



CONSÓRCIOS PÚBLICOS MUNICIPAIS: ANÁLISE DAS POTENCIALIDADES E DESAFIOS PARA A GESTÃO MUNICIPAL DE RIACHÃO DO JACUIPE.

Abraão Cícero Carneiro

Bacharel em Direito pela Universidade do Estado da Bahia
Pós-graduação em Gestão Pública Municipal
pela Universidade Federal da Bahia.
Advogado
abraaocicero@gmail.com

Rodrigo Luduvica da Silva

Orientador. Graduado em Administração.
Pós Graduação em Gestão Contábil,
Financeira e Controladoria;
Gestão Estratégica e Negócio. Mestrando em Administração.
Professor auxiliar da Universidade do Estado da Bahia.

RESUMO:

Este trabalho destina-se ao estudo dos consórcios públicos enquanto ferramenta para o aprimoramento da gestão pública municipal. Busca-se analisar os pontos positivos e negativos do consorciamento pelos gestores públicos. Para tanto a presente pesquisa realizou uma investigação através de bibliografia especializada na matéria, bem como através de um estudo de caso tendo a cidade de Riachão do Jacuípe como objeto. Foram encontrados cerca de 03 consórcios que dão a dimensão da potencialidade desse instrumento para os gestores públicos municipais. Apontando dificuldades como dependência de um ente maior, problemas técnicos burocráticos e entraves políticos e potencialidades, sobretudo, na realização de serviços públicos dantes inacessíveis ao município estudado.

PALAVRAS – CHAVE

Consórcios Públicos; Gestão Pública Municipal; Gestão Consorciada; Estudo de Caso: Riachão do Jacuípe.

1. INTRODUÇÃO

A presente pesquisa versa sobre a análise dos consórcios públicos enquanto ferramenta de aprimoramento da gestão para os municípios.

Elaborando criticamente um panorama da Gestão Pública e dos consórcios públicos, investigou-se como o Município de Riachão do Jacuípe, cidade de pequeno porte do semiárido baiano, vem utilizando os consórcios públicos como ferramenta de gestão pública. Quais são os



consórcios públicos em que o município em estudo é e foi signatário? Qual a finalidade? Qual (is) área (s) de atuação? Quais e quantos entes participam? Realizando uma análise crítica das potencialidades e dos desafios da utilização dos consórcios públicos.

Assim sendo, parte-se para averiguar de que maneira os consórcios públicos fortalecem a gestão pública municipal. Para tanto, buscou-se mediante revisão bibliográfica, bem como através de um estudo de caso responder ao questionamentos desta pesquisa.

Justifica-se o presente artigo na medida em que ao analisar o alcance dos consórcios públicos os resultados, sejam eles positivos ou negativos, servirão de base para a reflexão da gestão pública municipal.

É sabido também que a gestão pública municipal é a mais próxima da realidade do cidadão, entretanto, a gestão municipal é extremamente crítica e limitada. Desse modo, ao realizar uma pesquisa em âmbito municipal estar-se-á contribuindo tanto em âmbito acadêmico, como para gestores que se propõe para o seu aprimoramento.

Por fim a escolha da cidade de Riachão do Jacuípe se deve a situação crítica que vive os pequenos e médios municípios brasileiros, agravados pelo clima adverso do semiárido baiano e a proximidade deste com o pesquisador.

O texto foi organizado da seguinte maneira: após esta breve introdução o item seguinte aborda a metodologia da pesquisa; O terceiro item traz conceitos introdutórios sobre consórcios públicos; E o 4º, por sua vez, é dedicado a investigação das potencialidades e dos desafios em constituir consórcios públicos na gestão pública municipal tendo como referência o município de Riachão do Jacuípe; Por fim, conclui-se o artigo apontando as conclusões da pesquisa, revisitando os resultados, realizando as devidas reflexões e apontando caminhos.

2. METODOLOGIA

No presente artigo o método de abordagem utilizado consistiu no qualitativo, ou seja, da qual além de dados coletados se fez uma análise crítica com base na literatura existente. O nível de pesquisa se deu na modalidade exploratória, uma vez que se destina conhecer a figura do consórcio público aplicada em uma gestão municipal na perspectiva da análise de potencialidades e desafios, tema pouco explorado e deste modo se buscará entrar em contato com o objeto de estudo.



O presente estudo foi formulado em um Estudo de Caso desenvolvido no âmbito da Administração Pública do Município de Riachão do Jacuípe, pois, segundo Antonio Carlos Gil (2010, p.58), o Estudo de Caso se mostra adequado para os fins almejados pela presente investigação científica.

