



RECALCULANDO A ROTA NA (DES)FRAGMENTAÇÃO GLOBAL PRODUTIVA

26 a 29 de novembro de 2025

Os Consórcios Públicos Intermunicipais no arranjo das políticas de desenvolvimento territorial na Bahia

Intermunicipal Public Consortia in the Arrangement of Territorial Development Policies in Bahia

André Silva de Jesus

Mestrando em Estudos Territoriais (PROET/UNEB)

Universidade do Estado da Bahia, Campus I

amtanquinho@gmail.com

Agripino Souza Coelho Neto

Doutor em Geografia (UFF)

Professor permanente do PROET/UNEB

Universidade do Estado da Bahia, Campus I

agscoelhoneto@uneb.br

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho resulta de parte das reflexões realizadas no desenvolvimento (em curso) da pesquisa de mestrado, cujo desafio mais amplo se circunscreve em esmiuçar, tomando como fundamento a tríade conceitual composta pelos conceitos de cooperação federativa, políticas de escala e ordenamento territorial, em esforço de interpretação da atuação dos Consórcios Públicos Intermunicipais (CPI's) nas estratégias de composição do arranjo das políticas territoriais no estado da Bahia.

Para tanto, nesta discussão, como reflexo do trabalho principal, direcionamos as ponderações para, ainda que em síntese, abordar a trajetória das políticas territoriais na Bahia, que a partir do ano de 2007, passa a reorganizar os fundamentos do planejamento que orienta a intervenção e os investimentos estatais, lastreado em elementos de uma nova lógica de divisão do território baiano, originando os Territórios de Identidade como unidades de divisão regional, a partir da combinação de elementos econômicos e da identidade, ou seja, do pertencimento e da participação social, como instrumentos indutores do desenvolvimento regional e a proposição de uma governança territorial baseada na mediação dos interesses conflitantes dos diferentes agentes em nível regional (dos Territórios de Identidade), por meio dos Colegiados Territoriais, erigidos como instâncias de debates com a composição da sociedade civil, do poder público e do setor privado.

Por outro lado, articula-se ao debate as considerações gerais sobre os Consórcios Públicos, aportando aspectos introdutórios, para explicar as características desses agentes espaciais, expondo elementos teóricos capazes de fundamentar a análise empírica de sua atuação, refletindo, ainda, acerca da função desempenhada pelos Consórcios Intermunicipais, que têm exercido certo protagonismo nas parcerias governamentais, no processo de articulação e operacionalização de novos arranjos para implementação das políticas territoriais no estado da Bahia.

Com vistas a completar a breve reflexão nos limites deste trabalho, caminhamos para discutir como os CPI's passam a integrar as estratégias dos arranjos cooperativos das políticas territoriais, que têm assumido nova roupagem metodológica, sobretudo ao observamos, tomando como ponto de partida a empiria, que com o aprimoramento do modelo de planejamento institucional, o governo estadual passou a estimular a constituição de



RECALCULANDO A ROTA NA (DES)FRAGMENTAÇÃO GLOBAL PRODUTIVA

26 a 29 de novembro de 2025

Consórcios Intermunicipais, como parte da estratégia de ampliação da descentralização e reconfiguração das escalas de regionalização dos serviços públicos.

Como resultados, apresentamos alguns indícios e considerações sobre a atuação dos Consórcios na implementação de políticas territoriais, a exemplo da execução projetos de infraestrutura hídrica e rodoviária, celebração de convênios de cooperação na área ambiental, etc., revelando a ascensão da lógica consorciativa no arranjo das políticas territoriais.

2 METODOLOGIA

O caminho metodológico percorrido para produção do presente trabalho, respeitou alguns procedimentos necessários para garantia da confiabilidade das informações e dados expostos. Dito isso, o desencadeamento teórico-metodológico da pesquisa se fundamentou em três vertentes, a saber: *i*) delimitação do escopo temático, conectando como as discussões do trabalho de pesquisa em nível de mestrado (em curso); *ii*) delimitação dos critérios de busca dos materiais bibliográficos de referência, destinados à fundamentação e discussão de caráter teórico; e, *iii*) definição, classificação e levantamento de dados secundários.

