital in Understanding Social and Economic Outcomes. **Development Group the World Bank**, 2000. Disponível em: <<http://www.oecd.org/innovation/researchandknowledgemanagement/1824913.pdf>>. Acesso em: 10 maio 2013.


WOOLCOCK, M. The place of social capital in understanding social and economic outcomes. **Canadian Journal of policy Research**, Montreal, v.2, n.1, p. 11 - 17, spring, 2001.

WOOLCOCK, M; NARAYAN, D. Social Capital: Implications for Development Theory, Research, and Policy. **World Bank Research Observer**, v. 15(2), 2000. Disponível em: <<http://deepanarayan.com/pdf/papers/woolcock.pdf>>. Acesso em: 15 out 2012.


ANEXO A – Ata de instalação do Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Vale do Jiquiriçá


REGISTRADO

Ata da Assembleia de Instalação de Autarquia Interfederativa, Aprovação do Estatuto e Eleição do Presidente do CON-SÓRCIO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO VALE DO JIQUIRIÇÁ - CDSVJ



Aos vinte e quatro dias do mês de setembro do ano de dois mil e doze, na cidade de Maracás, Estado da Bahia, no Auditório Municipal de Maracás, situado na Praça da Bandeira, s/n, Centro, às 15h (quinze horas) foi realizada Assembleia do Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Vale do Jiquiriçá - CDSVJ. Embora houvessem sido convocados todos os municípios constantes do Protocolo de Intenções (Município de Brejoles, Município de Cravolândia, Município de Elísio Medrado, Município de Irajuba, Município de Itaguara, Município de Itirucu, Município de Jaguaguara, Município de Jiquiriçá, Município de Lafaiete Coutinho, Município de Laje, Município de Lajedo do Tabocal, Município de Maracás, Município de Mutuípe, Município de Nova Itarana, Município de Planaltino, Município de Santa Inês, Município de São Miguel das Matas e Município de Ubaira), compareceram os seguintes: Irajuba, Jaguaguara, Lafaiete Coutinho, Maracás, Planaltino e Ubaira. Abertos os trabalhos, assumiu a Presidência da Assembleia o Sr. Lúcio Passos Monteiro, Prefeito do Município de Ubaira. Este convidou o Sr. Edmar Vieira de Almeida,





Dirigente de Cultura da Cidade de Maracás, para que procedesse a lavatura da Ata da Assembleia de Instalação de Autarquia Interfederativa, Aprovação de Estatuto e eleição do Presidente do Conselho de Desenvolvimento Sustentável do Vale do Jiquiriçá - CDSVS. Em seguida, foi feita a chamada dos Chefes do Poder Executivo, ficando assim registrada: Sr. Nelson Luiz dos Anjos Fortela, Prefeito do Município de Maracás; Sr. Joseval Alves Braga, Prefeito do Município de Planaltino; Sr. Zenildo Brandão Santana, Prefeito do Município de Lafaiete Coutinho; Sr. Antonio Oliveira Sampaio, Prefeito do Município de Irajuba; Sr. Lúcio Passos Monteiro, Prefeito do Município de Ubaira; Sr. Ademir Moreira, Prefeito do Município de Jaguaquara. Foi lida a pauta do encontro e em seguida os seis prefeitos citados comprovaram in loco que haviam promulgado leis municipais, aprovadas pelo Poder Legislativo de cada município. As leis foram uma a uma analisadas, ficando aqui registrados da seguinte forma:

- I) Lei do Município de Maracás, nº 363/2011, de 06 de dezembro de 2011;
- II) Lei do Município de Ubaira, nº 332/2010, de 29 de março de 2010;
- III) Lei do Município de Lafaiete Coutinho, nº 206/2010, de 23 de abril de 2010;
- IV) Lei do Município de Irajuba, nº 18/2010, de 19 de abril de 2010;
- V) Lei do Município de Jaguaquara, nº 766, de 16 de junho de 2010;
- VI) Lei do Município de Planaltino, nº



Jank

J

M. Sampaio

A.

A.

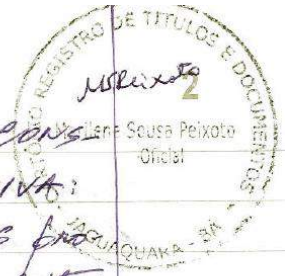
151/2012, de 20 de setembro de 2012. **CONSTITUIÇÃO DA AUTARQUIA INTERFEDERATIVA:** Contando com este número de leis aprovadas e com a presença dos prefeitos citados ficou declarado constituído o CONSÓRCIO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DO VALE DO TIQUIRICA - CDSVS. Lúcio Monteiro declarou, ainda, que de acordo com os termos da Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005, fica convertido o Protocolo de Intenções em Contrato de Consórcio Público.

DECLARAÇÃO DE CONSORCIADOS: Nos termos do Contrato de Consórcio Público, foi declarado pelo Presidente da Assembleia que, "nos termos da verificação realizada em Assembleia, foi o CDSVS constituído, tendo até agora consorciados os municípios de Maracás, Planaltino, Lafaiete Coutinho, Taquaraquara, Ubaira e Irajuba, que exerceram direito a voz e voto na presente Assembleia".

APROVAÇÃO DO ESTATUTO: O Estatuto foi lido e aprovado por todos, não sofrendo qualquer alteração, sob a denominação de Estatuto do Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Vale do Tiquirica - CDSVS.

ELEIÇÃO DO PRESIDENTE: Abertas as inscrições para a eleição do Presidente, foi apresentado como candidato único o Prefeito de Maracás, Nelson Luiz do Anjos Fortela. Foi realizada a votação de forma pública, sendo eleito, por unanimidade, o candidato mencionado.

