



## **CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO RECÔNCAVO BAIANO: PRÁTICAS COOPERADAS DE GESTÃO TERRITORIAL**

**Jessé Araújo da Silva**

Instituto Federal da Bahia – Campus Salvador

E-mail: jesse.ifba@gmail.com

**Ricardo Bahia Rios**

Instituto Federal da Bahia – Campus Salvador

E-mail: ricardorios@ifba.edu.br

**Resumo:** O presente trabalho tem como objetivo analisar o papel e as ações desenvolvidas pelo Consórcio Público Intermunicipal do Recôncavo Baiano (CIRB), assim busca-se compreender de que maneira o Consórcio vêm desenvolvendo políticas territoriais em prol da gestão intermunicipal consorciada. Metodologicamente a pesquisa foi pautada em: levantamento documental, bibliográfico e estatístico, bem como coleta de informações no banco de dados do site oficial do Consórcio. A política de consorciamento intermunicipal vem adquirindo relativa notoriedade no estado da Bahia, principalmente a partir da regulamentação da Lei n.11.107/05 através do Decreto 6.017/07. Desta forma, observa-se o incremento do número de municípios que recorrem ao consorciamento público intermunicipal para equacionarem questões internas e regionais relacionadas à administração municipal. No caso específico do CIRB, nota-se a construção de ações articuladas em volta de projetos aplicados ao desenvolvimento territorial e no intuito de possibilitar um maior engajamento municipal no planejamento das questões regionais comuns aos consorciados.

**Palavras-chave:** Avaliação Institucional; Consórcio Público Intermunicipal; Desenvolvimento Territorial, Recôncavo Baiano.

### **INTRODUÇÃO**

Os Consórcios Públicos Intermunicipais (CPIMs) são formas de cooperação horizontais federativas estabelecidas entre os municípios e em conformidade com a Lei n.11.107/05 e regulamentada a partir do Decreto 6.017/07. Esse tipo de cooperação interfederativa representa uma via alternativa para o desenvolvimento territorial, principalmente para os pequenos e médios municípios brasileiros, que na sua maioria se definem pela baixa capacidade de arrecadação de imposto e pelas fragilidades financeiras em ofertar determinados serviços à população local. Nessa conjuntura, os



CPIMs configuram-se em importantes ferramentas para a administração pública municipal.

No caso específico do estado da Bahia, atualmente, encontram-se estruturados 28 CPIMs. Todavia, nem todos estão efetivamente em funcionamento. Observa-se que dos 28 consórcios identificados, apenas cinco (Consórcio Público Intermunicipal do Vale do Jequiriçá, Consórcio Público Intermunicipal Portal do Sertão, Consórcio Público Intermunicipal do Sisal e o Consórcio Intermunicipal do Recôncavo Baiano), encontram-se desenvolvendo de maneira concretas atividades cooperadas, ou seja, além de implantados estão em funcionamentos. Entre eles o Consórcio Intermunicipal do Recôncavo Baiano (CIRB), objeto de análise deste artigo que se destaca pela capacidade operacional e de articulação entre os municípios envolvidos no processo.

Em síntese, o CIRB objetiva elaborar e executar políticas territoriais de desenvolvimento econômico nas áreas de agricultura, meio ambiente, saúde, educação, ação social, infraestrutura, turismo e desenvolvimento econômico.

Por vez, busca-se analisar o papel e as ações do CIRB, a fim de compreender de que maneira o mesmo vem desenvolvendo políticas territoriais em prol ao equacionamento das disparidades e desigualdades internas ao território. De maneira específica pretende-se identificar os principais projetos realizados pelo CIRB, na intenção de verificar, a sua contribuição para a gestão cooperada do Recôncavo Baiano e do estado da Bahia.

No intuito de obter informações mais detalhadas sobre a estrutura, o funcionamento e a dinâmica do CIRB, foram realizados um conjunto de procedimentos metodológicos: levantamento documental, bibliográfico e estatístico, bem como coleta de informações no banco de dados do site oficial do consórcio do recôncavo baiano. Assim, foi possível obter uma visão mais crítica e operacional da realidade que envolve o Consórcio.