Foi realizado um corte temporal da análise, a pesquisa analisou os consórcios públicos municipais jacuipenses firmados após a edição da Lei 11.107 de 2005. Para tanto a coleta de dados se deu através de documentos oficiais obtidos através da Câmara Municipal, das secretarias de Administração, de Saúde e de Desenvolvimento Econômico do município de Riachão do Jacuípe, assim como da secretaria de saúde do Estado da Bahia e do Consórcio da Bacia do Jacuípe, em virtude da vinculação destes com os Consórcios Públicos existentes no município. Todos os documentos foram obtidos mediante a Lei de Acesso à Informação. Ademais, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com gestores públicos locais que ocupam ou ocuparam cargos na prefeitura desde 2005, o que compreende três governos (Governo Lauro Falcão 2005-2012; Governo Tânia Matos 2013-2016 e Governo Zé Filho 2017 -2020), grupos políticos diversos dando uma visão ampla das experiências vividas em cada época sobre consórcios públicos.

3. O CONSÓRCIO PÚBLICO

Segundo a doutrina de Maria Sylvia Zanella de Pietro (2010, p.478) entende-se como consórcios públicos:

(...)associações formadas por pessoas jurídicas políticas (União, Estados, Distrito Federal ou Municípios), com personalidade de direito público ou de direito privado, criada mediante autorização legislativa, para a gestão associada de serviços públicos.

Os consórcios públicos se fundamentam sob dois aspectos: o federalismo do Estado e a gestão associada de serviços públicos. Esses dois pontos são extremamente importantes para se compreender a dinâmica deste instituto (CARVALHO FILHO, 2009).

O federalismo é um dos fundamentos dos consórcios públicos, pois uma das características essenciais do Estado Federal é a autonomia política, administrativa e jurídica dos entes que a compõe (BONAVIDES, 2014). Deter autonomia é garantir a auto capacidade de governo, de ditar os próprios rumos dentro de uma ordem jurídica pré-estabelecida e é essa capacidade que traz a



possibilidade dos entes da federação se unirem e (re) pactuarem a todo momento por meio de acordos e negociações políticas (DA CUNHA, 2004).

Por outro lado, a gestão associada diz respeito a realização de ações e estratégias de forma conjunta para atender interesses públicos comuns dos entes da federação. Assim, José dos Santos Carvalho Filho (2009, p. 6) define gestão associada como: “o conjunto de ações e estratégias que envolvem todos os interessados na execução de alguns serviços públicos comuns”.

Atualmente, os consórcios públicos estão disciplinados pela Lei. 11.107 de 2005 criando um novo instituto jurídico e uma nova ferramenta para a gestão pública. A Lei. 11.107 de 2005 inovou ao permitir que todos os entes da federação (União, Estados e Municípios) pudessem firmar contratos de consórcios públicos.

4. CONSÓRCIOS PÚBLICOS COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO PÚBLICA. Estudo de Caso: Município de Riachão do Jacuípe.

4.1 Análise da potencialidade dos Consórcios Públicos enquanto ferramenta de gestão pública.

Para a formalização de um consórcio público se faz necessário um ambiente político favorável ao consorciamento. Dentre esses fatores aponta-se (ABRUCIO E SANO, 2013 apud ABRUCIO, FILIPPIM et al., 2013, p.1547):

- a) 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 (Destacado).
- b) A **constituição de lideranças políticas regionais** que são capazes, mesmo em contextos adversos, de produzir alianças intermunicipais. (Destacado).
- c) Questões que envolvem “**tragédias dos comuns**”, isto é, problemas coletivos que atingem vários municípios de tal modo que a cooperação se torna necessária para que ninguém seja prejudicado (Destacado).
- d) A **lógica das políticas públicas** pode impulsionar formas de consorciamento, especialmente quando suas regras sistêmicas e/ou seus mecanismos de indução financeira apontam nesse sentido, como tem acontecido na área de Resíduos Sólidos, na qual a legislação definiu que o governo federal só repassa recursos a municípios que atuarem sob regime de Consórcio Público (Destacado).
- e) O **apoio e indução do governo estadual e/ou federal** é outro instrumentos que pode incentivar a criação e manutenção de consórcios, reduzindo rivalidades e incertezas que possam existir entre os prefeitos (Destacado).



- f) **Pactos políticos**, *ad hoc*, entre prefeitos e governadores podem favorecer o associativismo intermunicipal, quando estão em jogo questões que favoreçam, pelo menos conjuntamente, a ambos (Destacado).
- g) **A existência de marcos legais** que tornem mais atrativa e estável a cooperação intermunicipal pode incentivar os atores a buscar formas de consorciamento. A promulgação da Lei dos Consórcios Públicos teve, em certa medida, este efeito (Destacado).

Quando Abrucio e Sano (2013) aborda a indução por outros entes da federação como um fator para constituir um consórcio pode soar como uma afronta a autonomia dos entes menores (municípios) e do próprio pacto federativo, uma vez que entende-se que os Consórcios devem respeitar a autonomia dos entes federativos.

De todos os fatores políticos apontados citados por Abrucio e Sano (2013) aponta-se a “tragédias dos comuns” como o ponto crucial para o fomento e desenvolvimento de uma gestão associada, na medida em que solucionar problemas comuns seja a matéria-prima impulsionadora de políticas públicas em escala “territorializada”.

