

FACULDADE LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
FUNDAÇÃO PERSEU ABRAMO

**RAMON NOVAES DE MACÊDO**

**CONSÓRCIOS PÚBLICOS COMO UMA FERRAMENTA DOS GOVERNOS: A  
EXPERIÊNCIA DO CONSÓRCIO JACUIPE COM A GESTÃO DO PROJETO 2ª  
ÁGUA (2014-2018)**

SALVADOR - BA  
2021

## **RAMON NOVAES DE MACÊDO**

Consórcios públicos como uma ferramenta dos governos: A experiência do Consórcio Jacuípe com a gestão do Projeto 2ª Água (2014-2018).

Dissertação apresentada ao curso Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais e Fundação Perseu Abramo, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr.º Eduardo Tadeu Pereira.

## FICHA CATALOGRÁFICA

MACÊDO, Ramon Novaes de.

Consórcios Públicos como uma ferramenta dos governos: A experiência do Consórcio Jacuípe com a gestão do Projeto 2ª Água (2014-2018): Ramon Novaes de Macêdo: Salvador, Bahia. FLACSO/FPA, 2021.

Quantidade de folhas f.:136

Dissertação (Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas), Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas, 2021.

Orientador: Eduardo Tadeu Pereira.

RAMON NOVAES DE MACÊDO

Consórcios públicos como uma ferramenta dos governos. A experiência do Consórcio Jacuípe com a gestão do Projeto 2ª Água (2014-2018).

Dissertação apresentada ao curso Maestría Estado, Gobierno y Políticas Públicas, Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais, Fundação Perseu Abramo, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Magíster en Estado, Gobierno y Políticas Públicas.

Aprovada em 19 de Maio de 2021.

---

Professor Doutor Eduardo Tadeu Pereira. Orientador  
FLACSO Brasil/FPA

---

Professor Doutor José Raimundo Oliveira Lima. 2º membro da banca  
Universidade Estadual de Feira de Santana - UEFS

---

Professora Mestre Mirian Belchior. 3ª membro da banca  
FLACSO Brasil/FPA

---

Professora Mestre Francisca Rocicleide Ferreira da Silva (suplente)  
FLACSO Brasil/FPA

## AGRADECIMENTOS

Inicialmente agradeço a Deus pela dádiva da vida, e peço sempre proteção e sabedoria para seguir na caminhada.

Agradeço aos meus pais que mesmo não tendo a oportunidade de concluir o ensino médio, sempre me incentivaram a buscar conhecimento através da educação. Sinto-me orgulhoso em estar concluindo mais uma etapa da minha formação, e certamente sem o apoio e as lições deles esse sonho se tornaria mais difícil.

À minha esposa Eduarda e ao meu filho Vicente, estes que conviveram comigo todos os dias dessa minha empreitada, muitas vezes tive que priorizar as leituras, as pesquisas, a escrita desse trabalho em detrimento a momentos de diversão familiar com ambos, mesmo assim, as provas de carinho e amor nunca me faltaram, com esses sentimentos de pessoas tão especiais qualquer jornada fica mais leve, amos vocês!

Agradeço a Faculdade Latino-Americana de Ciências sociais, a Fundação Perseu Abramo, e ao Partido dos Trabalhadores por se unirem na intenção de possibilitar uma formação tão completa e necessária, não apenas para o meu conhecimento enquanto acadêmico, mas principalmente para minha atuação enquanto cidadão na missão de ajudar a construir uma sociedade melhor e menos desigual.

Em nome dos meus conterrâneos e colegas desse mestrado, Fábio e Íris, agradeço a todos os companheiros e companheiras da turma de 2018 os encontros presenciais marcaram muito mais de que etapas dessa jornada, ali também se estabeleceram laços de amizade, e compartilhamentos de histórias e experiências, que muitas delas eu levarei para a vida.

Não poderia deixar de agradecer a todos os sujeitos que participaram desta pesquisa, direta ou indiretamente, desde os entrevistados e pesquisados, até aqueles que me auxiliaram na aplicação dos questionários, no acesso a documentos, nos levantamentos de dados, vocês contribuíram muito com esse trabalho.

Por fim, não menos importante, em nome do meu orientador, doutor, Eduardo Tadeu Pereira, agradeço a todos os professores e profissionais que passaram por esta formação, a atenção, o cuidado, o retorno, a preocupação em sempre fazer o melhor, são marcas desses sujeitos, a quem só tenho a agradecer, e com quem me comprometo a passar a diante todos os ensinamentos aprendidos nesse curso.

## RESUMO

O processo histórico do desenvolvimento do Estado brasileiro carrega consigo uma série de características que atrasaram a formação da nossa cidadania, isso muda com marco constitucional de 1988 que inaugurou uma nova dinâmica social, e reposicionou o papel do Estado enquanto provedor das políticas públicas. Com essa dinâmica da redemocratização, baseada no federalismo, novos arranjos institucionais foram desenvolvidos para poder da conta dessa realidade. Com os avanços legais, sobretudo a partir da segunda metade da década dos anos 2000 os consórcios públicos se apresentaram como uma ferramenta importante e estratégica para o Estado brasileiro contemporâneo superar os desafios da sociedade. Essa pesquisa analisa a ação do Consórcio Jacuípe como ferramenta dos governos para o desenvolvimento de políticas públicas, a partir da experiência da gestão do Projeto 2ª Água. O método aplicado para o desenvolvimento do trabalho foi o qualitativo que serviu de base para as análises na bibliografia, nos documentos, bem como para as interpretações das entrevistas aos gestores do consórcio, e dos questionários aplicados a um grupo de beneficiados com o projeto em questão. A pesquisa apresenta inicialmente a parte conceitual, posterior a isso desenvolve a conjuntura territorial que serviu de base para o desenvolvimento da experiência consorcial, apresenta o histórico do Consórcio Jacuípe, e por fim, analisa o Projeto 2ª Água trazendo seus números gerais, e os principais impactos sociais, econômicos e produtivos, tanto para os municípios, como para as famílias beneficiadas.

**Palavras-chave:** Estado. Políticas Públicas. Consórcio Jacuípe. Projeto 2ª Água.

## ABSTRACT

The historical process of the development of the Brazilian State carries with it a series of characteristics that delayed the formation of our citizenship, this changes with the constitutional framework of 1988 that inaugurated a new social dynamic, and repositioned the role of the State as a provider of public policies. With this dynamic of redemocratization, based on federalism, new institutional arrangements were developed to take account of this reality. With the legal advances, especially from the second half of the decade of the 2000s, public consortia presented themselves as an important and strategic tool for the contemporary Brazilian State to overcome society's challenges. This research analyzes the action of the Jacuípe Consortium as a tool of the governments for the development of public policies, from the experience of the management of the 2nd Water Project. The method applied for the development of the work was the qualitative one that served as base for the analyzes in the bibliography, in the documents, as well as for the interpretations of the interviews to the consortium managers, and of the questionnaires applied to a group of beneficiaries with the project in question. The research initially presents the conceptual part, after that it develops the territorial conjuncture that served as a basis for the development of the consortial experience, it presents the history of the Jacuípe Consortium, and finally, it analyzes the 2<sup>a</sup> Água Project bringing its general numbers, and the main social, economic and productive impacts, both for municipalities and for benefited families.

**Key words:** State. Public policy. Consortium Jacuípe. 2<sup>a</sup> Water Project.

## LISTA DE ABREVEATURAS E SILGAS

AI-5 – Ato Institucional 05

APT – Água Para Todos

ASA – Articulação do Semiárido

ATER – Assistência Técnica e Extensão Rural

CDSTBJ – Conselho de Desenvolvimento Sustentável do Território da Bacia do Jacuípe

CEDETER - Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial

CET – Coordenação Estadual de Territórios

CF – Constituição Federal

CNM – Confederação Nacional dos Municípios

CNPJ – Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas

CODES – Conselho Regional de Desenvolvimento Rural Sustentável

CODETER – Conselho de Desenvolvimento Sustentável e Solidário da Bacia do Jacuípe

DPT – Diretoria de Planejamento Territorial

EMBRAPA – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

EMBRATER - Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural

FATRES – Fundação de Apoio à Agricultura Familiar do Semiárido da Bahia

GAPA – Gestão da Água Para Produção de Alimentos

GT – Grupo de Trabalho

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário

ONGs – Organizações Não Governamentais

OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

P1MC – Programa 1 Milhão de Cisternas

PPA-P – Plano Plurianual Participativo

PT – Partido dos Trabalhadores

PTDS – Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável

SDT – Secretaria de Desenvolvimento Territorial

SEDUR – Secretaria de Desenvolvimento Urbano

SEPLAN – Secretaria de Planejamento

SIG-Cisternas – Sistema de Informações Gerenciais do Programa Cisternas

SISMA – Sistemas Simplificados de Manejo da Água Para a Produção

SJDHDS – Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social

SRI – Secretaria de Relações Institucionais

TCLE – Termo de Consentimento e Livre Esclarecido

TI – Território de Identidade

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Percurso metodológico da pesquisa.....	20
Figura 2 - Organograma do Consórcio Jacuípe.....	75
Figura 3 - Arranjo institucional para execução do Programa Cisternas.....	89
Figura 4 - Processo de construção da Cisterna de Calçadão.....	94
Figura 5 - Cisterna de Calçadão entregue ao beneficiário.....	95
Figura 6 - Escavação do Barreiro Trincheira Familiar.....	96
Figura 7 - Barreiro Trincheira Familiar cheio.....	97
Figura 8 - Acabamento da escavação e preparo para a colocação da lona.....	98
Figura 9 - Barragem Subterrânea em local de riacho temporário.....	99
Figura 10 - Cadeia produtiva Avicultura de corte e postura.....	102
Figura 11 - Cadeia produtiva da apicultura.....	103
Figura 12 - Caráter produtivo Ovinocaprinocultura implantada pelo projeto.....	104
Figura 13 - Canteiro de hortaliças do Projeto 2ª Água.....	105

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Tecnologias sociais recebidas pelos beneficiários participantes da pesquisa .....	107
Gráfico 2 - Avaliação dos beneficiários participantes sobre a eficácia geral das tecnologias sociais referente ao armazenamento e captação de água .....	108
Gráfico 3 - Kits produtivos recebidos pelos beneficiários participantes da pesquisa .....	110
Gráfico 4 - De frequência do desenvolvimento do caráter produtivo pelos beneficiários .....	111
Gráfico 5 - Avaliação da qualidade da alimentação consumida pela família a partir da produção da tecnologia recebida .....	111
Gráfico 6 - Existência de acompanhamento técnico voltado para a produção da tecnologia .....	113

## **LISTA DE MAPAS**

Mapa 1 - Município que compuseram o TI da Bacia do Jacuípe entre os anos 2007 a 2014...	59
Mapa 2 - Municípios integrantes do TI da Bacia do Jacuípe em 2021 .....	61
Mapa 3 - Municípios integrantes do Consórcio Jacuípe .....	62

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Dados gerais das entrevistas, e dos sujeitos participantes.....	23
Quadro 2 - Aspectos gerais do total de questionários aplicados e do grupo de sujeitos participantes.....	24
Quadro 3 - Dados gerais dos municípios do Consórcio Jacuípe .....	63
Quadro 4 - Histórico de abertura de consórcios no Brasil entre 1970 a 2012 a partir da abertura de CNPJ .....	68
Quadro 5 - Consórcios Públicos na Bahia acompanhados pela SEPLAN .....	70
Quadro 6 - Ações desenvolvidas pelo Consórcio Jacuípe.....	79
Quadro 7 - Tecnologias feitas por município até 2018 .....	92

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO, JUSTIFICATIVA E CAMINHO METODOLÓGICO DA PESQUISA .....	16
CAPÍTULO I.....	27
BASES TEÓRICAS DO TRABALHO .....	27
1.1 ESTADO BRASILEIRO E AS RAÍZES HISTÓRICAS QUE DESAFIAM A CONSTRUÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DOS DIREITOS .....	27
1.2 CIDADANIA E ACESSO A DIREITOS NO BRASIL.....	39
1.3 POLÍTICAS PÚBLICAS E O PAPEL DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS NA GESTÃO E DESENVOLVIMENTO DOS MUNICÍPIOS .....	48
CAPITULO II.....	57
A EXPERIÊNCIA DO CONSÓRCIO JACUÍPE .....	57
2.1 CONJUNTURA TERRITORIAL E MUNICÍPIOS CONSORCIADOS .....	57
2.2 CONSÓRCIO JACUÍPE, A IDEIA EM PRÁTICA .....	66
2.3 AÇÕES E POLÍTICAS PÚBLICAS DESENVOLVIDAS PELO CONSÓRCIO JACUÍPE .....	77
CAPITULO III.....	82
PROJETO 2ª ÁGUA.....	82
3.1 ANTECEDENTES: ESCASSEZ DE ÁGUA COMO DESAFIO COMUM AOS MUNICÍPIOS CONSORCIADOS .....	82
3.2 PROJETO 2ª ÁGUA A EXPERIÊNCIA DE GESTÃO DO CONSÓRCIO JACUÍPE .....	88
3.3 TECNOLOGIAS SOCIAIS E CARÁTER PRODUTIVO DO PROJETO .....	93
3.3.1 Cisternas de calçada .....	94
3.3.2 Barreiros Trincheiras.....	95
3.3.3 Barragens Subterrâneas .....	97
3.3.4 Avicultura de corte e postura.....	101
3.3.5 Apicultura (Criação de abelhas).....	102
3.3.6 Ovinocaprinocultura de corte e caprino de leite.....	103
3.3.7 Fruticultura e Horticultura.....	104
3.4 RESULTADOS DO PROJETO SOB AS PERSPECTIVAS DOS GESTORES DO CONSÓRCIO E DAS FAMÍLIAS BENEFICIADAS .....	105
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	115
REFERÊNCIAS .....	119
APÊNDICES.....	125
APÊNDICE A – Roteiro de entrevista .....	125
APÊNDICE B – Questionário de perfil.....	127
APÊNDICE C - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – TCLE.....	130
APÊNDICE D - Lista de leis autorizativas dos municípios para a participação no Consórcio Público Jacuípe.....	134
ANEXOS .....	135
ANEXO A - Parecer do Conselho de Ética e Pesquisa –FLACSO-Brasil ANEXO (A).....	135

<b>ANEXO B - CNPJ do Consórcio Jacuípe.....</b>	<b>136</b>
---	------------

## INTRODUÇÃO, JUSTIFICATIVA E CAMINHO METODOLÓGICO DA PESQUISA

Somos parte de um meio social em constante movimento de mutação, as transformações advindas dessa lógica, imprimem uma série de desafios em que a sociedade e suas organizações, o Estado e seu aparato de poder, e os governos e suas estruturas, são chamados a agir no sentido de criar mecanismos que possam dar conta de toda essa dinâmica social. Frente a essa necessidade inexorável de construir alternativas para um melhor convívio em sociedade, o papel da ciência é fundamental, como assegura a fala de um dos personagens do dramaturgo alemão Bertolt Brecht, em sua celebre obra *“A vida de Galileu”*, “Eu sustento que a única finalidade da ciência está em aliviar a miséria da existência humana”. Nesse sentido, pesquisando experiências políticas e sociais que contribuem para o desenvolvimento da melhoria da vida das pessoas, nós estamos fazendo valer a essência da ciência, ao fim deste trabalho, esperamos somar para isso.

As marcas que compõem o processo histórico da formação do Estado brasileiro são repletas de desafios que de certo modo, atrasaram a formação do nosso modelo capitalista de desenvolvimento, bem como, a formação da nossa cidadania. O modelo de Estado centralizador, patrimonialista, escravista, agrário e muitas vezes ditador, perdurou por séculos e suas consequências podem ser vistas até hoje em nossa sociedade, as desigualdades sociais, um Estado a serviço de uma minoria e os desafios de superar esse atraso são expostos todos os dias nas demandas dos cidadãos que carecem de investimentos em áreas básicas e estratégicas para tentar diminuir os efeitos devastadores desse processo histórico de exclusão.

As demandas por políticas públicas que visam diminuir as desigualdades, são cada dia mais urgentes, saúde, educação, habitação, segurança, são apenas alguns exemplos dentre tantos outros, e os mecanismos e arranjos institucionais para o desenvolvimento dessas ações precisam ser reinventados a partir de dada realidade social, política e econômica, e, certamente, o marco constitucional de 1988 representa uma das mais importantes mudanças na relação entre Estado e sociedade no Brasil.

Desde a redemocratização, e com as mudanças constitucionais expressas na Constituição Federal 1988 - CF 88, os municípios brasileiros convivem com a realidade da chamada descentralização do Estado, que assegura mais autonomia aos municípios e reforça a importância desses entes federados na captação de recursos, na gestão de políticas públicas e no desenvolvimento da sociedade.

Para Jacobi (1989) essa descentralização significa:

[...] em teoria, a possibilidade de ampliação para o exercício dos direitos, a autonomia da gestão municipal, a participação, o controle e a gestão cidadina no seu cotidiano, assim como a potencialização de instrumentos adequados para o uso e a redistribuição mais eficiente dos escassos recursos públicos e para reverter as tendências globalizantes dos projetos de planejamento, possibilitando a desburocratização administrativa e a equitatividade na definição da agenda. Descentralizar não é apenas delegar funções, mas também fragmentar o poder através das mais diferentes esferas sociais (JACOBI, 1989, p. 42).

Partindo da afirmação citada, todo instrumento que visa qualificar a ação pública nos municípios, tornando mais eficiente o uso dos recursos e o desenvolvimento das políticas públicas, são ferramentas de exercício de poder que descentralizam as decisões e aproximam a população da ação e do acompanhamento das mesmas, esse é o caso do objeto central desta pesquisa, que é o Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Território da Bacia do Jacuípe, também conhecido, e assim chamado neste trabalho de Consórcio Jacuípe.

O pacto constitucional vivido no Brasil após 1988 pressupõe um avanço significativo no conjunto de direitos que conforma a cidadania, não por acaso, a CF de 1988, leva o nome de Constituição Cidadã. Esse conjunto de direitos assegurados pela CF 88, aparece como uma ação inovadora naquela lógica de Estado, que passou a ter em seu formato o Estado federado com tripla conformação entre municípios, estados e união.

Segundo Trevas (2013), para essa nova realidade da federação brasileira pós 1988, para alcançar efetivamente seus objetivos, requer um modelo federativo de cooperação entre estes entes, porém, o mesmo autor destaca que ao invés disso:

[...] a dinâmica da federação brasileira, que se segue à promulgação da Constituição, será condicionada por outras variáveis. Será determinada pelas assimetrias federativas, pelos contenciosos federativos, pelas diversidades e desigualdades regionais e, sobretudo, pela ausência de um projeto nacional de desenvolvimento que dê conteúdo e significado ao pacto federativo. Por imposição da lógica do ajuste fiscal, nos anos 1990, ocorreu uma recentralização da receita pública pelo governo federal. A partilha, estabelecida pelo Pacto Federativo de 1988, foi modificada pelo mecanismo das contribuições. A crise fiscal dos estados, a renúncia fiscal praticada por parte significativa dos municípios e a lógica das transferências voluntárias da União, passaram a tensionar as relações federativas (TREVAS, 2013, p. 19).

Este cenário destacado pelo autor mostra que o grande desafio, principalmente dos municípios, se apresentava em encontrar mecanismos que pudessem superar esses problemas fiscais, e assegurar as políticas públicas para seus cidadãos. Para isso, novos arranjos institucionais foram sendo desenvolvidos, e os consórcios públicos começam a surgir como uma alternativa importante para dar conta dessas demandas.

A partir das considerações introdutórias apresentadas até aqui, a presente pesquisa buscou em seu desenvolvimento identificar o papel do Consórcio Jacuípe na gestão de

políticas públicas para os municípios consorciados, com foco no desenvolvimento do “Projeto 2ª Água”. O Consórcio Jacuípe teve a sua fundação em 14 de outubro de 2011, com toda a sua legalidade embasada na Lei Federal nº 11.107/2005, a qual “Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências” (BRASIL, 2005), e foi fruto de um longo processo de articulação entre os municípios que compõem o Território de Identidade (TI) da Bacia do Jacuípe até se chegar a sua formulação atual (ver mapa 02) com 16 municípios consorciados: Baixa Grande, Capela do Alto Alegre, Capim Grosso, Gavião, Ipirá, Mairi, Nova Fátima, Pé de Serra, Pintadas, Quixabeira, Riachão do Jacuípe, São José do Jacuípe, Serra Preta, Serrolândia, Várzea do Poço e Várzea da Roça.

O Projeto 2ª Água tem como objetivo promover a conservação, a preservação e a reconstituição dos agroecossistemas com a adoção de práticas focadas no ambiente natural que possibilita aos agricultores familiares o desenvolvimento econômico, social e ambiental de maneira sustentável por meio de construção de tecnologias sociais de captação de água. O projeto é desenvolvido nos municípios de Baixa Grande, Capela do Alto Alegre, Ipirá, Mairi, Pintadas, Quixabeira e Várzea do Poço e beneficia famílias com a construção de cisternas calçadão, barreiro trincheira, barragem subterrânea e entrega de kits produtivos que contribuem para o aumento da produção e o fortalecimento da agricultura familiar.

