



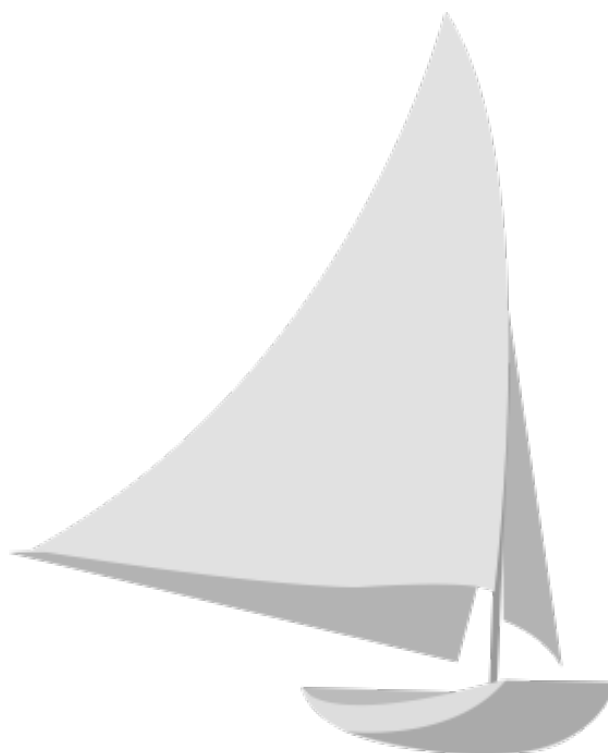
A Dinâmica Baiana dos Consórcios Públicos: Conjuntura e Formas de Atuação

Autoria

Adriana Carneiro da Silva - adriana@riachao.com

Resumo

Os consórcios públicos estão inseridos na variedade de arranjos institucionais relacionados a experiências da cooperação territorial como modelo de governança do federalismo brasileiro. São entidades que, associadamente, se formam entre os entes federados, de maneira colaborativa, para realizar ações conjuntas, que, individualmente, seriam difícil de ser alcançadas. Essa associação resulta sendo um acordo de colaboração, norteador, judicialmente, pelo desejo de maximizar as ações públicas de maneira cooperativa nos marcos do pacto territorial federativo. Nesse contexto, o presente trabalho aborda os consórcios públicos como uma forma de cooperação do federalismo brasileiro, a partir da conjuntura e da realidade do estado da Bahia, destacando o papel motivador do governo estadual na implementação dessas entidades. Para tanto, foram consultadas fontes oficiais e realizadas entrevistas com técnicos envolvidos com o objeto de estudo.





A Dinâmica Baiana dos Consórcios Públicos: Conjuntura e Formas de Atuação

RESUMO: Os consórcios públicos estão inseridos na variedade de arranjos institucionais relacionados a experiências da cooperação territorial como modelo de governança do federalismo brasileiro. São entidades que, associadamente, se formam entre os entes federados, de maneira colaborativa, para realizar ações conjuntas, que, individualmente, seriam difícil de ser alcançadas. Essa associação resulta sendo um acordo de colaboração, norteado, judicialmente, pelo desejo de maximizar as ações públicas de maneira cooperativa nos marcos do pacto territorial federativo. Nesse contexto, o presente trabalho aborda os consórcios públicos como uma forma de cooperação do federalismo brasileiro, a partir da conjuntura e da realidade do estado da Bahia, destacando o papel motivador do governo estadual na implementação dessas entidades. Para tanto, foram consultadas fontes oficiais e realizadas entrevistas com técnicos envolvidos com o objeto de estudo.

Palavras-chave: Bahia, Cooperação, Consórcios Públicos.

Introdução

Com vistas a promoverem a cooperação entre os entes federados, de forma multiescalar, os consórcios públicos foram criados para solucionar problemas que surgem de situações de interdependência e compartilhamento de responsabilidades, pela percepção da necessidade de coordenação de ações conjuntas, para alcançar resultados que, isoladamente, seriam difíceis de serem atingidos. As experiências de consórcios existentes caminham na busca do resgate dos conceitos de cooperação intergovernamental, territorial e da solidariedade, podendo auxiliar na potencialização de ações de articulação regional.

Logo, o consórcio público constitui, essencialmente, um novo instrumento de gestão cooperativa intergovernamental, possibilitando maior articulação das iniciativas e políticas públicas entre os níveis de governo. Diante dele, fica à disposição dos entes federados um arranjo institucional que possibilita uma nova prática de cooperação federativa, além de fortalecer a transação entre os níveis de governo na busca por investimentos em seus territórios, aumentando o poder de barganha entre eles, já que podem ser alcançados resultados maiores, quando se concretiza uma reivindicação coletiva.