Para tanto, a seleção dos materiais destinados a nortear o debate teórico obedeceu aos seguintes critérios: *i*) publicações científicas e técnicas que tratassem sobre os consórcios públicos e as políticas territoriais; e, *ii*) textos de análise crítica sobre as políticas territoriais na Bahia. Por outro lado, o levantamento de dados quantitativos e informações qualitativas foi orientado pelos mesmos princípios da seleção dos textos para discussão teórica, de modo que optamos pela exploração de múltiplas bases de dados secundários disponíveis. A partir dos dados e informações sistematizados, para condução do trabalho, escolhemos como método de referência a análise qualitativa, para exame dos dados e informações coletadas.

2 BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE AS POLÍTICAS TERRITORIAIS NA BAHIA

As políticas territoriais na Bahia resultam de um engenhoso processo de reordenamento da metodologia aplicada ao planejamento governamental, que a partir do ano de 2007 passou a arregimentar um conjunto mecanismos de participação social na formulação das políticas públicas, acionando os conceitos de identidade e territorialidade como conceitos de referência nos processos de mobilização e envolvimento dos diferentes agentes espaciais, em especial dos movimentos sociais.

Flores (2014) argumenta que o primeiro documento de planejamento do governo baiano que fez referência ao conceito de políticas territoriais e dos Territórios de Identidade foi o Plano Plurianual (PPA), elaborado para o quadriênio 2008-2011. Na apresentação do PPA (2008-2011),

[...] o conceito de Território de Identidade [foi] utilizado pela Coordenação dos Territórios e Movimento da Agricultura Familiar e MDA¹, onde o sentimento de pertença da população, associado a características socioeconômicas, políticas, culturais e geo-ambientais de cada espaço, constituiu um elemento essencial para a definição e delimitação dos 26² territórios baianos [...] (Bahia, 2007, p. 53-55).

A menção ao MDA tinha razão de ser, posto que, foi a partir de 2003, no primeiro

¹ Atual Ministério do Desenvolvimento Agrário e Agricultura Familiar.

² Atualmente o estado da Bahia conta com 27 Territórios de Identidade, que corresponde ao agrupamento de municípios segundo critérios socioespaciais delimitados pelo governo para o planejamento de políticas públicas.



RECALCULANDO A ROTA NA (DES)FRAGMENTAÇÃO GLOBAL PRODUTIVA

26 a 29 de novembro de 2025

governo Lula, marcado pela estruturação de órgãos direcionados à articulação de políticas de redução das desigualdades sociais e disparidades inter e intrarregionais, bem como para o diálogo com movimentos sociais, como é o caso do próprio MDA, que foram construídas metodologias de divisão espacial diferenciadas das utilizadas tradicionalmente, embora tomassem como critérios de fundamentação alguns elementos das regionalizações formuladas pelo IBGE, para racionalização das políticas públicas que apresentavam forte conteúdo geográfico.

Os exemplos mais emblemáticos dessas políticas que tinham entre seus fundamentos a concepção espacial em suas formulações, foram os programas Territórios de Cidadania e Territórios Rurais que, em que pese o equívoco de construção de territorialidades a partir de decretos governamentais, como regionalizações modeladas – e transitórias – destinadas a reorganizar parte dos investimentos públicos, consubstanciados em projetos de combate à pobreza rural, desenvolvimento da agricultura familiar, reforma agrária, etc., a partir das tessituras políticas que combinavam novos recortes escalares de planejamento e dos conteúdos espaciais específicos das microrregionalizações, que passavam a receber tratamento correspondente às características peculiares e não a partir das homogeneidades macrorregionais.

As políticas territoriais, portanto, são apresentadas como um conjunto de ações públicas, sistematizadas no planejamento governamental por meio de mecanismos participativos, capaz de produzir “[...] uma estratégia de desenvolvimento que inclua a dimensão territorial, na qual a ação multi-setorial precise acontecer de forma coordenada” (Bahia, 2007, p. 55).