## VERTICALIDADES E HORIZONTALIDADES NA FORMAÇÃO DAS AGENDAS DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS NO ESTADO DA BAHIA

A implantação de políticas descentralizantes, estabelecidas ao longo do tempo no estado da Bahia, não foram capazes de estabelecer uma efetiva política territorial capaz de gerar uma maior integração e fortalecimento entre a maioria dos municípios baianos. Conseqüentemente, Silva e Fonseca (2008) salienta que por conta desse fato foi mantida e construída uma nova e extrema desigualdade regional e local no estado da Bahia, principalmente no entorno metropolitano de Salvador, bem como nas pequenas cidades interioranas da Bahia.

Em decorrência dos problemas comuns entre esses municípios, Silva e Fonseca (2008), apontam que:

[...] novas relações devem ser estimuladas visando ampliar os laços de solidariedade entre elas [...] baseados na criação de consórcios e conselhos regionais, objetivando a melhor articulação horizontal e uma melhor eficiência no oferecimento de bens e serviços para a sua região (p.18).

Nesse sentido, as relações que devem ser estimuladas, segundo as acepções de Fonseca e Silva (2008) estão pautadas nas cooperações intergovernamentais, estabelecidas por consórcios públicos intermunicipais. Vale ressaltar que os CPIMs inicia seu processo estrutural no território baiano, a partir da implantação e fomento das práticas horizontais e verticais, por parte da gestão institucional. Desse modo, Dieguez (2011) compreende que o desenvolvimento institucional dos CPIMs “passa pela dinâmica envolvida nas relações intergovernamentais estabelecidas tanto na dimensão horizontal quanto na vertical” (p. 292).

Portanto, consideramos aqui horizontalidades como sendo extensões presentes no espaço formado por pontos que se agregam sem descontinuidade. Além, disso os pontos também presentes no espaço e que estão separados uns dos outros são caracterizados por verticalidades. Essas verticalidades asseguram o funcionamento global da sociedade e da economia. Resumidamente, as horizontalidades são o *locus* de



uma cooperação mais limitada. Já a verticalidade constitui-se no veículo da cooperação econômica, política e geográfica mais ampla, capaz de criar “interdependências, tanto mais numerosas e atuantes quanto maiores as necessidades de cooperação entre lugares” (SANTOS, 2002, p. 192). Caracteriza ainda as verticalidades como os “vetores de uma racionalidade superior e do discurso pragmático dos setores hegemônicos, criando um cotidiano obediente e disciplinado” (SANTOS, 2002, p. 193).

Entretanto, o autor caracteriza o lugar da finalidade imposta de fora, de longe, e de cima como sendo as verticalidades presentes no espaço. E o espaço localmente gerado como: horizontalidades. Essas horizontalidades são o teatro de um cotidiano conforme e simultâneo correspondente ao “lugar da cegueira e da descoberta, da complacência e da revolta” (p. 193).

Sendo assim, observa-se que as práticas horizontais estabelecidas no território baiano podem ser expressas pela figura dos consórcios públicos intermunicipais, ou seja, seria a própria ação colaborativa entre os municípios baianos. Dessa forma, os territórios onde são implantadas as políticas de cooperações intermunicipais “podem se refortalecer horizontalmente, reconstruindo, a partir das ações localmente constituídas, uma base de vida que amplie a coesão da sociedade civil, a serviço do interesse coletivo” (SANTOS, 2002, p. 194). De acordo com as concepções de Santos (2002) a interdependência que se estabelece horizontalmente, leva ao aumento local da produtividade. Além disso, Rios (2014) destaca que os estímulos 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” (p. 118). Assim, a partir dessas concepções, observa-se que as cooperações intermunicipais, resultam no aumento da produtividade local, ou seja, do desenvolvimento territorial baiano.