É fato que a cooperação interfederativa não é algo novo no Brasil, pois a Constituição brasileira de 1891 já apresentava a possibilidade de contratos de cooperação intermunicipal/estadual, que necessitavam de aprovação do governo federal. Contudo, com a aprovação da Lei 11.107, de 2005 e do Decreto 6.017, de 2007, os consórcios públicos ganharam força e passaram a ser uma alternativa de governança, apontando para importantes avanços na gestão pública de forma associada aos serviços públicos e, por conseguinte, para o federalismo cooperativo.

Nos últimos anos, houve um aumento considerável na quantidade de entes que declararam fazer parte de algum tipo de consorciamento no Brasil. Uma das razões para isso foi a regulamentação da Lei, como mencionado anteriormente, e a maior divulgação dos benefícios para os municípios em se juntarem para resolver suas demandas, de induções (pelo viés financeiro e operacional) e incentivos dos governos estaduais e federais para implantação dos mesmos. Logo, apreende-se que a concepção do processo de formação e desenvolvimento institucional dos consórcios públicos passa pela dinâmica nas relações intergovernamentais estabelecidas entre seus entes.

Isto posto, o presente trabalho tem por objetivo investigar os consórcios públicos como forma de arranjos institucionais do federalismo brasileiro, considerando a dinâmica do



estado da Bahia, local que vem se destacando na quantidade de consórcios implementados e recursos disponibilizados nos últimos anos no país.

Consórcios públicos no estado da Bahia: descrição e análise

Com a intenção de superar as desigualdades territoriais, fortalecer a coesão social e promover o potencial de desenvolvimento dos territórios, o governo baiano criou uma regionalização chamada de Territórios de Identidades – TIs, resultado de um projeto de planejamento primordialmente agrário.

Essa regionalização do território baiano foi instituída no ano de 2007, no âmbito do Plano Plurianual (PPA) de 2008-2011, definindo a adoção desse recorte espacial como unidade de planejamento, trazendo a perspectiva territorial da descentralização e da participação (Flores, 2014). A divisão é oriunda dos Territórios Rurais, estabelecidos no Brasil, a partir de 2003, com o intuito de nortear as políticas públicas para o setor agrícola, especialmente os setores ligados à agricultura familiar. Posteriormente, em 2008, o país adotou uma outra classificação, Territórios da Cidadania, elegendo como objetivo primordial a superação da pobreza e a geração de emprego e renda por meio de estratégias sustentáveis.

Contudo, na Bahia, os Territórios Rurais que se desdobraram em Territórios da Cidadania perpassaram pela consolidação dos Territórios de Identidades, assimilando princípios básicos da democratização das políticas públicas, como a descentralização das decisões, a regionalização das ações e a corresponsabilidade na aplicação de recursos e na execução e avaliação de projetos.

Nessa institucionalização, os municípios baianos foram divididos em 26 TIs. Entretanto, desde a sua adoção até os dias atuais, muitos processos de mudanças foram realizados, alguns municípios passaram para outro território e, consequentemente, um novo Território foi formado. Atualmente, o estado da Bahia é dividido em 27 TIs.

Para a coordenação dessa nova instância, cada TI conta com um Colegiado Territorial – CODETER, um espaço institucional de planejamento, gestão e controle social de políticas públicas, articulando e fomentando programas e projetos que visam à promoção do desenvolvimento sustentável, sendo entendido como a instituição de Fonseca (2005, p. 23), “uma criação humana com objetivos de dar formas às interações sociais”, através de processos ascendentes de planejamento e controle social (SEPLAN, 2014).

Entretanto, muitas dessas instâncias de gestão representativas não contam com o poder e infraestrutura para realizar ações de impacto nos Territórios, ficando apenas no caráter consultivo e na formação das demandas, consequentemente, muitas não criam personalidade jurídica para poder executar projetos, outras não possuem um capital social tão atuante para fomentar demandas coletivas e outras não têm uma participação constante dos representantes do poder público, o que resulta ‘travando’ os projetos.

Diante desse cenário, e para buscar novos critérios de descentralização das ações, o governo do estado, juntamente com o governo federal, através da Secretaria de Relações Institucionais – SRI, fomentou a criação de consórcios públicos na Bahia, a partir do ano de 2009, buscando, sobretudo, uma aproximação desses incentivos aos TIs.

Inicialmente, a mobilização baseou-se na apresentação, dentro dos Colegiados Territoriais, do mecanismo dos consórcios públicos, com a intenção de difundir e mobilizar os possíveis envolvidos. Essa ação procedeu-se através de palestras e capacitações aos gestores municipais e aos membros dos CODETER em cada Território; distribuição de cartilhas e CDs nas secretarias estaduais e em eventos cujos temas tenham relação com desenvolvimento territorial; encaminhamento desse material para as prefeituras; visitas aos municípios; reunião com as Secretarias estaduais para apresentar possibilidades e vantagens de políticas públicas direcionadas aos consórcios públicos.