Para tanto, o pensar sobre as políticas territoriais reconhecem nas ações públicas a intencionalidade orientada por diferentes espectros ideológicos, haja visto a multiplicidade de agentes envolvidos, e mais que isso, a persistência de conteúdos espaciais como elementos motivadores que justificam o reordenamento nas metodologias de planejamento da maioria das políticas governamentais, especialmente aquelas que apresentam intencionalidades estritamente espaciais.

A consolidação das políticas territoriais, ou seja, do planejamento e implementação de ações públicas, que tomam como referência as especificidades dos Territórios de Identidade como recortes de atuação governamental, é acompanhada da construção de toda uma infraestrutura política de sustentação, a exemplo da Coordenação Estadual dos Territórios (CET), da Coordenação Executiva de Planejamento Territorial e Articulação para Consórcios Públicos (CEPT), dos 27 Colegiados Territoriais, do Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial (CEDETER), além dos Consórcios Intermunicipais, erigidas como instâncias de formulação, execução e acompanhamento das políticas territoriais.

3 A GÊNESE DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS

Os debates que circundam as experiências de consorciamento público não é assunto recente no Brasil. Desde 1891, na Constituição Paulista, que havia a possibilidade legal de municípios realizarem ações de forma conjunta, como forma de tratamento e construção de soluções de problemas de interesse regional. Em que pese o tratamento na Constituição paulista do século XIX, só na segunda metade do século XX, mais precisamente a partir da década de 1960, que começam a surgir as primeiras experiências reais de Consórcios Públicos Intermunicipais no ABC Paulista, a exemplo do Consórcio de promoção social da região de Bauru, criado em 1960, e do Consórcio de Desenvolvimento do Vale do Paraíba (1970),



RECALCULANDO A ROTA NA (DES)FRAGMENTAÇÃO GLOBAL PRODUTIVA

26 a 29 de novembro de 2025

pensados como estratégia para implementação de políticas públicas de governança regional (Cruz, 2001; Rios, 2015).

Tais experiências, no entanto, restringiam-se ao estado de São Paulo, que detinha maior densidade, e iniciativas pontuais nos estados do Rio Grande do Sul e Espírito Santo, considerando a inexistência de normas jurídicas regulamentadoras de ações públicas em perspectiva horizontal, haja visto que as relações governamentais eram baseadas na lógica verticalizadas, ou seja, União relacionando com os estados e municípios mutuamente.

Somente em 1998, dez anos após a redemocratização, o tema consorciamento público ganha espaço na agenda legislativa, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 19/98, prevendo a possibilidade de Consórcios Públicos entre entes federados, no entanto, a regulamentação de que trata a EC nº 19, só ocorre efetivamente em 2005, com a aprovação da Lei Federal nº 11.107, que estabelece o regramento geral para a pactuação consorciativa.

Cruz (2001), propõe considerar os Consórcios Públicos, sobretudo os de iniciativa intermunicipais, como alternativas de integração regional, capazes de colaborar com “[...] o planejamento local e regional, auxiliando na organização de planos, avaliações e controles; a superação de problemas locais; possibilitando ganhos de escala [...]” (Cruz, 2001, p. 17). Portanto, podemos considerar que os Consórcios derivam da reformulação das preocupações atinentes aos desafios regionais, embora, a formação consorciativa preveja a participação apenas de entes públicos, negligenciando a participação efetiva de outros setores da sociedade de forma direta.

Cunha (2004), aborda as iniciativas de consorciamento público no contexto do processo de descentralização pós redemocratização, refletindo sobre o peso das responsabilidades atribuídas aos municípios, que na Constituição de 1988 ganham *status* de entes federados, partilhando responsabilidades político-administrativas com a União e os estados, em que pese os desequilíbrios fiscais e financeiros na arrecadação e distribuição dos impostos para a União e estados, restando aos municípios o crescimento das responsabilidades e a míngua de recursos para fazer frente à ampliação das atribuições nas diversas áreas.

De modo geral, os Consórcios ganharam espaço nos processos na gestão pública, servindo como instrumentos cooperativos, na execução de políticas públicas de caráter territorial, na medida em que constituem uma espécie de pacto com forte conteúdo territorial, articulando questões de ordem local-regional.