A presente pesquisa se justifica pela importância de se investigar as ações desenvolvidas pelo Consórcio Jacuípe no território onde o mesmo atua, principalmente em relação ao projeto de captação e armazenamento de água com foco na produção familiar através do “Projeto 2ª Água”, durante o período do recorte temporal proposto para este trabalho (2014-2018). Como uma ferramenta relativamente inovadora que vem sendo introduzida nas administrações, as contribuições sociais e científicas deste trabalho vão no sentido de investigar os mecanismos de gestão de políticas públicas de forma compartilhada entre os municípios, através dos consórcios.

Por se localizarem no semiárido nordestino, a escassez de água se apresenta como um desafio para todos os municípios que fazem parte do Consórcio Jacuípe, essa característica influencia diretamente na economia e no desenvolvimento dos mesmos, já que a presença da agricultura (principalmente a de subsistência) e o modelo rural de vida, se estabelecem como pontos comuns nos municípios citados.

O motivo da escolha do foco desta pesquisa no “Projeto 2ª Água”, se deu justamente pelas características socioeconômicas e geográficas dos municípios consorciados serem predominantemente rurais, o que constitui as demandas por políticas públicas de convivência com a seca, um problema comum entre os municípios. Assim sendo, a busca por alternativas

em conjunto se alinha diretamente com os objetivos dos consórcios, que através de uma associação entre seus entes, busca alternativas institucionais para demandas comuns aos seus consorciados. O recorte temporal (2014-2018) se justifica pelo motivo de ter sido esse o período onde as ações do referido projeto foram desenvolvidas com maior volume junto aos municípios contemplados.

Se levarmos em consideração o processo de gestação da ideia, o debate em torno do território junto aos municípios e o processo de tramitação das leis municipais que aprovaram a participação dos entes neste consórcio, isso já soma mais de uma década de história desta experiência. Mesmo com esse tempo entre discussão, mobilização, aprovação e instituição desta experiência, não se tem informação de nenhuma pesquisa científica que tenha se desenvolvido sobre o consórcio em questão, o que assegura o ineditismo e ratifica a importância científica e social deste trabalho.

Conforme já mencionado, o consórcio é formado por um total de 16 municípios, estes que segundo estimativas populacionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE (2020) perfazem um total aproximado de 281.000 habitantes. Com ações desenvolvidas em vários segmentos, o Consórcio Jacuípe se mostra como uma importante ferramenta para o desenvolvimento de políticas públicas de forma cooperada entre os municípios, e mesmo possuindo alguns trabalhos já desenvolvidos no âmbito territorial, a presente pesquisa se apresenta como pioneira no estudo do consórcio enquanto ferramenta dos governos municipais, e, certamente, contribuirá para o debate em torno do tema dos consórcios públicos.

Destacados o objeto de estudo e seu recorte temporal, esta pesquisa foi norteada pela seguinte questão: Qual é papel do Consórcio Jacuípe no desenvolvimento de políticas públicas para os municípios consorciados? Logo, o objetivo geral será *“Analisar como a ação do Consórcio Jacuípe contribuiu para o desenvolvimento de políticas públicas, a partir da experiência do Projeto 2ª Água”*. Como objetivos específicos, visando alcançar a proposta geral, têm-se: ***“I-Discutir os conceitos de Estado, cidadania, políticas públicas e consórcios públicos”***; ***“II - Compreender o processo de implantação e de gestão do Consórcio Jacuípe”***; ***“III- Apresentar a estrutura organizacional do Consórcio Jacuípe”***; ***“IV- Destacar os números do Projeto 2ª Água nos municípios em questão”***; ***“V- Analisar, a partir da perspectiva dos beneficiários, e dos gestores do consórcio, os impactos do Projeto 2ª Água para as famílias atendidas, para os municípios contemplados e para o território como um todo”***.

Apresentados os objetivos que basearam este trabalho, passamos a destacar o percurso

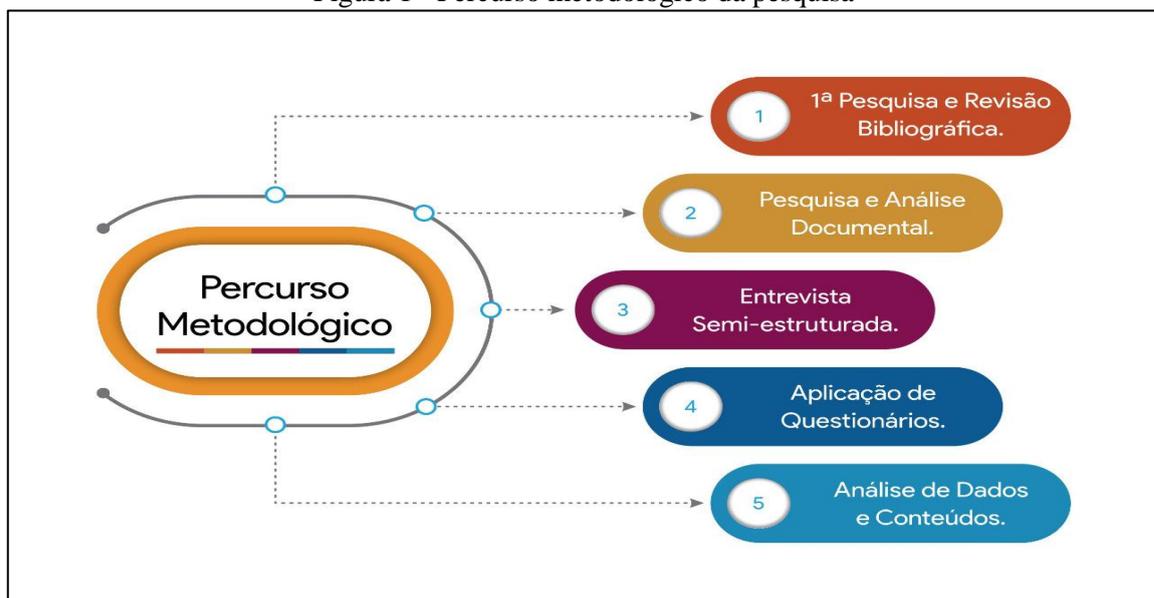
metodológico adotado para atingirmos os mesmos. A escolha do método no trabalho científico é parte essencial para qualquer pesquisa. São inúmeras as contribuições acadêmicas que exploram esta temática e podem auxiliar na decisão de qual caminho seguir. Com base no desenvolvimento estruturado para esta pesquisa e alinhando com os objetivos já apresentados, o método empreendido no trabalho foi o da abordagem qualitativa, que permite uma maior possibilidade de aprofundamento do objeto, potencializando assim os conhecimentos da realidade em questão.

Sobre os pesquisadores qualitativos Godoy afirma que:

[...] os pesquisadores qualitativos tentam compreender os fenômenos que estão sendo estudados a partir da perspectiva dos participantes. Considerando todos os pontos de vista como importantes, este tipo de pesquisa ilumina, esclarece o dinamismo interno das situações, frequentemente visível para observadores externos (GODOY, 1995, p. 63).

Ao definirmos a abordagem qualitativa para o desenvolvimento deste trabalho, destacamos o caráter social do objeto pesquisado, além de valorizar as perspectivas dos participantes, desde a visão dos gestores do Consórcio Jacuípe, como dos beneficiários do Projeto 2ª água. Tanto a experiência do consorciamento municipal enquanto ferramenta para os governos no desenvolvimento de políticas públicas, como a ação praticada pelo Projeto 2ª Água, que visou melhorar qualidade de vida aos beneficiários, dão conta do caráter social da experiência pesquisada, que teve no seu percurso metodológico 05 (cinco) etapas principais que serão ilustradas na Figura 1 e detalhadas em sua sequência.

Figura 1 - Percurso metodológico da pesquisa



Fonte: Elaboração do autor (2021).

No primeiro momento, desenvolvemos a pesquisa e a revisão bibliográfica, em que foram aprofundadas as leituras sobre o objeto e os conceitos trabalhados na pesquisa. Essas leituras foram baseadas em duas classificações, a exploratória e a seletiva, com as respectivas ideias de identificar leituras sobre o objeto em questão, além de selecionar e priorizar a literatura base para a discussão. A pesquisa bibliográfica é definida por Boccato (2006) como a busca para a resolução de um problema, hipótese, por meio de referenciais teóricos publicados, analisando e discutindo as várias contribuições científicas. Este procedimento foi o primeiro passo da pesquisa e se constituiu como fundamental base para reflexões já realizadas sobre o tema.

Com as contribuições deste primeiro passo, na sequência foram realizadas a pesquisa e a análise documental, nesta fase, desenvolvemos um trabalho intenso de levantamento de documentos que foram utilizados no desenvolvimento da pesquisa. Para Cellard (2008), a análise documental favorece a observação do processo de maturação ou de evolução de indivíduos, grupos, conceitos, conhecimentos, comportamentos, mentalidades, práticas, entre outros.

O primeiro passo desta fase foi levantar junto ao Consórcio Jacuípe os arquivos como estatuto, atas, leis autorizativas e documentos relativos ao convênio do Projeto 2ª Água. Como o projeto da presente pesquisa foi apresentado ao presidente da entidade, que apoiou inteiramente a ideia, fomos acompanhados por funcionários do setor administrativo que nos auxiliaram neste momento. A partir das análises dos documentos do Consórcio Jacuípe, surgiu a necessidade de aprofundar o levantamento de documentos junto a Secretaria de Planejamento do Estado (SEPLAN), na qual tivemos acesso a dados relativos ao panorama dos consórcios na Bahia e contamos com a pronta colaboração de funcionários da Diretoria de Planejamento Territorial (DPT) que, após contato telefônico apresentando a pesquisa, prontificaram-se em atender este pesquisador através de videoconferência (devido a pandemia a reunião não pode ser presencial), em que foi exposto o histórico dos consórcios acompanhados pela SEPLAN no estado, bem como, foram compartilhados os arquivos com números e dados destas entidades na Bahia a partir de 2010, estas informações contribuíram para o desenvolvimento do presente trabalho.

Além dos levantamentos apontados nas instituições mencionadas, utilizamos pesquisas nos sites oficiais do Consórcio Jacuípe, da SEPLAN, da Fundação de Apoio à Agricultura Familiar do Semiárido da Bahia (FATRES), entidade que foi a vencedora do processo licitatório e fez a execução do Projeto 2ª Água, além do site oficial da Confederação Nacional dos Municípios (CNM), onde pesquisamos na área chamada de “Observatório municipalista

de consórcios públicos”, esta ferramenta da CNM é uma plataforma *on-line* que tem o cadastro e informações dos consórcios públicos existentes no Brasil, além de reunir produções técnicas, acadêmicas e dispositivos legais sobre o tema.

Na sequência metodológica desenvolvida, o passo seguinte foi a utilização do instrumento de pesquisa das entrevistas, estas que são definidas por Haguette (1997, p. 8) como um “[...] processo de interação social entre duas pessoas na qual uma delas, o entrevistador, tem por objetivo a obtenção de informações por parte do outro, o entrevistado” contribuíram de maneira direta para alcançarmos os objetivos propostos, principalmente no que diz respeito à análise da visão dos gestores, tanto sobre a experiência do consórcio, como sobre os resultados do Projeto 2ª Água para os municípios e para o território.

Como existe mais de um tipo de entrevista que pode ser desenvolvido nestes casos, se preferiu trabalhar na presente pesquisa o modelo de entrevista semiestruturada, que segundo Triviños (1987), tem como característica questionamentos básicos que são baseados em teorias e hipóteses que se relacionam ao objeto da pesquisa, ainda para o autor, esse tipo de entrevista além de favorecer a descrição de fenômenos sociais, colabora com a explicação e compreensão dos mesmos (TRIVIÑOS, 1987).

Para a realização das entrevistas, foi desenvolvido um roteiro (Apêndice A) dividido basicamente em 05 (cinco) blocos de temas geradores, sendo eles: **1-** Informações pessoais, representação política e participação no consórcio; **2-** Perspectivas gerais sobre Consórcios Públicos; **3-** Experiência com o Consórcio Jacuípe; **4-** Gestão do Consórcio Jacuípe; **5-** Projeto 2ª Água. Lagana (1989, p. 154) quando escreve sobre pesquisa qualitativa e temas geradores, destaca que: “O tema representa a palavra a que o protagonista do discurso faz referência de forma a gerar assuntos sobre sua visão de mundo.” Logo, os blocos foram divididos a partir da necessidade de informações que a pesquisa buscava desses sujeitos.

Esse grupo de participantes contou com 04 (quatro) pessoas, a escolha destes se baseou nos objetivos da pesquisa e no recorte temporal proposto. Todos os participantes entrevistados assinaram o Termo de Consentimento Livre Esclarecido (TCLE) em duas vias, ficando uma com o entrevistado e a outra com o pesquisador. O modelo do TCLE aplicado nesta pesquisa se encontra no Apêndice C. É importante citar que tanto o TCLE como o roteiro das entrevistas foram submetidos e aprovados pelo comitê de ética da FLACSO Brasil no dia 14 de setembro de 2020, conforme parecer 09/2020 apresentado no Anexo A.

Para facilitar o desenvolvimento da escrita e a citação das entrevistas na pesquisa, codificamos cada entrevistado. No quadro a seguir destacamos os principais dados da coleta e dos participantes, bem como, a codificação que será usada para referenciar no texto cada um

deles.

Quadro 1 - Dados gerais das entrevistas e dos sujeitos participantes

<b>Entrevistado</b>	<b>Função no consórcio</b>	<b>Data da entrevista</b>	<b>Duração da entrevista</b>	<b>Código da entrevista</b>
Claudiney Xavier Novato	Presidente	25/09/20	51 minutos	E-01
Erivan Santos Silva	Secretário executivo	25/09/20	25 minutos	E-02
Valcyr Almeida Rios	Ex-presidente, e ex-secretário executivo.	26/09/2020	33 minutos	E-03
Elizer Costa de Oliveira	Ex-presidente	30/09/20	30 minutos	E-04

Fonte: Elaboração do autor (2021).

A partir das falas destes entrevistados, foi possível conhecer melhor todo processo de formação do consórcio, desde a ideia iniciada com o debate territorial junto aos municípios, até a fundação e desenvolvimento do mesmo. Também ouvimos as avaliações sobre essa ferramenta a partir da perspectiva dos gestores, conhecemos a estrutura administrativa, as principais ações desenvolvidas e os avanços e desafios destacados por estes sujeitos à frente da entidade.

Na fase seguinte, a coleta de dados se deu a partir de entrevistas realizadas com beneficiários do Projeto 2ª água através de questionários estruturados com questões de múltipla escolha. Para Tozoni-Reis (2009, p. 40) “Esse instrumento de pesquisa consiste num conjunto de questões predefinidas e seqüenciais apresentadas ao entrevistado [...]”. O questionário foi desenvolvido atendendo o que a literatura orienta para estes casos, linguagem clara, simples e direta, respeitando a realidade do entrevistado, construído em blocos temáticos obedecendo à ordem de prioridade (PRODANOV, 2013) dentre outros aspectos que pedem o rigor científico.

Com uma estrutura de 10 (dez) perguntas além dos dados de identificação dos participantes, o foco se deu nos aspectos exclusivos da tecnologia social recebida e da sua eficácia para a captação e armazenamento de água, para o desenvolvimento do caráter produtivo e o impacto disso na realidade das famílias. O modelo do questionário aplicado se encontra no Apêndice B e teve sua aprovação previa pelo comitê de ética da FLACSO – Brasil através do parecer 09/2020 (Anexo A), todos os participantes assinaram duas vias do TCLE para a participação nesta pesquisa, no qual ficaram com uma cópia, ficando a outra com o pesquisador.

Foram aplicados 05 (cinco) questionários em cada município, perfazendo um total de

35 (trinta e cinco) questionários aplicados, a coleta destes se deu entre os meses de setembro a dezembro de 2020 em diversas comunidades rurais dos 07 (sete) municípios contemplados com o projeto pesquisado. A escolha dos beneficiários participantes contou com a ajuda de agentes locais dos municípios que acompanharam a execução do Projeto 2ª Água. Priorizamos, na medida do possível, buscar uma representação que atendesse os princípios de gênero, idade, tecnologias sociais e kit's produtivos recebidos pelas famílias atendidas, como mostra o quadro a seguir.

Quadro 2 - Aspectos gerais do total de questionários aplicados e do grupo de sujeitos participantes

Homens	Mulheres	Média de idade	Tecnologia recebida	Kit produtivo recebido
20	15	Variou entre 26 a 72 anos, com uma média geral 49 anos.	C. Calçadão 15	Ovino caprino 14
			Barreiros 17	Horticultura 10
			Barragens 03	Avicultura 09
				Apicultura 02

Fonte: Elaboração do autor (2021).

Vale destacar que mesmo constando alguns aspectos quantitativos nestes questionários, o caráter priorizado foi a análise qualitativa, pois, diferente do modelo quantitativo, as pesquisas qualitativas vão muito além de aspectos que podem ser quantificados, como afirma Minayo (2018, p. 21) a pesquisa qualitativa “[...] trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes”.

O procedimento final da pesquisa se deu com as análises e interpretações dos dados, fontes e conteúdos pesquisados. Neste momento foram feitos o cruzamento destas informações desde a parte teórica dos conceitos trabalhados no qual contextualizamos com a parte empírica da pesquisa, este cruzamento possibilitou um aprofundamento teórico e um diálogo com as demais fontes e com os resultados obtidos em campo.

Tozoni-Reis, quando escreve sobre o momento de análise e interpretações dos resultados de uma pesquisa qualitativa destaca que:

Esses resultados são, na pesquisa qualitativa, os dados coletados pelas diferentes técnicas e instrumentos de pesquisa e as discussões, análises e interpretações que o pesquisador empreende sobre eles, ou seja, como foi problematizado o tema, quais as soluções que se apresentaram no processo de investigação e suas análises, como a metodologia foi aplicada etc. Os resultados e discussão caracterizam-se pelo desenvolvimento do trabalho científico, “onde se analisam e se discutem o problema principal e os secundários, decorrentes de sua colocação” (TOZONI-REIS, 2009, p. 94).

A sistematização dos dados e informações analisadas das diversas fontes pesquisadas colaborou de forma direta para os resultados desta pesquisa, que se unem a outros trabalhos que já discutem e pesquisam os conceitos de Estado, cidadania, políticas públicas e consórcios públicos, esse último, principalmente sob a ótica da sua utilização como ferramenta dos governos no desenvolvimento de ações conjuntas que visam uma melhor a qualidade de vida dos cidadãos.

A partir do caminho metodológico apresentado e buscando dar conta dos objetivos traçados, esta pesquisa se dividiu, além desta introdução, em 03 (três) capítulos e ainda as considerações finais. Os capítulos foram intitulados e divididos seguindo a ordem apresentada a seguir: Capítulo 1- Bases teóricas do trabalho; Capítulo 2- A experiência do Consórcio Jacuípe; Capítulo 3- Projeto 2ª Água.

No primeiro capítulo foram discutidos os principais conceitos que deram as bases teóricas ao trabalho, os conceitos de Estado, cidadania, políticas públicas e consórcios públicos, foram subdivididos em 03 (três) tópicos no intuito de subsidiar o desenvolvimento desta pesquisa. Autores como Raimundo Faoro, Boris Fausto, José Murilo de Carvalho, Thomas Humphrey Marshall, Wanderley Santos, Geraldo di Giovanni, Vicente Trevas, dentre outros teóricos, foram analisados para uma melhor compreensão histórica e conceitual da parte teórica desse trabalho. O desenvolvimento deste do capítulo se dá com um resgate histórico da formação do Estado brasileiro, e suas consequências pra construção da nossa cidadania, culminando no papel mais recente das políticas públicas e dos consórcios públicos na agenda política federativa pós-redemocratização, com destaque ainda para a evolução da base legal dos consórcios públicos no Brasil.

O segundo capítulo centrou a discussão na experiência do Consórcio Jacuípe. Também subdividido em 03 (três) tópicos, faz um resgate histórico da política territorial do Estado da Bahia destacando o caminho trilhado para a consolidação dos Territórios de Identidade, principalmente sobre o Território da Bacia do Jacuípe, inclusive com os avanços na sua legislação. Mostra a importância desse território para o surgimento do consórcio em questão, apresenta o cenário da pesquisa e suas transformações no decorrer dos anos, aponta os principais dados dos municípios consorciados, e apresenta o desenvolvimento do consórcio desde as discussões iniciais pautadas nas reuniões territoriais, até a mobilização dos municípios pra sua fundação e posterior funcionamento. É neste capítulo também que são apresentadas as principais características da entidade pesquisada, sua estrutura administrativa, as suas ações e políticas desenvolvidas junto aos seus entes consorciados.

No terceiro e último capítulo, o foco da pesquisa é a execução do Projeto 2ª Água, que se apresenta como uma das ações mais importantes desenvolvidas pelo consórcio junto aos municípios. Com quatro tópicos de desenvolvimento, esse capítulo se inicia fazendo um debate sobre a escassez de água no semiárido brasileiro e destaca as características históricas das ações governamentais voltadas para esse problema, até a adoção de uma política pública de convivência com o semiárido que investiu em tecnologias sociais como alternativa sustentável para essa temática.