Vaz (2000 apud Frederico Coutinho 2006, p. 12) aponta uma série de outras vantagens no consorciamento como o:

- (...) a) aumento da capacidade de realização com ampliação do atendimento ao cidadão e alcance dos serviços públicos, possibilitados pela maior disponibilidade de recursos;
- b) aumento na eficiência do uso de recursos públicos com o compartilhamento de atribuições e competências na prestação de serviços públicos que possibilitam um menor investimento e custeio por parte dos entes consorciados, do que se fossem prestá-los separadamente;
- c) possibilidade de realizações antes inacessíveis a um único ente, como o desenvolvimento de uma política regional desenvolvimento econômico;
- d) aumento do poder de barganha, diálogo, pressão e negociação dos entes consorciados com outros entes da federados;
- e) aumento da *accountability*, transparência das decisões públicas, por envolverem diversos atores tornando mais visíveis as discussões, o que permitiria maior fiscalização da ação governamental por parte da sociedade.

Em que pese as vantagens na realização do consórcio como instrumento de resolução de problemas públicos comuns, nada garante que os agente públicos assim agirão e muito menos que os consórcios serão eficazes e duradouros.

Abrucio e Sano (2013 apud ABRUCIO, FILIPPIM ET.AL, 2013, p.1548) apontam uma série de dificuldades que impedem o sucesso do consorciamento, são eles:



- 1) Comportamento individualista e autárquico dos municípios;
- 2) Ausência de uma identidade regional, acoplada ao baixo capital social das instituições locais;
- 3) Brigas político-partidárias, entre prefeitos ou destes com o governador;
- 4) Engessamento do direito administrativo e de sua interpretação por parte dos Tribunais de Contas, que criam obstáculos ao associativismo intermunicipal;
- 5) Falta de indução federativa advinda dos outros níveis de governo, especialmente dos governos estaduais;
- 6) Gestão pública frágil, o que dificulta a obtenção de informação e conhecimento sobre a montagem de consórcios;
- 7) Conflitos intergovernamentais em determinadas políticas públicas, como no caso da educação e seu ineficiente “regime de colaboração”;
- 8) O lugar pouco destacado que a questão territorial e, particularmente, a do associativismo, ainda têm na agenda pública brasileira.

Frederico Coutinho (2006) aponta que a Lei 11.107/05 não trata exaustivamente das áreas em que o consórcio público pode atuar, trata-se de um instituto de grande abrangência indo desde a área de saúde, educação e meio ambiente por exemplo.

Em dois estudos sobre os principais tipos de consórcios intermunicipais formalizados no Brasil, um com dados de 2001, elaborado por Frederico Coutinho (2006, p.9) e outro que data de 2013, elaborado em dissertação de mestrado de Darlan Baldiserra (2015), portanto um antes e outro após a Lei 11.107/2005, se percebe a clara preferência pela gestão consorciada na área da saúde.

Frederico Coutinho (2006) esclarece que consórcios na área de saúde são mais comuns, sobretudo, em cidades de pequeno porte haja vista a dificuldade financeira de fornecer esse tipo de serviço. Por outro lado, há uma tendência por parte das cidades maiores formalizarem consórcios para a gestão do meio ambiente em virtude do estágio de degradação ambiental que os grandes centros urbanos se encontram (COUTINHO, 2006).

No atual contexto da gestão pública nacional onde a capacidade de criar políticas públicas e efetivar os objetivos da Constituição se encontram limitados pelo controle fiscal, os consórcios públicos, perante sua flexibilidade de fins, demonstram ser uma importante ferramenta para gerir problemas compartilhados por outros entes da federação.

4.2 Experiência consorcial no município de Riachão do Jacuípe.

4.2.1 Panorama da Gestão Pública de Riachão do Jacuípe



Riachão do Jacuípe é uma cidade encravada no polígono da secas, no semiárido baiano, segundo o IBGE a população em 2017 estaria estimada em 34.784 habitantes.

Segundo o índice FIRJAN de Gestão Pública a situação de Riachão do Jacuípe não é crítica, a cidade recebeu a nota 0,2905, portanto, conceito D no índice FIRJAN. No panorama estadual o município ficou na longínqua 254ª posição no ranking das melhores gestões do estado da Bahia para o ano de 2015.

Segundo dados do IBGE, Riachão do Jacuípe enfrenta sérios problemas sociais como, por exemplo, uma alta taxa de mortalidade cerca de 12,6 óbitos por mil habitantes (2014) ou o saneamento básico que atinge a 64,4% da população. Ainda segundo o IBGE o município apresenta um IDH-M (Índice de Desenvolvimento Humano) de 0,628, considerado baixo.

A administração fiscal é um problema jacuipense, agravado pelo desenho do Estado contemporâneo, mas compartilhado por grande parte dos municípios brasileiros e isto compromete a autonomia garantida pela Constituição, o equilíbrio do pacto federativo e, principalmente, a execução de políticas públicas, pois o Município é o ente mais próximo e conhecedor das carências da população.