Assim, foi regulamentado, em 2010, um grupo de trabalho composto pela Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia (SEPLAN) e pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDUR) – GT SEDUR-SEPLAN, com a intenção de elaborar uma política estadual de incentivo à formação de consórcios públicos.

O GT SEDUR-SEPLAN tem por objetivos prestar apoio/assessoria aos municípios interessados em constituir consórcios públicos; propor projetos e ações que visam a integrar política estadual de incentivo à formação de consórcios públicos; e promover a mobilização e a capacitação de gestores municipais e a divulgação da política de consórcios públicos, uma vez que uma de suas premissas é a criação ou adequação aos consórcios já existentes, de consórcios de multifinalidades, com o apoio das duas secretarias estaduais. Assim, os consórcios criados com apoio desse grupo de trabalho seriam estabelecidos como Consórcios de Desenvolvimento Sustentável (CDS), com a intenção de dar esse caráter plural de infraestrutura.

De acordo com Carvalho, Xavier & Pinto (2016, p. 4),

A estratégia estadual de apoio à formação dos consórcios públicos está fundamentada nas seguintes premissas: criação de consórcios multifinalitários, por considerar inviável a formação de diversos consórcios temáticos, tanto em termos de gestão quanto econômicos; adoção do Território de Identidade como regionalização de referência, visto que são unidades de planejamento das políticas públicas do estado; incorporação do Controle social na estrutura administrativa do Consórcio, através de Conselho Consultivo, composto de representantes de amplos segmentos da sociedade civil.

Com base nisso, apreende-se que essa ação do governo estadual tenha como intenção instituir esse arranjo federado na Bahia. Por conseguinte, esse processo resulta influenciando as decisões do território, alterando o comportamento dos agentes envolvidos nele, e fortalecendo a regionalização estadual nos TIs; de maneira que a institucionalização dos consórcios públicos como tática de desenvolvimento territorial está inserida no Plano Plurianual 2012-2015 do estado e no subsequente.

Diante desse impulsionamento, os consórcios na Bahia, que somavam apenas quatro, antes do GT, passaram a trinta e quatro, registrados até o ano de 2018 (Fig. 1). Mais da metade recebeu a orientação do GT, destacando que quinze foram institucionalizados em 2013, ano de maior criação de consórcios no estado da Bahia (SEPLAN, 2018). De acordo com um técnico da SEPLAN, coube a cada município aceitar ou não fazer o consorciamento, de acordo com o viés do gestor público, de como ele estava inserido nas discussões no Colegiado, como salienta:

Fizemos reuniões nos Colegiados, mostrando a importância do consórcio para todo o Território, também ficamos à disposição deles para quaisquer esclarecimentos, mas alguns gestores não participavam ativamente das reuniões do próprio Colegiado, imagine de uma coisa que estava começando? Ainda sem muitas ações positivas? Assim, no início muitos municípios se abstiveram em participar, depois do sucesso de alguns consórcios ficou mais fácil essa articulação. (Informação coletada em entrevista com técnico da SEPLAN e membro do GT, realizada em junho de 2014).

De forma geral, mais de 85% dos municípios baianos pertencem a um consórcio público de caráter multifacetário, destacando que nem todos já realizaram algum tipo de operacionalidade, ou seja, existe apenas na sua constituição.

Para análise do estado baiano, deve-se pontuar que o mesmo tem uma população de 14 milhões de habitantes, numa área territorial de 564 mil km², desmembrado em 417



municípios, sendo que 80% deles possuem menos de 30 mil habitantes. A taxa de urbanização do estado é de 72,7%, o que o caracteriza como o estado brasileiro com maior população rural do país, com 4 milhões de habitantes nesse espaço geográfico (IBGE, 2010). Um aspecto que se destaca neste estado é a grande desigualdade regional, resultante de um modelo de desenvolvimento que concentrou a sua indústria, serviços e infraestrutura na Região Metropolitana de Salvador e na Região Metropolitana de Feira de Santana (Carvalho, Xavier & Pinto, 2016).

Isto posto, apreende-se, a partir da Figura 1, que no território do estado baiano está bem distribuído os consórcios públicos, destacando que boa parte das instituições se concentram na parte central do território, no semiárido baiano, especialmente nos municípios considerados de pequeno porte. Uma explicação lógica para a quantidade de programas governamentais voltados para essa região decorre do fato de a mesma ser afetada constantemente pelas longas estiagens e por ser uma região que apresenta grandes problemas de desigualdades sociais. A partir dessa dinâmica de interiorização, Lima (2000, p. 14) destaca “ser a prática de consórcios uma tendência dos municípios do interior do país, em um movimento de desconcentração dos centros urbanos”.