O problema da escassez de água é apresentado como o ponto principal, a agenda comum dos municípios consorciados que buscaram de forma coletiva investimentos para essa temática, aí entra o consórcio como a ferramenta utilizada para dar conta desta demanda. Além do convênio do Projeto 2ª Água, são debatidas e apresentadas as tecnologias sociais, seu caráter produtivo e os resultados dessa ação, tanto para o fortalecimento dos municípios e do território, como para a melhoria dos aspectos hídricos, produtivos e de qualidade de vida das famílias beneficiadas.

Apresentada a estrutura dos capítulos, o trabalho se encerra com a síntese geral dos resultados, que é apresentada nas considerações finais. Neste último tópico, se fez um resumo analítico geral do caminho percorrido pela pesquisa, apresentando os resultados sintetizados para cada objetivo proposto.

## CAPÍTULO I BASES TEÓRICAS DO TRABALHO

### 1.1 ESTADO BRASILEIRO E AS RAÍZES HISTÓRICAS QUE DESAFIAM A CONSTRUÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DOS DIREITOS

O conceito de Estado se faz presente de forma perene nos debates das áreas sociais e humanas. É a partir dessa instituição em sua concepção moderna que as normas das sociedades se alicerçam, e dão dinâmica social, política e econômica ao dia a dia dos indivíduos. O advento do Estado moderno surgiu no século XV e se ergueu a partir da fragmentação do feudalismo. Esse antigo modelo de sociedade centralizada na lógica feudal, estamental e clerical, viu surgir a partir do século XV um novo modelo de organização, fundado na conquista de territórios, no qual o capitalismo imprimia uma nova dinâmica nas relações comerciais, e a moeda concedia uma forma inédita de acumulação, poder e ascensão. Esse conjunto de características formou a base para a constituição dos chamados estados nacionais.

Esse conceito pode se apresentar de variadas formas a partir do contexto histórico e social que for analisado, cabe aqui o destaque de que, mesmo resgatando a formação histórica do Estado brasileiro, iremos tomar como foco para a nossa análise, o papel provedor dessa instituição, ou seja, o Estado do bem-estar em sua concepção moderna a partir de ideais contemporâneos e pós as experiências das revoluções industriais, que foi definido pela *International Encyclopedia of the Social Sciences* *apud* Kerstenetzky (2012, p. 02) como sendo “[...] um conjunto de programas governamentais para assegurar o bem-estar dos cidadãos face às contingências da vida moderna, individualizada e industrializada.” Essa definição se aproxima do nosso objeto pesquisado, sendo os consórcios ferramentas para a execução de programas governamentais como garantidor de direitos, a exemplo do Projeto 2ª Água.

Com o advento do capitalismo e seu posterior desenvolvimento e consolidação, principalmente a partir das Revoluções Industriais, a dinâmica das sociedades capitalistas viu a necessidade de uma estrutura de Estado que pudesse dar conta das novas demandas de organização da sociedade, surge então, o Estado provedor de direitos, ou, Estado de bem estar social.

Sobre este aspecto, Bresser Pereira (2012) afirma que:

O estado do bem-estar social não é uma invenção arbitrária de políticos populistas, como sugere a teoria econômica neoclássica e neoliberal, mas uma consequência histórica do desenvolvimento político da humanidade no quadro de sociedades capitalistas. Nessas sociedades, a partir da sua revolução nacional e industrial, e tomando-se como referência os dois primeiros países que completaram sua revolução capitalista, o Estado começa a ser liberal (século XIX), mas em seguida, em razão das lutas das classes populares e médias, torna-se um Estado democrático (primeira metade do século XX), e, mais adiante, na segunda metade do século XX, em vista dessas mesmas lutas, torna-se um estado do bem-estar social (BRESSER-PEREIRA, 2012, p. 11).

No caso brasileiro, o processo de formação do Estado moderno foi acompanhando de características muito específicas. É recorrente em vários debates sobre esse tema encontrarmos defesas que nos levam a crer que a formação do Estado moderno no Brasil foi tardia, isso porque, além das características sociais, políticas e econômicas do nosso processo colonial, e mesmo depois com o processo de independência marcando o início do Estado imperial, só no século XX o Brasil começou a desenvolver as características de uma nova relação entre Estado e sociedade.

Os impactos e as transformações sociais que a maioria dos países europeus vivenciou a partir do século XV, com a formação dos estados nacionais sob a dinâmica do capitalismo, com o aumento significativo do comércio e mais tarde por volta do XVIII com o início do protagonismo da lógica urbana industrial, no Brasil essas características só foram observadas a partir da década de 30 do século XX, movimento esse que ficou conhecido como o período do Estado desenvolvimentista. Sobre esta experiência, Bresser-Pereira (2016) quando escreve sobre a construção política do Brasil, e seus aspectos, afirma que:

Entre os anos 1930 e os anos 1970, temos o segundo ciclo de relação sociedade e Estado no Brasil – o Ciclo Nação e Desenvolvimento -, que foi também o momento da Revolução Capitalista Brasileira, da sua revolução nacional e industrial. Esta revolução econômica, social e política estava em preparação desde o início do século, mas a crise da forma de organização econômica e social do capitalismo vigente no seu centro há cerca de um século – do liberalismo econômico – desencadeia-se com o crash da Bolsa de Nova York de 1929 (BRESSER-PEREIRA, 2016, p. 117).

Mesmo o século XIX tendo sido marcado pela vinda da Família Real portuguesa para o Brasil com seu aparato estatal em 1808, e mais tarde em 1822 tendo ocorrido o nosso processo de independência, que deu a estrutura inicial ao Estado Brasileiro, as características de modernização da economia, da política e da lógica desse Estado, só foram observadas com maior intensidade a partir da crise de 1929, passando pela revolução de 1930 com Getúlio Vargas e culminando com as reformas fiscais e monetárias pós 1964 com os militares. Depois deste trajeto, o evento mais importante para a análise em questão, foi a redemocratização do

Estado com a experiência constitucional de 1988, certamente esse último marco foi o que pavimentou as bases para experiências como as do Consórcio Jacuípe, pesquisado nesse trabalho.

Tanto a Independência do Brasil, como o aparato inicial do Estado nacional brasileiro foram marcas do século XIX, mesmo assim, todo e qualquer debate que se pretenda desenvolver acerca das ferramentas de governos, direitos e políticas públicas no Brasil, devem levar em consideração o processo histórico que precedeu estes eventos, sem essa contextualização, os debates que envolvem esses temas, nascem carentes de reflexões profundas e de elementos básicos para a nossa compreensão.

Nossa herança colonial, nosso passado escravista, nossa “independência dependente”, a confusão entre público e privado, o predomínio do pensamento e dos interesses das elites, o caráter centralizador e patrimonialista que marcaram a nossa história, são geradores de desigualdades clássicas em nossa sociedade e são marcas inexoráveis que nos dizem muito sobre em que base foi fundado o Estado Brasileiro. Mesmo não sendo objetivo desta pesquisa aprofundar o debate teórico a respeito de cada conceito destes acima mencionados, faz-se necessário citá-los para uma contextualização mais assertiva no sentido de compreender a formação e o desenvolvimento desse Estado a partir destas marcas históricas, para assim, se pesquisar o tema proposto dos consórcios públicos como ferramentas dos governos, na implementação e gestão de políticas públicas, para a realidade atual do Estado brasileiro.

No exercício de compreender historicamente as marcas que a herança lusitana deixou para a formação do Estado Brasileiro desde a colonização, passando pelo império e que ressoam até hoje no nosso modelo republicano, vários autores partem de um recuo histórico bem anterior ao século XIX, em que destacam algumas características fundamentais nesse processo.

Faoro (1958), por exemplo, quando escreve a sua celebre obra “*Os donos do poder*”, busca na formação do Estado Português elementos para a compreensão da formação do Estado Brasileiro. Para este autor, embasado nas teorias de Weber, o patrimonialismo da realeza lusitana se confunde com o papel da constituição do seu estado moderno, e essa característica foi marcante durante todo o nosso período colonial, e, conseqüentemente, influenciou no Brasil pós-independência.

O caso do desenvolvimento do capitalismo português se difere de outras nações europeias, o pioneirismo das grandes navegações foi a sua principal marca. Neste contexto, o rei tinha no Estado o seu meio de atrair patrimônio. Sobre isso, Faoro (1958) destaca que o capitalismo português nasceu a partir das ações do rei, o que o difere de maneira essencial do

modelo capitalista inglês da época. No caso da Inglaterra, o mercado privado desenvolveu seus mecanismos sem a centralidade do Estado, essa característica de centralidade, que no caso lusitano, moldou o nascedouro do seu Estado, fazendo dessa instituição um mecanismo de controle econômico da vontade real, foi uma das principais marcas de todo nosso período colonial.

O capitalismo português atrelado ao modelo patrimonialista surgiu como algo politicamente orientado, os privilégios e monopólios promovidos pelo rei supriam as necessidades da casa real, e não do desenvolvimento do mercado. Esse foi o ambiente de descoberta do Brasil, se o Estado Português com seu pioneirismo mercantil tinha como função servir ao rei, este aspecto se replicou de forma ainda mais acentuada em nosso processo colonial brasileiro. Desde a criação do governo geral na colônia, a marca da centralização oriunda da metrópole, orientou e deu as bases para a formação do Estado brasileiro.

No capítulo onde debate os traços gerais da organização administrativa, social, econômica e financeira da colônia são apresentados, Faoro (1958) destaca com clareza essa marca, a qual chama de patriarcado administrativo em nosso período colonial, em que o Estado lusitano, e, conseqüentemente, as suas colônias, serviam, não a lógica do desenvolvimento da sociedade e do mercado capitalista, como aconteceu na Inglaterra, mas sim aos interesses da coroa, que utilizava o cargo público como instrumento legalista da classe dominante. Vejamos:

O patrimônio do soberano se converte, gradativamente, no Estado, gerido por um estamento, cada vez mais burocrático. No agente público — o agente com investidura e regimento e o agente por delegação — pulsa a centralização, só ela capaz de mobilizar recursos e executar a política comercial. O funcionário é o outro eu do rei, um outro eu muitas vezes extraviado da fonte de seu poder. [...] O cargo, como no sistema patrimonial, não é mais um negócio a explorar, um pequeno reino a ordenhar, uma miga a aproveitar. O senhor de tudo, das atribuições e das incumbências, é o rei — o funcionário será apenas a sombra real (FAORO, 1958, p. 199).

O que se pode notar, é que o modelo fundante do Estado Português imprimiu no processo colonial brasileiro suas características. O Estado era pensado como instrumento de atendimento a uma classe dominante, o funcionário público se tornou uma extensão do agente patrimonial, e como bem destaca o próprio Faoro (1958, p. 200) “O funcionário é a sombra do rei, e o rei tudo pode: o Estado pré-liberal não admite a fortaleza dos direitos individuais, armados contra o despotismo e o arbítrio.”, logo, o Estado brasileiro herdou essa estrutura dominante em que o seu foco era atender as necessidades dessa classe, e não de prover o desenvolvimento e os direitos de todos seus cidadãos.

As características do Brasil colônia sustentaram uma estrutura elitista, essa realidade acompanhou todo o processo histórico de construção do Estado Brasileiro, por isso, mesmo com a Independência formal em 1822, que marcou o fim da condição de colônia e o início da formação do Império, a marca de um estado elitista, que se fecha ao desenvolvimento da sociedade e que impõem todo seu empreendimento para a manutenção de privilégios de uma elite assentada em características absolutistas e monopolistas, perdurou no Brasil durante praticamente todo o império e ainda na fase inicial do nosso período republicano.

A Independência do Brasil que deveria dar novos rumos ao desenvolvimento do país, não atendeu a essa necessidade, pelo contrário, nas consequências que se deu, representou muito mais os interesses externos para a manutenção de privilégios de setores de uma elite agrária nacional e de necessidades econômicas da metrópole, do que propriamente pelos interesses nacionais dessa conquista, e isso diz muito sobre o desenvolvimento do nosso Estado e da nossa sociedade, pois, concordando com Alencastro (1987) “As originais circunstâncias que envolveram a independência do Brasil marcaram fundo a identidade cultural do país e a legitimidade política que serve ainda hoje de fundamento as classes dirigentes” (ALENCASTRO, 1987, p. 68).

O contexto histórico mundial do início do século XIX no qual Portugal estava submetido, interferiu de forma direta e decisiva no ambiente social, econômico e político que pavimentou o caminho para a nossa independência, bem como deu forma ao aparato estatal que serviu de base para a montagem inicial do Estado Brasileiro, isso porque as consequências da guerra napoleônica na Europa contra a Inglaterra atingiram em cheio a nossa metrópole fazendo com que a família real portuguesa empreendesse a sua vinda para o Brasil, trazendo todo seu aparato estatal para a colônia brasileira. Esse evento histórico deu início aos contornos para o fim do nosso período colonial.

Fausto (1995) quando escreve sobre o episódio da vinda da família real portuguesa para o Brasil afirma que:

Em novembro de 1807, tropas francesas cruzaram a fronteira de Portugal com a Espanha e avançaram em direção a Lisboa. O Príncipe Dom João, que regia o reino desde 1792, quando sua mãe Dona Maria dona declarada louca, decidiu-se, em poucos dias, pela transferência da Corte para o Brasil. Entre 25 e 27 de novembro de 1807, cerca de 10 a 15 mil pessoas embarcaram em navios portugueses rumo ao Brasil, sob a proteção da frota inglesa. Todo um aparelho burocrático vinha para a Colônia: ministros, conselheiros, juízes da Corte Suprema, funcionários do Tesouro, patentes do exército e da marinha, membros do alto clero. Seguiam também o tesouro real, os arquivos do governo, uma máquina impressora e várias bibliotecas que seriam a base da Biblioteca Nacional do Rio de Janeiro (FAUSTO, 1995, p. 121).

Na citação acima fica evidente que o evento da vinda da família real portuguesa para o Brasil trouxe consigo a estrutura de seu aparato estatal, o aparelho burocrático português transplantado para a então colônia começava a modificar as estruturas coloniais. Na sequência desse episódio, uma série de alterações marcaram a estrutura econômica, social e política. Em 1808 a abertura dos portos às chamadas “nações amigas”, a revogação de decretos que proibiam a instalação de manufaturas na colônia, as medidas de isenção de impostos a importação de matérias-primas com foco na indústria, bem como oferta de subsídios a setores estratégicos na área industrial como lã, seda e ferro, incentivaram esse primeiro momento (ainda muito tímido) da indústria no Brasil (FAUSTO, 1995, p. 122).

Entre 1808 e 1821, toda a estrutura administrativa portuguesa já era desenvolvida no Rio de Janeiro, que passou a ser a capital do império nesse tempo. As diversas medidas comerciais e tributárias que foram desenvolvidas nesse período foram um misto de concessão de interesses entre a coroa portuguesa e seus aristocratas, entre os proprietários de terras, que trabalhavam com a exportação, e entre o governo lusitano e os ingleses que garantiram os interesses comerciais da Inglaterra.

O malabarismo que a coroa utilizou para tentar agradar a estes interesses diversos, foi chamado por Alencastro (1987, p. 69) de um “equilíbrio perverso”, no qual se ergueu o trono imperial, que de um lado tinha o governo inglês, e sua investida para o fim do tráfico, e do outro, os fazendeiros e comerciantes de escravos, que queriam prolongá-lo ao máximo possível. Frente a todo esse cenário, o ano de 1820 foi palco de vários movimentos de ordem constitucionalista e liberal em Portugal, o que acabou forçando a necessidade da volta da Corte Portuguesa. Como resultado dessa conjuntura, Dom Pedro, equanto herdeiro do trono real acabou adiantando o processo formal da independência do Brasil.

A independência pôs fim a colônia, mas não necessariamente ao projeto português de dominação, isso porque, diferente das demais experiências da América Latina com seus processos de independência com a instituição de repúblicas, o Brasil adotou o modelo monarquista, o que na prática, não alterou à fundo a ordem social e econômica da antiga colônia. Os processos históricos já mencionados a partir da vinda da família real portuguesa para o Brasil, foram em grande medida responsáveis pela implantação do modelo monárquico como forma de governo. Sobre isso, Fausto (1995, p. 146) vai afirmar que “A elite política promotora da independência não tinha interesse em favorecer rupturas que pudessem pôr em risco a estabilidade da antiga colônia”. Assim sendo, a estrutura burocrática trazida pela corte portuguesa, se manteve como a primeira base da organização do Estado Brasileiro, elitista, patrimonialista, e centrada nos interesses do monarca. E foram justamente essas

características que marcaram a primeira constituição em 1824, como podemos ver na citação a seguir:

A primeira Constituição brasileira nascia de cima para baixo, imposta pelo rei ao “povo”, embora devemos entender por “povo” a minoria de brancos e mestiços que votava e que de algum modo tinha participação na vida política. Antes de entrar no exame da Constituição, dois pontos devem ser ressaltados. Um contingente ponderável da população – os escravos – estava excluído de seus dispositivos. Deles não se cogita, a não ser obliquamente, quando se fala dos libertos. O outro ponto se refere à distância entre os princípios e a prática. A Constituição representava um avanço ao organizar os poderes, definir atribuições, garantir direitos individuais. O problema é que, sobretudo no campo dos direitos, sua aplicação seria muito relativa. Aos direitos se sobrepunha a realidade de um país onde mesmo a massa da população livre dependia dos grandes proprietários rurais, onde só um pequeno grupo tinha instrução e onde existia uma tradição autoritária (FAUSTO, 1995, p. 149).

Fica claro a partir da citação acima, que a primeira Constituição Brasileira nasceu com a marca autoritária das elites, a dependência social, econômica e política nas quais se centrava a lógica dos grandes proprietários rurais. Neste sentido, este primeiro conjunto de leis do Brasil independente atendeu as demandas de uma parcela muito diminuta da população. A formação do Estado Brasileiro se iniciou, portanto, a partir de uma dinâmica excludente, de cima para baixo, a estrutura política que foi transplantada de Portugal para o Brasil se alocou em uma estrutura social que lhe era estranha, que desconsiderava não apenas os escravos, mais toda massa da população que não tivesse participação na vida política, em tese, a nossa primeira Constituição, mesmo representando um avanço em relação a organização dos poderes, como afirmou Fausto, não conseguiu intervir na realidade social do país, já que a lógica social da independência ainda girava muito fortemente em torno da dependência e do domínio das oligarquias agrárias, como ratifica a citação a seguir:

[...] O Império não retira as prerrogativas dos senhores rurais no enquadramento político e social das populações. Bem ao contrário, o imperador confirma e legitima as formas de controle privado — entre elas e a escravidão — que os proprietários exercem sobre os habitantes do campo (ALENCASTRO, 1987, p. 69).

Como vimos, a independência não veio acompanhada de uma mudança radical nas estruturas coloniais, a herança foi majoritariamente negativa, e o Estado brasileiro nasceu marcado pelos aspectos já citados acima, como centralidade, patrimonialismo, elitista, escravista, e praticado para poucos, o que tornou o nosso caminho enquanto nação ainda mais desafiador na formação das bases para o Estado provedor de desenvolvimento.

De 1824 até a proclamação da república em 1889, mesmo com vários movimentos de revoltas e contestação ao modelo imperialista, na prática, o cenário não se modificou muito. A

legislação que sofreu modificações com maior intensidade foi a que tratava da escravidão, desde a chamada “lei para inglês ver” de 1831 que considerava o tráfico como pirataria, passando pela conhecida “Lei Euzébio de Queiroz” (1850) que proibia o tráfico de escravos, indo até a chamada “Lei do ventre livre” (1871) que declarava livre os filhos de mulheres escravas nascidos no Brasil, até culminar com a famosa Lei Áurea assinada pela então Princesa Isabel que poria fim legal a escravidão no Brasil, este assunto movimentou o período imperial.

Esse conjunto de modificações na legislação da escravidão no Brasil se desenvolveu acompanhado de interesses alheios a qualquer necessidade dos escravos, os desejos conflitantes já mencionados entre a elite agrária e o governo inglês, moldaram esse movimento. Mais uma vez, a estrutura do Estado Brasileiro mostrou a sua face elitista, o Estado nesse momento era pautado por interesses externos a maioria da população, o que não mudou muito na primeira fase do nosso período republicano iniciado em 1889.

Só na mente de uma sociedade extremamente elitista, se poderia imaginar que a assinatura pura e simples de uma princesa em poucas linhas resolveria o problema secular da escravidão. Sem nenhum tipo de indenização nem dos governos muito menos dos proprietários, sem nenhum processo de transição social pelo Estado no sentido de reparar os danos dessa prática perversa e desumana da escravidão, a abolição incorporou os ex-escravos aos direitos civis, porém, como afirma Carvalho (2002, p. 17) “[...] essa incorporação foi mais formal do que real [...]”, na prática, essa massa de pessoas foi literalmente jogada a própria sorte.

No ano seguinte após a Lei Áurea, o Brasil mudou seu regime político, do modelo imperial passou ao modelo republicano, mais uma vez essa mudança na estrutura política se deu a revelia da participação popular, o que indica que, novamente, os interesses de classes e setores específicos da sociedade formularam a mudança de poder sem levar em consideração a realidade social da época, como afirma Carvalho (2012, p. 81) no caso da proclamação, “Não houve grande movimentação popular nem a favor da República, nem em defesa da Monarquia. Era como se o povo visse os acontecimentos como algo alheio a seus interesses”.