4.2.2 Análise da utilização de Consórcios Públicos pela gestão de Riachão do Jacuípe.

Tendo como marco a promulgação da Lei. 11.107/05, ao pesquisar a legislação na Câmara Municipal de Riachão do Jacuípe, verificou-se a ratificação de 3 (três) protocolos de intenções para a constituição de consórcios públicos.

No ano de 2013 foi ratificado 02 consórcios: o primeiro do mês de julho com base na lei municipal nº 783 foi ratificada a participação no Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Território da Bacia do Jacuípe; e em setembro, por meio da Lei nº 786 o CIRUSBAJ –Consórcio Intermunicipal da Rede de Urgências da Bacia do Jacuípe. Em 2015, a lei nº 857 aprovou o protocolo do Consórcio Regional da Saúde da Região de Feira de Santana.

O Consórcio da Bacia do Jacuípe é formado por 16 municípios do Território da Bacia do Jacuípe. Segundo o site oficial do consórcio, o Consórcio da Bacia do Jacuípe tem por objetivo:

a realização de serviços públicos nas áreas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem e manejo de águas pluviais, gestão de resíduos sólidos, gestão



ambiental compartilhada, habitação de interesse social, manutenção de estradas vicinais, implantação de abatedouros e frigoríficos regionais, capacitação de gestores municipais, educação profissional, saúde, projetos de apoio à agricultura familiar, a segurança alimentar e nutricional, entre outras.

O CIRUSBAJ – Consórcio Intermunicipal da Rede de Urgências da Bacia do Jacuípe, a seu turno, segundo seu Estatuto Social é um consórcio formado por 07 (sete) municípios que tem por finalidade: “executar a gestão associada de regulação e estrutura regional (Base) do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU)” (Cláusula 45ª do Estatuto Social do CIRSBAJ), visando diluir o alto custo da manutenção do SAMU com os municípios vizinhos.

O Consórcio Regional da Saúde da Região de Feira de Santana é formado por 17 municípios e o estado da Bahia. Este consórcio tem por objetivo segundo a cláusula segunda do seu Estatuto Social:

(...) a cooperação técnica e financeira na área de saúde entre os entes federados, visando a promoção de ações de saúde pública assistenciais, prestação de serviços especializados de média e alta complexidade, em especial: Serviços de Urgência e de Emergência hospitalares e extra-hospitalares; Ambulatoriais especializados, Policlínicas, Centro de Especialidades Odontológicas –CEOs; Assistência Farmacêutica, entre outros serviços relacionados a saúde (...)

Perante o cenário encontrado, algumas observações são importantes, primeiramente a preponderância da gestão associada na área da saúde, reforçando a tese esposada por Fernando Coutinho (2006) que aponta a tendência deste tipo de consórcio pelos municípios de menor porte.

Outro aspecto relevante se dá no hiato, desde a vigência da Lei dos Consórcios Públicos em 2005 até o ano de 2013, para a ratificação do primeiro protocolo de intenções na Câmara Municipal de Riachão do Jacuípe. Foram cerca de 08 anos, o que equivale o governo Lauro Falcão. Segundo depoimento da ex-secretária de Administração e procuradora jurídica do período, Patrícia Falcão, esse fato se deve à falta de reconhecimento da gestão associada e ao estágio embrionário dos consórcios público:

Aquela época os consórcios estavam em desenvolvimento, estavam se implantando, não havia ainda a credibilidade que tem hoje, as ações eram muito pequenas e estavam mais voltadas a buscar determinadas obras a nível de governo federal, a nível de repasse de recurso que vindo para um determinado território atenderia a todos



Em que pese as primeiras ações consorciadas só puderem ter sido experimentadas no governo seguinte, Tânia Matos (2013-2016), não faltaram entraves para os consórcios à época. Francisco Tadeu, vice-prefeito do período, acredita que o governo poderia ter feito mais uso do consórcio público, segundo o mesmo:

(...) a gestão de Tânia acabou fazendo pouco uso do consórcio público, porque, ocorre que o município no período que ela assumiu havia ratificado o protocolo de intenções (Consórcio Bacia do Jacuípe) já no final do governo de Laurinho (2012) só que ela (Tânia) não havia assinado o contrato de rateio. (...) só veio fazer no segundo ano, e isso trouxe um prejuízo muito grande para o município. O consórcio (Bacia do Jacuípe) naquele período tinham muitas ações inclusive programa de limpezas de aguadas, programa de cisternas e programa de segunda água. E o município de Riachão acabou ficando de fora por conta da ausência do contrato de rateio (...)a gente só veio conseguir acessar as ações do consórcio praticamente no terceiro/quarto ano e a principal ação que era a segunda água não conseguimos acessar...Foi um prejuízo muito grande! No final das contas só conseguimos acessar uma ação da CAR que veio pelo consórcio que foi uma distribuição de carros utilitários que foi para secretaria de agricultura e limpeza de aguadas, mas foi muito pouco a luz de tudo que estava... só esse programa de 2ª (segunda) água era de 18 milhões de reais e não conseguimos nada.