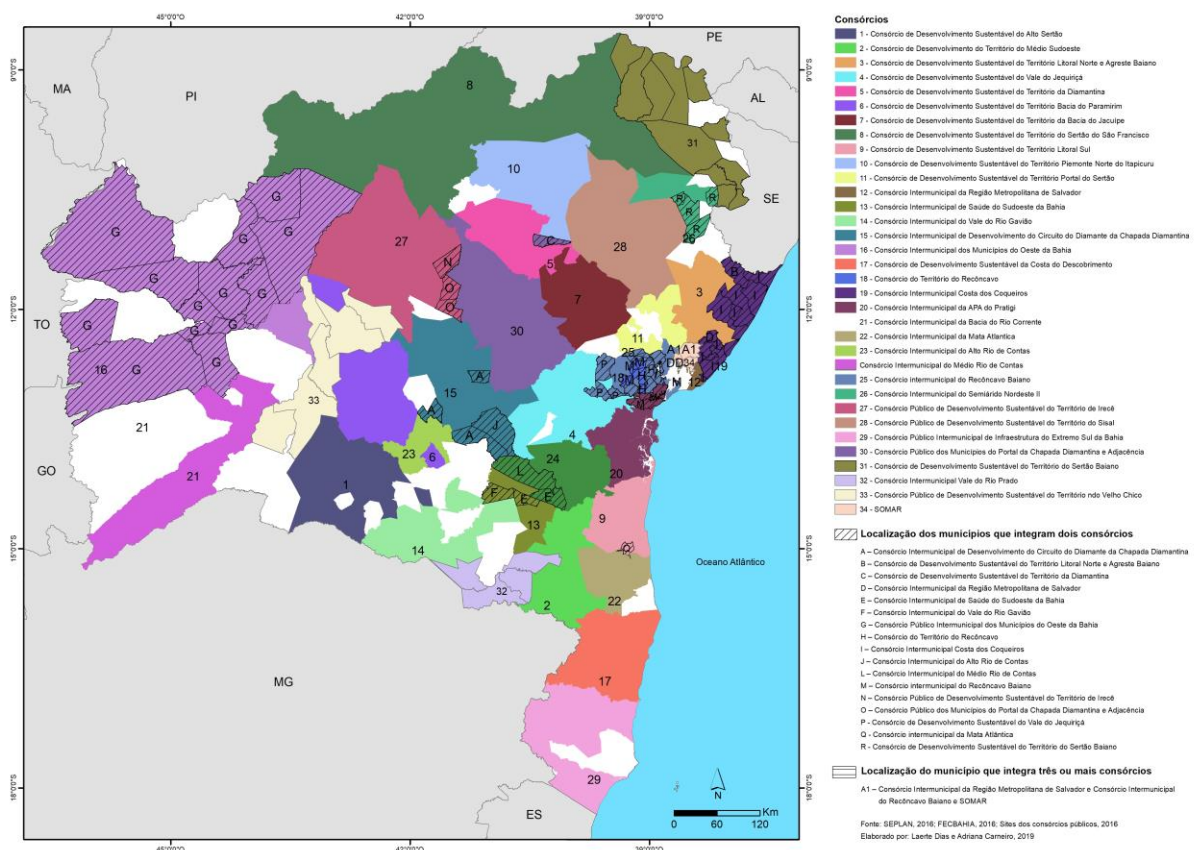


Figura 1: Consórcios públicos multifacetários

Fonte: SEPLAN, 2018.

Um ponto de grande relevância a ser ressaltado, também salientado na Figura 1, é a quantidade de municípios que faz parte de mais de um consórcio público, o que pode ser entendido como positivo para o fortalecimento desses arranjos federados no estado, consistindo em um ganho oriundo das ações já realizadas pelos outros consórcios, já que existe um período de diferença no ano de formação entre eles.

Um dos exemplos é o Consórcio do Território do Recôncavo – CTR, formado, com a orientação do GT SEDUR – SEPLAN, pelos municípios de Sapeaçu, Cruz das Almas,



Conceição do Almeida, São Felipe e Muniz Ferreira, os quais também fazem parte do CIRB – Consórcio Intermunicipal do Recôncavo Baiano, desde 2005. O CTR foi formado pela proximidade geográfica, inicialmente com o intuito de execução de obras de recuperação de estradas vicinais, que integram zonas rurais e áreas distritais dos municípios em questão. Por sua vez, o CIRB já existe há mais de 13 anos, sendo o primeiro consórcio brasileiro, de acordo com a lei de 2005, e tem o intuito de promover o fortalecimento e desenvolvimento dos municípios que integram todo o recôncavo baiano (Silva, 2015).

