



**Universidade do Estado da Bahia
Departamento de Ciências Exatas e da Terra
Curso de Bacharelado em Urbanismo**

Verena Lima Marques

**CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL: uma ferramenta de gestão
compartilhada para o desenvolvimento regional na Bahia**

**Salvador
2012**

Verena Lima Marques

**CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL: uma ferramenta de gestão
compartilhada para o desenvolvimento regional na Bahia**

Monografia apresentada ao Curso de Urbanismo da Universidade do Estado da Bahia, como requisito à obtenção do título de Bacharel em Urbanismo.

Prof. Orientador: Antônio Muniz dos Santos Filho

**Salvador
2012**

FICHA CATALOGRÁFICA
Sistema de Bibliotecas da UNEB
Bibliotecária: Jacira Almeida Mendes – CRB: 5/592

Marques, Verena Lima

Consórcio público intermunicipal: uma ferramenta de gestão compartilhada para o desenvolvimento regional da Bahia / Verena Lima Marques. – Salvador, 2012. 55f.

Orientador: Prof. Antonio Muniz Filho.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) – Universidade do Estado da Bahia. Departamento de Ciências Exatas e da Terra. Colegiado de Urbanismo. Campus I. 2012.

Contém referências.

1. Consórcios - Bahia. 2. Autonomia municipal. 3. Administração municipal - Bahia. 4. Planejamento regional - Bahia. I. Muniz Filho, Antonio. II. Universidade do Estado da Bahia, Departamento de Ciências Exatas e da Terra.

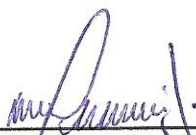
CDD: 342.810698142

Verena Lima Marques

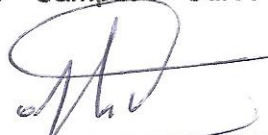
**CONSÓRCIO PÚBLICO INTERMUNICIPAL: uma ferramenta de gestão
compartilhada para o desenvolvimento regional da Bahia**

Monografia aprovada como requisito à
obtenção do Título de Bacharel em Urbanismo
pela Universidade do Estado da Bahia – UNEB.

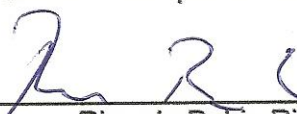
Aprovado em 29 de agosto de 2012



Antônio Muniz dos Santos Filho,
Geógrafo – Mestre em Geografia (UFBA)
Docente UNEB – Campus I - Curso de Urbanismo



Agripino Souza Coelho Neto,
Geógrafo – Mestre em Geografia (UFBA)
Docente UNEB – Campus XI- Curso de Geografia



Ricardo Bahia Rios,
Geógrafo – Mestre em Geografia (UFBA)
Docente UFBA - Curso de Geografia

Dedico este trabalho aos meus amados pais, José e Ivanildes, primeiros mestres da minha vida.

Agradecimentos

À Deus, Senhor da minha vida.

À minha família, base essencial, meus pais, meu irmão Breno, fonte de inspiração, que sempre estiveram ao meu lado apoiando-me e incentivando-me nas alegres e difíceis.

Às minhas tias Ivanise e Iraildes, que prestaram apoio fundamental no início da minha jornada acadêmica.

À todos os meus queridos mestres por me apontar novos caminhos rumo ao conhecimento.

Agradecimento em especial ao meu orientador Prof. Antônio Muniz e a Profa. Miriam Velasco, pelo suporte, compreensão e paciência que tiveram comigo durante a construção deste trabalho.

Aos colegas do curso que se tornaram amigos ao longo desta caminhada de muitas alegrias, algumas indefinições e grande superação. Em especial à Thallita Bezerra, pela partilha de todos os momentos, nossas gargalhadas e aflições.

À todos que contribuíram direta ou indiretamente para a concretização deste momento.

Meu muito obrigada.

*“A cooperação é a convicção plena de que
ninguém pode chegar à meta se não chegarem
todos.”*

Virginia Burden

Resumo

O presente trabalho traz uma abordagem de consórcios públicos como uma forma de gestão compartilhada, enquanto possibilidade de novo arranjo institucional. Inicialmente faz-se uma análise sobre o conceito, o histórico ao longo das constituições e a evolução dos consórcios no Brasil bem como, as mudanças ocasionadas pelo seu recente ordenamento jurídico. Neste trabalho, tais consórcios são enfocados como instrumentos para a solução de problemas comuns à gestão municipal no território baiano, trazendo em pauta sua nova regionalização, denominados Territórios de Identidade, como vetor para expansão da prática de consorciamento no estado.

Palavras-chave: Entes federados, Consórcio público. Municípios. Bahia. Territórios de Identidade. Gestão compartilhada.

Abstract

This work presents an approach to public consortia as a form of shared management, while the possibility of new institutional arrangement. Initially it is an analysis of the concept throughout the history of the constitutions and the development of consortia in Brazil as well as the changes caused by its recent legal. In this work, such consortia are examined as tools for solving common problems of municipal management in the state of Bahia, bringing in its new regionalization agenda, called Identity Territories, as a vector to spread the practice of intercropping in the state.

Keywords: Shared management. Public consortium. Municipalities. Bahia. Identity Territories. Federal en

Sumário

1	Introdução	9
2	Consórcio público: conceito e histórico	11
2.1	Primeiras experiências do consórcio intermunicipal no Brasil	17
2.1.1	Consórcios Intermunicipais de assistência social	18
2.1.2	O destaque dos consórcios intermunicipais de saúde no Brasil	19
2.1.3	A Experiência do Grande ABC	23
3	Características recentes do consorciamento no Brasil	25
3.1	Mudanças após o marco regulatório - Lei 11.107/2005	25
3.2	Evolução dos consórcios intermunicipais em dados estatísticos	29
4	Consórcios públicos na Bahia	38
4.1	Breve caracterização	38
4.2	Cenário atual	40
4.3	Nova regionalização do estado: Territórios de Identidade	43
5	Conclusão	50
	Referências	53

1 Introdução

A escolha deste tema, como foco para o desenvolvimento de um projeto de pesquisa, surgiu a partir de questionamentos ao longo do percurso acadêmico sobre os vários instrumentos de gestão para alavancar o desenvolvimento econômico e social nas municipalidades, sobretudo como uma forma de fortalecer o âmbito regional.

Dentre as várias possibilidades de referendar-se teoricamente, o presente trabalho, opta-se por estudiosos que elegem como objeto de estudo temáticas relacionadas à consórcio público e ao desenvolvimento regional. Não se pretende, por meio das abordagens trazer fórmulas de implantação dos consórcios públicos no estado da Bahia, mas sim fazer uma análise acerca dos consórcios públicos e seu processo histórico no Brasil, bem como também no estado.

As questões de base desta pesquisa foram no âmbito teórico, buscando a compreender quais fatores dificultam a gestão compartilhada em forma de consórcio público, causando a fragilidade dos municípios baianos na promoção do desenvolvimento regional.

Quanto aos instrumentos metodológicos utilizados para o desenvolvimento da pesquisa, além da pesquisa bibliográfica, buscou-se pautar na literatura sobre o tema através de artigos, monografias e outras publicações, que abordem sobre os consórcios públicos, já existentes.

Fez-se necessário ainda a coleta de dados e índices através do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, que possui uma base de dados de pesquisas e estudos dos Perfis dos Municípios Brasileiros no que se refere aos consórcios públicos no Brasil e também coletas de informações nos órgãos estaduais, Secretaria de Planejamento do Estado – SEPLAN e Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Bahia - SEDUR.

É importante ressaltar que apesar da pesquisa trazer uma delimitação de área de estudo, não houve pesquisa de campo, já que a abordagem a ser feita foi em um

âmbito regional como parte do processo de análise da implantação de consórcios em municípios baianos.

Em primeira abordagem do capítulo busca-se apresentar o conceito do consórcio público ao longo da história brasileira e de suas constituições, compreendendo o papel relevante do Estado na concepção dos consorciamentos municipais, evidenciando-se as primeiras experiências de consórcios intermunicipais no Brasil ao longo das décadas, dando destaque aos consórcios na área de saúde que, até hoje, representam as mais bem sucedidas experiências públicas de articulação intermunicipal.

No segundo capítulo destaca-se o consorciamento considerando os seus aspectos mais recentes, como as mudanças que ocasionadas à prática dos consórcios públicos após o surgimento da Lei de Consórcios Públicos do ano de 2005. Faz-se também um comparativo de dados estatísticos nos de 2005 e 2009, demonstrando relevantes observações para a análise do consorcio intermunicipal nas grandes regiões brasileiras e sua área de atuação.

E por final, o estado da Bahia como foco de análise, procurou-se compreender sua dinâmica territorial, fazendo-se pautar pelas informações dos órgãos estaduais no que se refere aos consórcios públicos. Além disso, buscou-se uma abordagem sobre a regionalização, identificada como Territórios de Identidade, como uma nova perspectiva de articulação regional e quais suas possíveis influências para a implantação de consórcios no estado.

2 Consórcio público: conceito e histórico

Faz-se necessário compreender o papel relevante exercido pelo Estado para formação do atual arranjo associativo que permeia as relações intermunicipais. Historicamente, a formação dos Estados Federados no Brasil, tem suas raízes a partir do sistema de capitanias hereditárias do séc. XVI, uma vez que os centros de interesse e as relações sociais das comunidades regionais, naquele período, expandiram-se e, posteriormente constituíram as províncias do império.

A história do poder local no Brasil remonta às raízes ibéricas da colonização de nosso país e ao longo de quase cinco séculos a autonomia das instâncias locais conheceu fluxos e refluxos provocados pelos movimentos da formação de nosso Estado Nacional. Em todo o período colonial, em especial, mas também durante os dois impérios, as comunidades locais conheciam relativas autonomias oriundas principalmente das distâncias que as separavam da sede colonial e da metrópole e das dificuldades de comunicação entre elas.

Tais autarquias territoriais sempre buscaram maior autonomia dentro do Estado unitário imperial com o Ato Adicional de 1834, chegaram a conquistar certo poder autônomo, que, entretanto foi reduzido com a lei interpretativa de tal ato, promulgada em 1840. Acerca do processo de evolução do surgimento dos Estados Federados brasileiros, Souza (p.3, 2010) ressalta que:

De fato, a Carta de 1824 previa que os governos das Províncias seriam presididos por pessoas nomeadas pelo Imperador e que todo cidadão tinha o direito de intervir nos negócios da sua localidade, nas Câmaras dos Distritos e no Conselho Geral da Província. As Câmaras dos Distritos tinham a competência de gerir a economia dos municípios. Por seu turno, os Conselhos Gerais das Províncias tinham competência para aprovar normas específicas para gerir os negócios da Província.

A Constituição de 1824, que foi outorgada, definia que a nomeação de pessoas encarregadas de administrar as províncias fossem nomeadas unicamente pelo imperador.

Na Constituição de 1891, determinou-se no artigo 1º, a República Federativa como forma de governo e a união perpétua dos Estados membros. Esta Carta definiu o patrimônio de cada unidade federativa, bem como adotou na repartição constitucional de competências os poderes enumerados e reservados. Para Souza, (2010), em termos de matéria tributária, os poderes dos Estados membros foram definidos na Constituição. Por outro lado, no art. 65, proporcionou-se aos entes: “todo e qualquer poder, ou direito que lhes não for negado por cláusula expressa ou implicitamente contida nas cláusulas expressas da Constituição”. Assim, a Carta de 1891 manteve a obrigação dos Estados membros de constituírem a federação brasileira, independentemente da vontade das populações locais e previu, no art. 6º, a possibilidade de intervenção da União nos entes federados com vistas a garantir à força a manutenção da federação.

Os consórcios públicos eram entendidos como contratos celebrados por municípios ou pelos Estados sendo que, celebrados por municípios, precisavam ser aprovados pelo estado e, celebrados por estados, precisavam da aprovação da União.

Estabelecendo um paralelo com a Constituição vigente do Brasil, é possível notar que, no art. 25 da Constituição de 1988, fica expresso que cabe aos Estados a exploração direta dos serviços locais ou por meio de concessão. Mas, assim como no art. 65 da Constituição 1891 não se é definido em qual esfera seria esta intervenção, deixando claro que apesar de quase 100 anos de mudanças nas constituições, seu contexto histórico não é claramente definido. Mas também, não podemos deixar de citar a evidência de que os Estados possuem, a partir deste momento, autonomia quanto à instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas, compreendidas por agrupamentos de municípios limítrofes. Tal autonomia visa à execução de funções públicas de interesse comum, a partir de planejamento e organização. O Regime Constitucional de 1891 começa a explicitar legalmente o mecanismo de cooperação para resolução de problemas comuns na sociedade.

Já em meados dos anos 1930 com a revolução entre a oligarquia rural e a classe média e operária, que surgiam com o princípio de industrialização, evidencia-se um pacto de divisão do poder refletida na Constituição de 1934, promulgada pela Assembléia Constituinte no primeiro governo de Getúlio Vargas.

Para Brasileiro (1974), a Carta Magna de 1934 ressalta em seu texto a expansão dos poderes federais, mas, igualmente, a criação de mecanismos de integração entre os entes federados, abrindo espaços para a celebração de acordos visando o desenvolvimento das competências das diversas esferas de governo, pode-se citar na esfera municipal, a criação de órgãos de assistência técnica aos municípios, esta tendência de articulação foi interrompida pelo Estado Novo, sendo retomada pelo texto constitucional de 1946.

Vale ser referenciando ainda neste período a criação o Instituto Nacional de Estatística, transformado em 1938 no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e, em 1937, o Conselho Nacional de Geografia, onde houve a oficialização da primeira divisão regional do território brasileiro e a elaboração do primeiro mapa do Brasil no qual o país aparece dividido em regiões.