Carlos Matos, secretário de Administração da época, rememora as dificuldades do CIRUSBAJ (Consórcio do SAMU): “A gestão encontrava dificuldades em encontrar as parcerias com os municípios vizinhos”.

Entretanto, as dificuldades de implementação do CIRUSBAJ (Consórcio do SAMU) se perpetuaram até o governo seguinte, no Governo Zé Filho (José Ramiro, 2017-2020), pois em 20/12/2017 saía matéria no Tribuna da Bahia (jornal de circulação estadual) noticiando reunião para ainda acordar termos sobre o funcionamento do consórcio:

O prefeito de Riachão do Jacuípe, José Ramiro Ferreira Filho (Zé Filho) esteve reunido na última sexta-feira (15), na prefeitura, com gestores e secretários de saúde das cidades de Ichu, Candeal, Nova Fátima, Pé de Serra, Capela do Alto Alegre e Gavião para tratar da formação do consórcio que visa a implantação da Unidade Básica do SAMU em Riachão (...) (OLIVEIRA, Pedro. 2013, p.14).

Juliana Carneiro, secretária de Saúde da gestão Zé Filho, explica que as dificuldades de implantação do CIRUSBAJ se devem ao alto custo de manutenção do SAMU que mesmo com um



consórcio ainda ficaria inviável o que caminha para sua extinção sem nem ao menos ter sido posto em prática, segundo seu relato:

Como efetivamente elas nunca foram efetivamente colocadas para funcionar (ambulâncias do SAMU) não houve contrapartida. Houve um reunião com prefeitos, a gente sentou e discutiu a possibilidade para colocar para funcionar. Nesta proposta cada município faria um repasse *per capita*. E aí chegou a possibilidade de 0,70 centavos por pessoa, mas por questões burocráticas, legais e financeiras mesma... (...) Porém, em lugar quase nenhum esse processo andou e o próprio estado está revendo a possibilidade desse financiamento dos outros municípios serem fundo a fundo, não mais de maneira solta. Então, esse é um consórcio que pode ser em breve ser totalmente extinto, não ter mais a necessidade.

A citação acima sobre o papel do estado na consolidação do consórcio, também foi recorrente por Carlos Matos da gestão anterior como elemento crucial para o insucesso do CIRUSBAJ:

Existiam também dificuldades junto ao estado, pois o mesmo deveria se colocar como suporte na implantação e gestão do consórcio devendo apresentar medidas paliativas. Exemplo disso seria o SAMU que mesmo se os municípios parceiros aceitassem os termos do consórcio os pacientes seriam levados para qual local? Pois o município gestor teria dificuldades em assumir tal risco e o principal hospital da região (Riachão do Jacuípe) já não teria mais vagas suficientes para atender mais uma demanda.

As falas em certa medida apontam o papel que um ente federativo maior tem na estabilização de um consórcio, mesmo que em apenas um seja oficializado como um ente participante (Regional da Saúde Feira de Santana – Policlínica). Questionados, os gestores foram unânimes em apontar a importância do estado da Bahia nos consórcios, Patrícia Falcão entende como parte da ideologia do partido que governa o estado está mais ligado a experiências associativas. Segundo o secretário Adelson Ferreira, atual gestor da pasta de Desenvolvimento Econômico tal papel se explica pelo peso econômico do estado: “é muito importante diante da relevância financeira que o estado dispõe”, opinião seguida por Juliana Carneiro, atual ocupante da secretaria de saúde:

Pensando na Policlínica (Consórcio Regional da Saúde) é extremamente relevante, sem ela não funcionaria, não iria avante. Tem o ditado que diz sempre tem alguém que vai dirigir o leme, e para dirigir o leme é preciso ter cacife de um jeito ou de outro... financeiro, político ou técnico, né? Tem que ter cacife. Sem o papel do estado na frente deste leme, nesta condição, demandando financeiramente de maneira mais intensa e com o poder que o estado tem.... Isso foi extremamente fundamental!



Somente Francisco Tadeu aponta que o papel é relevante, mas depende muito da natureza do serviço público que pode não ser da competência do estado, na qual cita o exemplo dos aterros sanitários que estão muito mais vinculados ao interesse dos municípios.

De toda maneira, é perceptível que o estado da Bahia é relevante para garantir a viabilidade dos serviços ofertados, mesmo nos consórcios formalizados apenas entre municípios. Esta situação reforça o argumento exposto no item 5.1 quando Abrucio e Sano (2013 apud Abrucio et.al, 2013) apontam a importância do Estado-membro e da União para fomentar o associativismo. Contudo, é preciso ressaltar, sobretudo, quando essa dependência ao estado não desenvolva um obstáculo ao próprio exercício da autonomia federativa dos municípios.