O destaque para esse momento foram os militares, além de marechal Deodoro da Fonseca como chefe do governo provisório, vários outros oficiais foram eleitos para a composição do Congresso Constituinte. No momento inicial, principalmente por adoção do modelo federativo qual reforçou os governos estaduais, a preocupação era com a unidade nacional, que havia conseguido se manter no período imperial, mesmo tendo uma parcela de oposição, mas foi observado uma certa instabilidade nesse momento inicial do regime

republicano, como afirma Carvalho (2002):

Muitos observadores estrangeiros e alguns monarquistas chegaram a prever a fragmentação do país como consequência da República e do federalismo. Houve um período inicial de instabilidade e guerra civil que parecia dar sustentação a esses temores. A unidade foi mantida afinal, mas não se pode dizer que o novo regime tenha sido considerado uma conquista popular e, portanto, um marco na criação de uma identidade nacional. Pelo contrário, os movimentos populares da época tiveram quase todos características anti-republicanas (CARVALHO, 2002, p. 81).

Mesmo com a ameaça de movimentos anti-republicanos, a república seguiu, e com ela a formulação de uma Constituição, a qual do ponto de vista político e administrativo se observou algumas mudanças. A instituição dos três poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), a definição de um sistema presidencialista, o fim do voto censitário, embora ainda com restrições para algumas classes, e sem mencionar as mulheres, e a separação entre Igreja e Estado se apresentaram entre as principais mudanças observadas na primeira Constituição republicana.

Novamente, as mudanças na legislação do Estado brasileiro, mesmo representando modificações na organização das instituições de governo não mudou radicalmente as características do período imperial, esse que já havia herdado da colônia os aspectos de um estado centralizado, patrimonialista e agrário exportador, viu na república, em grande medida, a continuação dessa organização.

Carvalho (2002) quando escreve sobre a proclamação da república, destaca que o quadro do Estado Brasileiro modificou pouco, e mesmo inspirada nos ideais da Revolução Francesa, entre as quais na instauração do governo deveria prevalecer as necessidades e vontade dos seus cidadãos, sem interferência dos privilégios monárquicos, o conjunto de leis de 1891, mudou pouca coisa. Isso indica, que entre a Independência em 1822 e a Proclamação da República em 1889, a estrutura do Estado se manteve muito semelhante, pautada nos ideias de grupos que pertenciam a uma elite diminutiva da população, o que de certa forma, limitava a construção efetiva dos direitos da maioria do povo, tanto nos seus aspectos políticos, como sociais e civis. Esse atraso em relação a construção da cidadania, reflete até os dias atuais nos números da desigualdade social do nosso país.

Se o Estado brasileiro não sofreu mudanças radicais em sua estrutura mesmo passando do império para a república, em que momento da história foi observado o fortalecimento desse Estado enquanto provedor de desenvolvimento e garantidor de direitos? Certamente as respostas para tal questionamento, foram observadas principalmente a partir da dinâmica social, política e econômica que o Brasil vivenciou nas três primeiras décadas do século XX, e

a partir daí, com os desdobramentos históricos que marcaram o país desde a chegada de Getúlio Vargas à presidência. Como estamos desenvolvendo uma narrativa histórica da formação do Estado brasileiro, antes de entrarmos no debate da chamada “Era Vargas”, vale a pena contextualizar, ainda que de forma muito abreviada, as características que compuseram o ambiente histórico que culminou com a chegada de Vargas ao poder.

As marcas da primeira década da república, com o predomínio dos militares no comando, a inspiração constitucional no modelo da República federativa e liberal, a crise econômica envolvendo o principal produto da época, o café, as revoltas e revoluções contra o regime recém implantado, se desenvolveram ao longo desse período, mas não impediram a consolidação do modelo republicano liberal. Para Fausto (1995) esse modelo liberal se consolidou com o presidente Campo Sales, porém, ainda faltavam os instrumentos que assegurassem os interesses das oligarquias, que era a manutenção do poder para poucos e a defesa dos interesses da economia rural, agrária exportadora, neste contexto, iniciou-se a chamada política dos governadores, que Fausto resume seus objetivos em:

[...] reduzir ao máximo as disputas políticas no âmbito de cada Estado, prestigiando os grupos mais fortes; chegar a um acordo básico entre União e os Estados; pôr fim à hostilidade existente entre Executivo, Legislativo, domesticando a escolha de deputados. O governo central sustentaria assim os grupos dominantes nos Estados, enquanto estes em troca, apoiariam a política do presidente da República (FAUSTO, 1995, p. 259).

Esse conjunto de objetivos que pautou a política dos governadores foi a marca das primeiras três décadas do século XX no Brasil, nesse período, se desenvolveu o chamado coronelismo, quando as práticas clientelistas se tornaram comuns no Brasil. Este modelo envolvia compromissos assumidos pelos líderes locais com os seus representantes, que pautavam os interesses da classe dominante, os coronéis foram os principais responsáveis pela manutenção desse acordo que teve no federalismo a sua sustentação, justamente porque ao estabelecer os governos estaduais eletivos, assegurou a montagem de grupos de poder local através das oligarquias que tratavam de garantir as interesses eleitorais alinhados com o governo central. Souza (1987, p.185-186) denominou esse movimento nas antigas províncias de “[...] sólidas máquinas eleitorais, que terminaram na instituição da política dos governadores, e repousavam justamente no compromisso coronelista”.

Por coronelismo se entende, segundo Carvalho (1997, p. 02), como sendo:

[...] um sistema político nacional, baseado em barganhas entre o governo e os coronéis. O governo estadual garante, para baixo, o poder do coronel sobre seus dependentes e seus rivais, sobretudo cedendo-lhe o controle dos cargos públicos,

desde o delegado de polícia até a professora primária. O coronel hipoteca seu apoio ao governo, sobretudo na forma de votos. Para cima, os governadores dão seu apoio ao presidente da República em troca do reconhecimento deste de seu domínio no estado (CARVALHO, 1997, p. 02).

A política dos governadores, unida ao coronelismo e suas estratégias clientelistas, marcaram as três primeiras décadas da nossa república. Mais uma vez, o acordo de interesses que moldava a organização do Estado brasileiro, levou em consideração as necessidades da elite agrária do nosso país, desconsiderando o cenário global que já imprimia uma outra dinâmica de Estado, esse que deveria ser desenvolvimentista, industrial e urbano. Além disso, as necessidades da maioria da população novamente foram desconsiderada, as leis, o governo, as eleições, o voto os outros direitos, eram pautados por ideias que estavam distantes do povo, isso nos diz muito sobre a formação tardia do Estado brasileiro, e sobre o difícil caminho para a construção e a consolidação dos direitos em nosso país.

Entre as principais características sociais e econômicas das três primeiras décadas do século XX para o Brasil, podemos destacar como novidade o fluxo migratório em grande escala, o predomínio da atividade agrícola no país e o movimento ascendente da lógica urbana com o aumento significativo de habitantes, sobretudo na capital do estado de São Paulo, sobre o qual Fausto (1995, p. 284) afirma que a razão principal para isso se deve ao afluxo espontâneo de imigrantes, e de outros que saíram das atividades agrícolas. Com isso cresceram as práticas do artesanato, comércio de rua, pequenas fábricas e de atividades de profissionais liberais.

No se refere a questão da industrialização, a mesma foi se desenvolvendo nesse período da história, setores como os de tecido, açúcar, café, bebidas entre outros em menor escala, foram avançando. Crises econômicas alinhadas à herança da dívida pública trazida da monarquia, limitaram alguns avanços nesse processo, que mesmo com modificações importantes, não se tinha uma indústria de base que alavancasse esse desenvolvimento.

Fausto (1995, p. 288) sinaliza que durante a Primeira Guerra, e posterior a essa, começaram a aparecer as tentativas de superar as dificuldades da indústria brasileira com relação a dependência das importações, sobretudo de ferro, cimento, máquinas e equipamentos. Vejamos:

Incentivadas pelo governo, surgiram duas empresas importantes em Minas Gerais, a Siderúrgica Belgo Mineira, que começou a produzir em 1924; em São Paulo, a Companhia de Cimento Portland, cuja produção foi iniciada em 1926. Ao mesmo tempo, a partir da experiência e dos lucros acumulados durante a Primeira Guerra, pequenas oficinas de conseros foram se transformando em indústrias de máquinas e equipamentos (FAUSTO, 1995, p. 288-289).

Dessa forma, ainda que atendendo uma demanda muito próxima do setor da agroexportação, o Estado, se não promoveu fortemente a industrialização, também não foi um opositor dessa idéia. Esse movimento fez crescer a urbanização, como também as experiências de organização dos operários pelo país. Os problemas financeiros, e as influências pós Primeira Guerra sob a lógica revolucionária, fez com que várias greves fossem deflagradas, principalmente nos principais estados como Rio de Janeiro e São Paulo. Este cenário já dava os sinais que uma nova ordem social precisava ser implantada.

A década de 1920 marcou o fim do primeiro ciclo entre sociedade e Estado no Brasil república. As mudanças sociais, econômicas e políticas desencadearam a ruptura do acordo de poder que vigorou no período da chamada política dos governadores. O resultado dessa ruptura culminou com a chegada de Getúlio Vargas ao poder, mesmo perdendo as eleições para Júlio Prestes em 1930, Vargas liderou um movimento ampliado que uniu forças de diversos setores sociais e pôs fim ao modelo de Estado da primeira República.

O movimento iniciado a partir daí, marcou a história do Brasil e deu ao Estado brasileiro o dinamismo de um Estado mais próximo ao liberal, nacionalista, descentralizado e que fundou no Brasil o modelo desenvolvimentista, que apostou forte na industrialização e passou a ampliar a participação e os direitos dos cidadãos, como podemos observar na citação a seguir, quando Fausto discorre sobre esse período em questão:

Um novo tipo de Estado nasceu após de 1930, distinguindo-se do Estado oligárquico não apenas pela centralização e pelo maior grau de autonomia como também como outros elementos. Devemos acentuar pelo menos três dentre eles: 1. a atuação econômica, voltada gradativamente para os objetivos de promover a industrialização; 2. a atuação social, tendente a dar algum tipo de proteção aos trabalhadores urbanos, incorporando-os, a seguir, a uma aliança de classes promovida pelo poder estatal; 3. o papel central atribuído as Forças Armadas – em especial o Exército – como suporte a criação de uma indústria de base e sobretudo como fator de garantia de ordem interna (FAUSTO, 1995, p. 327).

Esta estrutura apresentada por Fausto que se iniciou em 1930 com Vargas, deu ao Estado o papel de organizador da sociedade, e impulsionou o desenvolvimento nacional do capitalismo industrial, mas devido as características econômicas teve a dependência do capital externo para o se desenvolver. Essa fase desenvolvimentista do Estado, que também ficou conhecida como “Estado Vargasista”, inaugurou no Brasil a era de ampliação de direitos, que com o percurso da história foi se apresentando mais propício a cada conjunto de direitos, sejam eles, civis, políticos ou sociais.

Compreender os consórcios públicos como ferramenta dos governos para o desenvolvimento de políticas públicas, requer entender como se estabeleceu o

desenvolvimento do Estado brasileiro desde dos seus primórdios, como vimos até aqui, mas, principalmente, partir de 1930, passando pelas auterências de poder, indo desde modelos democráticos a ditatoriais, até chegarmos ao formato de Estado regido pela Constituição Cidadã de 1988, que consolidou e alinhou o conjunto de direitos da cidadania, assegurou autonomia dos estados e municípios, e avançou no desenvolvimento de um Estado provedor de direitos. No próximo tópico, focaremos na construção da cidadania e direitos no Brasil a partir de 1930 até 1988.

## **1.2 CIDADANIA E ACESSO À DIREITOS NO BRASIL**

Vimos que o percurso histórico da formação de um Estado moderno no Brasil foi repleto de características que contribuíram para o atraso e as dificuldades do acesso aos direitos sociais. Neste sentido, a construção tardia da nossa cidadania é resultado de um somatório de heranças coloniais, monárquicas e republicanas marcadas por características de exploração, escravismo, latifúndio, patrimonialismo, concentração de poder e interesses particulares e privados que se sobrepuseram ao interesse público.

Como vimos, o período colonial brasileiro foi marcado pela ausência total de cidadania, tendo o escravismo como negócio lucrativo e estando a maioria absoluta da população em condições de escravizados, os direitos só estavam para uma parcela muito pequena da população, ou seja, a elite. Com o marco da Independência em 1822, a cidadania avançou muito timidamente, a monarquia e o poder moderador restringiram direitos, realidade que não mudou muito na primeira fase do Brasil república, quando o voto estava ligado à fatores etários e excluía analfabetos, mulheres e menores de 21 anos.

A partir do movimento de 1930, quando a política dos governadores, a lógica das oligarquias agrárias, o mundo rural, foram sendo substituídos por um projeto político, social e econômico com características modernas da indústria, o Brasil passou a fundar a sua revolução capitalista, e com ela, um novo ciclo de relação entre Estado e sociedade se acentuou no sentido da ampliação de direitos e na construção da cidadania. Mas até que ponto essa mudança na lógica da organização do Estado contribuiu para o processo de construção de direitos e para a diminuição das desigualdades? Veremos.

O conceito de cidadania é complexo e se apresenta evolutivamente ligado à participação e aos direitos. Marshall (1967) quando destaca este conceito a partir sociedade inglesa, o define como sendo uma espécie de igualdade humana comum e básica, que está associada à participação na comunidade, e é dividida por ele em três momentos: os direitos,

civis, políticos e sociais, que no caso inglês, segundo o autor, se construiu de forma lenta e separada, se apresentando os direitos civis no século XVIII, os políticos no XIX e os sociais no XX.

Ainda sobre esses elementos, ele especifica cada um resumidamente da seguinte forma:

O elemento civil é composto dos direitos necessários a liberdade individual - liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito a propriedade e de concluir contratos válidos e o direito a justiça. [...] Por elemento político se deve entender o direito de participar no exercício do poder político como um membro de organismo investido de autoridade. [...] O elemento social se refere a tudo que vai, desde o direito ao mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito particular, por completo na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade (MARSHALL, 1967, p. 63).

Aplicando esta concepção a partir da realidade histórica do Brasil, se percebe que a plenitude de seu significado não é algo simples de se atingir, aliás, nem só no Brasil, Carvalho (2002) destaca que a combinação entre liberdade, participação e igualdade para todos, é um ideal desenvolvido no Ocidente e talvez inatingível. De qualquer forma, a qualidade da cidadania está sempre baseada nesse ideário a partir de cada momento histórico em dado país.

Cabe aqui destacar que o desenvolvimento desse conceito a partir desse conjunto de direitos parece se apresentar como consenso entre os pesquisadores das ciências sociais, porém, a sequência apresentada a partir do modelo inglês (civil, político e social) não se aplicou ao caso brasileiro, aqui, os primeiros direitos observados foram os direitos sociais, sobretudo a partir da década de 1930 e diretamente ligados aos trabalhadores formais (como veremos a diante), só depois desse momento inicial vieram as experiências com o conjunto de direitos civis e políticos.

Sobre a natureza histórica do conceito de cidadania, a Revolução Francesa e seu ideário de Estado-nação se apresentaram como o cenário principal para a sua concepção, ou seja, a partir de cada contexto nacional na formação do seu Estado, podem se apresentar outras construções na conformação do conceito de cidadania. Por isso, o contexto da década de 1930 no caso brasileiro, inaugurou esse processo inicial de construção do Estado moderno, capitalista e industrial, e condicionou dessa forma, a construção da nossa cidadania, que se desenvolveu a partir das reformas do Estado e o desenvolvimento da indústria que se iniciaram com Vargas e foram concluídas nas décadas de 1970 e 1980 com os governos militares. Com a redemocratização pós ditadura, o Estado brasileiro viveu pela primeira vez o alinhamento desse conjunto de direitos que conformam a cidadania, atingindo sua plenitude com a Constituição Federal de 1988, que não por acaso, também é conhecida como

## Constituição Cidadã.

Liderado por Vargas, o movimento de 1930 abriu caminho para a industrialização e para a superação do modelo aristocrático de governo. Bresser-Pereira (2016) descreve esse movimento com sendo um pacto nacional desenvolvimentista, em que a classe média inicia a ocupação de espaço de poder nas decisões políticas do Brasil. O Estado Brasileiro, com Vargas, iniciou a sua intervenção no desenvolvimento econômico do país, a industrialização foi estimulada, as relações de trabalho passaram a contar com o braço do Estado para dar atenção a algumas de suas demandas como a fundação do Ministério do Trabalho. No primeiro ano do governo Vargas, e dessa conjuntura inicial, surge a primeira experiência com direitos sociais no Brasil, a qual Wanderley Santos (1979, p. 75) define como “cidadania regulada”,

Sugiro que o conceito-chave que permite entender a política econômico social pós-30, assim como fazer a passagem da esfera da acumulação para a esfera da equidade, é o conceito de cidadania, implícito na prática política do governo revolucionário, e que tal conceito poderia ser descrito como o de cidadania regulada. Por cidadania regulada entendo o conceito de cidadania cujas as raízes encontram-se, não em um código de valores políticos, mas em um sistema de estratificação ocupacional, e que , ademais, tal sistema de estratificação ocupacional é definido por norma legal. Em outras palavras, são cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em quer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei (SANTOS, 1979, p. 75).

Ao se referir como cidadania regulada, Santos destaca que essa experiência de direitos sociais condicionou o reconhecimento de cidadania àqueles que ocupavam o processo produtivo reconhecido por lei. Como estamos falando de um novo modelo de produção em que a indústria e a lógica urbana eram os aspectos estavam amparados por estes direitos iniciais, todos os que estivessem fora desse ambiente, estariam, portanto, na condição que o próprio Santos (1979) chamou de pré-cidadãos.

Na prática, mesmo com a mudança na ordem política e econômica, essa interferência do Estado em prol do desenvolvimento dos direitos se apresentou limitada, ou seja, além do atraso na formação do nosso modelo moderno de Estado, e mesmo com ele já em curso, o Brasil teve limitações para a oferta dos direitos sociais. Isso refletiu em um atraso na conformação da nossa cidadania e contribuiu para uma marca inegável da nossa sociedade, que é a forte desigualdade social.

A década de 1930 foi marcada pelo avanço dos direitos sociais ligados aos trabalhadores industriais, o Estado desenvolveu mecanismos que garantiram a este grupo, acesso a direitos como sindicalização, política previdenciária, política salarial, dentre outros.

Santos (1979) destaca que a carteira profissional neste período foi o instrumento mais importante para a efetivação da chamada cidadania regulada. Para o autor, este instrumento jurídico representava muito mais do que um vínculo trabalhista, ele era uma “certidão de nascimento cívico” pelo qual o Estado reconhecia o direito de quem teria os direitos sociais, como educação, saúde, saneamento, habitação e etc., ou seja, era o Estado quem regulava o direito de pertencer ou não ao grupo de cidadãos.

Mesmo com limitações já destacadas, a conhecida “Era Vargas” deixou importantes avanços para a construção do Estado moderno no Brasil, e, conseqüentemente, para as primeiras experiências de direitos sociais, que deram início ao caminhar construtivo da cidadania. Diferente do campo social, os direitos políticos e civis não tiveram os avanços necessários nesta fase, o autoritarismo do Estado Novo não permitiu que a população brasileira exercesse a democracia e outros direitos, mesmo assim, é inegável que houve avanços partir da década de 1930, porém, com limitações em seu alcance para a maioria dos cidadãos.

Esse cenário limitado dos direitos civis e políticos teve uma mudança significativa a partir de 1945, quando forças democráticas garantiram eleições periódicas, atuação livre de partidos políticos, maior liberdade de expressão, e se observou uma mobilização mais intensa dos movimentos sociais, cenário que se manteve até 1964 quando o golpe militar pôs fim a esta experiência, que para muitos, se constituiu como a primeira experiência democrática do Brasil. Esse último período citado (1945-1964), foi o momento em que a cidadania ganhou espaço em seu campo representativo e imprimiu um ritmo mais ativo nas estruturas da nossa sociedade.

Sobre essa realidade, Carvalho afirma que:

A Constituição de 1946 manteve as conquistas sociais do período anterior e garantiu os tradicionais direitos civis e políticos. Até 1964, houve liberdade de imprensa e de organização política. Apesar de tentativas de golpes militares, houve eleições regulares para presidente da República, senadores, deputados federais, governadores, deputados estaduais, prefeitos e vereadores. Vários partidos políticos nacionais foram organizados e funcionaram livremente dentro e fora do Congresso, a exceção do Partido Comunista, que teve seu registro cassado em 1947. Uma das poucas restrições seria ao exercício da liberdade referia-se ao direito de greve. Greves só eram legais se autorizadas pela justiça do trabalho (CARVALHO, 2002, p. 127).

Notamos, portanto, que desde a chamada revolução de 1930 até 1964, o percurso da construção da cidadania teve avanços consideráveis nos campos dos direitos, às vezes de maneira limitada e com a regulação do Estado, outras vezes de maneira mais progressista com

avanços importantes no campo da representatividade, o certo é que, mesmo nos momentos de maior avanço, faltou a este processo uma questão chave, que foram as reformas necessárias ao capitalismo contemporâneo, já que foi neste período que ocorreram mudanças significativas também nos padrões de consumo e no sistema produtivo com a nova estrutura social.