Como mencionado anteriormente, a parceria entre o governo do estado e os consórcios públicos estava ligada à sua criação e infraestrutura técnica e de equipamentos, via GT. Com a ampliação desses aspectos, desde o ano de 2013, o governo estadual e suas secretarias vêm estabelecendo diversos convênios com essas instituições, uma delas é o Projeto Patrulha Mecanizada, destinado à compra de maquinário para o convívio com o semiárido, no valor de 20 milhões de reais, diluídos entre doze consórcios baianos.

Outra parceria importante é com a Secretaria de Meio Ambiente – SEMA, que vem realizando a Gestão Ambiental Compartilhada (GAC) dos municípios via consórcios. Parte desses recursos será financiada pelo Programa de Desenvolvimento Ambiental (PDA), através de empréstimo com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

A relação entre consórcios públicos baianos e a União tem se estabelecido através de programas pontuais, ou seja, quando o governo federal lança algum tipo de programa, as instituições submetem um projeto, a fim de conseguir o recurso. Segundo o SRI, entre os anos de 2013 e 2015, a Bahia foi o estado que mais captou recursos federais via consórcios públicos.

Nesse período, com o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Seca, houve a transferência de cerca de 110 milhões de reais de recursos para três entidades: o Consórcio Público de Desenvolvimento Sustentável do Território do Sisal - CONSISAL – R\$ 30 milhões; o Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Território da Bacia do Jacuípe - CDS BACIA DO JACUÍPE – R\$ 34 milhões; e o Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Território Portal do Sertão - CDSTPS – R\$49 milhões, todos revestidos em ações destinadas à população rural do semiárido (Carvalho, Xavier & Pinto, 2016). Esse projeto tem por objetivo a construção de Tecnologias Sociais de acesso à água e ações para agricultura familiar. Tecnologias Sociais é o termo dado ao conjunto de técnicas e metodologias transformadoras, desenvolvidas e/ou aplicadas na interação com a população e apropriadas por ela, que representam soluções para inclusão social e melhoria das condições de vida.

No ano de 2014, mais de 80 milhões de reais foram destinados, do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Seca e do Ministério do Desenvolvimento Agrário, a nove consórcios intermunicipais baianos, para construção de centros de negócios da agricultura familiar, estruturação de feiras livres, construção de tecnologias sociais, aquisição de equipamentos e veículo para comercialização de produtos da agricultura familiar, dentre outros.

Além do apoio e da indução do governo estadual e/ou federal na criação e manutenção de consórcios, a pesquisa realizada por Abrucio & Sano (2013) aponta outros fatores que influenciaram esse processo do consorciamento municipal nos estados da federação brasileira, a saber: (1) A existência de uma identidade regional prévia que abarque um conjunto de municípios, tornando-se um catalisador político e social que favorece a atuação conjugada, como a regionalização pelos TIs na Bahia; (2) A lógica das políticas públicas pode impulsionar formas de consorciamento, especialmente quando as regras do sistema e/ou seus mecanismos de indução financeira apontam nesse sentido e; (3) Pactos políticos, *ad hoc*, entre prefeitos e governadores podem favorecer o associativismo intermunicipal quando estão em jogo questões que favoreçam, pelo menos conjunturalmente, a ambos, como vem acontecendo na área de saúde na Bahia.



Com base no contexto descrito e com a atuação positiva de muitos consórcios públicos no estado, o governo baiano, desde 2015, começou a fomentar a criação dos Consórcios Interfederativos de Saúde, fazendo com que a gestão dessa área seja regionalizada através da construção de policlínicas regionais de serviços de média complexidade.

A regionalização para instituição dos Consórcios Interfederativos de Saúde é uma categoria diferente da dos TIs. De acordo com o Plano Diretor de Regionalização baiano, essa regionalização específica para área de saúde é uma estratégia organizativa respaldada nas diretrizes constitucionais do Sistema Único de Saúde - SUS, que se traduz pela necessidade de formar redes de atenção à saúde nos diversos espaços geográficos da federação (Lima & Viana, 2011). Na Bahia, existem vinte e oito regiões de saúde, que se aglutinam em nove macrorregiões.