Do ponto de vista das competências para a gestão do territorial em escala regional nota-se uma única referência histórica na questão das secas em 1937, e não podemos esquecer que, em todo este largo período 1937-1945, a questão regional foi percebida, formulada e enfrentada, sobretudo, em função dos interesses da elite regional.

Em 1945, com a saída de Getúlio Vargas da presidência da República e o fim de seu regime, inicia-se a democratização do país, o que permitiu o ressurgimento dos municípios como instâncias do poder autônomos e atuantes.

A Constituição de 1946 reflete o novo pacto federativo estabelecendo a autonomia municipal, a melhor partilha tributária e o peso das competências da União. A cooperação administrativa e financeira fica mais clara neste período, abertura institucional dada configurou aproximação com o chamado federalismo cooperativo. Surgindo assim os primeiros arranjos institucionais com a criação de Superintendências Regionais.

Porém, entre o período de 1946 a 1964 identificam-se muitas distorções na máquina burocrática e a concentração de poderes da União. Ainda sobre isso Egler e Mattos (p. 427, 2003) afirmam que:

Quando o golpe militar de 1964 concentrou o poder na União, mais particularmente em seu ramo executivo, a frágil federação brasileira entrou em colapso [...] que não permitiram o maior amadurecimento dos entes federativos, mantendo um desequilíbrio da base financeira dos governos locais e paternalistas por parte do governo federal.

Em 1964, com o golpe militar que instalou a ditadura, iniciou-se uma era de violência inédita que cassou os direitos políticos de prefeitos recém-eleitos, impediu a realização de novas eleições e castrou por completo a autonomia de muitos municípios, sob a alegação de que estavam em área de segurança nacional.

Tal regime colocou o Brasil na rota dos regimes autoritários que passaram a governar a América Latina nos anos 1960. Paradoxalmente, os militares não promulgaram imediatamente uma nova Constituição, embora tenham feito várias emendas à Constituição de 1946. A nova Constituição do regime só foi promulgada em 1967 e em 1969 uma longa emenda constitucional foi editada. Como se sabe, a Constituição de 1967-1969 e a reforma tributária de 1966 centralizaram na esfera federal poder político e tributário, afetando o federalismo e suas instituições.

Conforme já citado, a partir de 1967 ressalta-se a ênfase no planejamento, nos incentivos e a criação de regiões metropolitanas, além da abertura aos convênios como forma de cooperação intergovernamental, onde já se explicitam claramente as competências das diversas esferas.

A Constituição de 1967 quase não vigorou, mas tão ou mais importante do que ela foram as complementações e modificações, fossem por meio de emendas, quanto por Als (atos institucionais), que foram 17 ao todo até o fim do regime e, onde os instrumentos de cooperação federativa acabaram perdendo muito de seu sentido.

Os consórcios públicos receberam a denominação de consórcios administrativos, e tiveram o seu valor relativizado, sendo entendidos como meros pactos de colaboração. Por esse entendimento, não constituiriam sequer contratos, não necessitando de serem obrigatoriamente cumpridos e, o mais grave, se entendia que não podiam possuir personalidade jurídica. Tais medidas tinham por objetivo impedir que os consórcios fossem núcleos de poder que pudessem competir com o regime centralizador então implantado.

O processo de redemocratização do país se desenvolveu ao lado do crescimento das pressões descentralizantes na busca de retomar o verdadeiro caráter de federação do Estado brasileiro. Em 1976, houve a primeira vitória eleitoral expressiva das forças democráticas sobre a ditadura, o movimento municipalista se reforçou.

Percebe-se que o processo histórico da estrutura política do Brasil revela um formato cíclico de centralização/descentralização do poder. Antes da Nova República, os períodos de centralização (1930–1945 e 1964–1985) associaram-se a governos de vocação autoritária e os de descentralização (1889–1930 e 1946–1964) foram, em geral, caracterizados pela hegemonia das oligarquias regionais na condução política da nação.

Na tentativa de reconstrução da democracia acabou por desembocar no Congresso Constituinte o crescimento de pressões descentralizantes na busca de retomar o caráter de federação, que culminou na nova Carta Magna do país, em vigor desde 1988. A Constituição Federal de 1988 procurou responder às demandas por autonomia política e financeira dos entes da federação em relação à União e tratou de alterar a perversa distribuição de receitas entre as instâncias de poder.

Mesmo durante os períodos de maior centralismo, o município manteve sua capacidade de tributar, ainda que dentro de limites estreitos. Essa característica diferencia o Brasil de muitos países latino-americanos e europeus, nos quais o poder local não tem arrecadação própria, apesar de ter receita garantida.

Após um breve histórico da evolução das disposições dos textos constitucionais até então sumarizadas no presente trabalho, se fornece um indicativo da trajetória do sistema de governo na direção de um federalismo com a existência de arranjos institucionais entre os entes federativos.

No bojo da autonomia federativa é somente com a Constituição Federal de 1988, que os municípios serão, de fato, reconhecidos como entes federativos, e que, com

uma política visando a melhor repartição dos recursos, junto com isto, a transferência de competências, a idéia de consorciamento ganhará força.

Hoje, do ponto de vista legal, os municípios brasileiros gerenciam diversas áreas da atuação do Estado, o que caracteriza uma maior descentralização e autonomia dos entes federados, principalmente municípios. E ainda em uma abordagem sobre a questão do poder exercido pelo federalismo Souza (p. 121, 1998) diz que:

Apesar de a descentralização fortalecer as possibilidades de consolidação democrática e o federalismo pela incorporação de vários centros de poder às cenas política e decisória, existem fatores econômicos e políticos que influenciam seus resultados. Um deles é a limitação da descentralização financeira em países onde as disparidades regionais e sociais são altas. Esse aspecto mostra que a descentralização não ocorre em um vazio político e econômico, mas que seus resultados são altamente influenciados pelo contexto preexistente.

Com o estabelecimento do que se convencionou a chamar de “Federação Trina”, com a definição de três níveis de esferas públicas: a União, os Estados e os Municípios, uma série de compromissos que antes eram financiados fundamentalmente pelo Estado passou a ser assumido para os entes municipais, caracterizando assim uma nova forma de administração com a transferência de competências às novas obrigações assumidas e a uma rígida política financeira baseada pela chamada Lei de Responsabilidade Fiscal.

Podemos, neste sentido, a partir da inserção da atual Constituição Federal de 1988 no contexto das abordagens, darmos início à identificação das diferentes perspectivas de se estabelecer arranjos de gestão compartilhada: que seriam o consórcio intermunicipal.

Menciona-se em diversas publicações o federalismo brasileiro caracterizado pela autonomia, especialmente a municipal demandando agregar outros elementos como a descentralização e a cooperação federativa, onde os consórcios intermunicipais possuem um papel relevante.

Sobre a importância dos consórcios, Bastos (p.1, 2007) afirma que

Entretanto, apesar de todos os regramentos constitucionais havia sempre uma fragilidade jurídica dos instrumentos cooperativos, fato que dificultava o desenvolvimento de gestões associadas entre os

entes federativos, principalmente entre os municípios [...] Mesmo assim, pode-se registrar a existência de um número significativo de consórcios em várias regiões do Brasil, com destaque para aqueles com atuação prioritária na aquisição e/ou uso de máquinas e equipamentos, e os de saúde.

Observa-se que, mesmo num contexto marcado por tentativas de se estabelecer regramentos constitucionais, a fragilidade jurídica do instrumento do consórcio constitui-se no entrave a ser superado para implementação efetiva de mecanismos consorciados.

2.1 Primeiras experiências do consórcio intermunicipal no Brasil

Os consórcios intermunicipais são uma prática antiga de gestão, já citada na Constituição paulista de 1891, porém, não há registros precisos sobre o início desta prática entre os municípios brasileiros já que, o conceito do consórcio intermunicipal, como visto no capítulo anterior, sofreu várias modificações ao longo da história, passando por um processo de normatização e regulamentação ainda considerado recente.

No mesmo sentido, pondera Souza (2006), que analisou a ocorrência dos vocábulos, “acordos”, “convenções”, “ajustes” e “convênios” nos textos constitucionais, desde a Constituição Federal de 1891 até a Constituição Federal de 1988. De acordo com o autor, os textos constitucionais brasileiros desde o de 1891 até o da vigente Constituição, sempre fizeram referência normativa a algum ajuste de cooperação entre os entes federados.

A criação de mecanismos de articulação federativa e a busca pela construção de arranjos associativos entre municípios pode servir tanto para criar cooperação, quando se incentiva os entes federados a agirem em favor de interesses comuns, quanto para gerar coordenação.

2.1.1 Consórcios Intermunicipais de Assistência Social

Nos anos de 1950 e 1960 cresceram os programas de assistência social aos municípios, onde os investimentos seguiam de acordo com o interesse do gestor público. Os municípios começam a receber influência dos métodos e técnicas do serviço social, devido à implantação de faculdades nas áreas sociais.

Em 1961 a Secretaria de Justiça e Negócios do Interior promoveu a constituição do CIAM – Consórcios Intermunicipais de Assistência ao Menor, em diversas regiões do Estado de São Paulo, sendo criado os CIPS- Consórcio Intermunicipal de Promoção Social. Teve como proposta o aproveitamento racional e coordenado dos recursos existentes nos município, a execução de um programa de obras de segmento, estimulando novos setores e apoiando iniciativas.

O CIAM subsidiava as entidades voltadas aos jovens com recursos dos municípios, de convênios e do governo estadual. Podemos citar como uma dessas instituições o Consórcio Intermunicipal de Promoção Social da Região de Bauru (SP) sendo uma Organização Não Governamental (ONG) de atuação municipal, sem fins lucrativos e considerada de Utilidade Pública Municipal, Estadual e Federal, prevista em lei, atuando há mais de 50 anos na promoção de atividades voltadas á assistência social pública.

Observa-se um esforço de articulação entre administrações públicas, mormente em nível local. Contudo, percebe-se que estas primeiras experiências na área social possuíam um caráter menos orientado à prestação de serviços públicos específicos, buscando especialmente a integração e o desenvolvimento regionais.

Para Coelho e Veríssimo (2004) a gestão da política passa a ser concebida de forma descentralizada, colocando em cena os municípios e não só a União. A realidade do cidadão e o gestor local passam a ser a primeira via a facilitar o acesso aos direitos sociais e, conseqüentemente ao controle social. Este modo de gestão compartilhada através de conselhos gestores passa a ser a grande e nova estratégia.

2.1.2 O destaque dos consórcios intermunicipais de saúde no Brasil

Nos anos 1980 e 1990 inicia-se o processo de consorciamento para a prestação de serviços públicos, com destaque para a área de saúde, cujas iniciativas são até hoje as mais expressivas em quantidade.

Na trajetória brasileira a partir da década de 1980, destaca-se a criação de consórcios intermunicipais de saúde no Brasil. A formação de associações intermunicipais tornou-se comum na gestão municipal. Tais parcerias tem-se constituído até hoje, em alternativas para os municípios, especialmente os de pequeno porte, para enfrentarem problemas crônicos como a falta de meios diagnósticos e de atendimentos especializados.

As experiências desenvolvidas a partir de 1986 forneceram elementos para a sua normatização por intermédio da Lei nº 8.080/1990, onde estabelecia que os municípios poderiam constituir consórcios para desenvolver, em conjunto, as ações e os serviços de saúde que lhes correspondam.

Entre os primeiros consórcios surgidos no Brasil, destaca-se o Consórcio Intermunicipal de Saúde de Penápolis - CISA, localizado no Estado de São Paulo, criado em 1986, mediante incentivo do governo estadual e criação de uma linha de financiamento junto ao antigo BNDES. Com o fim desses investimentos, os municípios assumiram a gestão autônoma da associação, que hoje representa uma das experiências mais duradoura na área.

Atuando há mais de 20 anos, o CISA envolve sete municípios: Alto Alegre, Avanhandava, Barbosa, Braúna, Glicério, Luiziana e Penápolis. Todos possuem unidades básicas de saúde. O objetivo consiste em integrar os serviços ambulatoriais básicos oferecidos ao conjunto da população, com a referência dos pacientes aos especialistas conforme a necessidade.

Os serviços de saúde pública, a partir do modelo adotado pelo Sistema Único de Saúde - SUS constituem um paradigma de política pública cuja execução está a cargo dos governos locais, mas que é regulamentada de modo centralizado.

A criação do SUS, em 1988, tem sido analisada como uma das mais bem sucedidas reformas da área social empreendida sob o novo regime democrático. A inclusão de vastas camadas da população anteriormente excluídas do acesso aos serviços e ações de saúde, não apenas básicos, mas também de média e alta complexidade, e o sucesso de algumas políticas e programas.

Mas ainda sobre isso, Vianna (1996) aponta que o processo de descentralização do setor de saúde foi influenciado pela reforma fiscal de 1988. Isto teria ocasionado uma desigualdade na implementação do SUS nas diferentes regiões do país, sendo que a retração dos investimentos federais na área de saúde não foi compensada de maneira homogênea pela elevação dos investimentos municipais. Desta forma, a mesma autora refere-se que foi efetivamente implantado um modelo de “descentralização caótico” em substituição à descentralização planejada anteriormente prevista para a implementação do SUS.

Segundo o IPEA (2002) grande parte do financiamento desses consórcios hoje é realizada por meio de transferências diretas ou indiretas de recursos do SUS aos municípios. A forma específica de transferência desses recursos depende da habilitação dos municípios às diferentes condições de gestão. Em geral, o financiamento é realizado por meio de uma combinação de três fontes básicas: quotas dos municípios consorciados (definidas segundo critérios populacionais e/ou utilização dos serviços), recursos provenientes diretamente do SUS e recursos provenientes das secretarias estaduais de saúde.