O período que sucedeu esta fase foi marcado pelo autoritarismo dos militares que, a partir de golpe em 1964, utilizaram a repressão e a violência contra as organizações da sociedade que defendiam a participação e a democracia. Dessa forma, os direitos políticos e os civis que tiveram avanços importantes entre 1945 e 1964, estavam mais uma vez limitados. Novamente, os direitos sociais ganhavam destaque. Carvalho (2002, p. 157) quando escreve sobre a ênfase dada aos direitos sociais destaca que diferente da década de 1930, nessa oportunidade eles estariam estendidos aos trabalhadores rurais, além disso, o autor afirma que nessa fase, o Estado foi marcado pela forte atuação na promoção do desenvolvimento econômico. Entender como se deu, além de analisar os resultados desse desenvolvimento econômico sob a governança dos militares, será importante para contextualizar o que ele representou para o conjunto da construção da nossa cidadania.

O período do regime militar no Brasil (1964-1985) foi mais uma marca negativa para a construção da nossa cidadania, marcado pela violência, censura e autoritarismo, este período atingiu de forma direta os direitos políticos e civis. Muitos cidadãos tiveram a suspensão desses direitos. Intelectuais, artistas, políticos, sindicalistas, foram atingidos diretamente com os efeitos das medidas do governo, que foram desde a suspensão dos direitos políticos, prisão, perseguição e tortura, até o exílio de muitas dessas personagens. Vários movimentos sociais e entidades representativas de classe sofreram represálias como invasão, fechamento e outros tipos de intervenção do governo que deixaram várias dessas organizações limitadas de suas atuações na defesa dos direitos, ou até mesmo na clandestinidade, sendo seus membros e dirigentes perseguidos, torturados e em muitos casos mortos pelo regime.

Entre os mecanismos de repressão mais perversos estiveram os chamados “atos institucionais” que eram editados pelos presidentes, o mais conhecido e mais duro desses atos foi o Ato Institucional nº 5 (AI-5), de 13 de dezembro de 1968, baixado no governo do General Costa e Silva. Ele é quem melhor representa o ataque desse período aos direitos civis e políticos, pois fechou o Congresso Nacional e deu poderes absolutos ao regime militar, para prender, matar e perseguir qualquer um que se opusesse a ele.

Carvalho (2002) quando se refere ao AI-5 esclarece que:

O Ato Institucional Nº 5 (AI-5) foi o mais radical de todos, o que mais fundo atingiu

direitos políticos e civis. O Congresso foi fechado, passando o presidente, general Costa e Silva, a governar ditatorialmente. Foi suspenso o habeas corpus para crimes contra a segurança nacional, e todos os atos decorrentes do AI-5 foram colocados fora da apreciação judicial (CARVALHO, 2002, p. 161-162).

Em um cenário como este, composto por características autoritárias em seu extremo, o Brasil novamente retardava o alinhamento do conjunto de direitos (civis, políticos e sociais) na construção de sua cidadania para a maioria absoluta de sua população.

Outro aspecto importante para o debate em torno da cidadania que os estudos sobre esse período da ditadura militar observam, foi a contradição entre o crescimento econômico elevado, principalmente do período do chamado “milagre econômico” mais acentuado entre os anos de 1968 a 1973, e o paradoxo com o aumento das desigualdades neste contexto. Carvalho (2002) quando escreve sobre esta característica, afirma que análises de especialistas desmistificaram o chamado milagre econômico desse período, justamente porque, mesmo com um aumento rápido e significativo nas taxas de crescimento da economia, esse crescimento não foi revertido em diminuição das desigualdades sociais, na verdade, ele beneficiou de forma muito desigual vários setores da população. Ou seja, novamente, a estrutura do Estado brasileiro proveu um crescimento que na prática não resultou em oportunidades e direitos para a maioria de sua população, mas sim, para setores privilegiados da sociedade.

O que se pode afirmar é que, além dos ataques aos direitos já mencionados, a ditadura acentuou as desigualdades sociais no Brasil, aumentando ainda mais a demanda por justiça social e por cidadania para a grande massa da sua população. Por mais antagônico que pareça, um dos principais fatores para escancarar as desigualdades sociais nesse período, foi, como já dito, o crescimento econômico, isso porque, além dele servir a uma parte muito pequena da sociedade, ele aprofundou as transformações demográficas do país, acelerou a lógica industrial e urbana qual ofertava uma nova dinâmica na ocupação dos trabalhadores, proporcionando com isso, um fluxo migratório do campo para as cidades, que desde seu início na primeira metade do século XX, nunca tinha sido tão intenso, com isso, as demandas por serviços públicos como transporte, saneamento, moradia, saúde, educação, segurança, etc., cresceram consideravelmente, ao passo que não se observou por parte do Estado uma oferta condizente desses serviços com a real necessidade da população.

Todo esse conjunto de características, unido com a nova dinâmica do mundo urbano, industrialização, consumo, novos hábitos, mostrava que o país havia de fato modernizado as estruturas de seu Estado, contudo, respondendo a pergunta feita no início deste tópico, essa modernização não foi acompanhada de um acesso de toda a sociedade ao conjunto dos

direitos, muito menos, teve impacto positivo na diminuição das desigualdades sociais. A modernização do Estado brasileiro não modificou, como deveria, a nossa realidade social, pois o Brasil mudou a sua lógica, mas não se preparou para esta mudança, o discurso que o capitalismo proporcionaria oportunidades iguais a todos nunca se concretizou, e as desigualdades foram aprofundadas ao passo que as demandas da sociedade por serviços públicos foram aumentando com dinâmica urbana e industrial.

Sobre esse processo de modernização do Estado brasileiro entre as décadas de 1930 e 1980, bem como sobre o desenvolvimento do nosso modelo de industrialização e do capitalismo, Pochmann e Nozaki destacam a ausência de reformas essenciais para a diminuição das desigualdades, o acesso aos direitos e construção da nossa cidadania:

O processo de industrialização tardia no Brasil transcorrido nas décadas de 1930 e 1980 foi desprovido de reformas clássicas do capitalismo contemporâneo (agrária, tributária e social), o que resultou em padrão de sociabilidade profundamente deformado. Sem regime democrático sustentado no tempo, a desigualdade prevaleceu secundarizada, tanto pela mobilidade social como pelo consumismo. (POCHMANN; NOZAKI, 2017, p. 01).

O que fica evidenciado na citação dos autores acima, é que, além da ausência das reformas citadas, outras características deram ao processo de construção de cidadania no Brasil uma contribuição extremamente prejudicial, as históricas desigualdades sociais, a formação de uma sociedade consumista e a ausência de uma estabilidade democrática são exemplos disso, este conjunto de características estão ligados diretamente com o modelo de Estado formado no Brasil, bem como, com o modelo de desenvolvimento do capitalismo industrial que se formou a partir disso.

O final da década de 1970 e início da década de 1980 marcaram o retorno do protagonismo civil, a busca por uma universalização dos direitos, a recomposição do tecido social, o fortalecimento de movimentos da sociedade civil, e a atuação empolgante da constituinte, culminou na aprovação da nossa Constituição Federal, “[...] um longo e minucioso documento em que a garantia dos direitos do cidadão era preocupação central.” (CARVALHO, 2008, p. 200).

Autores como Milani (2008) e Ciconello (2008) destacam que a participação e o engajamento da sociedade civil e seus movimentos foram elementos centrais para o processo de redemocratização do Estado brasileiro no contexto da década de 1980, bem como, afirmam que essas forças políticas estavam imbuídas de uma ampla concepção democrática que exigiam o fim da ditadura e um novo modelo de relação entre Estado e sociedade, inclusive com maior participação e maior atenção das demandas sociais e políticas da população.

O resultado desse processo de ativismo da sociedade no enfrentamento ao já desgastado modelo militar de governar, culminou na redemocratização do nosso país. Um exemplo claro disso foi a campanha pelas eleições diretas em 1984, que ficou marcado pelo movimento das “Diretas Já”, que exigiu a aprovação de eleições diretas para presidente. Mesmo não alcançando êxito no congresso, o movimento colheu seus frutos, e o então candidato da oposição, Tancredo Neves, saiu vitorioso do processo e pôs fim aos governos militares. Mesmo não assumindo a presidência devido a sua morte, a vitória de Tancredo Neves abriu caminho para o protagonismo civil, e, com isso, a constituinte de 1988 formulou e aprovou a constituição que mais avançou no sentido da cidadania no Brasil. Carvalho (2002, p. 199) afirma que “A constituinte de 1988 redigiu e aprovou a constituição mais liberal e democrática que o país já teve, merecendo por isso o nome de Constituição Cidadã.”

Após o breve período de experiência democrática entre 1945-1964, em que o país viveu na prática seu primeiro momento de alinhamento do conjunto de direitos que compõem a cidadania, o Brasil voltava a respirar os ares da democracia e os direitos civis e políticos negados durante boa parte da nossa república foram assegurados na CF de 1988.

A partir de 1988, os direitos políticos foram significativamente retomados e ampliados, o voto tornou-se universal, todo brasileiro e brasileira maior de 16 anos de idade (com exceção dos conscritos) estavam aptos a votar. Esse foi um avanço considerável, porque pôs fim a um impedimento básico para o exercício da cidadania, que era a participação na escolha dos governantes. A pluralidade partidária, o incentivo a organizações da sociedade civil e de representações de classes, como as Organizações Não Governamentais (ONGs), movimentos sociais, associações, sindicatos, conselhos e outros mecanismos, mostravam que os direitos políticos se consolidavam naquela nova dinâmica de sociedade.

No que diz respeito aos direitos civis, com o fim da ditadura, o Brasil reestabeleceu sua normalidade. A liberdade de expressão, de imprensa, de organização tiveram novamente espaço no cenário democrático. Conforme Carvalho (2002) aponta, a CF de 1988 ampliou esses direitos ao criar o *habeas data*, mandato de injunção, ao estabelecer o racismo como crime inafiançável e imprescritível, além de abrir caminho para avanços na proteção do consumidor, e em legislações que trataram dos direitos humanos, que foram sendo aperfeiçoados com o passar do tempo.

Considerando que os direitos sociais foram os pioneiros em nossa realidade, e percebendo que com a redemocratização os demais direitos civis e políticos voltaram a cena conformando assim a possibilidade do alinhamento necessários para a construção da cidadania. Vale destacar que o fato de estarem assegurados pela constituição não bastou para

se tornarem acessíveis e efetivos na vida da população. A falta de conhecimento da população, além da ausência de mecanismos eficazes que garantam a igualdade de acesso a todos os cidadãos, faz com que a maioria da população ainda desconheça seus direitos, ou mesmo conhecendo se vê limitado nas condições de fazer valer.

De todo modo, a CF de 1988 assegurou um aumento considerável dos direitos na conformação da cidadania, porém, o atraso e o modelo do desenvolvimento do Estado moderno brasileiro, fez com que o país vivenciasse uma contradição que novamente dificultou a consolidação dos direitos e a diminuição das desigualdades, pois, justamente na década de 1990, na qual o país necessitava de uma intervenção mais forte do Estado para o desenvolvimento de políticas públicas que respondessem a lógica social daquele contexto, o mundo já desenvolvia a dinâmica neoliberal, que pregava um Estado mínimo com uma prática totalmente inversa do que o Brasil necessitava naquele momento. Neste sentido, Macêdo (2019, p. 20) afirma que;

[...] os anos 1990 foram palco de forte disputa por espaço na agenda política do nosso país, de um lado, as organizações democráticas em busca da efetivação de direitos negados durante os anos da ditadura, e com a agenda social repleta de desejos e necessidades, no qual viam no Estado o principal responsável em atender a essas demandas, e de outro, a investida neoliberal que pregava justamente o oposto, diminuição no papel do Estado, e ajustes na agenda e nas prioridades econômicas conforme os mercados e o capital internacional (MACÊDO, 2019, p. 20).

Essa disputa apontada acima necessita ser apresentada por que foi justamente a partir dela que o Brasil democrático e contemporâneo passou a ter que equilibrar essa contradição entre a necessidade de protagonismo do Estado como provedor de desenvolvimento, principalmente através das políticas públicas, e o modelo neoliberal de desenvolvimento que se opunha a isso.

Nesse cenário contraditório entre a ampliação democrática e a nova ordem mundial do neoliberalismo, o Estado brasileiro iniciou a década de 1990 na tentativa de fazer valer os avanços democráticos que foram alcançados com a CF de 1988, para isso, o desenvolvimento do país teria que passar pela redução das desigualdades sociais históricas, o qual o papel do Estado e de seus entes federados seria fundamental nesse processo, principalmente através do desenvolvimento e da gestão de políticas públicas. E foi justamente neste contexto que os municípios passaram a ter demandas mais gritantes por políticas públicas para o atendimento aos seus cidadãos, e, que para isso, desenvolveram diversas experiências administrativas com novas ferramentas e arranjos institucionais para tentar dar conta dessa nova realidade, entre estas ferramentas estão os Consórcios Públicos.

Nesse sentido, antecedendo a análise empírica do objeto pesquisado, discorreremos no próximo tópico sobre o conceito de políticas públicas e o papel dos Consórcios Públicos na sua gestão e seu desenvolvimento junto aos municípios. A partir dessa conceitualização iremos discorrer nos capítulos II e III sobre a experiência do Consórcio Jacuípe, mais especificamente, sobre sua ação prática no desenvolvimento do Projeto 2ª Água junto aos municípios consorciados.

### **1.3 POLÍTICAS PÚBLICAS E O PAPEL DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS NA GESTÃO E DESENVOLVIMENTO DOS MUNICÍPIOS**

Os conceitos de Estado e de cidadania trabalhados até aqui, principalmente a partir do percurso histórico analisado, permite observar que o Estado enquanto provedor de direitos e a cidadania enquanto igualdade comum e básica ao conjunto desses, sempre precisou de mecanismos que pudessem ofertar e garantir a sociedade o acesso aos bens e serviços públicos. Assim, destacamos que a ação do Estado com as suas várias categorias de análises nos possibilitam diversas leituras sobre o desenvolvimento e o enfrentamento aos desafios das sociedades, nesse sentido, as políticas públicas se apresentam como uma ferramenta importante e essencial, e, para entendê-las, neste tópico buscamos conceituar políticas públicas e consórcios públicos, bem como, os consórcios se apresentam na evolução histórica como ferramenta importante para os municípios na gestão e no desenvolvimento das políticas públicas.

Muito se ouve falar em torno do tema das políticas públicas, é quase automático ligarmos esse termo a uma ação do Estado frente a um desafio social que se apresenta, como afirma Arretche (2003, p. 02) as análises de políticas públicas se baseiam no “Estado em ação” e objetivam estudar os programas governamentais, seus mecanismos, condições e seus impactos sobre a ordem econômica e social. No entanto, essa visão intervencionista e às vezes simplificada, acaba por desconsiderar outros aspectos que são fundamentais para as análises de entendimento sobre o tema, sua complexidade precisa ser entendida levando em consideração as diversas variáveis que cada contexto apresenta.

Geradas no seio do Estado capitalista como resposta às pressões populares frente às desigualdades advindas do próprio sistema, o conceito de políticas públicas se constitui como algo evolutivo e multidisciplinar, por isso, o seu entendimento não se dá de maneira simples, e nem deve ser feito isoladamente. Giovanni (2009), quando analisa teoricamente as políticas públicas, propõe um modelo de abordagem que rompe com essa visão resumida e amplia o

conceito para outras leituras, como podemos observar a seguir.

[...] penso a política pública como uma forma contemporânea de exercício do poder nas sociedades democráticas, resultantes de uma complexa interação entre Estado e sociedade, entendida aqui num sentido amplo, que inclui as relações sociais travadas também no campo da economia. Penso, também, que é exatamente nessa interação que se definem as situações sociais consideradas problemáticas, bem como as formas, os conteúdos, os meios, os sentidos e as mobilidades de intervenção estatal (GIOVANNI, 2009, p. 01).

Ao entender o conceito de políticas públicas como forma de exercício de poder, Giovanni apresenta uma característica histórica desse conceito que surge com a consolidação dos aparelhos do Estado moderno, e, como ele mesmo nos escreve, este tipo de agenda se alinha com as sociedades capitalistas, principalmente a partir da Segunda Guerra Mundial, e vem com o passar dos anos se tornando cada vez mais presente nas democracias (GIOVANNI, 2009).

Teoricamente, as políticas públicas como nos são apresentadas, crescem sob uma forte influência dos estudos norte americanos, que no contexto pós-guerra desenvolveram esse mecanismo com o intuito de responder aos problemas sociais daquele ambiente. Diferente da tradição dos países europeus e latinos, que tendem a ver a política em seu modo mais amplo, inclusive subordinando as políticas públicas a esse entendimento. Giovanni (2009) escreve que no caso norte americano por questões linguísticas, é feita uma distinção, enquanto *politics* se refere à noção de poder, representação, partido, etc., o termo *policy*, vai no sentido de ações e formas de atuação dos governos, assim sendo, *policy* é o termo que os norte americanos usam para tratar de políticas públicas.

Independentemente do termo utilizado, é possível afirmar que o tema políticas públicas vem ganhando espaço em várias agendas em nossa sociedade, partidos, governos, imprensa, grupos e movimentos sociais, usam de maneira recorrente esse termo para cobrar, explanar, planejar, propor ações que visam o desenvolvimento das sociedades e a garantia de direitos nas democracias estabelecidas.

Giovanni (2009) destaca quatro fatores históricos que contribuiriam para que as políticas públicas tivessem seu espaço garantido no debate entre Estado e sociedade. São eles: o macro econômico, no qual o cenário pós-guerra impôs uma necessária resposta do capitalismo as necessidades sociais; o geopolítico, como resposta à polarização socialista *versus* capitalista, em que novas relações entre capital e trabalho precisaram ser colocadas em prática; o de natureza política, em que a ampliação dos espaços de participação para além do voto foi exigida pela sociedade e, por fim, a dimensão cultural e sociológica, resultante do

processo de urbanização e da chegada de novas tecnologias, que proporcionou a expansão dos sistemas educacionais, inclusive com a formação da sociedade de consumo em massa.

Os fatores destacados pelo autor contribuem para o seu propósito de ampliar a visão sobre as políticas públicas, para ele, a observação histórica e a construção teórica são inseparáveis nesta análise. O mesmo vai destacar 04 (quatro) estruturas elementares para o entendimento das políticas públicas, a partir de ângulos diferentes de observação, sendo eles:

- a. estrutura formal, composta pelos elementos: “teoria”, práticas e resultados; b. estrutura substantiva, composta pelos elementos: atores, interesses e regras; c. estrutura material, composta pelos elementos: financiamento, suportes, custos; e, d. estrutura simbólica, composta pelos elementos: valores, saberes e linguagens (GIOVANNI, 2009, p. 11).

As estruturas apresentadas pelo autor não esgotam as possibilidades de identificação, e não devem desconsiderar as interferências entre as mesmas, ou seja, a intervenção praticada pelo Estado através das políticas públicas, não devem considerar apenas a ação específica, mas sim, deve envolver todo o contexto histórico no qual essa ação esteja envolvida. A partir das observações apresentadas por Giovanni, e aproximando para a nossa realidade brasileira, as políticas públicas sempre se apresentaram com um alinhamento do desenvolvimento e do processo de formação do nosso Estado.

Quando escreve sobre esse conceito, Castro (2012) destaca dois objetivos principais das políticas públicas e sociais, que são a proteção social e a promoção social. Sobre a proteção social, o autor afirma que essa se manifesta na seguridade social, que tem como a ideia central a solidariedade aos indivíduos, famílias e grupos vulneráveis socialmente. Já a promoção social, é entendida por ele como sendo resultante da geração de igualdades, oportunidades e resultados para os indivíduos e/ou grupos sociais, a ideia da expansão do acesso à bens e serviços públicos com destaque para saúde e educação que são apontados como centrais para a geração de habilidades dos indivíduos (CASTRO, 2012).

A partir destas considerações, na aplicação de sua análise entre essas políticas e a ligação das mesmas com o processo de desenvolvimento, Castro (2012) destaca que no caso brasileiro, os mecanismos utilizados para atingir esses dois objetivos são ações e programas que ele divide em três tipos básicos: 1) garantia de renda, que se baseia na transferência monetária aos indivíduos a partir de critérios estabelecidos; 2) garantia de ofertas e bens de serviços sociais, que implica na participação de órgãos do Estado na fabricação de bens e oferta de serviços<sup>1</sup> e por fim, 3) a regulação, que normatiza o comportamento econômico,

---

<sup>1</sup> O acesso a tecnologias de captação e armazenamento de água para produção, como veremos no caso do Projeto

público e privado, como exemplo da política do salário mínimo, que tem impacto direto na classe trabalhadora, e, conseqüentemente, na economia do país.

Todo esse conjunto de ações e programas é apontado por Castro (2012) como ferramenta importante na dinâmica da economia do Brasil, pois, além da transferência de renda e da prestação de bens e serviços à sociedade, o resultado desses investimentos estimula o mercado de trabalho, amplia o acesso aos direitos, e, conseqüentemente, reduz as desigualdades. A lógica de uma análise ampliada, transversal e multidisciplinar das políticas públicas, contribui para as bases de uma economia dinamizada e aquecida, que reconhece os investimentos sociais como alternativa de desenvolvimento.