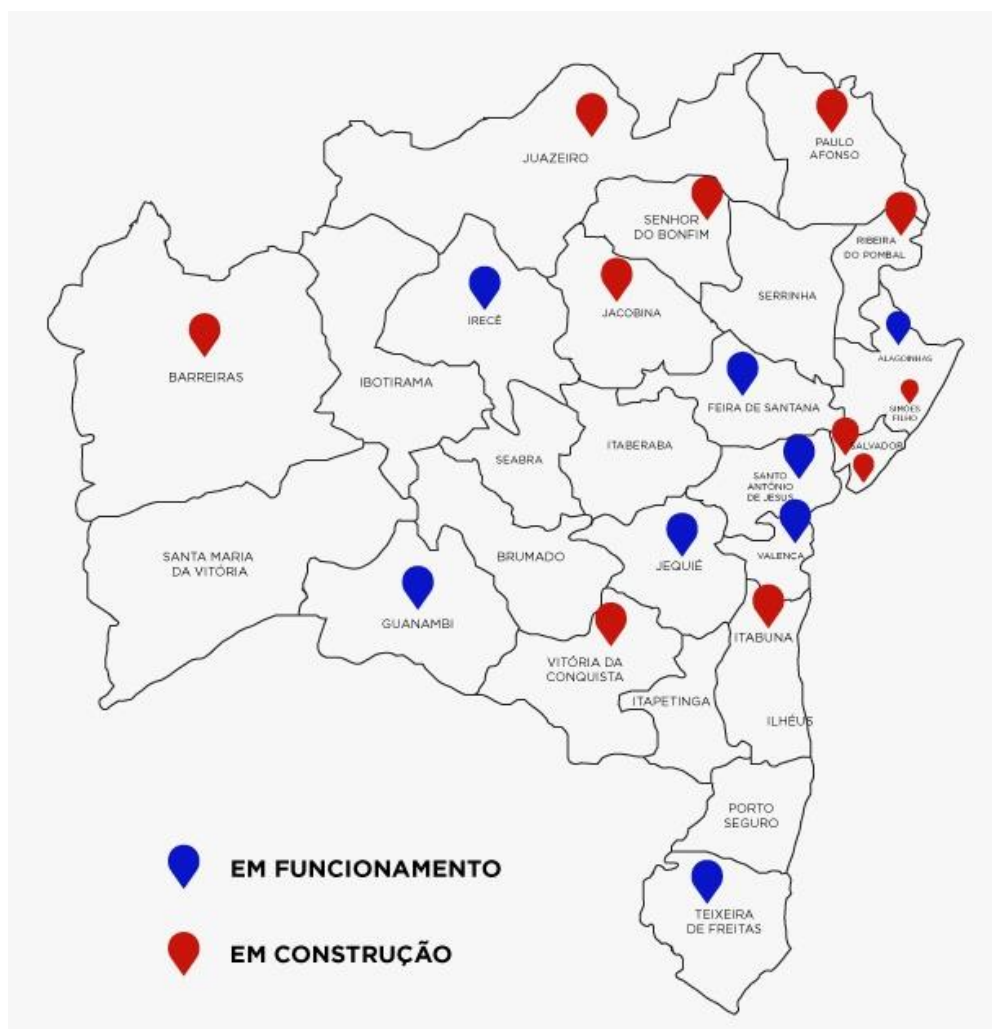


Figura 2: Consórcios Interfederativos de Saúde

Fonte: SESAB, 2018.

De acordo com informações da Secretaria da Saúde do Estado da Bahia (SESAB, 2018), essas policlínicas são construídas com custeio integral pelo governo do estado ou com as obras custeadas em parceria com os municípios consorciados. Atualmente, dezessete consórcios públicos interfederativos de saúde já estão formados no território baiano, sendo que já foram construídas oito policlínicas regionais, conforme mostra a Figura 2. A manutenção será compartilhada entre o estado da Bahia, que financiará 40% dos custos, e os municípios consorciados, que vão cobrir os 60% restantes, proporcionalmente à sua



população. Nesse sentido, a gestão e o rateio dos custos é um consenso dos municípios consorciados.

Apreende-se, ainda, com a análise da Figura 2, que a distribuição das policlínicas de saúde é territorialmente diluída em todo estado. Isso se deve ao fato da regionalização específica e da forte presença do governo estadual na formação dos consórcios. Cabe destacar que, nesse caso, os municípios perdem certa autonomia na decisão de fazer parte do consórcio ou não, ou seja, esse consorciamento intermunicipal deixa de ser uma ação espontânea entre os entes.

Carvalho, Xavier & Pinto (2016) apontam que a decisão do governo estadual em fomentar a criação de consórcios na área da saúde é fruto do modelo operacional dos consórcios multifinalitários, como afirmado anteriormente, e que essa opção institucionalizou a cooperação federativa vertical na Bahia, com a publicação da Lei nº 13.3746, de 22 de setembro de 2015, que disciplina a participação do Estado da Bahia nos consórcios interfederativos de saúde, nos termos da Lei Federal de 2005, destacando que esse instrumento institucional de cooperação federativa já consta no Plano Plurianual (PPA) e na Lei Orçamentária Anual (LOA) do estado.

Ainda, com a intenção de fortalecer mais os consórcios no estado da Bahia, foi criada, pelas próprias entidades, a Federação dos Consórcios Públicos da Bahia (FECBAHIA), tendo como proposta nivelar o conhecimento entre todos os consórcios do estado e conseguir novos recursos para os membros.