Tomando-se a população do Brasil em agosto de 1996, segundo dados do IBGE (1996), de 157.079.573 habitantes, haviam apenas sete estados que possuíam consórcios intermunicipais de Saúde contemplando uma população de 79.852.161 habitantes verifica-se na Tabela 1, que os consórcios abrangem proporcionalmente 23,3% da população destes estados.

Tabela 1 - Distribuição dos municípios consorciados segundo estados e população coberta. Brasil, 1997.

Estados com consórcios	População Total	Número de municípios	Número de Consórcios	Número de municípios/ Consórcio	População Coberta
Mato Grosso	2.235.832	126	05	66	961.596
Minas Gerais	16.673.097	853	54	636	9.694.504
Paraíba	3.305.616	223	01	10	82.618
Paraná	9.003.804	399	16	274	4.214.947
Rio Grande do Sul	9.637.682	467	02	55	890.621
São Paulo	34.120.886	645	08	79	1.900.135
Santa Catarina	4.875.244	293	05	84	847.093
Total	79.852.161	3.006	91	1.204	18.591.514

Fonte: IBGE,1996; Lima,1998

Conforme pode ser visto na Tabela 2, 95% dos consórcios analisados foram criados na década de 1990, após a constituição do SUS e do incentivo à sua implantação através da regulamentação das Leis Orgânicas da Saúde n 8.080/90 e nº 8.142/90.

Tabela 2 - Distribuição dos Consórcios Intermunicipais de Saúde por estado e por ano de implantação. Brasil, 1997.

	Rio Grande do Sul	Santa Catarina	Paraná	São Paulo	Minas Gerais	Mato Grosso	Paraíba	Brasil n	%
1985	-	-	-	1	-	-	-	1	1,0
1986	-	-	-	2	-	-	-	2	2,0
1989	-	-	-	2	-	-	-	2	2,0
1990	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1991	-	-	-	1	-	-	-	1	1,0
1992	-	-	1	1	-	-	-	2	2,0
1993	1	-	3	-	1	-	-	5	6,0
1994	1	-	1	-	1	-	-	3	3,0
1995	-	-	5	1	1	-	-	35	40,0
1996	-	4	3	-	28	-	-	28	30,0
1997	-	1	3	-	20	1	1	12	13,0
Total	2	5	16	8	54	5	1	91	100,0

Fonte: IBGE,1996; Lima, 1998.

Observamos que 70% dos consórcios do Brasil foram implantados nos anos de 1995 e 1996. Os consórcios de saúde são, de fato, um fenômeno desta década, configurando-se como uma alternativa de gestão do sistema.

Vale ressaltar que não existia nenhuma capital dos estados analisados contemplada com consórcios. O que pode ser justificado pelo fato de que, as capitais são dotadas de uma melhor infraestrutura na oferta de serviços públicos, diminuindo a necessidade de formação de parcerias entre os municípios.

Um destaque para o Estado de Minas Gerais que chegou a formar 28 consórcios em nove meses (1995), o que é um fato importante, considerando as muitas etapas necessárias para a implantação, que vão desde a manifestação de interesse pelos prefeitos, incluindo negociações políticas entre os mesmos, passando por discussões dentro de cada município para aprovação pelas Câmaras de Vereadores, sendo discutidos também nos Conselhos Municipais de Saúde.

Para Ribeiro e Costa (1999) o que chama atenção é o fato de muitos desses consórcios terem se estruturado por referência a uma coordenação regional da Secretaria Estadual de Saúde. Isso decorre ou de indução da esfera estadual, ou para compensar a redução dos investimentos de governos estaduais no setor.

Pelo tipo de administração e pelas regras de funcionamento, os consórcios situam-se entre as inúmeras fórmulas desenvolvidas no setor saúde voltadas a flexibilizar mecanismos de aquisição de equipamentos e de contratação de pessoal.

O processo de descentralização promovido pela regulamentação do sistema público de saúde na Constituição foi efetivado de maneira desigual nas diferentes regiões do país, levando os municípios do interior a buscarem alternativas para implantar o SUS.

No início dos anos 1990, já sob os efeitos da crise econômica e social, teve início um processo que leva a região a enfatizar, cada vez mais, a sua própria identidade econômica, política e cultural. Começa a ocorrer uma crescente conscientização dos atores locais sobre o grande entrelaçamento dos problemas da região e, também,

sobre a necessidade de se formar esforços para alterar a situação de crise, o que possibilitaria melhor aproveitamento do potencial regional e maiores benefícios para toda a região.

Trata-se, portanto, do início de uma trajetória de aprendizado institucional e social em prol do fortalecimento da cooperação regional, que gerou, entre os diversos atores, uma postura de organizar-se localmente, constituindo uma grande ação coletiva.

2.1.3 A Experiência do Grande ABC

As formações dos consórcios, neste momento, passam a ser modelos que, são ajustados às realidades e possibilidades de oferta de serviços regionais. Neste percurso, a associação com outros municípios representou a parceria ideal para otimizar estruturas e equipamentos de maior complexidade tecnológica, resolver problemas de recursos humanos, financeiros e facilitar o acesso aos serviços de saúde para um maior número de pessoas.

Um dos modelos de cooperação mais listado tanto por suas inovações quanto na sua forma de gestão regional, pode-se dizer que a experiência do Consórcio Intermunicipal Grande ABC (SP) de 1990, certamente o mais documentado, é um herdeiro do modelo adotado naquelas primeiras iniciativas associativas, foi constituído como uma associação civil de direito privado para atuar como órgão articulador de políticas públicas setoriais, que teve sua criação relacionada com o tema do meio ambiente, mas, com o passar do tempo, as ações do consórcio se desdobraram em outras temáticas tais como desenvolvimento urbano e também econômico.

Inicialmente os municípios empreenderam com sucesso ações consorciadas relacionadas à destinação dos resíduos sólidos e à lei de incentivos seletivos. Em seguida, a partir da parceria com o Governo do Estado de São Paulo, foram realizados projetos como: o Plano de Macrodrenagem, a construção do Hospital Regional Mário Covas (Santo André) e do Hospital Regional Serraria (Diadema),

implantação das FATECs – Faculdades de Tecnologia (Santo André/Mauá/ São Bernardo do Campo/São Caetano do Sul).

A diversidade de tema é relevante, porque de algum modo, alguns temas tratados por este consórcio constituíram-se nos temas que formaram “embriões” de outras instituições regionais.

Os elementos inovadores da experiência do ABC estão ligados, por um lado, à abrangência de sua atuação, que abarcou também políticas sociais, infraestrutura e desenvolvimento local e regional, e, por outro lado, à incorporação de novos atores, como o governo estadual e setores organizados da sociedade civil. Não podemos deixar de citar também as instâncias regionais do Grande ABC, que foram criadas ao longo dos anos de 1990, sendo instituições que extrapolavam os limites municipais, tendo como objetivo a identidade regional e a cooperação intermunicipal eram elas: Fórum da Cidadania do Grande ABC e a Câmara Regional do Grande ABC e Agência de Desenvolvimento.

Em 2010, foi realizada a transformação do Consórcio Intermunicipal Grande ABC em Consórcio Público para se adequar às exigências da Lei Federal nº 11.107 de 2005, passando a integrar a administração indireta dos municípios consorciados, com legitimidade para planejar e executar ações de políticas públicas de âmbito regional.

A oferta de serviços regionalizada atende as necessidades de uma determinada localidade e é definida pelos atores da região, resultando em maior envolvimento das comunidades e conseqüentemente maior cooperação em torno de uma necessidade que é comum.

Nesse processo, que envolvia, além do enfoque local, a ação regional, segundo Abrúcio e Soares (2001), a crítica ao clientelismo contida no quadro político da região foi essencial, porque facilitou o relacionamento intergovernamental, quer seja com os níveis superiores do governo, quer seja no plano horizontal dos municípios.

3 Características recentes do consorciamento no Brasil

O surgimento de associação de municípios, criada para a execução de atividades ou serviços públicos de interesse comum, pode ser percebida como uma prática já antiga no Brasil que, muitas vezes, inicialmente se formam espontaneamente, a partir da necessidade de resolver problemas locais.

Os entes federativos sempre se ressentiram no que se refere à fragilidade jurídica dos instrumentos de cooperação. Inúmeros são os exemplos em que, por falta de estatuto jurídico adequado, não prosperaram experiências importantes de associativismo municipal.

Por isso, também, se torna antiga a reivindicação de que fosse editada lei sobre cooperação federativa que, em especial, disciplinasse os consórcios públicos e a gestão associada de serviços públicos. Especialmente para que aos consórcios públicos, fosse reconhecida a personalidade jurídica.

3.1 Mudanças após o marco regulatório - Lei 11.107/2005

Podemos dizer que a Constituição Federal de 1988 não desprezou o problema, embora trouxesse, em seu texto original, apenas uma previsão genérica, constante do parágrafo único do artigo 23, que diz:

Lei Complementar fixará normas para cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Somente mais tarde, o Governo Federal atendeu a essa reivindicação, encaminhando ao Congresso Nacional uma Proposta de Emenda Constitucional que, aprovada, alterou a redação do artigo 241 da Constituição Federal, que expressa previsão de instrumentos hábeis a pôr em prática a atuação coordenada das políticas públicas: os consórcios públicos e os convênios de cooperação, a serem regulados por lei.

Porém, o fato dos consórcios públicos e a gestão associada passarem a ser institutos previstos na Constituição mostrou-se insuficiente, porque os efeitos

práticos dessa medida dependiam de mudanças na legislação federal. E tais mudanças vieram com a Lei 11.107, de 6 de abril de 2005 - Lei de Consórcios Públicos e seu posterior regulamento, Decreto 6.017, de 17 de janeiro de 2007.

Ainda sobre isso Ribeiro (2007, p.11) afirma que:

trata-se da primeira lei brasileira dedicada exclusivamente à disciplina de instrumentos de cooperação federativas. Constitui-se, por isso, em um marco, do início do processo de institucionalização das relações federativas.

O tema da cooperação intermunicipal ganha relevância e nesse contexto a Lei de Consórcios Públicos trás grandes transformações na atuação conjunta entre os municípios que serão destacados ao longo deste capítulo.

Antes de adentrarmos propriamente ao tema pertinente ao presente tópico, faz-se necessário diferenciar a existência de três tipos de consórcios: consórcios administrativos, consórcios públicos de direito privado e consórcios públicos de direito público.

Os consórcios administrativos não implicam a criação de qualquer estrutura nova no âmbito da administração pública, são instrumentos que permitem a uma determinada pessoa jurídica de direito público, conjugar esforços com outros entes. Para tanto, os municípios firmam um 'acordo', onde se estabelece a participação de cada um, na medida de suas disponibilidades, que poderão ser financeiras, materiais, humanas ou administrativas, não implicando a criação de uma nova pessoa jurídica. Neste grupo também se incluem os consórcios criados sob a forma de associações civis, regidas pelo direito privado.

Já os consórcios públicos de direito privado, segundo Ribeiro (2007), são pessoas jurídicas instituídas por entes federativos, para a realização de objetivos de interesse comum, como uma "entidade criada", por meio de leis editadas por entes políticos diversos, mas personificadas sob o direito privado, podendo adotar o formato de uma associação ou de uma fundação.

Nesse caso não poderão ser atribuídas ao ente criado manifestações próprias do poder inerente aos órgãos estatais. Podem ser atribuídas a esse ente competências prestacionais, mas não regulatórias.

Em relação aos consórcios públicos de direito público os mesmos são considerados associações públicas, como uma espécie do gênero autarquia com a finalidade de realizar objetivos de interesse comum ou viabilizar que um ente venha a cooperar com outro ente da Federação.

Quanto à expressão “associação pública” Harger (2007) sustenta que, não existia no Direito Brasileiro. Sobre isso o autor ainda acrescenta que, ao que parece, o legislador buscou inspiração no Direito Civil para cunhar a expressão, pois até mesmo determinou que a legislação acerca das associações civis fossem aplicáveis aos consórcios públicos. É uma associação pública porque conjuga esforços de entes federativos distintos para realização de interesse comum.

É importante esclarecer que há dois tipos de consórcios previstos pela Lei 11.107/05, onde Di Pietro (2006) aponta algumas semelhanças entre eles como: o processo de criação similar, o poder de promoção de desapropriação e instituição de servidões nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública, ambas as modalidades consorciais são obrigadas a realizar licitações para a aquisição de bens e serviços e firmação de contratos de programa e de rateio.

O contrato de programa é um instrumento apto a operacionalizar a implementação da gestão associada de serviços públicos no âmbito de um consórcio e que, não se confunde com os contratos de consórcio público em si.

Também o contrato de rateio aparece como instrumento nas relações com as obrigações financeiras dos entes consorciados e, como decorrência disso, com todas as regras concernentes à responsabilidade fiscal e à probidade administrativa.

Vale ressaltar a importância do protocolo de intenções, uma das primeiras etapas para a implantação do consórcio, que se trata de um contrato preliminar com os principais termos que envolvem a formação do consórcio público. O seu conteúdo mínimo deve obedecer ao que está previsto na Lei de Consórcios Públicos e na sua regulamentação.

Tão importante quanto é a formação do estatuto, que configura todo processo que regerá a gestão, estrutura e organização do consórcio, conforme diretrizes estabelecidas no Protocolo de Intenções.

Além disso, temos ainda uma etapa que, geralmente esquecida na implementação de um consórcio público, onde a assembléia geral, ou grupo de trabalho, deve elaborar o planejamento estratégico do consórcio, estabelecendo as suas metas, ações estratégicas e outras questões que envolvem este tipo de planejamento.

Portanto, a partir das definições da Lei dos Consórcios podemos identificar algumas inovações que são propostas para a criação ou adequação de consórcios públicos, tais como a cooperação entre mesmos entes governamentais (cooperação horizontal) ou entre entes de esferas governamentais diferentes (cooperação vertical), o princípio da subsidiariedade também é um destaque onde, somente após o esgotamento da cooperação intermunicipal é que se legitima a cooperação estadual e, por via de consequência, a interferência da União se faz presente quando for insuficiente a cooperação do próprio estado.