Como podemos observar, o entendimento de políticas públicas ultrapassa e muito a concepção tradicional de uma análise isolada de uma ação do Estado, essa ampliação propõem uma abordagem integrada e transversal, que vai desde exercício de poder que envolve aspectos do Estado e das sociedades democráticas, passando pelo seu caráter integrador e alinhado com o viés econômico, até chegar ao papel prático da ampliação de direitos e amparo social que contribui com a diminuição das desigualdades das sociedades.

O exemplo da política pública desenvolvida a partir do Consórcio Jacuípe com o Projeto 2ª Água nos municípios partícipes, vai deixar claro que de fato esse entendimento amplo e transversal é o mais apropriado para o desenvolvimento dessa pesquisa, como veremos mais adiante. O projeto pesquisado visa muito mais do que uma ação isolada da implantação de uma tecnologia de captação e armazenamento de água para o enfrentamento aos períodos longos de estiagem nos municípios, ele visa aspectos de produção, consumo, comercialização de produtos da agricultura familiar que oportunizam uma ampliação na renda da família, além de dar fluxo comercial e melhorar a dinâmica da economia no município. Nesse sentido, iremos compreender o conceito de Consórcios Públicos, seu percurso legal, e seu papel enquanto ferramenta dos governos municipais para o desenvolvimento das políticas públicas.

Como vimos, as marcas históricas das desigualdades no Brasil estão mais presentes do que nunca em nosso meio social, com o pacto federativo de 1988 através da Constituição Federal, as políticas públicas se apresentam como mecanismos de superação dessas marcas que nos acompanham desde nosso processo colonial. O papel dos municípios nesse processo é primordial, justamente porque o município é o ente federado mais próximo do povo, é nele que as pessoas vivem, constituem família, demandam serviços e praticam a sua cidadania.

---

2ª Água desenvolvido pelo Consórcio Jacuípe se enquadra nesse segundo tipo de mecanismo apontado por Castro (2012).

Por outro lado, são os municípios também que ficam com a menor parte da distribuição dos recursos públicos, o que na prática, podemos dizer que são muitas as demandas e responsabilidades imputadas aos municípios e isso acaba sendo desproporcional com as transferências de recursos recebidos da esfera estadual e principalmente da União para esse desenvolvimento. Essa realidade vem impondo a estes entes, sobretudo aos menores, o desafio de buscar alternativas institucionais, através de cooperação federativa que permita uma forma mais eficiente de dar conta da demanda dos munícipes e das exigências legais. A experiência do Consórcio Jacuípe é um exemplo claro disso.

Como já apresentados, os aspectos democráticos da década de 1990 moldaram inovações e reformas na estrutura do Estado brasileiro, entre os principais aspectos dessas reformas estiveram a descentralização das ações do Estado que visava garantir mais autonomia aos entes federados.

Sobre essa configuração democrática e o sentido da descentralização da década em questão, Brasil e Capella (2016) destacam que:

A consolidação democrática e a cidadania precisavam ser fortalecidas na base, e a forma de se fazer isso está diretamente relacionada com a relação entre o Estado e a sociedade. Entendido dessa forma, a descentralização do poder político, a maior autonomia dos Estados e Municípios, fortalecem o pacto federativo e viabilizam maior contato entre Estado e sociedade (BRASIL; CAPELLA, 2016, p. 80).

Dessa maneira, o fortalecimento na base dessa nova relação estado *versus* sociedade, teve a descentralização como instrumento que visava qualificar a ação pública nos municípios, tornando mais eficiente o uso dos recursos e o desenvolvimento das políticas públicas, no sentido de fortalecer a democracia, ampliando os espaços de poder e tentando diminuir as desigualdades sociais.

De certa forma, esse novo cenário pós 1988 trouxe consigo desafios aos municípios no sentido de dar conta das demandas dos cidadãos por bens e serviços.

Sobre isso, Farah (2013) destaca que:

O reconhecimento do polo da política, no caso brasileiro, foi estimulado pelos desafios pós-democratização e pelas questões derivadas das transformações do Estado e do público no país. Os estudos sobre políticas públicas em particular refletem, por sua vez, uma demanda por reflexão sobre as “novas políticas públicas”, de âmbito federal, mas também, crescentemente, de âmbito local. A descentralização pós-1988 trouxe consigo enormes desafios de formulação e de gestão de políticas públicas em âmbito local [...] (FARAH, 2013, p. 32).

É nessa conjuntura apresentada por Farah, que se trata o novo pacto federativo, no qual o Brasil assumiu a federação tripla como modelo, que os estados e os municípios

começaram a desenvolver novas ferramentas e arranjos institucionais para darem conta da nova dinâmica de sociedade formulada a partir da CF de 1988. Por outro lado, concordando com Trevas (2013), esse novo modelo foi determinado pelas assimetrias federativas, pelos contenciosos federativos, pela diversidade e desigualdades regionais, unidos a uma ausência de um projeto nacional de desenvolvimento, ou seja, o caminho para os entes federados era desafiador, já que a década de 1990 foi marcada pela centralização dos recursos junto à União, além dos ajustes fiscais impostos pela agenda neoliberal, que como sugere Oliveira (1995), teria encontrado terreno fértil no Brasil, justamente pela dilapidação do Estado brasileiro.

Neste cenário desafiador, os municípios careciam de instrumentos para superar essa realidade, pois, concordando com Paulo Roberto Ziulkoski, ex-presidente da Confederação Nacional de Municípios:

Cabe ao município, que está perto do cidadão, a primazia para executar as políticas públicas, especialmente as de cunho social e de prestação de serviços. Porém, nem todos os municípios possuem condições técnicas ou financeiras para executar estas competências e tarefas. Nesta situação, o município não deve ter o seu papel diminuído, mas passa a existir o dever da União e o estado fornecerem a cooperação (CNM, 2007, p. 04).

A partir dessa primazia destacada na citação acima, é que novas ferramentas de cooperação federativa começaram a ser realidade para os municípios brasileiros. Ribeiro (2007) também destaca essa característica, quando escreve sobre o papel do município na execução de políticas públicas, vejamos:

Com isso, evidente que a primazia na execução das políticas públicas é do município, mesmo quando o financiamento, ou disciplina, dessas políticas pertence a outros entes da Federação. Deriva disso que a cooperação não é um favor que o estado e a União fazem ao município, mas sim o cumprimento de um dever, do dever de a União e o estado arcarem com suas responsabilidades nas políticas públicas (RIBEIRO, 2007, p. 10).

Por essa realidade permeada entre oportunidades, necessidades e desafios os direitos assegurados pela CF de 1988, os municípios careciam de instrumentos e de arranjos institucionais que pudessem fortalecer, alinhar e assegurar o conjunto de políticas públicas que se tornaram essenciais para aquela nova conjuntura. Segundo Trevas (2013), os arranjos institucionais convencionalmente utilizados para dar conta dessa realidade acabaram se mostrando insuficientes e inadequados. E foi neste contexto que os consórcios públicos como conhecemos começam o seu desenvolvimento junto aos entes federados.

Como qualquer ferramenta legal, os consórcios se apresentam como alterações

significativas com o passar do tempo. Como estamos abordando os conceitos trabalhados nesta pesquisa a partir de uma perspectiva histórica, vale a pena destacar a evolução do conceito de consórcio público também a partir dessa lógica.

O marco legal inicial dos consórcios vem da primeira constituição federal do regime republicano do Brasil em 1891, na qual, os consórcios públicos eram entendidos, segundo Ribeiro (2007, p. 15) “[...] 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”, sem experiências significativas, e com a marca da centralidade e dependência superiores, essa legislação praticamente não contribuiu em avanços para os municípios.

Posterior a este primeiro marco legal, a constituição do Estado Novo de 1937 trouxe inovações no sentido do reconhecimento da personalidade jurídica de direito público, quando novamente a centralidade de um governo ditatorial não colaborou para avanços das experiências de consórcios públicos. Após o fim da ditadura Vargas, a constituição de 1946 marcou o período de ampliação democrática, como já mencionado, e a questão da cooperação federativa é ampliada, trazendo como sugere Ribeiro (2007) o primeiro exemplo de consórcio público tipo moderno:

Com o advento da Constituição de 1946, consolidou-se o processo de redemocratização iniciado em 1945, inclusive, com o restabelecimento da forma federativa de Estado. Inicia-se, então, o debate sobre a cooperação federativa, que se associou ao papel do Estado na promoção do desenvolvimento regional e nacional. Como fruto dessa conjuntura, em 1961, há a criação do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), uma autarquia interfederativa dos estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, que é o primeiro exemplo brasileiro de consórcio público do tipo moderno (RIBEIRO, 2007, p. 15).

Vale a pena destacar, que os avanços legais para o desenvolvimento dos consórcios públicos, estão diretamente ligados ao ambiente democrático vivenciado pelo Estado Brasileiro, não por acaso, a partir de 1964 com a ditadura militar, o Brasil interrompe toda agenda democrática, e não foi diferente com a pauta da cooperação federativa, a União centralizava o poder e os entes federados sentiram isso na prática. Ribeiro (2007) afirma que mesmo as constituições de 1967 e 1969 regerem que o Brasil fosse uma República Federativa, o viés de um Estado unitário era quem prevalecia. Nesse período, os consórcios públicos se resumiram a consórcios administrativos, esvaziando seus objetivos e reduzindo o poder dos entes federados, que deveriam estar submetidos a centralidade e ao poder da União.

Sobre esse período, Fonseca (2013, p. 36) revela que as experiências de consórcios na década de 1970, bem como na década seguinte, “[...] eram vistos como acordos de

colaboração pouco seguros, sem garantia de permanência e obrigações [...]”, ou seja, a ausência de uma regulamentação e a centralidade do regime militar foram as marcas desse momento. Sobre a superação dessas marcas, observamos que a centralidade teve seu fim com a redemocratização e a ausência de regulamentação perdurou por um bom tempo, mesmo após a CF de 1988 no seu título III da organização do Estado, prever, no parágrafo único do artigo 23, que “Leis complementares fixarão normas para a 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.” (BRASIL, 1988, p. 15), a ausência de uma legislação específica perdurou por muitos anos, e passou por alguns estágios até chegar a legislação vigente que rege os consórcios públicos no Brasil de hoje.

A década de 1990 foi o cenário para um aumento significativo das experiências com os consórcios, com a democracia reestabelecida, com a descentralização política, e com os avanços constitucionais no campo dos direitos que conformaram a cidadania, várias experiências de consórcios públicos foram observadas, indo desde saúde, meio ambiente, transporte até informática e saneamento. Esta realidade expansiva deixava clara a importância de regulamentação dessa ferramenta por parte do Estado Brasileiro, mesmo diante dessa necessidade, o avanço mais considerável da década de 1990, foi a aprovação da Proposta de Emenda a Constituição (PEC) 19/1998, que tratava da reforma administrativa do Estado, e que aprovou o artigo 241 da CF, na qual contemplava a instituição dos consórcios públicos, a partir da PEC citada, o referido artigo passou a ter a seguinte redação:

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos (BRASIL, 2020, p. 121).

Mesmo com essa legislação já vigente, muitos ainda eram os desafios apresentados para a instituição e principalmente, para a manutenção dos consórcios, pois os entes poderiam se desligar dos consórcios a qualquer momento, dificultando o cumprimento das responsabilidades assumidas em conjunto. Como destaca Trevas (2013, p. 21) “Neste contexto, é fácil formar um consórcio e mais fácil ainda desfazê-lo.” Dessa forma, mesmo com avanços destacados na legislação em razão dos consórcios públicos, a década de 1990 não trouxe a regulamentação desejável para o fortalecimento e a eficácia necessária para esta ferramenta.

O marco legal que apresentou avanços importantes no sentido de uma legislação

específica para este tema, só veio a ser homologado em 2005 através da Lei Federal 11.107 de 06 de abril, a qual dispôs sobre as normas gerais de contratação de consórcios públicos. Esta lei ficou conhecida como a lei dos consórcios, e teve sua regulamentação através do Decreto Federal 6.017 de de 17 de janeiro de 2007, foi a partir da referida lei que o Brasil passou a ter uma legislação específica para tratar sobre os instrumentos de cooperação federativa.

Sobre os avanços estabelecidos a partir desses dispositivos legais, bem como, sobre as perspectivas geradas com os consórcios a partir deles, Trevas (2013) destaca que:

A aprovação da lei em 2005 e sua posterior regulamentação em 2007 possibilitaram aos prefeitos (as) eleitos (as) e reeleitos (as) em 2008, iniciarem o processo de formação da primeira geração de consórcios públicos ou redesenhar os existentes à luz desta nova legislação. [...] Os consórcios públicos estão criando grandes expectativas. São percebidos como uma saída, para superar as limitações e insuficiências dos municípios em implementar e gerenciar serviços públicos. Para as regiões metropolitanas começam a ser visualizados como um complemento importante, ou contraponto aos arranjos de governança instituídos. Os estados tendem a considerar os consórcios públicos nos seus relacionamentos com os municípios. O governo federal vem incorporando-os em suas diferentes estratégias e programas (TRVEAS, 2013, p. 21).

É com base nessa legislação vigente que o próprio Trevas (2013, p. 20) vai definir o conceito atual de consórcio público que utilizamos nesta pesquisa, sendo este “[...] um arranjo institucional de cooperação e coordenação federativas. É uma autarquia associativa, destinada a operar competências a ele delegadas.”. Assim, os entes federados que se consorciaram, assumem entre si a responsabilidade na condução do consórcio e os delegam através de legislação específica suas finalidades, fazendo com isso promover a autonomia dos entes consorciados.

Foi justamente a partir do conceito e do contexto apresentados por Trevas, a partir de 2005 se iniciou a gestão da ideia de fundação do Consórcio Jacuípe junto aos municípios consorciados. Os(as) gestores(as) eleitos(as) nas eleições municipais de 2008 tiveram apoio importante do governo federal para apostarem nesta ferramenta como algo inovador para a gestão e o desenvolvimento de políticas públicas junto aos municípios, no caso específico da Bahia, a política de desenvolvimento territorial iniciada em 2003 deu uma base ainda maior para que os municípios pudessem desenvolver experiências com essa ferramenta, como veremos no capítulo seguinte.

## CAPITULO II

### A EXPERIÊNCIA DO CONSÓRCIO JACUIPE

#### 2.1 CONJUNTURA TERRITORIAL E MUNICÍPIOS CONSORCIADOS

No caso específico do consórcio pesquisado, além da conjuntura legal (pós 2007) já propiciar um ambiente interessante, precisamos compreender alguns eventos importantes que prepararam o terreno para que esta experiência ganhasse forma e musculatura no referido território, e o marco principal que destacamos é a política de desenvolvimento territorial que se desenvolveu no Brasil, e, principalmente, no estado da Bahia a partir de 2003.

A eleição de Luiz Inácio Lula da Silva em 2002, inaugurou no Brasil uma série de mudanças estratégicas na organização e atuação do próprio Estado brasileiro, entre vários exemplos que podemos utilizar das mudanças nos rumos da atuação do Estado e no desenvolvimento das políticas públicas, fiquemos aqui com a aposta no modelo de desenvolvimento territorial implantado a partir do ano de 2003 através da Secretaria Nacional de Desenvolvimento Territorial (SDT) do extinto Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) o objetivo principal da SDT foi, segundo Dias (2016):

[...] dar sustentação a um processo em que a preocupação social integraria às questões econômicas, onde a distribuição da renda e os ganhos sociais pudessem adquirir uma dinâmica comum. Portanto, o desenvolvimento territorial/local se processaria por meio da mobilização dos fatores econômicos (recursos naturais, infraestrutura, tecnologias), sociais (identidade culturais e desenvolvimento comunitário, principalmente) e políticos/institucionais (participação, parceria e cooperação) (DIAS, 2016, p 27).

Sendo assim, o alinhamento das formas de cooperação pública através dos territórios foi uma aposta daquele governo para desenvolver as políticas públicas e o seu planejamento. Com esta estratégia, a SDT em 2013, calculava atender um número máximo de 63 (sessenta e três) Territórios em todo Brasil, destes, o Nordeste ficou inicialmente com 28 (vinte e oito) territórios. Dos quais, 05 (cinco) ficavam no estado da Bahia, foram eles: os Territórios do Sisal, da Chapada Diamantina, do Litoral Sul, do Velho Chico e o de Irecê. Além destes, 05 (cinco) territórios já constituídos e reconhecidos pelo MDA, no caso da Bahia, se formaram ainda os chamados pré-territórios, que eram aqueles agrupamentos de municípios que já estabeleciam diálogos com a SDT e já começavam a se organizar territorialmente (DIAS, 2016) mostrando a forte adesão do estado da Bahia com a proposta de desenvolvimento territorial.

Todo este cenário fez com que no ano seguinte (2004) a Bahia desse um passo

importante nesse sentido. A partir de debates e mobilizações, se criou a Coordenação Estadual de Territórios (CET) que tinha como seus membros, representantes da sociedade civil organizada e de órgãos públicos. É de 2004 também a marca da composição do mapa territorial da Bahia que já constava 23 (vinte e três) territórios (que mais adiante em, 2006 já estaria com 26), entre os quais já contava com o Território da Bacia do Jacuípe (PDTS, 2016).

Seguindo esta sequência temporal, os avanços da política de desenvolvimento territorial no Território de Identidade da Bacia do Jacuípe, teve ainda em 2004, a instituição de uma das suas principais ferramentas de articulação, que foi o Conselho Regional de Desenvolvimento Rural Sustentável, o CODES.

[...] em 2004, segmentos da sociedade civil organizada e do poder público envolvidos no processo de trabalho constituíram o CODES – Conselho Regional de Desenvolvimento Rural Sustentável da Bacia do Jacuípe, entidade civil responsável pela coordenação dos trabalhos inerentes à definição e implementação de políticas públicas no Território guiadas por este Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável (PTDS), que se constitui na peça-chave da estratégia de gestão do processo de desenvolvimento territorial sustentável, compromisso maior do CODES. (PTDS, 2010, p. 12).

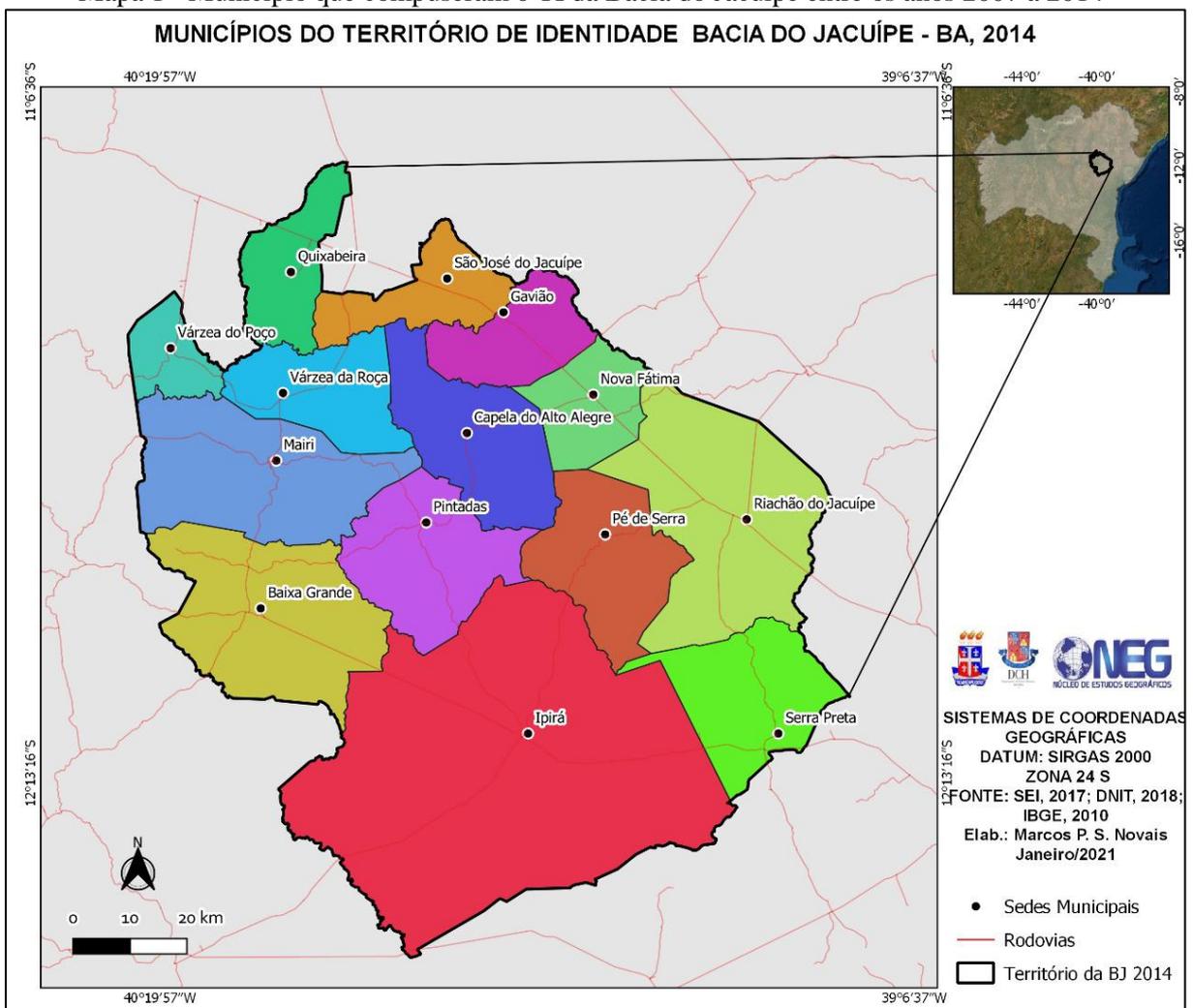
Podemos perceber que o CODES foi a ferramenta principal na articulação das políticas públicas territoriais e teve papel importante na gestão da ideia de fundação do consórcio, como vereamos a diante a partir das falas dos entrevistados nesta pesquisa. Ainda sobre o CODES, Rios (2016, p. 106) ratifica a responsabilidade desse colegiado quando afirma que este conselho tem o papel de organizar e coordenar a boa governança territorial, fazendo a mediação entre a sociedade civil e seus entes governamentais nos três níveis de representação.