Já as verticalidades caracterizam-se como os incentivos realizados pelo Estado da Bahia, na direção de “cima pra baixo”, para a criação e fortalecimento exógenos dos CPMS. Nota-se que o Estado vem atuando com agente estimulador dos consórcios no



território baiano. De tal modo, às políticas públicas estimuladas por esse ator hegemônico cria “um cotidiano obediente e disciplinado” (SANTOS, 2002, p. 193). Dessa maneira, observamos a relevância do Estado da Bahia na formação das agendas dos consórcios públicos intermunicipais no território baiano.

Os CPIMs configuram-se como importante modelo para o exercício da governança territorial. O conceito de governança é entendido aqui, como “o exercício do poder e autoridade para gerenciar um país, território ou região” [...] nesse sentido, a prática da governança territorial acontece “através da atuação dos diferentes atores, nas instituições, incluindo o Estado, e organizações da sociedade civil, em redes de poder socioterritorial” (DALLABRIDA, 2011, p. 2). De fato o conceito de governança territorial deve ser compreendido sobre a ótica das horizontalidades e volta para (re)pensar de novos modelos de desenvolvimento (RIOS, 2014, p. 119).

Desse modo, compreende-se que a governança tem um papel peculiar na gestão do território, pois a sua prática é um requisito indispensável para o desenvolvimento territorial. Além disso, a prática da governança territorial tem como objetivo: a) diagnosticar a realidade, b) definir prioridades; c) planejar a implementação das ações. E, assim, determinar como os recursos financeiros, materiais e humanos devam ser alocados, para a dinamização das potencialidades e superação dos desafios, visando ao desenvolvimento de uma região ou território (BECKER; DALLABRIDA, 2003, p. 80).

Entretanto, é a partir da análise do território, que podemos compreender com mais clareza as ocorrências, desses modelos e práticas institucionais relacionados aos CPIMs. Pois, o território é compreendido como “espaço da ação política, fluxo dos movimentos contraditórios dos atores sociais que nele se organizam, cooperam, lutam, controlam, instituído a partir das relações multidimensionais do poder” (RIOS, 2014, p. 107).

Pois, de acordo com Raffestin (1993), o significado de poder é ambíguo, ele pode ser caracterizado como um conjunto de instituições e de aparelhos que garantem a sujeição dos cidadãos, como também pode ser entendido como a soberania do Estado, a



unidade global de uma dominação. O autor destaca que o poder “é o alicerce móvel das relações de força que, por sua desigualdade, induzem sem cessar a estados de poder, porém sempre locais e instáveis” (RAFFESTIN, 1993, p. 52).

Dessa forma, observa-se que onde existe uma relação política, o poder está em atuação. Esse poder não é nem possuído nem adquirido, mas simplesmente exercido. Exercitado por atores saídos da população inseridos no território. Nota-se então, nessa perspectiva, que o território, resulta de “uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível. Ao apropriar de um espaço concreto ou abstratamente, o ator territorializa o espaço” (RAFFESTIN, 1993, p. 143).

## AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL DO CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO RECÔNCAVO BAIANO

No estado da Bahia os Consórcios Públicos Intermunicipais (CPIMs) vem se apresentado como importante instrumento de gestão cooperada do território em prol do desenvolvimento local/regional. A partir do ano de 2007 essa modalidade de gestão compartilhada começou a ser estimulada pelo estado da Bahia, principalmente após a regulamentação da Lei nº 11.107/05, também conhecida com a Lei dos Consórcios Públicos (LCP). A LCP fez com que a administração pública baiana, tanto na escala estadual quanto municipal, visualizasse os CPIMs de maneira mais confiável, pois mediante a regulação os consórcios passaram a ser reconhecidos como entidades jurídicas, assim dotando seus partícipes de maiores responsabilidades, frente ao acordo firmado entre as partes envolvidas.