A participação em consórcio é sempre um ato voluntário, respeitados os limites e princípios constitucionais. Há obrigatoriedade de que o protocolo de intenções firmado entre os entes federados receba a aprovação dos respectivos poderes legislativos, o que lhe empresta maior publicidade e comprometimento político.

Em segundo lugar, a substituição do convênio por uma nova modalidade de contrato administrativo, denominada contrato de consórcio público, é cercada de maiores garantias legais quanto à possibilidade de denúncia unilateral ou descumprimento pelos contratantes.

3.2 Evolução dos consórcios intermunicipais

A partir desta abordagem, se faz importante a análise dos dados disponibilizados pelo IBGE, através do estudo do Perfil de Municípios Brasileiros – MUNIC, no período compreendido entre 2005, ano de implantação da Lei de Consórcios Públicos, e o ano de 2009, onde aponta evidências da efetividade da nova lei, ao revelar um avanço expressivo na quantidade de consórcios públicos, no seu escopo de atuação e na sua distribuição espacial.

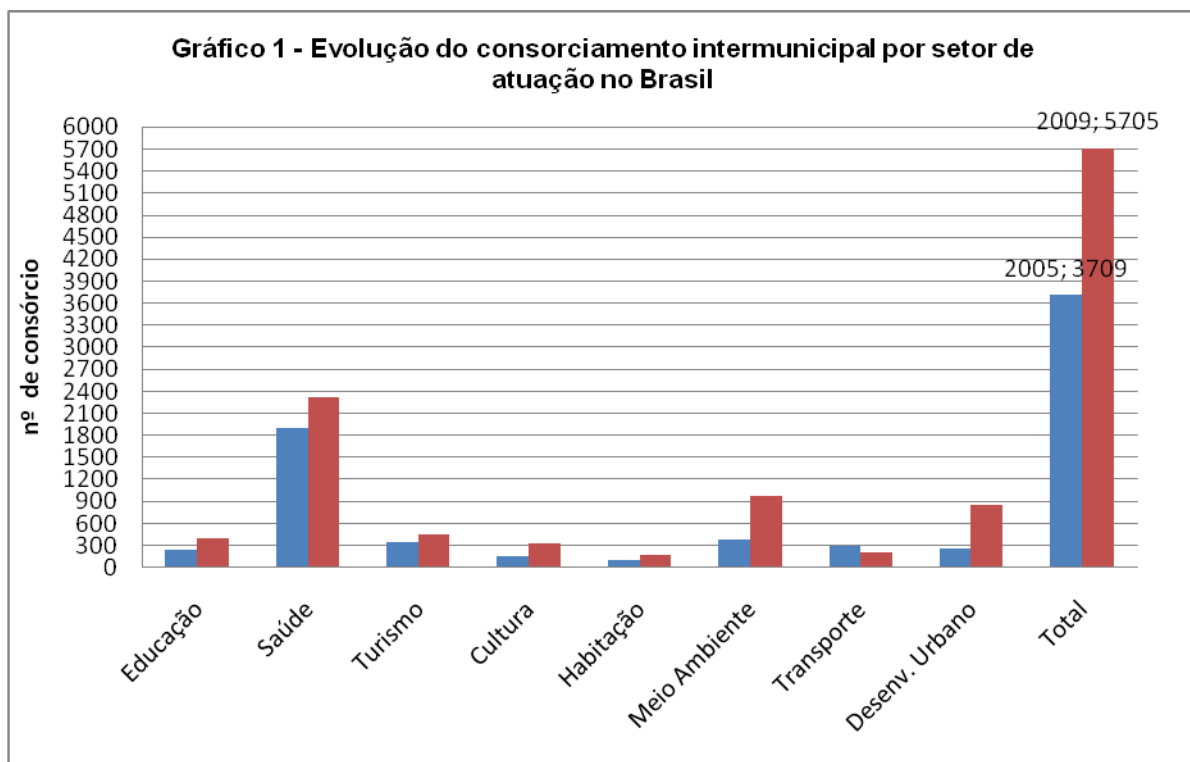
Utilizando esta base de dados, com os gráficos e mapas a seguir procura-se delinear a incidência de consorciamentos e sua distribuição segundo as regiões brasileiras.

O nosso estudo se ateve às articulações intermunicipais pelos administradores municipais nas áreas de: Educação, Saúde, Emprego e/ou Trabalho, Turismo, Cultura, Habitação, Meio Ambiente, Transporte, Desenvolvimento Urbano.

Antes da apresentação das análises é importante apresentarmos a conceituação do IBGE (2005) sobre consórcio intermunicipal, que diz:

É o acordo firmado entre duas ou mais prefeituras visando à execução de projetos, obras, serviços ou consultorias de interesse comum voltados para o desenvolvimento regional.

Iniciando-se a observação pelos totais gerais nacionais, e região, constata-se que o setor de saúde pública continua sendo a principal área na qual os municípios se consorciam, embora o setor de meio ambiente, seguido pelo desenvolvimento urbano, tenha apresentado o maior crescimento relativo, saltando, este primeiro de 387 consórcios no total de municípios, em 2005, para 974 consórcios em 2009, como pode ser verificado no Gráfico 1.



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 2009.

Em sentido contrário, o setor de transporte exibiu redução no quantitativo de consorciamentos, passando de 295 consórcios para 207 do total de municípios brasileiros.

Cruzando-se as áreas de atuação com a distribuição espacial, tem-se que as regiões Sul e Sudeste apresentam alta incidência de consórcios na área de saúde pública, desde as primeiras experiências de consórcios já vistas no capítulo anterior, comparativamente às demais, nas quais outros setores ganham importância também como o setor de desenvolvimento urbano.

Assim, o Centro-Sul continua apresentando a maior incidência de consorciamento, mas este se concentra no setor de saúde pública. Por sua vez, as demais regiões brasileiras, em que pese a menor incidência de consórcios, ostentam uma distribuição setorial mais homogênea, é o que podemos verificar na Tabela 3.

Tabela 3 – Distribuição dos consórcios intermunicipais segundo grandes regiões, setor de atuação e ano no Brasil

	Ano	Norte		Nordeste		Sudeste		Sul		Centro-oeste	
		2005	2009	2005	2009	2005	2009	2005	2009	2005	2009
Educação		30	35	60	92	78	125	51	198	29	26
Saúde		34	59	195	262	880	1007	656	837	141	158
Emprego/Trabalho		12	10	24	33	43	60	24	45	11	11
Turismo		17	17	61	45	170	245	79	123	24	20
Cultura		17	35	44	76	58	122	29	82	13	21
Habitação		12	26	28	40	33	59	20	34	13	11
Meio Ambiente		24	50	76	196	150	364	95	259	52	105
Transporte		30	21	24	25	156	95	30	33	55	33
Desenv. Urbano		23	67	48	162	123	333	28	198	3	87
Total		199	320	560	931	1691	2410	1012	1809	341	472

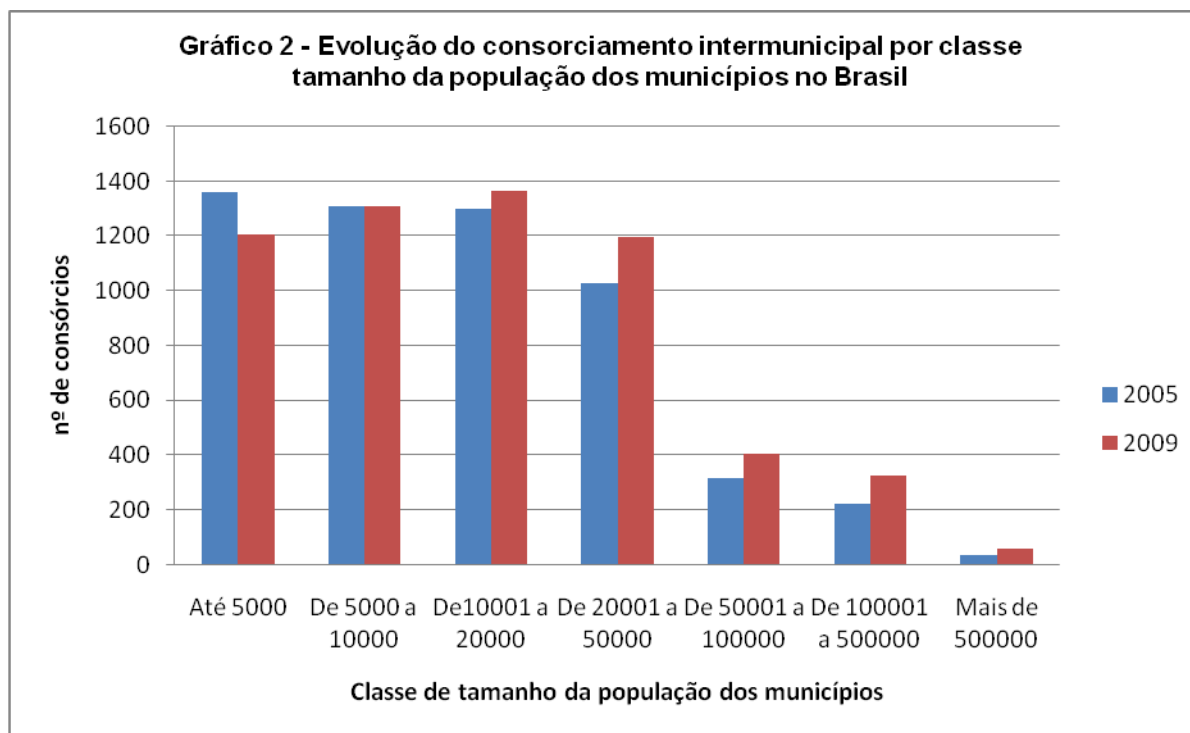
Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 2009.

Quando os dados são desagregados por faixas de população dos municípios participantes, observa-se no Gráfico 2, que houve uma redução na proporção do total de municípios consorciados nas cidades com até 5 mil habitantes, ocorrendo um discreto crescimento entre faixas de população acima desta.

É importante frisarmos que, a questão da diminuição dos consórcios entre os municípios de pequeno porte (até 5 mil habitantes) não caracteriza uma diminuição da frequência dos consórcios no municípios brasileiros. Uma possível explicação pode ser atribuída a aspectos de ordem política, no sentido de que para a implantação de um consórcio intermunicipal de acordo com os aspectos legais, vigentes a partir de 2005, é necessário uma estrutura mínima para atuação do mesmo.

Nesse âmbito, Brandão (2007) ao debater sobre a dimensão espacial do desenvolvimento no campo da economia política, adverte quanto a posições teóricas e de gestão pública denominadas de “localistas”. O autor entende que o enfrentamento dessa contemporânea visão hegemônica deve passar “pela discussão de propostas

alternativas e pelo tratamento adequado de articulação de todas as escalas geográficas”. (Ibid, p.47)

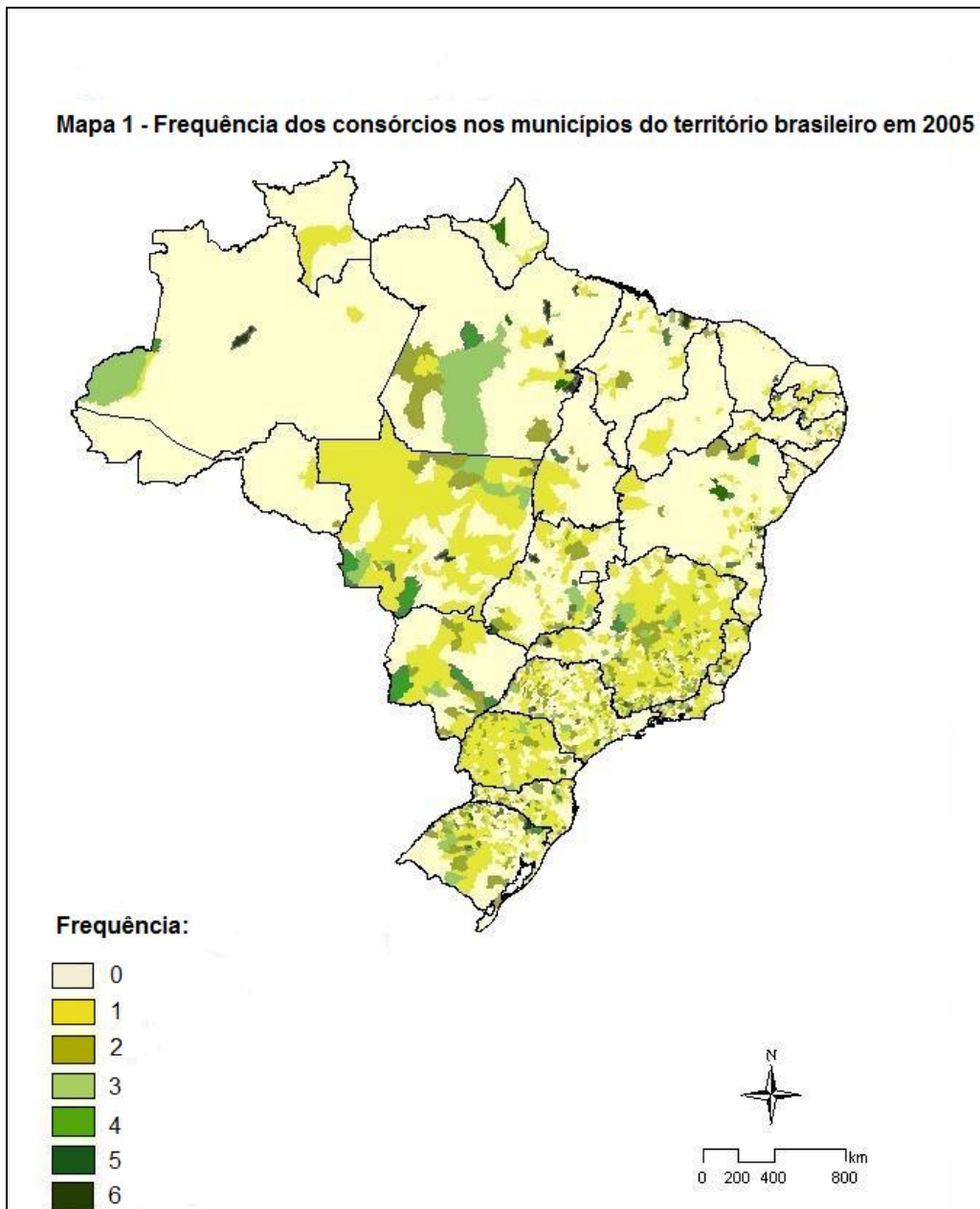


Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 2009.