4 OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS NO ARRANJO DAS POLÍTICAS TERRITORIAIS NA BAHIA

A política de consorciamento público é um fenômeno relativamente recente na Bahia. O movimento que origina os primeiros consórcios públicos ganha força a partir do ano de 2010, com a criação de consórcios multifinalitários e de saúde, este último, conduzido com a finalidade de expandir os centros de atendimento da rede de atenção primária do sistema público de saúde, garantindo a regionalização e espacializando para recortes espaciais, que até então dispunham de pouca ou nenhuma infraestrutura de equipamentos públicos com atendimento especializado.

Desde 2007, a Secretaria Estadual de Planejamento (SEPLAN), atua como instância responsável por pensar e operacionalizar as políticas territoriais, realizando entre outras ações, a contratação dos Agentes de Desenvolvimento Territoriais (ADT), mobilizando os Colegiados Territoriais, dos 27 Territórios de Identidade, coordenação das iniciativas para participação popular na elaboração do PPA, etc. Da mesma forma, a Seplan tem sido a instância



RECALCULANDO A ROTA NA (DES)FRAGMENTAÇÃO GLOBAL PRODUTIVA

26 a 29 de novembro de 2025

governamental em escala estadual, responsável por fomenar a constituição e articulação institucional dos Consórcios Públicos com o governo da Bahia.

Nesse sentido, os Consórcios Públicos, sobretudo os classificados como multifinalitários, integram as estratégias de desenvolvimento do estado, na medida em que participam da execução das políticas territoriais diversas, pois abarcam múltiplas possibilidades de ação estatal, articulando diferentes programas e políticas contidas nas peças de planejamento governamental.

Não por acaso, Dias (2016) esclarece que a constituição da maioria dos Consórcios Públicos Intermunicipais na Bahia foi fortemente influenciada pela escala dos Territórios de Identidade e levando em consideração a mobilização dos Colegiados Territoriais, dos quais, os próprios municípios já integravam, representados por prefeitos ou agentes municipais designados para acompanhamento das discussões territoriais.

Os dados disponíveis no portal da Federação dos Consórcios Públicos da Bahia (FEC Bahia, 2024), revelam a dimensão do consorciamento intermunicipal multifinalitário na Bahia, indicando a existência de 29 (vinte e nove) Consórcios Públicos Intermunicipais multifinalitários, além de 23 (vinte e três) Consórcios Interfederativos de Saúde, integrando quase a totalidade dos municípios do estado, considerando que em 2023, dos 417 municípios baianos, apenas 3 não integravam nenhum Consórcio Público, ou seja, 99,3% dos municípios encontrava-se consorciado a um ou mais Consórcios.

Tais dados indicam a ascensão dos Consórcios Públicos, como efeito da consolidação das políticas territoriais, uma vez que a maioria absoluta dos consórcios públicos, em seu processo de constituição, teve sua formação impactada pelas diretrizes das políticas territoriais (concebida no âmbito da instituição dos Territórios de Identidade), pondo em evidência a forte influência exercida pelo governo da Bahia nos processos de articulação em escala microrregional dos municípios, para constituição desses consórcios (Dias, 2016).

Ademais, é possível verificar no conjunto de políticas territoriais implementadas pelo governo da Bahia e governo federal, a atuação dos Consórcios Intermunicipais como elo de articulação regional, executando ações nas áreas de infraestrutura viária, infraestrutura hídrica, meio ambiente, regularização fundiária, gestão regional de resíduos sólidos, etc.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Embora não seja um tema novo, as experiências de consorciamento público intermunicipal no Brasil são recentes e respondem aos reclames da complexidade territorial e da organização da federação brasileira pós-redemocratização, cujo modelo atual tem menos de de quarenta anos de existência, embora parte dos problemas que lhes são inerentes resultem do acúmulo de espaço-tempo pretéritos.