Suscitados sobre outras dificuldades de implantação/desenvolvimento dos consórcios vários foram os problemas apontados pelos gestores. Patrícia Falcão e Adelson Ferreira apontam a falta de empenho de prefeitos nos consórcios, segundo Adelson:

Alguns municípios se esquivam de participação, muitos por até não serem de partidos ligados ao governo. (...) muitos prefeitos por conta dos valores das parcelas mensais e também a falta de conhecimentos dos mesmos e a incapacidade de atuação em conjunto.

E o sucesso, segundo Patrícia Falcão, depende fortemente da participação do prefeito, se os mesmos não participam as ações tendem a serem diminutas no município consorciado, segundo a mesma falta interesse de alguns gestores: “pagava, como se dissesse não vou ser a ovelha negra da coisa, mas não era atuante”. A barreira política também foi citada por Francisco Tadeu, pois como são geridas por prefeitos cria-se uma política dentro do próprio consórcio e isso refletia em um favorecimento de políticas públicas dentro do grupo ligado ao prefeito-presidente do Consórcio.

Juliana aborda, além do problema financeiro do CIRUSBAJ relatado acima, problemas de contabilidade que não deduz o rateio no consórcio da saúde como parte dos gastos obrigatórios do município na saúde. Cita também a falta de diálogo com a equipe técnica da saúde dos municípios na construção do Consórcio Regional da Saúde (Policlínica) ficando todo o desenho institucional a cargo do estado da Bahia e da mera anuência dos prefeitos o que deixou muito a mercê da sorte: “(...) os prefeitos assinaram um termo dizendo que concordavam (...) felizmente foi algo muito positivo, mas poderia ter sido algo inviável tecnicamente falando”.



Essa problemática burocrática também foi sentida pela experiência de Francisco Tadeu que aborda que muitos entraves são criados sem nem existirem por falta de conhecimento da equipe técnica de contabilidade e jurídica: “De certa forma como os consórcios ainda são uma coisa relativamente nova você tem muito desconhecimento dos setores contábeis e das procuradorias jurídicas”. São fatos que evidenciam os argumentos de Abrucio e Sano (2013 apud ABRUCIO, FILIPIM et al, 2013, p. 1548) quando cita a gestão pública frágil na informação e conhecimento sobre montagem de consórcios.

Outro problema detectado por Francisco Tadeu reside na dificuldade de financiamento dos consórcio públicos perante o cenário de crise fiscal dos municípios. Carlos Matos aponta que muitos gestores firmam o rateio sem ter a consciência de onde viriam os recursos financeiros. Problema este que também sensibiliza Juliana Carneiro que vê perigo no custeio do Consórcio Regional (Policlínica) mesmo este consórcio contar com a participação do estado da Bahia:

A Policlínica aguarda repasse dos municípios e isso é muito perigoso. Pelo comprometimento, você tem duas contas para pagar, você vai pagar aquela conta que o credor está ao seu lado ou você vai pagar de um credor que você não está vendo (consórcio público), mesmo que esteja oferecendo um serviço positivo? A proposta é que o repasse seja repassado diretamente do ICMS. Dificuldades financeiras, aqui em Riachão não temos, mas quanto os municípios que estão com atraso de salários? Elas vão priorizar salários ou a Policlínica?

Esse relato sobre as dificuldades de rateio dos consórcios públicos contrapõe a própria finalidade dos mesmos que foram institucionalizados com o escopo de reduzir custos, driblar a crise fiscal e ofertar mais serviços públicos. Ademais, problemas financeiros no custeio do consórcio trata-se de um entrave não vislumbrado na bibliografia pesquisada, porém dá a dimensão da gravidade da crise fiscal dos municípios que compromete a própria capacidade de gerir os rumos da gestão pública.

Entretanto, todas as dificuldades colacionadas pelos gestores corroboram com os demais apontados por Abrucio e Sano (2013 apud ABRUCIO, FILIPPIM ET.AL, 2013, p.1548), sobretudo, os conflitos intergovernamentais na implantação de políticas públicas e o lugar pouco destacado que a questão territorial tem na agenda pública, no caso em estudo dos municípios.

Em que pese os impasses narrados na construção, os atuais gestores tem se mostrado muito otimistas com os resultados obtidos através de consórcios públicos. Adelson Ferreira aponta como



exemplos recentes do Consórcio da Bacia do Jacuípe a aquisição de máquinas pesadas para limpeza de açudes e a pavimentação de estradas vicinais e Juliana Carneiro com os serviços de média e alta complexidade da saúde que antes eram inacessíveis para o município:

(...) na proposta de atendimento de mais 18 especialidades, vários exames de média e alta complexidade muitos desses nunca conseguimos oferecer pelo SUS. Para se ter uma ideia Riachão ano passado inteiro marcou zero tomografia, Feira de Santana autorizava, mas o prestador, a clínica que fazia sempre estava quebrado. No dia que a policlínica começou no final de um mês marcou quase 30. É uma diferença gritante! Consulta para neurologista ano passado foram quatro com o Consórcio. Começamos com a quota de 05, esse mês 15 e a proposta final chegue a 25 consultas/mês. Eu conseguira sozinha? Não!