É interessante observar que o consorciamento ocorre em municípios pertencentes a todas as faixas populacionais, inclusive nos grandes, o que demonstra a possibilidade de existirem ganhos de escala para municípios de qualquer dimensão populacional, ou novas oportunidades oferecidas pela Lei de Consórcios Públicos. Todos os tipos de consórcio tendem a aumentar sua presença à medida que se avança das menores para as maiores classes de tamanho da população dos municípios, inclusive o intermunicipal.

Os mapas 1 e 2 apresentam a combinação entre a frequência do consorciamento entre os entes federados e a sua localização no território brasileiro nos dois momentos de observação, 2005 e 2009. A comparação demonstra a notável expansão do processo de consorciamento entre todos os municípios do território brasileiro, destacando-se o aumento nas regiões Norte e Nordeste.

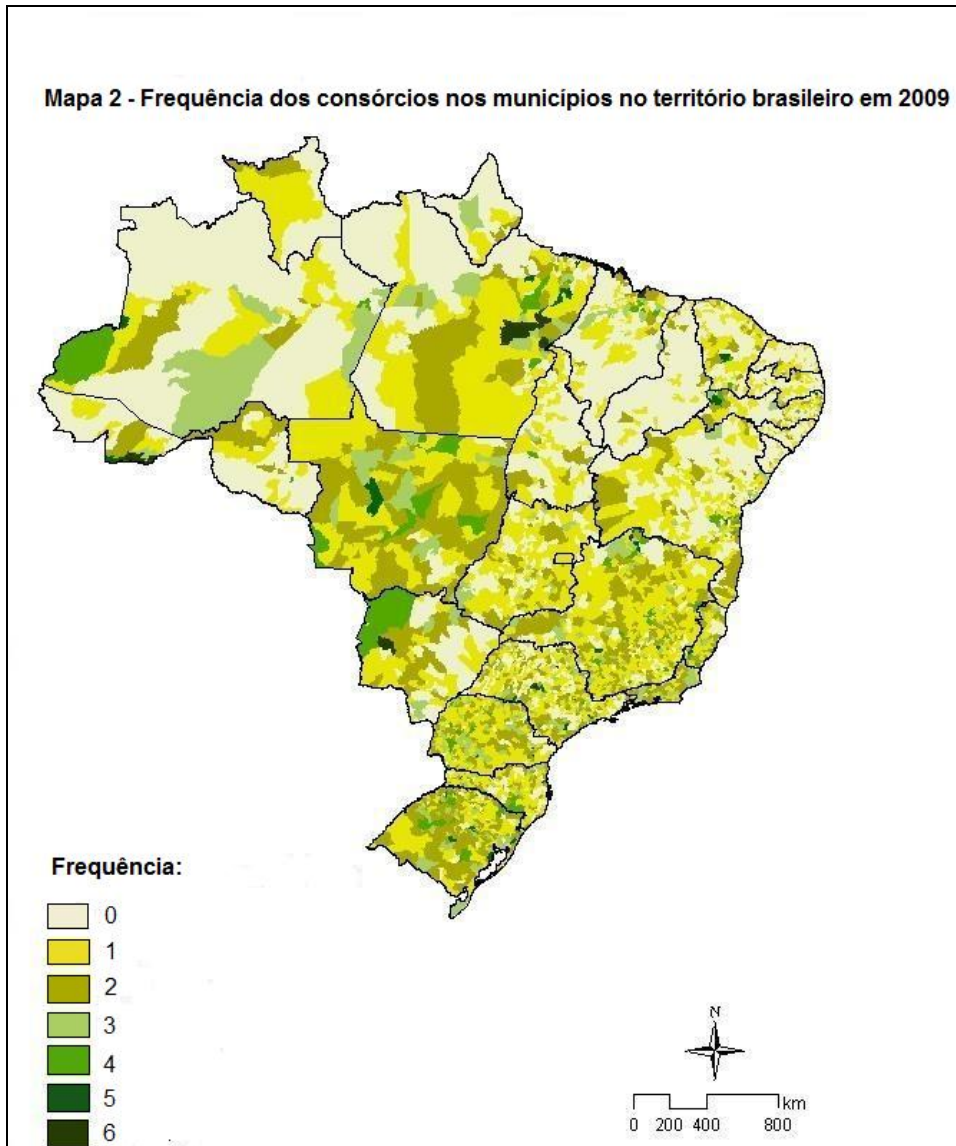
Como podemos perceber no Mapa 2, ainda havia em 2009, uma forte heterogeneidade entre as regiões e os estados brasileiros. Percebem-se, ainda, heterogeneidades intraregionais e interestaduais. Como exemplos do primeiro caso, destaca-se a baixa incidência de consórcios nos estados do Piauí e do Maranhão, relativamente ao padrão nordestino, bem como a alta ocorrência de consórcios em Minas Gerais e no Paraná.



Fonte: IBGE, 2009; LINHARES, 2011.

É de se destacar também a diferença entre os estados do Mato Grosso e do Mato Grosso do Sul: mesmo com uma origem comum, os municípios do primeiro se consorciavam com uma frequência visivelmente maior do que os seus vizinhos do sul. No

segundo caso, há os estados da Federação que apresentam um padrão heterogêneo dentro do seu próprio território, ou seja, onde existem áreas em que alguns municípios participam de muitos consórcios e outras nas quais os municípios não se consorciaram nem uma única vez. É o que ocorre no Acre e no Pará.

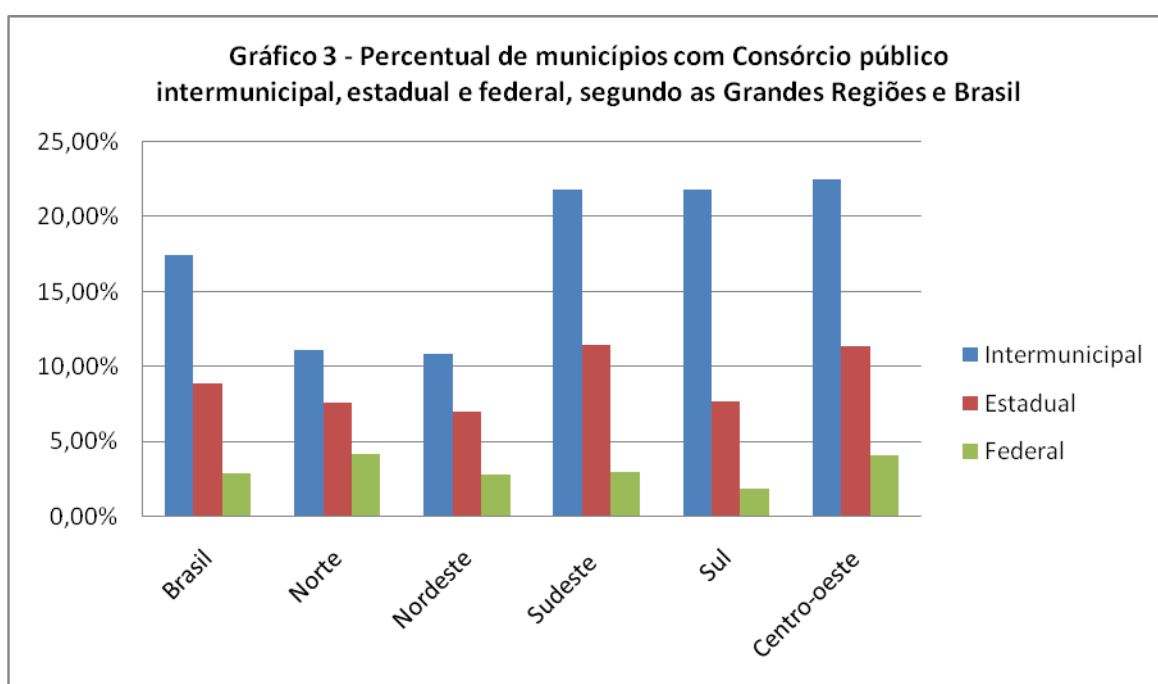


Fonte: IBGE, 2009; LINHARES, 2011.

Entre os municípios que apenas participam de um consórcio, o grupo mais frequente é o do meio ambiente, o que não chega a ser tão distinto do padrão observado entre os consórcios puramente intermunicipais. Contudo, nesta categoria de consorciamento o segundo tipo prevalente é o da educação.

A partir dos dados do MUNIC (2009) podemos perceber a consolidação de que o consórcio intermunicipal é a prática de consorciamento mais utilizada no Brasil, como vemos no Gráfico 3, onde 17,5% dos municípios participavam de consórcios públicos intermunicipais, 8,9% eram estaduais e 2,9% de federais.

Ainda sobre isto, as pesquisas apresentam que os maiores percentuais, portanto, ficam com os municípios com mais de 500 000 habitantes e são: 37,5% para consórcios intermunicipais, 20,0% para estaduais, e 10,0% para federais.



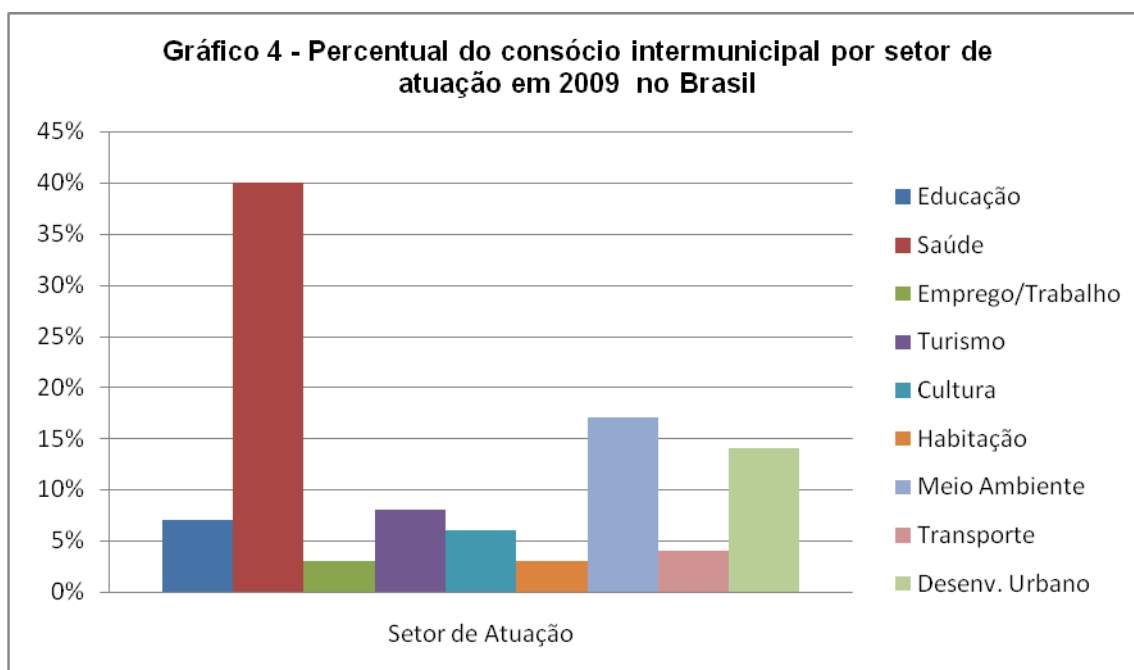
Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 2009.

No recorte por Grandes Regiões, os maiores percentuais para consórcio intermunicipais – 21,8% são da Região Sul, o que demonstra que o fortalecimento desta prática em regiões como Norte e Nordeste se faz necessário já que são regiões com baixo percentual de articulação intermunicipal, em torno de 10 a 11 %.

Quando desagregamos os dados por setor de atuação, no Gráfico 4, percebemos que área de saúde continua sendo a mais propícia para os consórcios, representando 40% dos consórcios intermunicipais no país.

A funcionalidade do setor saúde, no âmbito do processo de gestão das políticas públicas demanda dos gestores adoção de desenhos territoriais como instrumento

base de planejamento. Seja devido à falta de recursos, às grandes distâncias muitas vezes existentes entre os serviços ou à necessidade de distribuição espacial mais adequada dos recursos e equipamentos.



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 2009.

Ao fazermos uma retrospectiva de nossa história, no que se refere ao consorciamento, o setor de saúde sempre foi um destaque que, impulsionado pelo SUS, se tornou modelo de gestão nos anos 90, sendo disseminado por todo país desde então. Talvez seja esta a justificativa a qual até hoje esta área tenha um percentual tão alto de consórcios, comparado aos outros setores.

A observação dos dados da pesquisa de informações básicas municipais, entre os anos de 2005 e 2009, revela o impacto da nova legislação em duas frentes. Por um lado, há redução das desigualdades inter-regionais quanto ao processo de consorciamento, embora as regiões Norte e Nordeste ainda apresentem defasagem em relação às regiões Sul e Sudeste. Por outro lado, nota-se uma forte concentração do consorciamento intermunicipal na área de saúde pública, relativamente às demais. Observando especificamente este setor, chama especial atenção a tendência de municípios pequenos e médios consorciarem-se mais do que os grandes, enquanto nas demais verifica-se a tendência oposta.