Em que pese a importância dos Consórcios Públicos como soluções no processo de integração territorial, particularmente ao consideramos os desafios intrínsecos aos pequenos municípios, há um conjunto de questões que merecem reflexão, tanto para melhor compreensão do objeto em si, quanto dos efeitos de suas ações.

De modo geral, os Consórcios Públicos apresentam uma série de limitações para atuação, sobretudo em um contexto federativo de competitividade e de fragmentação. Entre essas limitações, podemos mencionar a subordinação e dependência da pactuação financeira e de programas oriundos de outras escalas governamentais, tornando-os vulneráveis a vontade política dos governos de ocasião.

No caso particular da Bahia, essa questão se torna ainda mais problemática,



RECALCULANDO A ROTA NA (DES)FRAGMENTAÇÃO GLOBAL PRODUTIVA

26 a 29 de novembro de 2025

considerando que a maioria dos Consórcios Intermunicipais surgem como efeito da indução do governo estadual, conquanto existam normas que disciplinem a participação dos Consórcios na governança das políticas territoriais e por consequência, dos próprios Territórios de Identidade enquanto base espacial de promoção das políticas e programas.

Doutro modo, verifica-se uma tendência de fragilização dos Colegiados Territoriais enquanto espaços da diversidade de pensamento e proposições dos caminhos para as políticas que se convencionou em denominar de políticas de desenvolvimento territorial, dado ao fato de que, inexistindo a possibilidade dos Colegiados Territoriais executarem de forma direta as políticas e programas, e sendo os Consórcios organismos constituídos apenas por municípios – tendo como representantes os prefeitos – há profundas limitações para a participação das organizações civis nos processos de planejamento e/ou execução das políticas territoriais.

Ademais, considerando que muitas das políticas já são pactuadas pelos Consórcios em formatos de ações e metodologias de desenvolvimento delimitadas, torna-se ainda mais desafiadora a mobilização de outros setores sociais para integração das políticas territoriais, que tendem a impactar de alguma forma as dinâmicas espaciais.

Isto posto, entendemos que apesar dos Consórcios apresentar potencial para promoção das políticas territoriais na articulação com as escalas do estado e União, a efetividade da governança territorial enquanto prenúncio de iniciativas para construção de arranjos regionais para contraposição as lógicas excludentes e globalizantes, só será possível ao tomar como parâmetro a conjunção com a sociedade civil e a reformulação da concepção do fazer política e do território.

REFERÊNCIAS

BAHIA. Secretaria Estadual do Planejamento. **Apresentação do PPA 2008-2011**. Disponível em: https://www.ba.gov.br/seplan/sites/site-seplan/files/migracao_2024/arquivos/wp-content/uploads/Apresentacao_PPA_2008_2011.pdf. Acesso em: 23 out. 2025.

DIAS, W. J. V. Uma visão panorâmica dos principais resultados nos 10 anos da política de desenvolvimento territorial na Bahia. In CRUZ, D. U (Org.), **O mundo rural na Bahia: democracia, território e ruralidades** (Vol. 1, p. 95-132). Feira de Santana: Z Arte Editora.

FEDERAÇÃO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS DO ESTADO DA BAHIA – FECBAHIA. **Consórcios Multifinalitários - Ficha Técnica**. Disponível em: https://www.fecbahia.org.br/ficha_tecnica_consortorios.html. Acesso em: 09 abr. 2025.

FLORES, C. D. **Territórios de Identidade na Bahia: Saúde, Educação, Cultura e Meio Ambiente frente à Dinâmica Territorial**. Dissertação (Mestrado em Geografia) – IGeo/UFBA, Salvador, 2014. Disponível em: <http://repositorio.ufba.br/ri/handle/ri/19347>. Acesso em: 31 jul. 2025.

FORNAZIER, A; PERAFÁN, M. E. V. Os arranjos das políticas territoriais no estado da Bahia. G&DR – **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, Taubaté, SP, v. 14, n. 5, p. 17-30, set./dez. 2018.

SANTOS, E. M. C; SILVA, O. A; COELHO NETO, A. S. **Gente Ajudando Gente: o tecido associativista do Território do Sisal**. Feira de Santana: UEFS, 2011.