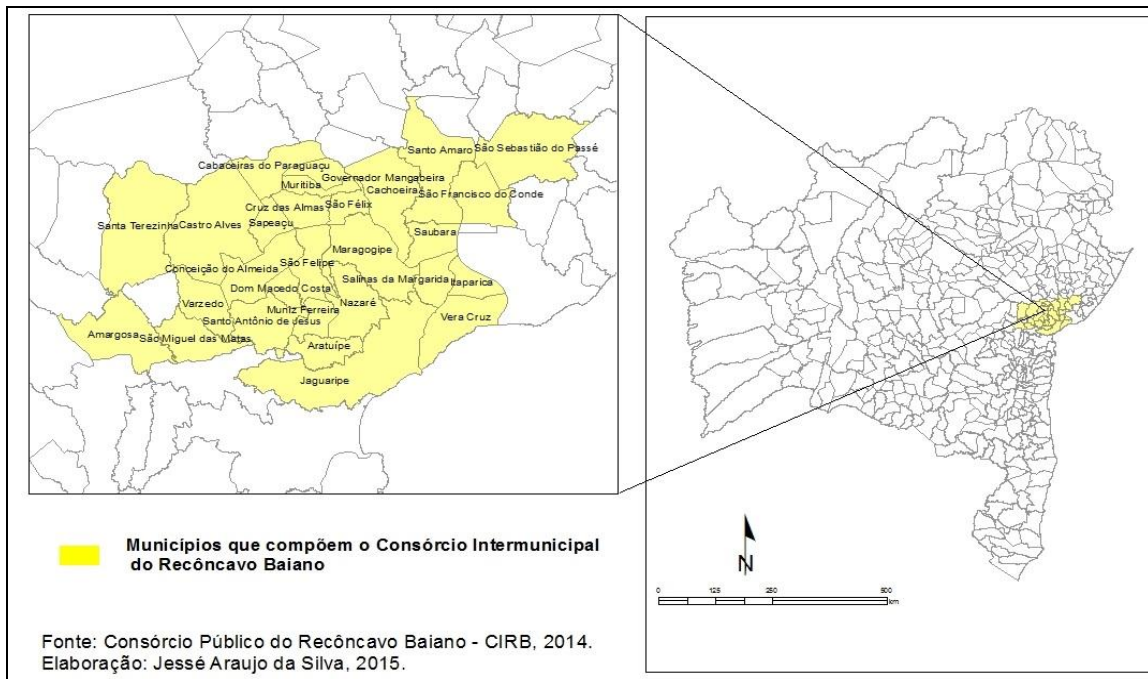
Sobre o CIRB é salutar apontar que o mesmo foi criado no ano de 2005, porém até o ano de 2011 encontrava-se basicamente inoperante. De fato, o consórcio existia em termos legais, todavia não havia um movimento de ações concretas entre seus partícipes. No período de 2005 – 2010 nenhuma ação efetiva foi registrada e/ou creditada ao consórcio. O quadro de inércia do CIRB só foi alterado a partir do ano de



2011, momento marcado pelos estímulos verticais do governo do estado da Bahia para a formação das agendas de consorciamento intermunicipal. Atrelados à iniciativa do governo estadual as municipalidades envolvidas buscaram-se adequar a nova realidade institucional.

Engendrados em efetivar novas políticas de cunhos cooperativos, em 2011 os municípios envolvidos no consórcio firmaram o protocolo de intenções e a deliberação do plano estratégico de funcionamento do mesmo. Sediado no município baiano de Vera Cruz, o CIRB visa promover de maneira consorciada ações estratégicas aplicadas ao desenvolvimento do Recôncavo Baiano.

Composto pelos municípios de Vera Cruz; Itaparica, Salinas da Margarida, Nazaré, Aratuípe, Jaguaripe, Muniz Ferreira, Santo Antônio de Jesus, Dom Macedo Costa, São Miguel das Matas, São Felipe, São Félix, Conceição do Almeida, Cruz das Almas, Governador Mangabeira, Castro Alves, Saubara, Cachoeira, Santo Amaro, Sapeaçu, Santa Terezinha, São Sebastião do Passé, Muritiba, Amargosa, Cabeceiras do Paraguaçu, Varzedo, São Francisco do Conde e Maragojipe. Totalizando 28 municípios, os quais, as suas respectivas associações, constituem uma unidade territorial, onde não existem limites intermunicipais para as finalidades a que se propõem (Figura 1).