4 Consórcios públicos na Bahia

Um eixo fundamental para se pensar o desenvolvimento dos municípios baianos está na questão democrática, que envolve, por sua vez, a questão da descentralização de recursos, de poder e de decisões. Já se entendeu que a Constituição Federal de 1988 é o marco no estabelecimento das bases de formação de uma relação federativa mais descentralizada. Nota-se a transferência de responsabilidade, sobretudo, para os municípios; porém, sem transferência correspondente de recursos e de fontes de financiamento.

Os órgãos estaduais que dão suporte e apoio para a formação dos consórcios públicos no estado da Bahia são: a Secretaria do Planejamento – SEPLAN e a Secretaria de Desenvolvimento Urbano – SEDUR, que por meio assessoramento devem desenvolver políticas que privilegiem projetos de múltiplas finalidades, cuja execução se dê por meio dos consórcios.

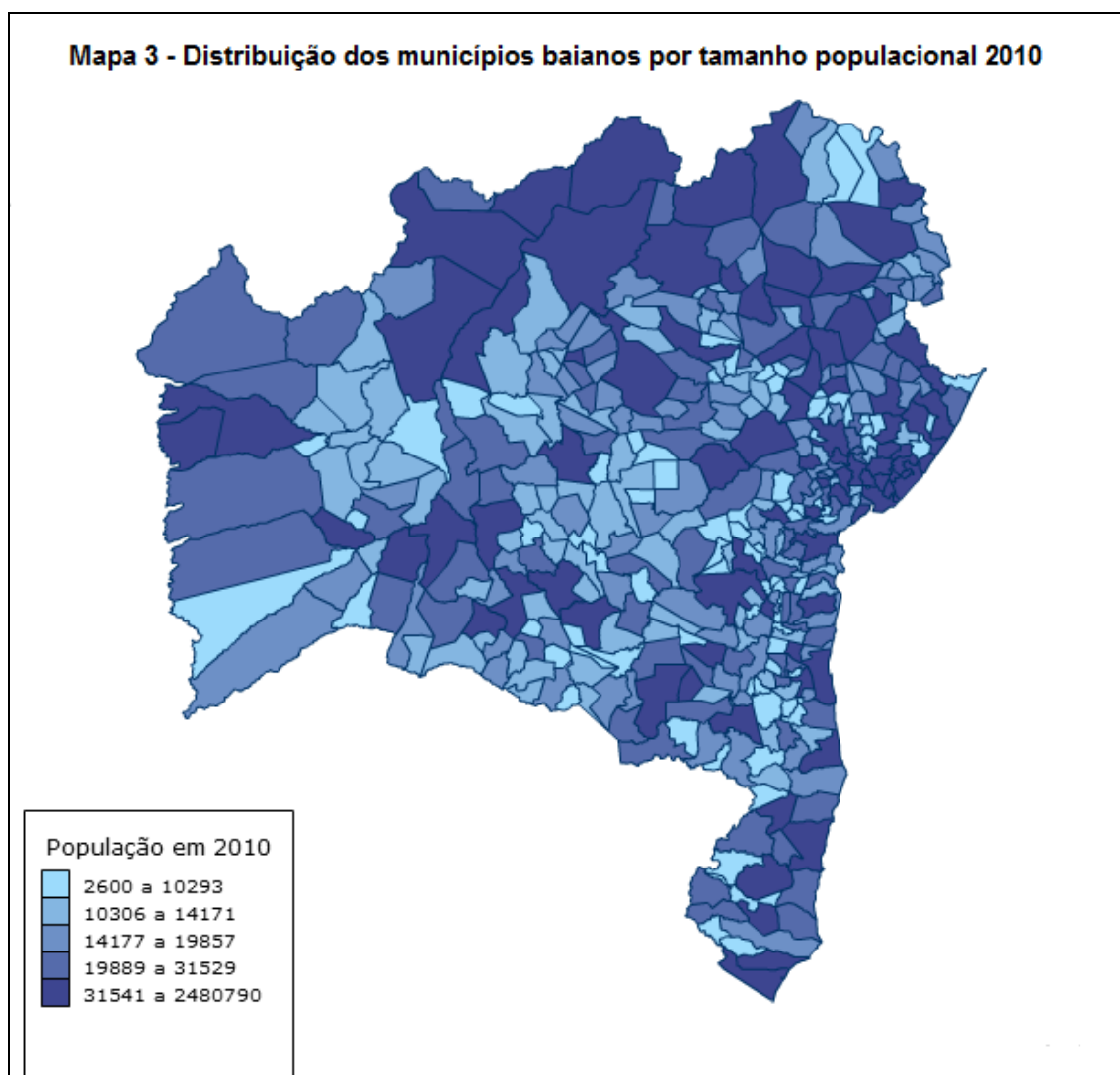
4.1 Breve caracterização

Segundo IBGE (2010) a Bahia possui 417 municípios com uma população total de 14.016.096 habitantes em uma extensão territorial de aproximadamente 565 km², o que equivale 6,64% do território brasileiro, correspondendo ao quinto lugar em extensão territorial do país.

Por sua grande extensão e quantidade de municípios nota-se uma grande disparidade entre estes que, com uma distribuição de recursos bastante heterogênea feita pelo Estado, acaba por diminuir as possibilidades de desenvolvimento dos municípios mais afastados dos grandes centros econômicos.

Como podemos observar a partir do Mapa 3, os municípios baianos que possuem população superior a 30 mil habitantes são inferiores as demais classes de tamanho populacional, que correspondem aos municípios de médio e pequeno porte.

De acordo com a SEPLAN (2010), 80% dos municípios baianos têm menos de 30 mil habitantes e, com baixa capacidade de investimento, não possuem condições administrativas de prestar serviços essenciais à população.

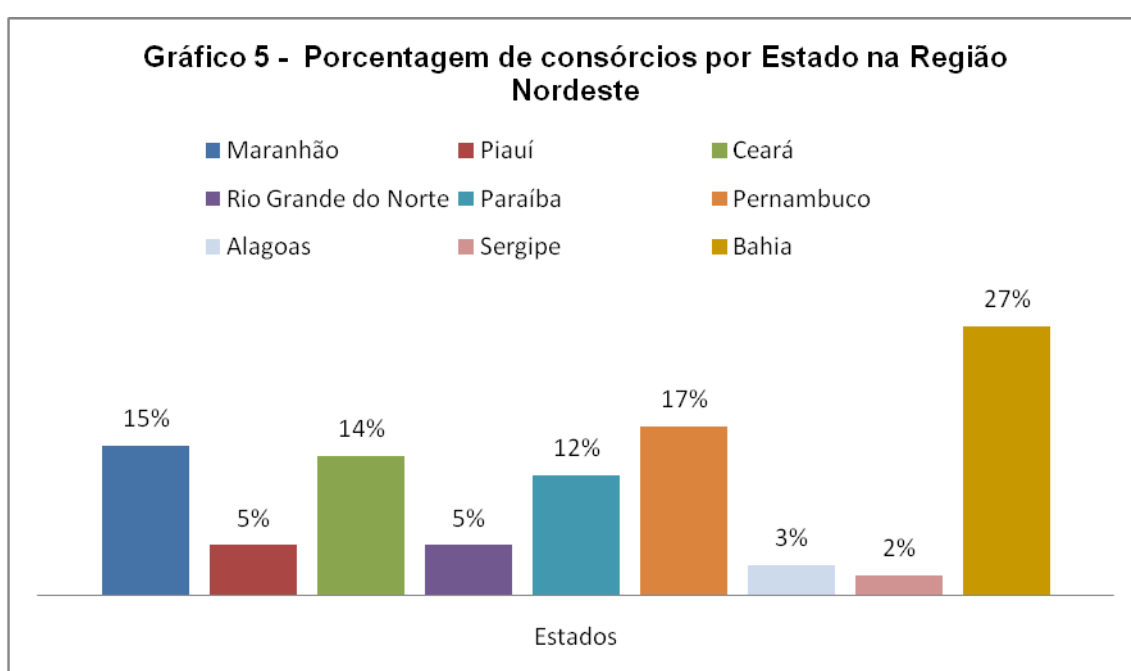


Fonte: IBGE, 2010

Grande parte desses municípios sofrem com ausência de incentivos as suas atividades econômicas, falta de recursos para gerar uma boa administração pública, pouca oferta de serviços públicos às suas populações, principalmente em áreas distantes dos pólos regionais de desenvolvimento econômico, o que mostra a necessidade de uma política pública mais efetiva no desenvolvimento regional com melhoria no serviço público.

4.2 Cenário atual

O cenário do consórcio público intermunicipal no estado se configura, ainda, de uma forma bastante discreta, comparado aos Estados do sul e sudeste, que como visto no capítulo interior, hoje, são os que mais aderem a esta forma de consorciamento. Porém quando nos referimos à região Nordeste e seus Estados verificamos que a Bahia, ainda assim, é o estado que mais possui consórcios intermunicipais da região com 27%, seguido de Pernambuco com 17% e Maranhão com 15%, (Gráfico 5).

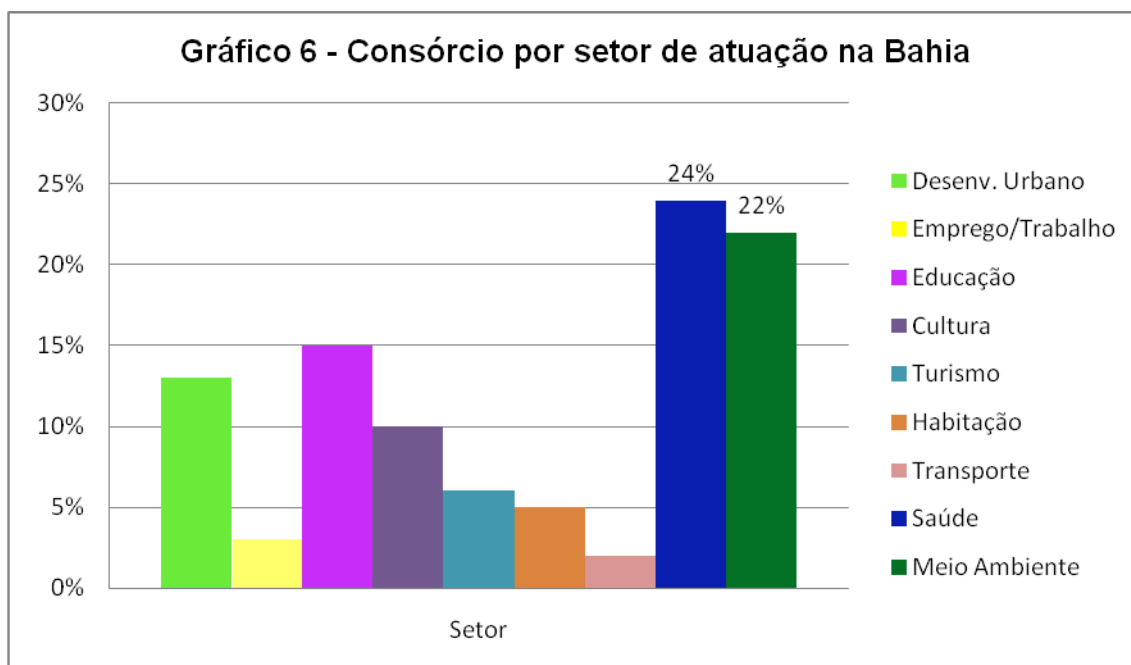


Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 2009

De fato esses dados não demonstram números expressivos de consórcios já que tem-se a região Nordeste como um dos menores índices de consorciamento do país. Ao desagregarmos os dados por setor de atuação no estado, podemos verificar no Gráfico 6, que temos o setor de saúde com 24% dos consórcios, sendo o maior percentual, acompanhando a estatística do país em maior área de atuação. Porém a observação que fazemos é na área de meio ambiente com 22%, possuindo uma porcentagem significativa.

Uma das justificativas para compreensão desta tendência seria que o consórcio é uma das formas encontradas para enfrentar os problemas no destino dos resíduos sólidos, onde, com o apoio do Estado, os municípios desenvolvem através de

convênio, ações que visam, além da regionalização, a gestão associada e o gerenciamento integrado dos resíduos sólidos.



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais, 2009

No entanto, o que vemos, hoje, no estado, é que a criação desses consórcios se resume, basicamente pela construção de aterros sanitários, seguindo os arranjos e propostas técnicas da SEDUR. O que muitas vezes em razão das dificuldades técnicas e dos custos, muitos municípios por não terem condições de manter o aterro, estes acabam por se tornar um “lixão” a céu aberto.

Outra vertente seria o crescimento de conselhos municipais de meio ambiente que, segundo IBGE (2009) a Bahia possui 54,7% dos municípios com conselho municipal de meio ambiente, onde a maioria possui caráter deliberativo, que efetivamente tem o poder de decidir sobre a implantação de políticas e/ou a administração de recursos.

A participação em comitês de bacia hidrográfica, existência de fundos de meio ambiente e a consolidação de uma Agenda 21 local são elementos que se encontram em expansão nos municípios e podem ser agregadas a este fator de crescimento dos consórcios no setor.

Dentre os consórcios públicos existentes na Bahia e identificados pela SEPLAN (2010), de acordo com seu território, status do consórcio e municípios contemplados destacados no Quadro 1 abaixo, percebemos que os consórcios estão em setores de atuação variada, porém, nota-se uma tendência de concentração na região Sul e Sudoeste do estado, principalmente nos setores de meio ambiente e saúde, confirmando os dados anteriores.