Esses depoimentos evidenciam os argumentos de Vaz (2000 apud COUTINHO 2006, p6) quando aduz que com o consorciamento aumenta a capacidade de realização, ampliação, eficiência e a realização de serviços públicos antes inacessíveis a um único ente.

Não por menos todos os gestores entrevistados, apesar de grupos políticos, ideologias e vivências em áreas diversas foram unânimes em apontar a importância dos consórcios públicos para uma boa gestão municipal. Patrícia Falcão assim define a sua importância:

Essa importância reside em dividir ações, reduzir custos. Ações conjuntas com diversos municípios que teriam maiores dificuldades de realizarem sozinhos. Então, essas ações conseguem utilizar dos mesmos instrumentos em benefício de todos e se fossem utilizados individualmente por cada município e eles não teriam condições de fazer ou de avançar como tem avançado com os consórcios.

Tamanho é o reconhecimento que os gestores tem dos consórcios públicos que todos eles ventilaram novas gestões associadas ou mais serviços para Riachão do Jacuípe. Juliana Carneiro vê a viabilidade de ofertar o serviço de maternidade dentro do Consórcio Regional da Saúde. Carlos Matos, Patrícia Falcão e Adelson Ferreira enxergam a possibilidade de criação da gestão consorciada no tratamento de resíduos sólidos. Adelson Ferreira relata ainda a possibilidade de um consórcio para obras e serviços de saneamento básico: “construção do sistema de saneamento básico do município, pois tem um custo muito elevado e inviabiliza a execução pelo município”.

Francisco Tadeu vislumbra inúmeros serviços que são viáveis por gestão consorciada (ambiental, saúde, transporte escolar, aterros sanitários...), porém averte que o caminho não seja novos consórcios, mas fortalecer os existentes e ofertar mais serviços dentro da estrutura criada:



Eu vejo que o caminho não é construir novos consórcios, mas fortalecer um único consórcio que trabalhe como diversas linhas de ações. Porque quanto mais ações você tem concentrados em um mesmo consórcio mais você vai diluir esse custo administrativo no contrato de rateio entre as prefeituras.

De toda maneira, em que pese os desafios enfrentados por Riachão do Jacuípe ao longo do tempo, em virtude dos inúmeros serviços públicos possíveis de serem ofertados por meio de consórcios, pensa-se que se trata de um mecanismo a sempre ser ponderado pelos gestores.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao analisar os consórcios públicos aplicados na gestão de Riachão do Jacuípe verificou-se que é um instituto que, em virtude do pouco tempo de existência da lei (treze anos), em certo ponto é consideravelmente utilizado pelo município que podem servir para adquirir capital técnico e político para que os gestores de Riachão do Jacuípe e dos demais municípios vizinhos formalizem novos consórcios ou aperfeiçoem os existentes com maior estabilidade e capacidade de enfrentamento dos problemas que compartilham.

Ao analisar os três consórcios firmados, percebe-se uma forte atuação do governo da Bahia como fator impulsionador da gestão associada. Mostrou-se bastante crítica a formulação do CIRUSBAJ, revelando a dificuldade de firmar pactos políticos entre entes de mesma natureza (municípios) e como aspectos econômicos/financeiros ainda são empecilhos para se criar políticas públicas associadas, mesmo quando esta - o Consórcios Público- é criada justamente para aliviar a crise fiscal dos municípios. Entretanto, o Consórcio da Bacia do Jacuípe e o Consórcio Regional da Saúde (Policlínica) tem se revelado muito eficiente na oferta de serviços públicos, muitos deles inacessíveis para a gestão local.

O traço mais interessante dos consórcios públicos é que seu fundamento parte da união, do esforço mútuo entre entes federativos que poderiam estar competindo entre si economicamente e politicamente por políticas públicas para seu governo, mas abrem mão da competição pelo associativismo. Esse é um caminho interessante, pois diante das dificuldades que são compartilhadas, ou “tragédias dos comuns” no dizer de Abrucio e Sano podem na realidade se tornar soluções compartilhadas.



Ao analisar os pontos negativos, é preciso do gestor atenção e habilidade na superação de impasses burocráticos, individualistas, econômicos e políticos e revela ainda uma necessidade de maior capacitação na formulação de uma gestão associada.

No presente trabalho ao se deparar com as inúmeras possibilidades que um consórcio público pode oferecer demonstra como algumas ferramentas podem ser usadas para aperfeiçoar o serviço público. Observa-se que o consórcio público pode não ser a solução definitiva, mas uma solução bem viável dentre outras tantas que podem ser aventadas para enfrentar problemas e criar novas políticas públicas

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. FILIPPIM, Eliane Salet. DIEGUEZ, Rodrigo Chaloub. **Inovação na cooperação intermunicipal no Brasil: a experiência da Federação Catarinense de Municípios (FECAM) na construção de consórcios públicos.** Revista Administração Pública. Nov/Dez. Rio de Janeiro. 2013.