**Figura 1.** Municípios integrantes do Consórcio Público Intermunicipal do Recôncavo Baiano (BA)

De acordo com o estatuto o CIRB tem por finalidade a adoção de políticas públicas/territoriais voltadas para o desenvolvimento sustentável e a promoção de ações conjuntas entre os Entes consorciados, de modo a resolver equanimemente questões de interesses comuns. Ampliando assim, a eficácia e capacidade de atendimento aos cidadãos do recôncavo baiano.

Para o período pesquisado (2011 – 2014) o CIRB vem executando alguns projetos nas áreas de preservação do patrimônio público, agricultura, meio ambiente, saúde, educação, ação social, infraestrutura, turismo e desenvolvimento econômico.

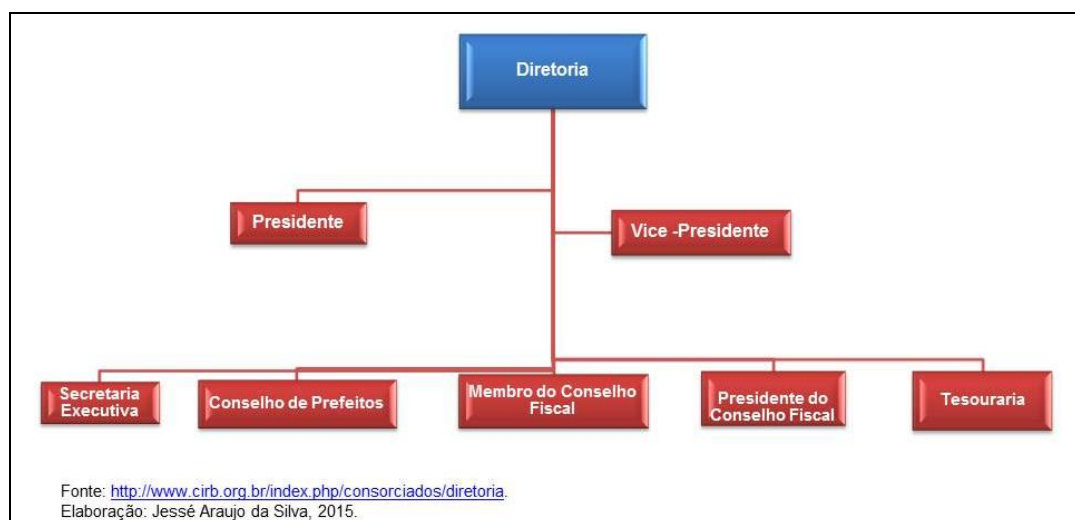
As ações conjuntas executadas pelo CIRB propõem impulsionar melhorias no atendimento eficiente e equânime das demandas municipais. Fato que direciona para uma relativa efetividade de projetos, nesse quesito identificou algumas ações/práticas que estão sendo executados e/ou em execução pelo consórcio, destacam-se: construção do Matadouro Público Regional; Hospital Regional; Aterro Público Regional; Escolas





Técnicas Regionais; compras coletivas de medicamentos, SAMU e patrulha mecanizada para o conserto de estradas vicinais.

No que diz respeito à estrutura, o consórcio encontra-se organizado da seguinte forma: 1) Diretoria, composta pelo presidente e vice-presidente; 2) Secretários; 3) Tesoureiros; 4) Presidente do Conselho Fiscal; 5) Membros do Conselho Fiscal; e 6) Conselhos de Prefeitos (Figura 2).



**Figura 2.** Estrutura organizacional do Consórcio Intermunicipal do Recôncavo

A Presidência do CIRB tem por finalidade, representar legalmente o Consórcio e ser o responsável pela prestação de contas. A Secretaria Executiva é o setor de articulação, integração e execução das ações. Esse setor fica responsável por: secretariar as reuniões da Assembleia Geral dos Consórcios; movimentar as contas bancárias em conjunto com o presidente e a tesouraria, bem como elaborar boletins diários de caixa e de bancos.