A partir destes antecedentes, o ano de 2007 marcou na Bahia o início de um governo alinhado com o federal, com a vitória de Jaques Wagner, do Partido dos Trabalhadores (PT) para governador nas eleições do ano de 2006. Com o alinhamento político e ideológico que faltava para o desenvolvimento mais intenso dessa política de desenvolvimento territorial, não se apresentava mais como um problema, pelo contrário, o estado passou a adotar para sua divisão administrativa, os chamados Territórios de Identidade (TI). Não é objetivo desta pesquisa debater o conceito de território, contudo destacamos que a SEPLAN - Secretaria de Planejamento do Estado da Bahia, define os seus TI como sendo.

[...] um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade, coesão social, cultural e territorial (BAHIA, 2018, p. 01).

A partir dessa definição no ano de 2007, a Bahia passou a contar oficialmente com os 26 (vinte e seis) territórios já demarcados pela CET, mais 01 (um) incluído pelo governo estadual, que foi o Território Metropolitano, totalizando 27 (vinte e sete) territórios, que passaram a ser chamados de Territórios de Identidade (TI). Entre estes 27 (vinte e sete) territórios que passaram a compor a divisão administrativa e política do estado, estava o TI da Bacia do Jacuípe, que teve sua composição inicial de 14 (quatorze) municípios, esta composição se manteve a mesma entres os anos de 2007 a 2014, com os seguintes municípios; Baixa Grande, Capela do Alto Alegre, Gavião, Ipirá, Mairi, Nova Fátima, Pé de Serra, Pintadas, Quixabeira, Riachão do Jacuípe, São José do Jacuípe, Serra Preta, Várzea da Roça, Várzea do Poço, conforme pode ser observado no mapa a seguir.

Mapa 1 - Município que compuseram o TI da Bacia do Jacuípe entre os anos 2007 a 2014



Como podemos ver, o TI da Bacia do Jacuípe, que desde 2004 já compunha o mapa

territorial da Bahia para o governo federal, teve essa sua formulação inicial reconhecida pelo governo do estado em 2007 com os 14 (quatorze) municípios apresentados. Portanto, a articulação territorial da Bacia do Jacuípe foi iniciada com este debate, tendo o ano de 2004 sido oficialmente criado o seu território a nível federal, o que ajudou a intensificar o diálogo da cooperação intermunicipal bem como, o amadurecimento do debate territorial.

Em 2007, o referido TI passou a compor a divisão político-administrativa do estado da Bahia a partir do recorte proposto pelo Plano Plurianual Participativo (PPA-P) que vigorou entre os anos 2008-2012, e seis anos depois da sua fundação, em 2010, o TI da Bacia do Jacuípe concluiu o seu primeiro Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável (PTDS) que passou a ser uma peça importante neste processo, como indica a sua leitura:

Ao concluir e publicar o Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável (PTDS) do Território Bacia do Jacuípe, passamos a dispor, doravante, de um privilegiado instrumento de políticas públicas, norteador dos principais programas e projetos voltados para o desenvolvimento territorial, cujos propósitos centrais são a inclusão social e a melhoria da qualidade de vida da população atual e para as gerações futuras (PTDS, 2010, p. 13).

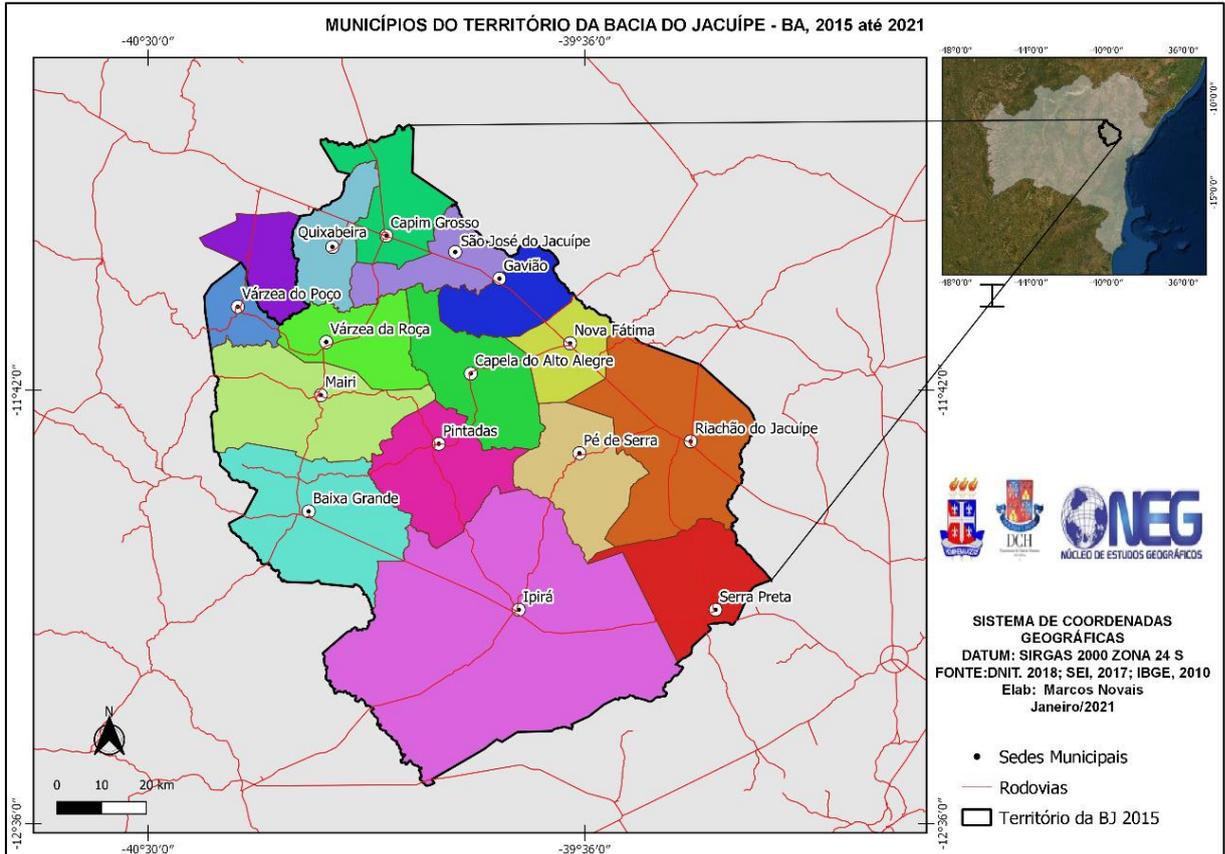
Aqui cabe ressaltar, que a partir de 2015, o referido TI ampliou a sua composição passando a ter 15 (quinze) municípios, isso porque Capim Grosso deixou de fazer parte do TI do Piemonte da Diamantina e passou a integrar o da Bacia do Jacuípe. Mesmo com essa novidade, as características do território permaneceram praticamente as mesmas, com população majoritariamente rural (55%), tendo a agropecuária como principal atividade econômica (PTDS, 2016). Esse TI foi a principal base para a constituição do Consórcio Público da Bacia do Jacuípe, e, conseqüentemente para o desenvolvimento do Projeto 2ª Água.

Faz-se necessário frisar, que para além dos municípios que integram o TI da Bacia do Jacuípe, que atualmente são 15 (quinze), no caso específico do Consórcio Jacuípe, existe a participação de mais um município, totalizando 16 (dezesesseis). Mesmo aparentando ser a mesma coisa, o Território de Identidade da Bacia do Jacuípe e o Consórcio Jacuípe são instituições diferentes, mas que às vezes se confundem. O TI da Bacia do Jacuípe têm todos os seus 15 (quinze) municípios consorciados ao Consórcio Jacuípe, que por sua vez, sendo uma associação pública do tipo autarquia, tem outro ente da federação associado a ele, o município de Serrolândia, que é integrante o Consórcio, porém, faz parte de outro TI que não o da Bacia do Jacuípe. Vale lembrar, que como a Constituição reconhece os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa horizontal ou vertical, os mesmos podem ser constituídos por qualquer ente federativo (União, Estados, Distrito Federal e

Municípios) (CNM, 2007), assim sendo, não necessariamente os entes federados precisam estar no mesmo território ou região para comporem um consórcio.

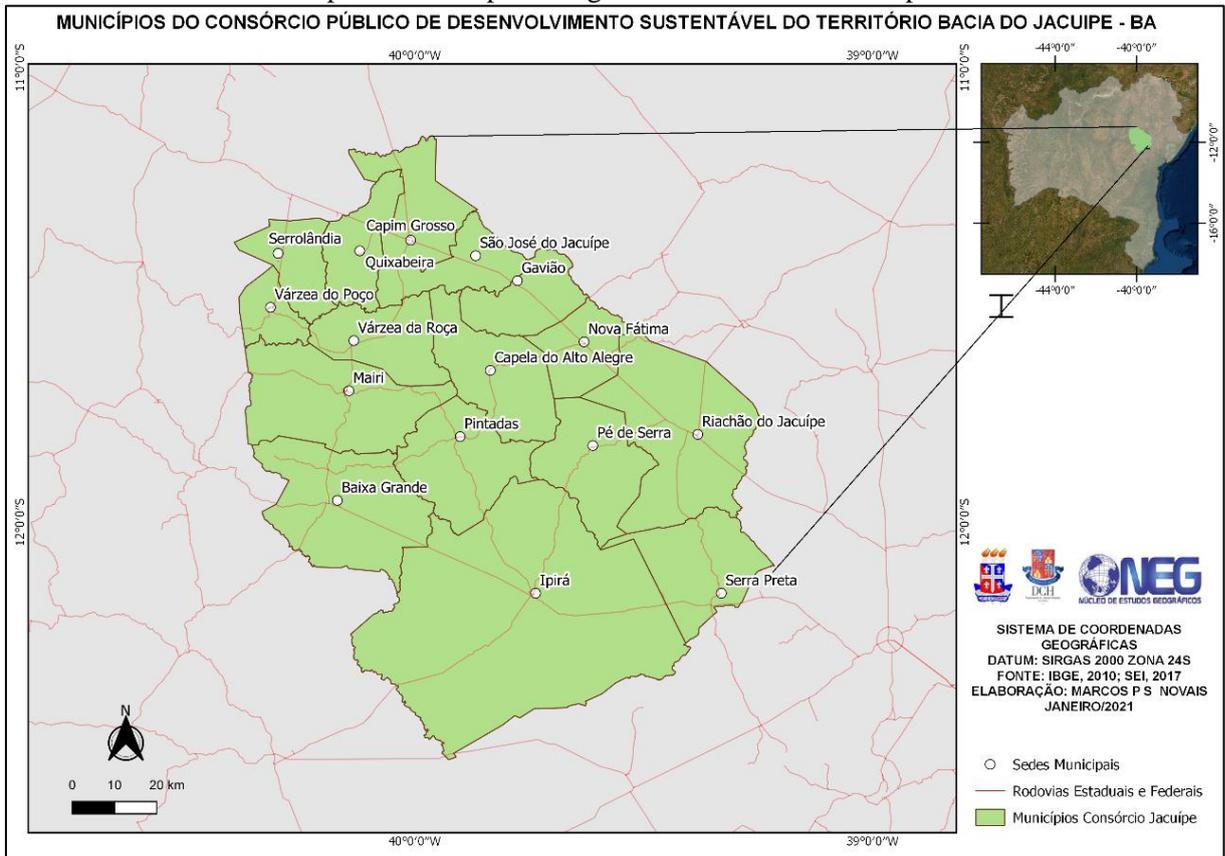
Para facilitar a compressão geográfica do que acabamos de descrever, segue a baixo respectivamente os mapas que nos mostram a composição atual do TI da Bacia do Jacuípe e o mapa que nos mostra os municípios integrantes do Consórcio Jacuípe.

Mapa 2 - municípios integrantes do TI da Bacia do Jacuípe em 2021



Fonte: NOVAIS (2021).

Mapa 3 - Municípios integrantes do Consórcio Jacuípe



Fonte: NOVAIS (2021).

Como podemos observar, o Consórcio Jacuípe é composto atualmente por 16 (dezesesseis) municípios sendo eles: Baixa Grande, Capela do Alto Alegre, Capim Grosso, Gavião, Ipirá, Mairi, Nova Fátima, Pé de Serra, Pintadas, Quixabeira, Riachão do Jacuípe, São José do Jacuípe, Serra Preta, Serrolândia, Várzea do Poço e Várzea da Roça.

Com características geográficas, econômicas e culturais muito similares, apresentamos a seguir uma tabela com as informações básicas que trazem as estimativas da população, do Produto Interno Bruto (PIB), além dos prefeitos eleitos em 2020 e a área territorial dos referidos municípios que conformam o Consórcio Público da Bacia do Jacuípe, conforme apresenta o Quadro 3.

Quadro 3 - Dados gerais dos municípios do Consórcio Jacuípe

Dados gerais dos municípios consorciados ao Consórcio Jacuípe				
Município	População estimada 2020 IBGE	PIB Per Capita 2017 IBGE	Prefeito eleito 2020 - TSE	Área territorial 2019 IBGE
Baixa Grande	20.449	R\$ 6.601,63	Gilvan Rios da Silva	967,514 km <sup>2</sup>
Capela do Alto Alegre	11.616	R\$ 7.248,52	Claudinei Xavier Novato	629,586 km <sup>2</sup>
Capim Grosso	30.862	R\$ 12.612,46	José Sivaldo Rios De Carvalho	464,776 km <sup>2</sup>
Gavião	4.440	R\$ 8.101,03	Laurindo Nazário da Silva	384,592 km <sup>2</sup>
Ipirá	59.435	R\$ 10.343,82	Edvonilson Silva Santos	3.105,281 km <sup>2</sup>
Mairi	18.602	R\$ 6.855,53	José Bonifácio Pereira da Silva	906,680 km <sup>2</sup>
Nova Fátima	7.821	R\$ 8.973,10	José Adriano Santos Pereira	346,784 km <sup>2</sup>
Pé de Serra	13.556	R\$ 6.678,40	Edgar Carneiro Miranda	596,771 km <sup>2</sup>
Pintadas	10.394	R\$ 7.129,60	Valcyr Almeida Rios	647,144 km <sup>2</sup>
Quixabeira	8.956	R\$ 6.414,47	Reginaldo Sampaio da Silva	366,387 km <sup>2</sup>
Riachão do Jacuípe	33.468	R\$ 8.777,84	José Carlos de Matos Moraes	1.155,418 km <sup>2</sup>
São José do Jacuípe	10.505	R\$ 7.433,80	Alberlan Pris Moreira da Cunha	362,365 km <sup>2</sup>
Serra Preta	14.699	R\$ 6.663,89	Franklin Leite da Silva	595,297 km <sup>2</sup>
Serrolândia	13.446	R\$ 6.436,09	Gildo Mota Bispo	322,022 km <sup>2</sup>
Várzea do Poço	9.210	R\$ 8.001,42	Manoel Carneiro Filho	206,478 km <sup>2</sup>
Várzea da Roça	14.121	R\$ 6.120,40	Danilo Santos Sales Ribeiro	468,407 km <sup>2</sup>

Fonte: Elaborado pelo autor (2020) Baseado em IBGE e TSE.

Considerando os dados apresentados na tabela acima, notamos que a área de abrangência do Consórcio Jacuípe é consideravelmente importante para o estado da Bahia,

pois conta a população total aproximada de 280 mil habitantes, que estão divididos nesses 16 (dezesseis) municípios que conformam uma extensão territorial de mais de 11.525.502 km<sup>2</sup>.

Como apresentado, a composição territorial do TI da Bacia do Jacuípe que se iniciou a partir de 2003, se estabeleceu como o terreno importante para a experiência pesquisada. Todos os entrevistados desta pesquisa, quando questionados sobre de onde nasceu a ideia da fundação do consórcio, destacam que as discussões no CODES foram decisivas para mostrar a necessidade da fundação do consórcio como ferramenta de cooperação municipal no desenvolvimento de políticas públicas juntos aos municípios.

Para o entrevistado E-03, que foi o primeiro presidente do Consórcio Jacuípe, e também atuou como secretário executivo do mesmo, a articulação territorial através do CODES abriu os caminhos para a fundação do consórcio no sentido de desenvolver o território e atrair investimentos e políticas públicas para os municípios. Quando questionado se tinha alguma experiência de consorciamento municipal anterior ao do Consórcio Jacuípe, o mesmo afirma que:

A gente teve oportunidade também de ser um dos elementos que fundou o CODES Bacia do Jacuípe lá atrás, e a gente já tinha experiência de articulação territorial e o consórcio vem exatamente dessa necessidade de você ter uma ferramenta que pudesse operar as políticas públicas contratando com o ente público, o consórcio é um ente público importante nesse aspecto, e o CODES por ser uma associação nós tínhamos esse problema para a execução, por exemplo, o PROINFO, você teria que colocar em uma prefeitura uma ação que poderia ser territorial, você tinha que colocar no âmbito de um município, e por interpretação legal nenhum município pode executar ações em outro, então o consórcio vem encaixar muito bem nessa dinâmica de você puder ter ações conjuntas *[sic]* (ENTREVISTADO E-03, 2020).

A partir do trecho citado, a fala do entrevistado esclarece o papel essencial que a articulação territorial através do CODES exerceu para a necessidade do consórcio, e a ela se juntam as afirmações de outros participantes desta pesquisa no sentido de ratificar esta ideia, como podemos observar a seguir no trecho da entrevista com o atual presidente do Consórcio Jacuípe e prefeito do município de Capela do Alto Alegre, o entrevistado E-01, quando o mesmo ressalta que:

Eu tenho a experiência com a participação, ainda quando fui vereador no conselho de desenvolvimento territorial, participei ativamente das discussões no CODES que agora é o CODETER que era uma peça de planejamento da política de desenvolvimento territorial, e que precisava de uma estrutura para fazer o território andar, e hoje estamos tendo isso através dos consórcios, a política de desenvolvimento territorial tem no consórcio um papel operativo de execução das políticas que são pensadas e gestadas e planejadas pelos CODETER *[sic]* (ENTREVISTADO, E-01, 2020).

Pelos destaques das afirmações dos entrevistados, a história do Consórcio Jacuípe se confunde com o debate territorial articulado inicialmente pelo CODES, que hoje é desenvolvido pelo Conselho de Desenvolvimento Sustentável e Solidário da Bacia do Jacuípe o CODETER, este colegiado ainda hoje se apresenta com o papel de condutor do diálogo sobre o desenvolvimento territorial no TI da Bacia do Jacuípe, e pavimentou o caminho para a constituição do consórcio e da experiência que estamos pesquisando.

Como resultado de todo esse trabalho voltado às questões territoriais, o estado Bahia desde 2014 elevou essa ação da política de desenvolvimento territorial ao patamar de política pública de Estado, isso ocorreu através da Lei 13.214 de 29 de dezembro de 2014, através da qual a Bahia passou a estabelecer legalmente os princípios, diretrizes e objetivos da sua política de desenvolvimento territorial, além de instituir o Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial o CEDETER e mais os outros 27 (vinte e sete) Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável - CODETER's.

Com esta legislação, a Bahia se tornou referência na política de desenvolvimento territorial (DIAS, 2016) além de assegurar que o Estado, independente de quem vier a estar no governo, deva levar em consideração o que trata a referida lei, que entre os seus objetivos, tem no seu artigo 4º a seguinte escrita:

Art. 4º - A Política de Desenvolvimento Territorial do Estado da Bahia tem por objetivo a promoção do desenvolvimento territorial, democrático sustentável e solidário, através da participação social, da articulação e integração das políticas públicas e ações governamentais visando à melhoria da qualidade de vida da população e ainda:

I- orientar o planejamento e a gestão das políticas públicas estaduais, constituindo-se como referência para elaboração do Plano Plurianual - PPA, da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, da Lei Orçamentária Anual - LOA, dos planos territoriais de desenvolvimento sustentável e solidário, dos planos setoriais e outros processos relevantes para o planejamento e ordenamento territorial do Estado da Bahia;

II - integrar e compatibilizar as políticas públicas nos Territórios de Identidade com base no seu planejamento, planos territoriais de desenvolvimento sustentável e solidário, programas e projetos governamentais [...] (BAHIA, 2014, p. 01).