POSSE DO PRESIDENTE: Foi realizada a posse do Presidente do CDSVS ao final. O Presidente



Nelson Luiz do Anjos Fortela

Assinatura

Assinatura

elito fez um breve discurso e declarou encerrada a Assembleia, pedindo que a presente Ata fosse lida. Após a leitura, os presentes assinaram este documento.

Maracás, Bahia, 24 de Setembro de 2012 (2012)

Edmir Vieira de Almeida

João Alves Noroega

2012/09/24

[Handwritten signatures and marks]

ALDEHIR VAREIRA

TABELIONATO

Reconheço as firmas LUCIO PASSOS
Roberto Carlos Santos Magalhães

Em testamento. Doc. té.
Em testamento. Doc. té.

Ubaíra-Ba. 02/09/2012
Roberto Carlos Santos Magalhães
Escrivente



Prenotado no Protocolo A-nº 01 Sob N.º 8.679-
Registrado no Livro A-nº 5 Fls. — Sob N.º 293-
Referente a Matrícula N.º —
Jaguaquara-(Ba.) 07 de maio de 2013.
A Oficial Marilene Sousa Peixoto

ANEXO B – Ata da eleição para presidente do Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Vale do Jiquiriçá

3

AVERBADO

Ata de Reunião do Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Vale do Jiquiriçá - CDSVS, para apresentação dos novos membros representantes dos municípios consorciados e Eleição do novo Presidente da Autarquia.

No dia cinco de janeiro do ano de dois mil e treze, às dez horas, no Hotel Cachouira dos Prazeres, na cidade de Jiquiriçá, Estado da Bahia, reuniram-se os Prefeitos dos municípios consorciados ao CDSVS, além de outros Prefeitos e ex-prefeitos de cidades do mesmo território. A abertura se deu pelo anfitrião do evento e Prefeito do município de Jiquiriçá, Sr. Valdemar Andrade Filho. Constatando a presença dos Secretários de Educação da maioria dos municípios do Território, o Prefeito pediu a Secretária de Educação de Maracás, Sra. Edna Souza Leal Fontes, que fizesse uma mensagem para os presentes. Após a mensagem, cobriu a mesa com os representantes do Consórcio, sendo que dentre estes, apenas dois eram Prefeitos re-eleitos. Os outros quatro eram novos na gestão. Após os pronunciamentos dos componentes da mesa foi lida a pauta, que versava sobre: a) apresentação dos novos Prefeitos dos municípios (consorciados e não consorciados) do Vale do Jiquiriçá; b) Eleição do novo Presidente do Consórcio; c) o que ocorrer. Foi lido também o Edital de Convocação, assinado pelo Presidente do Consórcio, Nelson Luiz dos Anjos Fortela, datado de três de dezembro de dois mil e doze.

Handwritten notes in the left margin:
 - *Ata de Reunião do Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Vale do Jiquiriçá - CDSVS*
 - *Ata de Reunião do Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Vale do Jiquiriçá - CDSVS*
 - *Ata de Reunião do Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Vale do Jiquiriçá - CDSVS*
 - *Ata de Reunião do Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Vale do Jiquiriçá - CDSVS*
 - *Ata de Reunião do Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Vale do Jiquiriçá - CDSVS*

Stamp: CARTEIRO REGISTRO DE TÍTULOS E DOCUMENTOS
 Oficial
 Marlene Sousa Peixoto

Presentes todos os Prefeitos dos municípios consorciados, foi feita a chamada na seguinte ordem: 1) Prefeito de Maracás, Paulo Sérgio dos Anjos; 2) Prefeito de Planaltino, José Carlos Gomes Nascimento; 3) Prefeito de Irajuba, Antonio Oliveira Sampaio; 4) Prefeito de Lafaiete Coutinho, Zenildo Brandão Santana; 5) Prefeito de Jaguaguara, Giuliano de Andrade Martinelli; 6) Prefeito de Ubaira, Fabio Cristiano Rocha Pinheiro. Em seguida foram convocados para a eleição do novo Presidente, após uma breve discussão, foi eleito por unanimidade dos votantes, o Sr. Paulo Sérgio dos Anjos, Prefeito de Maracás, para presidência do CPSVJ. O Presidente eleito agradeceu a confiança e se comprometeu a buscar junto aos colegas, melhorias para todo o território. Cobrou dos demais municípios a assinatura de Protocolo de Intenções para integração ao Consórcio. Declarando encerrada a Reunião em Assembleia, eu, Edmar Vieira de Almeida, lavrei a presente ata, que após lida, foi assinada por mim e pelos demais que assim o desejaram.

Edmar Vieira de Almeida
 Antônio Oliveira Sampaio
 Zenildo Brandão Santana
 Giuliano de Andrade Martinelli
 Fábio Cristiano Rocha Pinheiro

Tiquirica, Bahia, em 05/01/2013

Edmar Vieira de Almeida

~~Antônio Oliveira Sampaio~~

~~Zenildo Brandão Santana~~

~~Giuliano de Andrade Martinelli~~

Adelânia Lopes de Almeida



José Alves Pereira
 Lauro de Jesus Figueira
 Sônia de Jesus
 Antônio Américo da Silva
 José Maria da Moura Araújo
 Luiz Carlos Cardoso de Jesus
 José Antônio Gomes Viana
 Manoel Soares Gomes Filho
 Cristiana Dias da Silva
 General Aguiar Junior
 Adélia Rita Lisboa
 Lauro de Jesus de Moraes
 Edna Souza Leal Fontes
 Valdeir Andrade Filho



Prenotado no Protocolo A-01 Sob N.º 8.692-
 Averbado no Livro A-25 Fls. — Sob N.º 01-
 do Registro N.º 293 Referente a Matrícula —
 Jaguaquara-(Ba.) 07 de junho de 2013.
 A Oficial Marilene Sousa Costa