Quadro 1 - Consórcios Públicos na Bahia

Território	Consórcio	Status do Consórcio	Cidade da sede	Presidente	Municípios
Metropolitana de Salvador	CICC - Consórcio Intermunicipal Costa dos Coqueiros	Formado	Lauro de Freitas	Moema Izabel Gramacho (Pref.Lauro de Freitas)	Mata de São João, Jandaíra, Cardeal da Silva, Conde, Dias D'ávila, Rio Real e São Sebastião, Pojuca, Lauro de Freitas
Extremo Sul (Costa das Baleias)	Consórcio Público Intermunicipal de Infraestrutura do Extremo Sul da Bahia	Formado	Medeiros Neto	Adalberto Alves Pinto (Prefeito de Medeiros Neto)	Ibirapuã, Itanhém, Lajedão, Medeiros, Neto, Vereda.
Sudoeste	CIVARP – Consórcio Intermunicipal Vale Do Rio Pardo	Formado	Itambé	Moacir Andrade (Prefeito de Itambé)	Itambé, Cândido Sales, Encruzilhada, Ribeirão do Largo
Sudoeste	CISS - Consórcio Intermunicipal de Saúde do Sudoeste da Bahia	Formado	Poções	Oberdan Rocha Dias (Prefeito de Barra do Choça)	Barra do Choça, Boa Nova, Bom Jesus da Serra, Caetanos, Manoel Vitorino, Mirante, Nova Canaã, , Planalto, Poções
Baixo Sul	CIAPRA - Consórcio Intermunicipal da APA do Pratigi	Formado	Ibirapitanga	Heraclito Menezes Leite (Pref.Piraí do Norte)	Ibirapitanga, Igrapiuna, Ituberá, Nilo Peçanha, Piraí do Norte
Médio Rio de Contas	CIMURC- Consórcio Intermunicipal dos Municípios do Vale do Rio das Contas	Formado	Ipiaú	Jônatas Ventura dos Santos (Pref.Barra do Rocha)	Aiquara, Apuarema, Barra do Rocha, Dário Meira, Gongogí, Ibirapitanga, Ibirataia, Ipiaú, Itagí, Itagiba, Itamarí, Jequié, Jitaúna, Nova Ibiã, Ubatã

Fonte: SEPLAN, 2010

4.3 Nova regionalização do estado: Territórios de Identidade.

Apesar do ganho com a descentralização no que se refere à sustentação da democracia, tomada de decisão e autonomia percebe-se ainda, a necessidade de promoção e aprofundamento de uma cooperação federativa como um instrumento de desenvolvimento regional e como uma ferramenta de implantação de políticas públicas.

Uma das questões essenciais para se pensar no desenvolvimento regional é de que, a oferta de serviços regionalizada atende as necessidades de uma determinada localidade e é definida pelos atores da região, resultando em maior envolvimento das comunidades e conseqüentemente maior cooperação em torno de uma necessidade que é comum. Com relação a esta prática do setor público Ribeiro e Costa (p. 208, 2006) dizem que:

Os consórcios favorecem estratégias de descentralização na direção de objetivos gerais para a regionalização e a hierarquização da oferta de serviços. São inovações do setor público que podem ser incluídas entre iniciativas que, embora não façam parte da agenda predominante da Reforma do Estado, geram soluções organizacionais que se afastam do modelo típico da administração direta. Favorecem a construção de sistemas regionais pactuados, respeitando o fluxo natural da demanda existente, facilitando o acesso e buscando conferir maior eficiência no uso dos serviços. Ademais, as coalizões feitas em torno dos consórcios, de uma maneira geral, têm aumentado a cooperação entre os participantes, mesmo de diferentes partidos políticos.

Essa forma de estruturação traz à tona o questionamento da escala de análise regional e, também, o esclarecimento de sua relevância como instância particular de análise que se situa entre o local e o global. Sobre isto Corrêa (p.193, 1997) fala em “particularidade dinâmica” para captar o caráter da região e diz que:

A diferenciação de áreas [...] constitui-se na base de possibilidade de se poder falar em região. Mas a diferença de áreas não está no nosso entender associada à noção de unicidade. Não se associa a idéia de singularidade, que entendemos vincular-se no conceito de lugar, mas sim a idéia de particularidade, isto é, uma mediação entre o universo (processos gerais advindos da globalização) e o singular (a especificação máxima do universo).

Daí a análise regional que, voltada para as particularidades, pode revelar aspectos de realidade que seriam mais difíceis de serem percebidos e analisados se

considerados apenas do ponto de vista global. Com isso, determinadas regiões do estado da Bahia são condenadas a um processo de atraso.

Percebe-se a importância do desenvolvimento de uma infraestrutura para permitir que cada região ofereça as condições necessárias para o desenvolvimento. Para contornar esta situação, faz-se necessário estimular o desenvolvimento de políticas públicas que contemplem as necessidades de cada região, identificando suas potencialidades e promovendo ações de implementação.

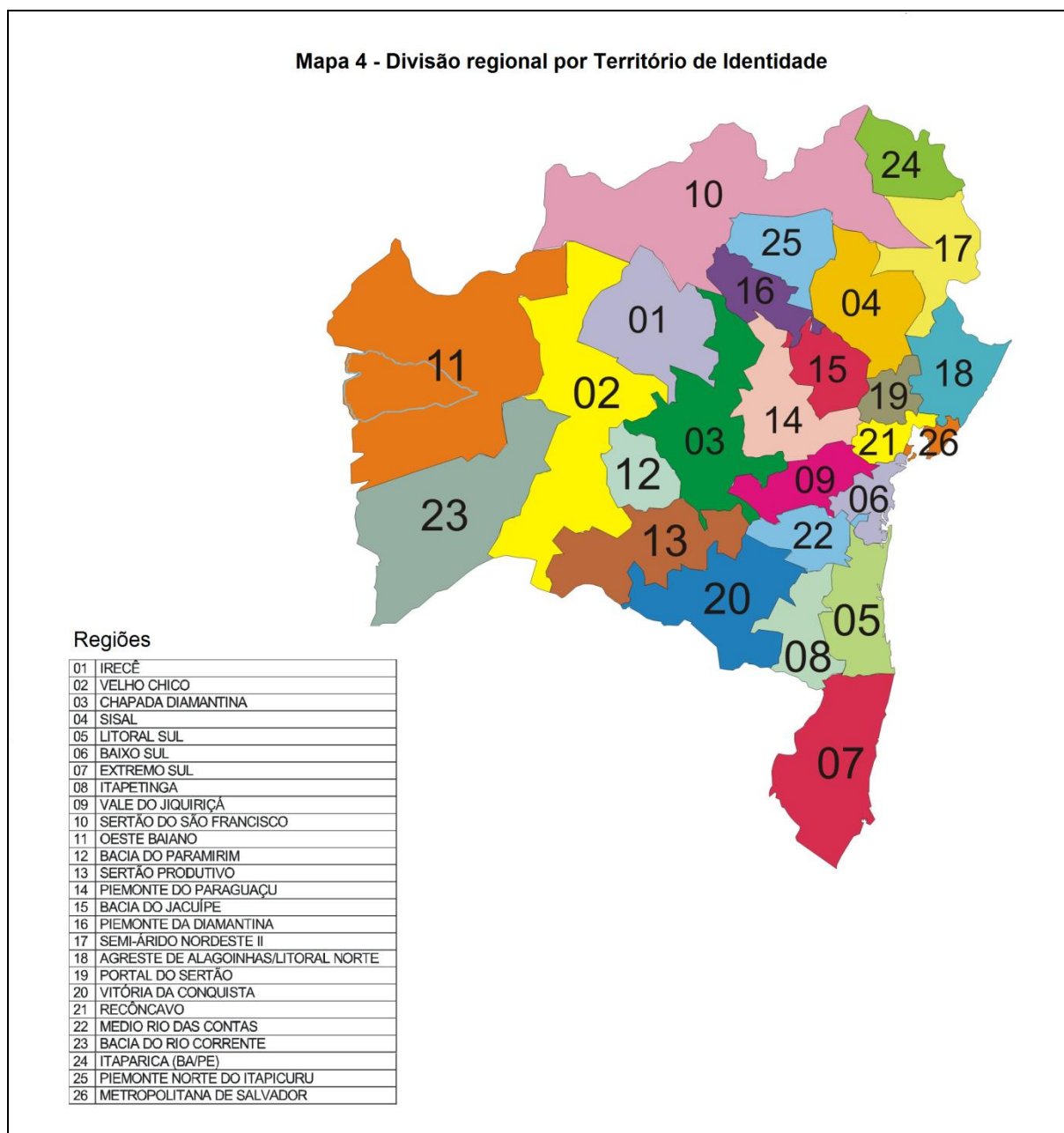
De acordo com a SEPLAN (2010), atualmente a Bahia trabalha com duas principais diretrizes de elaboração de consórcios: a primeira são os consórcios multifinalitários, que atuam em diversas áreas como: planejamento regional, saneamento básico, transporte urbano e intermunicipal, infraestrutura, turismo, trânsito, assistência social, educação, meio ambiente, desenvolvimento rural e apoio à gestão municipal e a segunda são os Territórios de Identidade – TI's, uma nova regionalização estabelecida na Bahia.

Este novo padrão de regionalização do estado foi coordenado pela Secretaria de Cultura do Estado - SECULT, tendo sua representação junto aos poderes locais, inicialmente com o objetivo de realizar o planejamento estratégico da gestão cultural através da parceria dos municípios de um mesmo território, passaram a ter um processo de articulação além do setor de turismo e cultura, propondo e significativas mudanças no processo de planejamento de divisão territorial da Bahia e suas práticas.

Os TI's buscam consolidar-se enquanto objeto de planejamento e implantação de políticas públicas, reconhecendo a necessidade de descentralização e do envolvimento dos agentes locais como essenciais para o desenvolvimento. Tal regionalização tem como objetivo contemplar ações centradas no apoio a uma dada territorialidade definida de acordo com os critérios já citados anteriormente.

Constituindo 26 regiões como podemos verificar no Mapa 4, os TI's apresentam uma forma diferenciada de apresentação do território baiano que considera critérios

ambientais, econômicos, culturais, políticos, sociais e institucionais na sua conformação espacial.



Fonte: Coordenação Executiva dos Territórios de Identidade da Bahia- CET, 2007

Diferindo-se da divisão regional estabelecida pelo IBGE, que corresponde a micro-regiões geográficas, ou organizadas como regiões econômicas, norteavam as ações governamentais. Esta delimitação de região a partir da dimensão econômica acaba por se tornar uma forma limitada de articulação, por não avaliar outros aspectos também contidos nos municípios de cada região.

Já a noção de Territórios de Identidade segue um eixo que constitui uma melhor base para a formulação de políticas públicas mais eficientes, no sentido de que cada região, por possuir características e aspectos comuns, que vão além de fatores econômicos, estruturados a partir de critérios pré-estabelecidos, propicia a interação entre os diversos segmentos municipais tanto sociais quanto políticos, permitindo que estes compartilhem suas idéias, estratégias de planejamento e desenvolvimento.

Já podemos observar os resultados desta nova articulação que com a criação do Grupo de Trabalho – GT, que visa apoiar a formação de consórcios públicos no estado, composto por técnicos da Secretaria do Planejamento e da Secretaria de Desenvolvimento Urbano.

O GT tem por objetivo elaborar a Política Estadual de incentivo à formação de consórcios públicos, prestar apoio/assessoramento aos municípios interessados em constituírem consórcios públicos, propor projetos e ações a integrem a política estadual de incentivo à formação de consórcios públicos, realizar a mobilização e capacitação de gestores municipais e divulgação da política de consórcios públicos

Como podemos perceber no Quadro 2 os consórcios públicos já passam a ser inseridos através desta nova regionalização, nota-se que, não mais nomeados de intermunicipais e sim de desenvolvimento sustentável, pela SEPLAN (2010), atuam desde a área de meio ambiente, que aparenta ser o enfoque principal desses consórcios, até áreas como educação, compartilhamento de equipamentos e produção de informações e estudos técnicos, apoiando o processo de planejamento e articulação de políticas de desenvolvimento sustentável, executadas por diversos organismos públicos, no âmbito municipal, estadual e federal e incentivando a participação de organizações da sociedade civil organizada nas ações de meio ambiente e ações sustentáveis.