Os prefeitos dos municípios que integram o CIRB compõem o conselho de Prefeitos. Já o Presidente do Conselho Fiscal, juntamente com os membros do conselho fiscal, tem por atribuição: fiscalizar as atividades realizadas pelo consórcio em todas as áreas em que o mesmo atua.



Por fim, observa-se a relevância do consórcio para a região, uma vez que o CIRB vem desenvolvendo ações em prol do desenvolvimento territorial, oportunizando mediante as seus projetos soluções de problemas e melhorias para a região e população do Recôncavo Baiano.

## CONCLUSÕES

A política de consorciamento vem ganhando certa notoriedade no estado da Bahia e com isso, houve a implantação/fortalecimento de consórcios públicos no Estado, entre eles o CIRB o qual vem articulando um conjunto de projetos voltados para o desenvolvimento territorial, na intenção de possibilitar uma maior participação dos municípios no planejamento das questões regionais comuns aos consorciados. Entre os projetos iniciados pelo consórcio, destaca-se o relacionado à educação, onde foram realizadas algumas atividades como: aquisição de computadores, reforma e ampliação de unidades, cursos de capacitação e aperfeiçoamento de professores e profissionais da área educacional.

Na área de infraestrutura urbana foi executada a construção de novos aterros sanitários, unidades de reciclagem de lixo, usinas de asfaltos. Já na área de saúde, foram adquiridas novas ambulâncias, aparelhos hospitalares, compra coletiva de medicamentos, reforma e ampliação de unidades de atendimento.

Além dessas áreas o CIRB procurou solucionar alguns problemas relativos a questão ambiental, através da revitalização de rios, recomposição de matas ciliares. Na área do turismo foi executada a revitalização de orlas, praças e monumentos. Na ação social foi construídos centros de convivência de idosos e adolescentes, centro de recuperação de dependentes químicos e casas de passagem para crianças e adolescentes.

Portanto, os Consórcios Públicos Intermunicipais vêm representando uma via alternativa para a gestão territorial dos pequenos municípios da Bahia, porém de um modo geral, a sua atuação ainda é muito limitado e dependente dos estímulos da escala estadual e federal.



## REFERÊNCIAS

BECKER, D. F.; DALLABRIDA, V. R. Governança Territorial: um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica. **Revista Desenvolvimento em Questão**, Ijuí, n. 2, p. 73-97, 2003.

DALLABRIDA, V. R. Governança Territorial e Desenvolvimento: as experiências de descentralização político-administrativa no Brasil como exemplos de institucionalização de novas escalas territoriais de governança. In: CIRCUITO DE DEBATES ACADÊMICOS DO IPEA, 1. , 2011, Brasília. **Anais...** Brasília: IPEA, 2011. p. 1-20.

DIEGUEZ, R. C. Consórcios Intermunicipais em foco: debate conceitual e construção de quadro metodológico para análise política e institucional. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v.6. n.9, p-291-319, 2011. Disponível em: <[http://centrocelsofurtado.com.br/arquivos/image/201111011227580.CD9\\_artigo\\_12.pdf](http://centrocelsofurtado.com.br/arquivos/image/201111011227580.CD9_artigo_12.pdf)>, acesso: 16 de jun. 2015.

RAFFESTIN, C. **Por uma Geografia do Poder**. São Paulo: Ática, 1993. 269p.

RIOS, R. B. Território, Política e Governança: contribuições teóricas para análise dos Consórcios Públicos Intermunicipais. In: RIOS, R. B.; RIOS, K. A. N. (org). **Diferentes Abordagens Teóricas Metodológicas na Geografia**: contribuições para novos direcionamentos. São Paulo: Livre Expressão, 2014. 202p.

SANTOS, Milton. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 4. ed. São Paulo: Edusp, 2002. 384p.

SILVA, S. B. M; FONSECA, A. A. M. Políticas Territoriais de Integração e Fortalecimento dos Centros Urbanos do Estado da Bahia/Brasil. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador, v. 10, n. 17, 2008, p. 15-22.