BAHIA. **O consórcio.** Bacia do Jacuípe consórcio público. Disponível em: <http://consorciojacuipe.ba.gov.br/o-consorcio.php>. Acesso em 12 de dezembro de 2017.

BALDISSERA, Darlan Sampietro. **Consórcios Públicos Intermunicipais no Brasil: Panorama após os 10 anos da Lei. 11.107/2005.** Dissertação de Mestrado. FGV. Rio de Janeiro. 2005. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/15501>. Acesso em 20 de dezembro de 2017.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política.** 21ª Edição. Editora Malheiros. São Paulo. 2014

BRASIL. Lei 11.107/2005. Disponível em <http://www.planalto.gov.br>. Acesso em 18 de fevereiro de 2017.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Consórcios Públicos.** Editora Lumens Juris. 2009. Rio de Janeiro.

COUTINHO, Frederico de Moraes Andrade. **Os Consórcios Públicos como Instrumento Potencializador de Políticas Públicas.** 30º Encontro da ANPAD. Setembro. Salvador. 2006. Disponível em <http://www.anpad.org.br/enanpad/2006/dwn/enanpad2006-apsb-2252.pd>. Acesso em 18 de outubro de 2017.

DA CUNHA, Rosani Evangelista. **Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa.** Revista do Serviço Público. Ano 55. Número 3. 2004. Brasília.

DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **O Consórcio Público na Lei 11.107, de 6.4.2005.** Revista Eletrônica de Direito do Estado. N.3. Julho/Agosto/Setembro 2005. Salvador. Disponível em www.direitodoestado.com.br. Acesso em 21 de dezembro de 2017.

FIRJAN. **IFGF- Índice Firjan de Gestão Fiscal.** Disponível em :<http://www.firjan.com.br/ifgf/consulta-ao-indice/consulta-ao-indice-grafico.htm?UF=BA&IdCidade=292630&Indicador=1&Ano=2015>. Acesso em 07.06.2017.

GIL. Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social.** 6ª Edição. São Paulo. Editora Atlas. 2010.



INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *População estimada*: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Estimativas da população residente com data de referência 1o de julho de 2017. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/riachao-do-jacuipe/panorama>. Acesso em 10 de novembro de 2017.

_____. *População no último censo*: Censo Demográfico 2010. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba/riachao-do-jacuipe/panorama>. Acesso em 10 de novembro de 2017.

OLIVEIRA, Pedro. Sete cidades finalizam acordo para funcionamento do SAMU. **Tribuna da Bahia**. Salvador. 20 dez. 2017. Município, p.14.

RIACHÃO DO JACUÍPE (Município). Lei Nº 783 de 18 de Julho de 2013. Autoriza o poder executivo a ratificar o protocolo de intenções do Consórcio Público de Desenvolvimento Sustentável do Território Bacia do Jacuípe – CDS Jacuípe, denominado Consórcio Jacuípe. Dispõe. Acesso mediante Lei de Acesso a Informação.

_____. Lei Nº 786 de 17 de Setembro de 2013. Autoriza o poder executivo a ratificar o protocolo de intenções do Consórcio Intermunicipal da Rede de Urgências da Bacia do Jacuípe, denominado CIRUSBAJ. Acesso mediante Lei de Acesso a Informação.

_____. Lei Nº 857 de 16 de Outubro de 2015. Ratifica o Protocolo de Intenções firmado entre o Estado da Bahia, através da Secretaria da Saúde com a finalidade de Constituir Consórcio Público de Saúde. Acesso mediante Lei de Acesso a Informação.

Documentos:

Estatuto Social do Consórcio Intermunicipal da Rede de Urgências da Bacia do Jacuípe – CIRUSBAJ.

Estatuto Social do Consórcio Público de Desenvolvimento Sustentável do Território da Bacia do Jacuípe.

Estatuto Social do Consórcio Público de Saúde da Região de Feira de Santana.

Entrevistas:

ADELSON FERREIRA SOARES, secretário de desenvolvimento econômico, social e meio ambiente do Governo Zé Filho (José Ramiro) (2017-2020). Entrevista realizada dia 05/07/2018.

FRANCISCO TADEU CARNEIRO FILHO, vice-prefeito de Riachão do Jacuípe no Governo Tânia Matos (2013-2016), procurador jurídico do Consórcio da Bacia do Jacuípe. Entrevista realizada dia 10/07/2018.

JOSÉ CARLOS DE MATOS SOARES, secretário de administração no Governo Tânia Matos (2013-2016). Entrevista realizada dia 09/07/2018.

JULIANA DA SILVA CARNEIRO, secretária de saúde do Governo Zé Filho (José Ramiro) (2017-2020). Entrevista realizada dia 04/07/2018.

PATRICIA RAMOS CARNEIRO S. FALCÃO, secretária de administração e procuradora jurídica municipal no Governo Lauro Falcão (2005-2012), procuradora jurídica do CONSISAL – Consórcio do Território do Sisal. Entrevista realizada dia 26/06/2018.