Dos 51 consórcios públicos cadastrados nas secretarias do governo do estado da Bahia, 23 são federados, constituindo a FECBAHIA. Destacando que todos os entes federados são consórcios multifacetários, nenhum consórcio de saúde buscou se federar até o ano de 2018. A federação tem a mesma constituição administrativa dos consórcios, com um presidente (prefeito também presidente de um consórcio federado) e um secretário executivo para exercer as funções burocráticas de articulação e nivelamento dos consórcios federados.

A pesquisa de Doin et al. (2018), que buscou identificar quais características são predominantes para a formação de consórcios públicos na Bahia, concluiu que a receita tributária (base tributária), o porte dos municípios (sua população) e a inserção dos municípios em aglomerações urbanas são fatores decisivos para essas formações. Uma das hipóteses aventadas no estudo ‘quanto menor a base tributária, maior a motivação/interesse da comunidade para a formação de acordos interlocais’ foi confirmada nos municípios baianos, “ou seja, existe relação entre a escassez de recursos fiscais e a cooperação nos municípios baianos” (Doin et al., 2018, p. 12)

Diante do exposto, cabe destacar que os consórcios públicos na Bahia não estão ligados apenas ao auxílio do governo estadual/federal e suas respectivas secretarias, mas muitos deles procedem do empreendedorismo dos gestores municipais, dos técnicos das entidades e de alguns deputados que se envolvem nessas articulações. Rios & Silva (2014) destacam que, nos últimos anos, houve um maior interesse das prefeituras em desenvolver ações coletivas, com a intenção de solucionar problemas comuns a baixo custo operacional, “a municipalidade enxergou os consórcios, como uma importante ferramenta na resolução dos problemas, ligados ao território” (p. 6).

Observa-se que as políticas incentivadoras, sejam do governo federal e/ou do estadual, proporcionam a implantação dessas instituições e, em consequência, ampliam o quadro da descentralização administrativa, política e financeira da escala municipal. Contudo, há de se considerar que alguns consórcios públicos no estado servem apenas para administrar programas e projetos das outras instâncias federadas, sendo que, quando esses programas terminam, estas perdem suas articulações e ficam à mercê de outra ação verticalizada, o que pode ser descrito como uma descentralização tutelar de apenas determinadas ações específicas, além de considerar a baixa arrecadação financeira dos municípios que não podem



repassar recursos para manter o consórcio e a pouca infraestrutura técnica dos membros consorciados.

Outro ponto a se considerar no estado é a relação consórcio público-Colegiado Territorial, especialmente, nos consórcios de caráter multifacetário. Essa relação vem demonstrando que os CODETERs vêm perdendo forças de representatividade, ao menos nos consórcios que são compostos pelos municípios de um mesmo TI. Ou seja, instâncias com o caráter mais participativo vêm atuando pouco no estado, ocasionando um possível processo de despolitização das ações públicas. Assim, percebe-se que existem processos de jogos de interesses e de articulações que são a base das ações, em qualquer escala do federalismo brasileiro.

Como destaca Dieguez (2011), é necessário considerar essa relação federativa e a forma que a descentralização é utilizada para nutrir essas entidades. Logo, não basta apenas existir a parceria entre os entes para que os consórcios públicos tenham êxito, mas, além disso, há de se analisar os condicionantes territoriais estratégicos que influenciam o papel desempenhado por um consórcio, ou seja, o conteúdo do seu território e como ele desempenha um peso importante na cooperação territorial. Visto que essa institucionalização molda as decisões políticas para a constituição e ampliação dos consórcios públicos, especialmente, no estado da Bahia, como pontuado ao longo do texto.

Considerações finais

A análise dos consórcios públicos, no estado baiano, pode ser apontada como política de governo, tanto em uma cooperação horizontal (município–município), como em uma cooperação vertical (estado–município). No entanto, com ações exclusivas para os consórcios, o governo estadual induz o consorciamento intermunicipal e essa ação de cooperação, em qualquer escala, deixa de ser espontânea, voluntária, como estabelecida em sua legislação.

Desse modo, há uma intencionalidade do governo do estado na criação dos consórcios públicos, mesmo que, para isso, não exista uma diretriz expressivamente clara à sobrevivência destes além de ações pontuais. Ao mesmo tempo em que os consórcios são vistos como um meio de sobrevivência para os municípios, especialmente os de pequeno porte, que se tornam vulneráveis às disputas por recursos governamentais.

De forma abrangente, é evidente que a lei federal de 2005 foi uma inovação institucional do federalismo cooperativo brasileiro, contudo, ela ainda precisa se fortalecer nas suas inter-relações, já que a participação das ações entre os entes federados, proporcionado pelos consórcios públicos, requer um aperfeiçoamento na forma de interação, especialmente na sua gestão, além de um esforço em buscar a equidade entre todos os envolvidos.