Quadro 2 - Consórcios Públicos na Bahia com orientação do Grupo de Trabalho

Território	Consórcio	Status do Consórcio	Cidade da sede	Presidente	Municípios
Sertão São Francisco	CONSTESF- Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Território do Sertão do São Francisco	Formado	Juazeiro	Jorge Luiz Lobo Rosa (Pref.de Uauá)**	Casa Nova, Curaçá, Juazeiro, Pilão Arcado, Remanso, Uauá.
Irecê	CDS DE IRECÊ - Consórcio Público de Desenvolvimento Sustentável do Território de Irecê	Formado	Irecê	José das Virgens (Prefeito de Irecê)	América Dourada, Barra do Mendes, Barro Alto, Cafarnaum, Canarana, Central, Gentio do Ouro, Ibipeba, Ibititá, Irecê, Itaguaçu da Bahia, João Dourado, Jussara, Lapão, Mulungum do Morro, Presidente Dutra, São Gabriel, Uibaí, Xique-Xique.
Portal do Sertão	CDS PORTAL DO SERTÃO - Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Território Portal do Sertão	Formado	Feira de Santana	Antonio Carlos Paim Cardoso (Pref.Amélia Rodrigues)	Água Fria, Amélia Rodrigues, Angüera, Antonio Cardoso, Conceição da Feira, Conceição do Jacuípe, Coração de Maria, Ipecaetá, Irará, Santa Bárbara, Santanópolis, Santo Estevão, Tanquinho, Teodoro Sampaio
Sisal	CONSISAL - Consórcio Público de Desenvolvimento Sustentável do Território do Sisal	Formado	Serrinha	Cecília Petrina de Carvalho (Prefeita de Itiúba)	Araci, Barrocas, Biringinga, Candeal, Cansação, Conceição do Coité, Ichu, Itiúba, Lamarão, Monte Santo, Nordestina, Queimadas, Quinjigue, Retirolândia, Santa Luz, São Domingos, Serrinha, Teofilândia, Valente.
Piemonte Norte de Itapicuru	CDS SENHOR DO BONFIM - Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Território Piemonte Norte do Itapicuru	Formado	Senhor do Bonfim	Paulo Machado (Prefeito de Senhor do Bonfim)	Antônio Gonçalves, Campo Formoso, Pindobaçu, Senhor do Bonfim.
Semi-árido Nordeste II / Itaparica	Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Território do Sertão Baiano - CDS DO	Formado	Paulo Afonso	Carlos Augusto Silveira Sobral (Pref.Coronel João Sá)	Adustina, Banzaê, Chorrochó, Cipó, Coronel João Sá, Fátima, Glória, Heliópolis, Jeremoabo, Paripiranga,

	SERTÃO BAIANO				Ribeira do Amparo, Rodelas, Santa Brígida, Sítio do Quinto
Vale do Jiquiriçá	-	Em formação*	-	Joseval Braga (Prefeito de Planaltino)	Amargosa, Brejões, Cravolândia, Elísio Medrado, Iaçú, Irajuba, Itaquara, Itatim, Itiruçu, Jaguaquara, Jiquiriçá, Lafayete Coutinho, Laje, Lajedo do Tabocal, Maracás, Milagres, Mutuípe, Nova Itarana, Planaltino, Santa Inês, Santa Teresinha, São Miguel das Matas, Ubaíra.
Litoral Sul	-	Em formação	-	Luciano Veiga (Secretário Executivo da AMURC)	Almadina, Arataca, Aurelino Leal, Barro Preto, Buerarema, Camacam, Canavieiras, Coaraci, Floresta Azul, Ibicaraí, Ilhéus, Itabuna, Itacaré, Itajú do Colônia, Itajuípe, Itapé, Itapitanga, Jussari, Maraú, Mascote, Pau Brasil, Santa Luzia, São José da Vitória, Ubaitaba, Una, Uruçuca.
Piemonte da Diamantina	-	Em formação	-	Valdemar (Consultor)	Caém, Capim Grosso, Jacobina, Miguel Calmon, Mirangaba, Ourolândia, Saúde, Umburanas, Várzea Nova
Bacia do Jacuípe	CDS BACIA DO JACUIPE - Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Território da Bacia do Jacuípe	Em formação	Pintadas	Valcyr Almeida Rios (Pref. Pintadas)	Baixa Grande, Capela do Alto Alegre, Gavião, Ipirá, Macajuba, Mairí, Nova Fátima, Pé de Serra, Pintadas, Riachão do Jacuípe, São José do Jacuípe, Serrolândia, Varzea da Roça, Varzea do Poço, Quixabeira.
Litoral Norte e Agreste Baiano	-	Em formação		Joel da Silva (Articulador do Território Litoral Norte e Agreste Baiano)	Crisópolis, Rio Real, Jandaíra, Conde, Acajutiba, Esplanada, Cardeal da Silva, Entre Rios, Itanagra, Araçás, Alagoinhas, Aramari, Ouriçangas, Inhambupe, Sátiro Dias, Aporá, Catu,

					Pedrão.
Sertão Produtivo	-	Em formação		João Portela (Articulador)	Brumado, Caculé, Caetité, Candiba, Contendas do Sincorá, Dom Basílio, Guanambi, Ibiassucê, Ituaçu, Iuiú, Lagoa Real, Livramento de Nossa Senhora, Malhada de Pedras, Palmas de Monte Alto, Pindaí, Rio do Antônio, Sebastião Laranjeiras, Urandi, Tanhaçu.

Fonte: SEPLAN, 2010

Porém, uma problemática é apontada, o fato de não existir entes federativos responsáveis pela administração dos TI's, apesar de possuírem uma organização através dos seus respectivos colegiados. Há uma dificuldade real dos municípios se organizarem em ações conjuntas. Neste sentido, o consorciamento pode se tornar uma estratégia e ferramenta importante, desde o planejamento à execução de atividades conjuntas, facilitando a captação de recursos, ações e atividades de grande alcance, contribuindo também para a própria apropriação e consolidação da noção de território.

Ainda que sua criação seja muito recente, os TI's passam a representar uma alternativa para a expansão dos consórcios públicos no território baiano, como forma de fortalecimento regional, assim como dos seus municípios, esta forma de regionalização acrescenta uma nova perspectiva de estabelecimento de cooperação federativa.

5 Conclusão

O desenvolvimento do federalismo brasileiro é marcado por processos de centralização e descentralização de recursos e competências. Sua evolução conduziu ao país um quadro de cooperação entre os três níveis de governo. Nesse sentido, os arranjos de caráter horizontal se tornaram uma estratégia para o desenvolvimento regional e como base para gestão do territorial.

Percebe-se que, ao longo da história, o conceito de consórcio público foi modificando-se, desde a sua nomenclatura até suas aplicações e diretrizes. Isso de fato, acaba por demonstrar uma instabilidade em sua concepção já que, apesar de percebermos algumas passagens dos textos constitucionais referentes a alguma forma de cooperação ou associativismo entre os municípios, o arranjo institucional disponível até 2005 tornava frágil qualquer ação, pela precariedade dos mecanismos de cumprimento do compromisso assumido pelas partes.

Verifica-se que o consorciamento possuiu uma linha de maior atuação por setor, de acordo com as décadas. Nos anos de 1960 são identificados os consórcios na área de serviço e assistência social, na década de 1980 surgem às atuações na área da saúde, aparecendo os primeiros consórcios com maior complexidade e estruturação, a década seguinte é marcada pelos consórcios de desenvolvimento urbano, começando a surgir as primeiras experiências também na área ambiental.

As ações na área da saúde pública foram percebidas como as mais utilizadas e estas continuam ainda representando os maiores índices de articulação entre os municípios, por fatores identificados como econômicos, como exemplo, o financiamento pelo Sistema Único de Saúde, realizado através de repasse direto ou indireto de recursos e a racionalização de equipamentos também pode ser indicada como um fator relevante, já que estes possuem uma aquisição e manutenção muitas vezes alta para a economia de apenas um município. Observando especificamente este setor, chama especial atenção a tendência de municípios pequenos e médios consorciarem-se mais do que os grandes, enquanto nas demais verifica-se a tendência oposta.

Nota-se também a evolução do consórcio em áreas antes, pouco trabalhadas como a do meio ambiente e desenvolvimento urbano. Justifica-se a estas que os municípios passaram por grandes mudanças urbanas, no sentido de que problemas que antes, eram vistos e tratados em escala micro, não poderiam mais ser apenas dissolvidos com ações locais, gerando neste sentido a necessidade de novas articulações em um âmbito maior que o local, o regional.

A observação dos dados da pesquisa de informações básicas municipais, entre os anos de 2005 e 2009, revela indícios sugestivos do impacto da nova legislação. Por um lado, há redução das desigualdades inter-regionais quanto ao processo de consorciamento, embora as regiões Norte e Nordeste ainda apresentem defasagem em relação às regiões Sul e Sudeste. Observa-se que há uma expansão do total de consórcios em todas as áreas de atuação, exceto na de transporte.

O reconhecimento dos consórcios como uma prática legal e regulamentada pela Constituição Federal de 1988 só tem a acrescentar a implantação de novas articulações entre os entes federativos, principalmente municipal, já que a Lei de Consórcios Públicos traz uma melhor estruturação de responsabilidades para os gestores.

Na abordagem sobre os consórcios no território baiano, percebemos que apesar dos dados mostrarem um nível de consorciamento considerável, em comparação com estados como São Paulo e Minas Gerais, a Bahia apresenta uma baixa articulação entre os municípios, visto sua extensão territorial e quantidade de municípios.

As regiões identificadas como de maior atuação são Sul e Sudeste, principalmente na área da saúde e meio ambiente. Na prática percebemos que estas são pelas administrações públicas

A criação de uma nova regionalização, Territórios de Identidade, levando em consideração aspectos geográficos, ambientais e sociais traz uma nova perspectiva para articulações e ações políticas públicas, de exercer um papel facilitador, já que os municípios de cada região foram agregados por aspectos comuns.

Pode ser visto no estado, com os consórcios de desenvolvimento sustentável, já inseridos nessa nova regionalização, uma estratégia para a expansão de consórcios públicos entre os municípios baianos. Ainda que, esta nova divisão territorial seja muito recente, do ano de 2007, suas experiências já dão resultados.

Por fim, a figura dos consórcios público possibilita a constituição de uma instância de articulação federativa. Do ponto de vista da ação dos governos municipais envolvidos, a criação de consórcios pode produzir resultados bastante positivos. Contudo, como qualquer instituto, deve ser acompanhado, analisado e observado em suas primeiras iniciativas, de modo a julgarem-se suas potencialidades e limites.

Referências

ABRÚCIO, Fernando Luis; SOARES, Márcia Miranda. **Redes Federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC**. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, 2001.

ARRETCHE, Marta. **Federalismo e igualdade territorial: uma contradição em termos ?** *Dados*, v.53, n.3, pp. 587-620, 2010.

BARROS, U. L. **Consórcio Intermunicipal de Saúde**. In: V Congresso Brasileiro de Saúde Coletiva, Comunicação Coordenada, Anais. Rio de Janeiro, Abrasco, 1997.

BASTOS, Francisco A. **Os Consórcios Municipais e a Nova Legislação**. Revista Eletrônica Polêmica. Rio de Janeiro, n. 19, 2007. Disponível em: <http://www.polemica.uerj.br/pol19/polemica_19.htm> Acesso em: 22 out. 2011

BERNARDES, Denis Antônio de Mendonça. **Notas sobre a formação social do Nordeste**. Ed. Lua Nova, São Paulo, 2007.

BRANDÃO, Carlos Antônio. **Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. Campinas, SP: Editora da UNICAMP, 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas.

BRASILEIRO, Ana Maria. **O Federalismo Cooperativo**. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, nº 39, Belo Horizonte, UFMG, p. 83-128, 1974.

CORRÊA, R. L. **Trajetórias Geográficas**. Bertrand Brasil, Rio de Janeiro, 1997.

COELHO, Vera S. P.; VERÍSSIMO, José. **Considerações sobre o processo de escolha da sociedade civil nos conselhos de saúde em São Paulo**. São Paulo, Ed. Unesp, 2004.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo. Atlas, 2006.

DUARTE, José Carlos S. **Territórios de Identidade e Multiterritorialidade: paradigmas para a formulação de uma nova regionalização da Bahia**. VII Encontro de Cultura e Comunicação da Bahia, UFBA. Salvador, 2003.

EGLER, Claudio A. G. e MATTOS, Margarida M. **Federalismo e Gestão do território: as regiões integradas de desenvolvimento**. Anais do V Encontro Nacional ANPEGE, Florianópolis, 2003.

FONSECA, Ângelo A. M. **Gestão do território em municípios da Bahia: um estudo comparativo**. Revista Eletrônica. GeoTextos, 59-81, UFBA, vol. 7, n. 1, jul. 2011.

HARGER, Marcelo. **Consórcios públicos na Lei nº 11.107/05**. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

IBGE, INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais – 2009**. Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, 2009.

_____. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais – 2005**. Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, 2005.

_____. **CENSO 2010**. Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, 2010.

_____. **Anuário Estatístico do Brasil**, v.56. Rio de Janeiro: 1996.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 2002

LIMA, A. P., **Os Consórcios Intermunicipais de Saúde e o Sistema Único de Saúde**. Dissertação de Mestrado, Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz, 1998.

LINHARES, P. T. F. S. **Evolução da cooperação intermunicipal no Brasil**. Instituto De Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, 2009.

MIRAGEM, Bruno Nubens Barbosa. **Convênios e consórcios administrativos: instrumentos jurídicos do federalismo brasileiro**. Jus Navigandi, Teresina, 2000 . Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/457>>. Acesso em: 3 ago. 2012.

PENÁPOLIS/CISA. **Eixo Organizacional e Gerencial do CISA**. Relatório, 1993.

RIBEIRO, J. M. ; COSTA, N. R.,. **Consórcios Intermunicipais no SUS**. Texto para Discussão no 665. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1999.

_____. **Consórcios de saúde:** estudo de caso exitoso. Cad. Saúde Pública, Rio de Janeiro, 2006

RIBEIRO, José Mendes. Os consórcios Intermunicipais no SUS: Parceria e Cooperação Técnica. **Espaço para a Saúde**, v. 3, n. 3, p. 41-2, 1994.

RIBEIRO, Wladimir António. **Cooperação Federativa e a Lei de Consórcios Públicos**. – Brasília DF: CNM, 2007.

SEPLAN, Secretaria de Planejamento do Estado. **Consórcios Públicos:** um novo instrumento de federação cooperativa. Cartilha, Bahia, 2010.

SOMEKH, Nadia; DANIEL, Celso: **Gestão compartilhada, limites e possibilidades: A experiência do Grande ABC**. São Paulo, CEPAM, S/D.

SOUZA, Alexis Sales de Paula e. **A origem do Federalismo brasileiro**. Jus Navigandi, Teresina, ano 15, n. 2642, 25 set. 2010. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/17486>>. Acesso em: 3 dez. 2011

SOUZA, Celina. **Intermediação de Interesses Regionais no Brasil: O Impacto do Federalismo e da Descentralização. Dados**, Rio de Janeiro, v. 41, n. 3, 1998.

VIANNA, A. L., 1996. **SUS:** Entraves à descentralização e propostas de mudança. In: federalismo no Brasil. Descentralização e Políticas Sociais (R. B. A. Affonso & P. L. B. Silva, org.), pp. 269-295, São Paulo: Fundação de Desenvolvimento Administrativo.