Logo, os consórcios podem ser vistos como uma forma de superar a precariedade dos mecanismos de coordenação de políticas públicas. Entretanto, eles não são capazes de resolver as subversões ainda pendentes no desenho institucional da federação brasileira. Percebe-se, então, que a experiência de cooperação interfederativa é processual, o que indica que a construção dos consórcios públicos, seja em qualquer viés, requer um aprendizado político-institucional que ocorre ao longo do processo, visto que, na conjuntura brasileira, a apreciação dos consórcios públicos é bastante heterogênea, tanto por área de atuação, como por região do país.

Referências

Abrucio, F. L., Sano, H. (2013). *Associativismo Intergovernamental: experiências brasileiras*. Brasília: Fundação Instituto para o Fortalecimento das Capacidades Institucionais (IFCI);



- Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID). Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Brasília - DF: Editora IABS. Bahia. (2014). *Decreto 12.354, de 25 de agosto de 2014*. Institui o Programa Territórios de Identidade e dá outras providências.
- Bahia. (2018). *Consórcio de Desenvolvimento Sustentável Território Portal do Sertão* (CDSTPS). Disponível em: www.portaldosertao.ba.gov.br/site/noticias.php?id=105. Acesso em: 25 de novembro de 2018.
- Brasil. (1891). *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. Decretada e promulgada pelo Congresso Nacional Constituinte, em 24/02/1891.
- Brasil. (2005). Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. In: *Diário Oficial da União, Brasília*, p.0001, 7 de abril de 2005. Disponível em: www6.senado.gov.br/sicon/PreparaPesquisaLegislacao.action. Acesso em: 04 de setembro de 2018.
- Carvalho, S. L. de, Xaxier, T. dos S., Pinto, F. L. B. (2016). Trajetória dos consórcios públicos baianos: oportunidades e desafios para uma política de desenvolvimento territorial. In: *Anais do IX Congresso CONSAD de Gestão Pública*, Brasília, DF, pp. 1–27.
- Doin, T. A. F., Lopes, L. M. S., Afonso, A. S., Rigo, A. S. (2018). *Consórcios Intermunicipais para o Desenvolvimento: Determinantes da Cooperação entre os Municípios Baianos*. Administração Pública e Gestão Social. Porto Alegre.
- Dieguez, R. C. (2011). Autonomia, accountability e coesão interna: uma proposta de metodologia para análise política e institucional de consórcios intermunicipais. In: *Anais do II Fórum Brasileiro de Pós-Graduação em Ciência Política*, São Carlos, SP, Brasil.
- Flores, C. D. (2014). *Territórios de identidade na Bahia: saúde, educação, cultura e meio ambiente frente à política territorial*. (Dissertação de Mestrado). Instituto de Geociências, Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA, Brasil.
- Fonseca, A. A. M. (2005). *Instituição e desenvolvimento territorial*. O desempenho municipal após a descentralização. Feira de Santana: Universidade Estadual de Feira de Santana.
- IBGE. (2010). Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Produto Interno Bruto - PIB dos Municípios*. Disponível em: www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=46. Acesso em: 22 de novembro de 2014.
- Lima, L. D., Viana, A.L.A. (2011). Descentralização, regionalização e instâncias intergovernamentais no Sistema Único de Saúde. In: Lima, L. D.; Viana, A.L.A. (Orgs.), *Regionalização e relações federativas na política de saúde do Brasil*. (pp. 39-63). Rio de Janeiro: Contra-capas.
- Lima, A. P. G. (2000, out./dez.). Os consórcios intermunicipais de saúde e o sistema único de saúde. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 16(4), 985-996.
- Rios, R. B., Silva, J. A. (2014). Consórcios Públicos Intermunicipais: organização e espacialização das experiências institucionais no estado da Bahia. In: *Resumos do XI Seminário de Iniciação Científica, Tecnológica e Inovação*. (v.1. pp.75-75). IFBA, Salvador, Bahia, Brasil.
- SEPLAN. (2014). *Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia*. Disponível em: www.seplan.ba.gov.br. Acesso em: 22 de janeiro de 2015.
- SEPLAN. (2018). *Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia*. Disponível em: www.seplan.ba.gov.br. Acesso em: 03 de dezembro de 2018.
- SESAB. (2018). *Secretaria da Saúde da Bahia*. Disponível em: www.saude.ba.gov.br/. Acesso em: 03 de dezembro de 2018.
- Silva, A. C. da. (2015). *Condicionantes e estratégias da gestão territorial no Consórcio de Desenvolvimento Sustentável Território Portal do Sertão*. (Dissertação de Mestrado). Instituto de Geociências, Universidade Federal da Bahia, Salvador, BA, Brasil.