A partir do exposto, fica ainda mais claro o que os entrevistados afirmaram em suas falas, quando foram taxativos em dizer que o escopo da política territorial da Bahia a partir dos CODES que posteriormente passou a ser CODETER, preparou todo terreno para o desenvolvimento das experiências dos consórcios no estado. Ao vincular o seu planejamento e todas as suas peças orçamentárias, Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentaria Anual (LOA) a partir dessa dinâmica territorial o estado da Bahia lançou o desafio aos municípios a estarem preparados para essa lógica na disputa pelos investimentos e pelas políticas públicas do estado. Os TI muito mais do que um recorte político administrativo,

passaram a ser espaços de poder junto ao estado na captação de recursos.

Novamente recorrendo à entrevista realizada com o entrevistado E-03, ele volta a afirmar que o debate realizado pelo então CODES, hoje CODETER, antecedeu o consórcio, e foi peça chave para a sua constituição:

A ideia do consórcio foi gestado dentro do CODES, (Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, hoje CODETER Conselho Desenvolvimento Territorial) lá dentro tinha sempre a discussão de ter um consorcio que pudesse contratar com os entes públicos os vários programas que estavam sendo divulgados a época, ai a questão do consórcio. Antes do consórcio já tinha uma integração construída pelo CODES e essa integração gerou a necessidade de ter a segunda ferramenta que é o consórcio. As discussões começaram em 2010, 2011, mas acaba se consolidando mesmo em 2012 *[sic]* (ENTREVISTADO, E-03, 2020).

Apresentados os antecedentes e o histórico desenvolvido pelo estado da Bahia a partir da sua política territorial, notamos com clareza que os conceitos de Estado, Democracia Cidadania e Políticas Públicas, quais foram mobilizados para o presente trabalho, se entrelaçam e são de fato necessários para atingirmos os nossos objetivos propostos, pois concordando com Gohn, “[...] diagnosticar e analisar os impactos das ações dos conselhos sobre a sociedade e sobre o próprio Estado são caminhos-chave para entender o processo de construção da cidadania [...]” (GOHN, 2006, p. 11).

Visto que ficou claro como a ação do CODES/CODETER através do debate territorial foi determinante para a experiência pesquisada e para a própria ação do Estado enquanto provedor das políticas públicas. No tópico a seguir detalharemos um breve histórico do desenvolvimento dos consórcios no Brasil e na Bahia, e como isso acabou contribuindo para a constituição legal, organização e estrutura do Consórcio Jacuípe.

## **2.2 CONSÓRCIO JACUIPE, A IDEIA EM PRÁTICA**

Como observado no tópico anterior, com uma política de desenvolvimento territorial já alinhada com o governo federal, unindo a legislação vigente com a devida regulamentação, o estado da Bahia proporcionou, a partir de 2007, um ambiente favorável para que os prefeitos e prefeitas tivessem ao seu dispor mecanismos de desenvolvimento de experiências com os consórcios públicos. Com o apoio da Secretaria de Relações Institucionais (SRI) do governo federal, a Bahia iniciou um trabalho específico voltado para o incentivo à política dos consórcios públicos, e em 2009, a SEPLAN, juntamente com a Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDUR) criaram um Grupo de Trabalho (GT) com esta finalidade.

O GT SEDUR-SEPLAN tem por objetivos prestar apoio/assessoramento aos municípios interessados em constituírem consórcios públicos; propor projetos e ações a integrarem a política estadual de incentivo à sua formação; realizar a mobilização e capacitação de gestores municipais e divulgação da política de consórcios públicos. Sendo que uma de suas principais premissas é a criação, ou adequação as instituições já existentes, de entidades multifinalitários, como o apoio das duas secretárias estaduais. Assim, as instituições criadas a partir desse GT seriam estabelecidos como Consórcios de Desenvolvimento Sustentável - CDS, com a intenção de dar esse caráter plural de infraestrutura (SILVA, 2014, p. 1.029).

O trabalho realizado pelo referido grupo foi a base para a criação de muitos consórcios no estado da Bahia, como é o caso do consórcio pesquisado, que tem em sua nomenclatura completa justamente a marca desse trabalho feito pelo governo da Bahia, o Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Território da Bacia do Jacuípe (CDSTBJ), como também é conhecido, e optamos por assim chamar nesta pesquisa de Consórcio Jacuípe.

Com essa série de incentivos e possibilidades os prefeitos e prefeitas eleitos(as) em 2008, iniciaram seus mandatos com um campo muito propício para a investida em experiências de cooperação através dos consórcios. De fato, mesmo experiências de consorciamento municipal serem observados desde a década de 1970 no Brasil, só a partir da Lei 11.107/2005 e de sua posterior regulamentação, através do decreto federal 6.017/2007, esse tipo de ferramenta ganhou maior clareza legal e passou a se popularizar junto aos municípios. Conforme escrevem Caldas e Cherubine (2013, p. 60) a referida legislação supracitada fixou uma institucionalidade mínima, e, mesmo não sendo suficientes para suprir as necessidades que pedem a cooperação federativa, esses mecanismos legais se constituem como elemento essencial para a política de cooperação intermunicipal em forma de consórcios.

Segundo dados apresentados por Trevas (2013), levantados junto à Receita Federal do Brasil sobre a abertura de Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) de consórcios públicos, o ano de 2009 apresentou 41 (quarenta e um) novos consórcios no Brasil, e no ano seguinte, foram identificados mais 50 (cinquenta) novos consórcios, o que demonstra que essa ferramenta começou a se tornar de fato uma alternativa às necessidades dos entes federados no desenvolvimento de políticas públicas, principalmente a partir da aprovação da lei e posterior regulamentação conforme já mencionadas anteriormente.

Para ilustrar ainda mais esses dados, podemos observar no Quadro 4 que mostra a série histórica do número de consórcios aberto no Brasil, a partir do primeiro CNPJ registrado no ao de 1970 até o ano de 2012:

Quadro 4 - Histórico de abertura de consórcios no Brasil entre 1970 a 2012 a partir da abertura de CNPJ

Ano de abertura CNPJ	Total	Acumulado
1970	1	1
1985	2	3
1986	4	7
1987	1	8
1989	2	10
1991	1	11
1992	2	13
1993	6	19
1994	10	29
1995	25	54
1996	30	84
1997	26	110
1998	21	131
1999	13	144
2000	10	154
2001	27	181
2002	17	198
2003	5	203
2004	11	214
2005	23	237
2006	13	250
2007	29	279
2008	7	286
<b>2009</b>	<b>41</b>	327
<b>2010</b>	<b>50</b>	377
2011	20	397
2012	4	401

Fonte: Trevas (2013, p. 23) grifo do autor.

Como se pode observar, a partir da legislação de 2005 sobre o tema, o número dessas experiências vem aumentando, o que deixa claro que esta ferramenta se tornou um instrumento que vem se popularizando como arranjo institucional da cooperação federativa e gestão compartilhada no Brasil. Como todo arranjo institucional, a tendência dos consórcios é de ir se aperfeiçoando a partir de sua prática, de todo modo, esta ferramenta já vem se mostrando uma alternativa importante para o desenvolvimento das políticas públicas e fortalecimento dos municípios.

Quando questionados sobre a importância dos consórcios públicos para os municípios, bem como, as vantagens que estes entes têm com a prática do consorciamento, os entrevistados não pouparam elogios a esta ferramenta e destacaram em suas falas o papel essencial que estes têm na aproximação dos municípios com o Estado e a União, além de servir como um instrumento de fortalecimento dos municípios na disputa inexorável por

recursos para o desenvolvimento de ações e políticas públicas principalmente junto a municípios menores.

Vejamos:

O consórcio público tem uma importância muito grande para os municípios, porque eu faço uma comparação do consórcio público um estado menor. Por exemplo, tem o estado da Bahia e tem os municípios, tem projetos que o município sozinho com o tamanho de Quixabeira não consegue acessar devido a sua população, seu território... então o consórcio, eu considero como se fosse um município entre o estado e os municípios, ele reúne vários municípios, se torna um território maior com capacidade de captar recurso com maior volume para beneficiar todos os municípios, o que muitas das vezes o município sozinho não consegue, então o consórcio tem essa importância de ser um mediador para beneficiar um conjunto de municípios, em todos os sentidos *[sic]* (ENTREVISTADO E-04, 2020).

Essa é uma experiência altamente exitosa, sob todos os aspectos, todos os ângulos, em todas as políticas públicas que a gente vem desenvolvendo, estabelecendo a máxima do uso da estrutura cooperativa da cooperação interfederativa, intermunicipal para fortalecer as gestões locais, nós temos ações do consórcio público em diversas áreas, a gente atua na locação de máquinas para o município, a gente atua na manutenção de estradas, no fortalecimento da gestão municipais com vista ao fortalecimento aos sistemas municipais de meio ambiente fazendo fiscalização e licenciamento ambiental, a gente atua no fortalecimento e implantação onde não tem do sistema de inspeção municipal, atuamos na área de esporte, saúde, lazer, atuamos no fomento da produção na construção de tecnologias de convivência com o semi-árido, limpeza de aguadas, a gente é o instrumento importante de canalização de investimento através de algumas instituições [...] *[sic]* (ENTREVISTADO E-01, 2020).

Mesmo com este tipo de importância destacada, o consórcio público parece ser ainda desconhecido por muitos gestores e técnicos, o que segundo as falas que aparecem nas entrevistas, limita a capacidade de atuação dos consórcios, isso fica explícito quando o atual secretário executivo do Consórcio Jacuípe, o entrevistado E-02 afirma que “[...] talvez no nosso caso, os municípios ainda não conseguiram explorar todas as ações que o consórcio pode abranger [...]” *[sic]* (ENTREVISTADO E-02, 2020). Na mesma linha de reflexão, o entrevistado E-03, destaca que “[...] ainda não houve, ao meu ver, um despertar do conjunto dos gestores para um maior uso dessa ferramenta [...]” *[sic]* (ENTREVISTADO E-03, 2020).

Ocorre que este tipo de limitação não se faz presente apenas nos gestores dos municípios, mesmo em altos departamentos de Secretarias e Ministérios dos governos, a postura de alguns órgãos e técnicos não contribuem para a maximização da utilização desta ferramenta como meio de desenvolvimento de políticas públicas, isso fica claro quando o atual presidente da entidade pesquisada afirma que:

Você vai conversar sobre consórcios públicos com alguém nos ministérios em Brasília e os caras não sabem que podem adotar políticas voltadas para investimentos naquela área que vai chegar muito mais facilmente nos municípios,

sabe que existe a Lei dos consórcios, sabe que existe a perspectiva dos consórcios, mas nunca trabalharam com o consórcio *[sic]* (ENTREVISTADO E-01, 2020).

As intervenções observadas nas colocações dos entrevistados mostram que a ferramenta dos consórcios públicos se apresenta como uma inovação importante para a estrutura do Estado brasileiro, e acompanha as crescentes demandas da sociedade por investimento e políticas públicas nas mais variadas áreas. Por outro lado, tanto gestores municipais como técnicos dos governos em todas as esferas precisam compreender de maneira mais ampla as vantagens desta ferramenta e usá-la de forma adequada, ampliando suas possibilidades e fortalecendo as experiências de consorciamento municipal.

Como vimos, no caso específico do estado da Bahia, há algum tempo existe uma prática de incentivo à política de consórcios e isso reflete de maneira direta no desenvolvimento de experiências desse tipo no Estado. Em levantamento feito junto a SEPLAN, podemos perceber claramente o aumento significativo dos consórcios públicos no Estado, principalmente entre os anos de 2010 a 2013, quando a Bahia já começava a colher os frutos do incentivo dado a esta prática. Os dados compartilhados pela SEPLAN mostram que até 2010, o estado contava com apenas 09 (nove) consórcios instituídos, e, a partir daí, já como reflexo direto da adoção da política territorial no planejamento das ações do estado, juntamente com o trabalho do GT da SEDUR e da SEPLAN, que incentivou essa prática do consorciamento dos municípios, o Estado aumentou significativamente esse número, principalmente no ano de 2013, como podemos ver no Quadro 5.

Quadro 5 - Consórcios Públicos na Bahia acompanhados pela SEPLAN

<b>Ano de abertura CNPJ</b>	<b>Total</b>	<b>Acumulado</b>
2010	09	09
2011	03	12
2012	02	14
2013	15	29
2014	01	30

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados coletados junto a SEPLAN-BA, 2021.

Sem dúvida, os números apresentados reforçam a ideia de que o incentivo do Estado da Bahia para o desenvolvimento de experiências de cooperação municipal, de fato refletiu em um aumento considerável dessa prática por parte dos entes federados. Segundo dados do site do observatório municipalista dos consórcios públicos da CNM (dados acessados em dezembro de 2020), dos 417 (quatrocentos e dezessete) municípios que compõem o estado da

Bahia, 277 (duzentos e setenta e sete) deles fazem parte de algum tipo de consórcio, isso corresponde a mais de 66% (sessenta e seis), provando que a maioria dos municípios baianos já se utiliza dos consórcios públicos como ferramenta de gestão para a implantação e o desenvolvimento de políticas públicas em seus territórios.

Nesse cenário de expansão das experiências com consórcios públicos na Bahia, principalmente a partir de 2010, foi que se materializou na prática a ideia do Consórcio Jacuípe, mesmo tendo sua data oficial de abertura do CNPJ em de 20 de janeiro de 2012, conforme o Anexo B desta pesquisa, a ideia da sua formulação começou a ser gestada anos antes, como ratifica a fala do entrevistado E-03, ao afirmar que “[...] as discussões começaram em 2010, 2011, mas acaba se consolidando mesmo em 2012 [...]” *[sic]* (ENTREVISTADO E-03, 2020).

Segundo manual da CNM, para a constituição de um consórcio público são necessárias basicamente três etapas: a primeira delas é a do protocolo de intenções que representa o documento inicial e ao mesmo tempo o mais importante do consórcio público; a segunda etapa trata da ratificação do protocolo de intenções, nesse momento as casas legislativas de cada ente consorciado aprova o protocolo de intenções, e a terceira e última etapa é dos Estatutos, na qual, a partir de uma assembleia geral dos municípios consorciados se faz a verificação e a ratificação das leis municipais, para com isso proclamar o consórcio constituído. De maneira geral, é nessa primeira assembleia de fundação que é realizada a eleição da primeira diretoria do consórcio público.

Além dos passos indicados acima da parte legal da constituição de um consórcio, a literatura destaca alguns pontos que geralmente fazem parte da rotina e do histórico que os municípios têm para que esse tipo de ferramenta possa se apresentar exitosa, seriam as condições preliminares que antecedem toda essa fase de formulação da parte legal. Caldas e Cherubine quando escrevem sobre este aspecto, indicam que existem no mínimo três condições básicas e necessárias para o êxito com a política de consórcio, a primeira seria o estímulo, interno ou externo a essa prática, a segunda está ligada às condições do capital social presente no território, e a terceira seria a existência de uma liderança territorial (CALDAS; CHERUBINE, 2010, p. 64).

Analisando separadamente cada condição básica destacada pela referência acima, notamos que elas se aplicam ao contexto dos municípios que conformam o Consórcio Jacuípe, e o processo de pesquisa mostrou isso o tempo todo. Com relação ao estímulo, Caldas e Cherubine (2010) destacam que esse é decorrente de uma política externa ao território, que tenha um agente político para o seu desenvolvimento estimulando a formação dos consórcios,

ou seja, a política de incentivo desenvolvida pelo governo federal à época, bem como ampliado pelo Governo da Bahia, como já mencionado, teve esse papel de incentivador dessa prática, isso também aparece nas falas dos entrevistados, quando questionados sobre o tipo de apoio e incentivo que receberam dos governos como podemos observar a seguir.

Existiu muito na época dos governos Lula e Dilma, e aqui no estado da Bahia a partir do governo Wagner e até hoje com o governador Rui Costa, essa política de consórcio é uma política que esses governos pegaram como uma forma de desenvolver as regiões porque os consórcios são chamados de consórcios de identidade por que também fazem referência aos territórios de identidade por que são as atividades econômicas que o território desenvolve que praticamente todos os municípios desenvolvem igual, então para fazer uma política de desenvolvimento territorial quando todo mundo faz praticamente a mesma atividade isso é mais fácil, o consórcio tem essa importância em ajudar no desenvolvimento dessas tarefas aí que idênticas dentro dos municípios *[sic]* (ENTREVISTADO E-04, 2020).

Na verdade, na Bahia nós somos privilegiados, o governador Rui Costa ele coloca os consórcios públicos como prioridade na sua gestão, são várias as secretarias que diretamente ou através de suas autarquias que utilizam os consórcios como agente operativo das políticas públicas do governo do estado, isso não é a mesma coisa em todos os estados, conversamos com presidentes de consórcios de outros estados que não tem o mesmo apoio, mais aqui na Bahia nós temos a felicidade de o privilégio de termos o apoio do governo do estado *[sic]* (ENTREVISTADO E-01, 2020).

Em se tratando da condição que os autores chamaram de capital social, ela está ligada às condições prévias dos municípios principalmente através de seus agentes políticos e atores sociais. Isso também aparece fortemente como elemento presente nos municípios do TI que fazem parte do consórcio pesquisado. A articulação territorial, a participação social, o histórico de valores democráticos que o TI da Bacia do Jacuípe construiu desde as experiências iniciais de desenvolvimento territorial, até a atuação mais efetiva feita pelo CODES, fez com que as condições pré-existentis contribuíssem para o desenvolvimento dessa experiência.

Sobre este aspecto do TI e do CODES em questão, Rios escreve.

[...] O CODES Bacia do Jacuípe trilha sua história de fortalecimento de uma nova cultura de inserção da sociedade civil nas discussões das políticas públicas necessárias para se alcançar o desenvolvimento territorial sustentável. A história dessa organização se dá em meio à dicotomia entre a participação autônoma da sociedade civil junto com organismos governamentais em prol da melhoria de vida e a aos interesses estatais, em especial do governo estadual (RIOS, 2016, p. 158).

Por fim, analisando a terceira condição destacada por Caldas e Cherubine (2010), que trata sobre uma liderança territorial que tenha legitimidade para conduzir o processo de implantação das políticas públicas em nível regional, isso também pode ser aplicado no caso em questão. O entrevistado E-03, Valcyr Rios, se destacou como grande articulador desta

ideia a nível regional, não por acaso, foi ele o primeiro presidente do consórcio e assim que terminou seu mandato, foi convidado a assumir a secretaria executiva da entidade. Valcyr Rios foi um dos fundadores do CODES, tem militância junto a entidades de cooperativismo e associativismo, foi prefeito do município de Pintadas por dois mandatos entre os anos de 2005 a 2012, e nas eleições de 2020 se elegeu novamente como prefeito do referido município. Este perfil de destaque e de liderança se enquadra justamente na condição apontada por Caldas e Cherubine (2010) como necessária para a condução do processo de fundação de um consórcio.

Como vimos, as condições prévias que são apontadas pela literatura como básicas para a fundação e desenvolvimento exitoso de um consórcio, estiveram presentes no cenário do objeto desta pesquisa. Seguindo este histórico e os passos legais de constituição da entidade, o Consórcio Jacuípe teve inicialmente o seu protocolo de intenções assinados por 08 (oito) municípios no ano de 2011, sendo eles Baixa Grande, Capela do Alto Alegre, Ipirá, Mairi, Nova Fátima, Pintadas, Quixabeira, Várzea do Poço. No dia 14 de outubro de 2011 na cidade de Pintadas, primeira sede do consórcio, era aprovado o estatuto da entidade que contou com a participação desses 08 (oito) municípios. Cabe destacar, que mesmo tendo o protocolo ratificado em 2011, o município de Nova Fátima não cumpriu com as exigências da contrapartida para participar do Projeto 2ª Água, que era de 1% (um por cento) sobre o valor executado em cada município, por isso mesmo, somente 07 (sete) municípios participaram desse projeto, os que estavam aptos para tal.

A primeira diretoria da entidade foi composta pelo então prefeito do município de Pintadas, Valcyr Almeida Rios, na presidência, e dos prefeitos à época dos municípios de Várzea do Poço e Capela do Alto Alegre, Paulo José Ferreira e Claudinei Xavier Novato, respectivamente, para o conselho de administração da entidade, que foram empossados para seus cargos na mesma oportunidade da fundação. Com o passar do tempo e com o desenvolvimento das primeiras ações, os outros municípios foram aprovando a sua participação no consórcio, através das leis municipais autorizativas e se submetendo a assembleia geral para tal, no Apêndice D desta pesquisa, consta a lista de todas as leis municipais autorizativas dos municípios consorciados, com as suas respectivas datas.

Como as discussões acerca da necessidade da implantação de um consórcio já vinha sendo debatidas através do CODES no território da Bacia do Jacuípe, o passo inicial para a assinatura do protocolo de intenções contou com a mobilização do próprio conselho, além da apresentação da ideia aos prefeitos. O entrevistado E-03, quando questionado sobre o

processo de mobilização dos municípios para a fundação do consórcio, afirma que esse se deu através do chamamento, que de início contou com a adesão de apenas sete municípios.

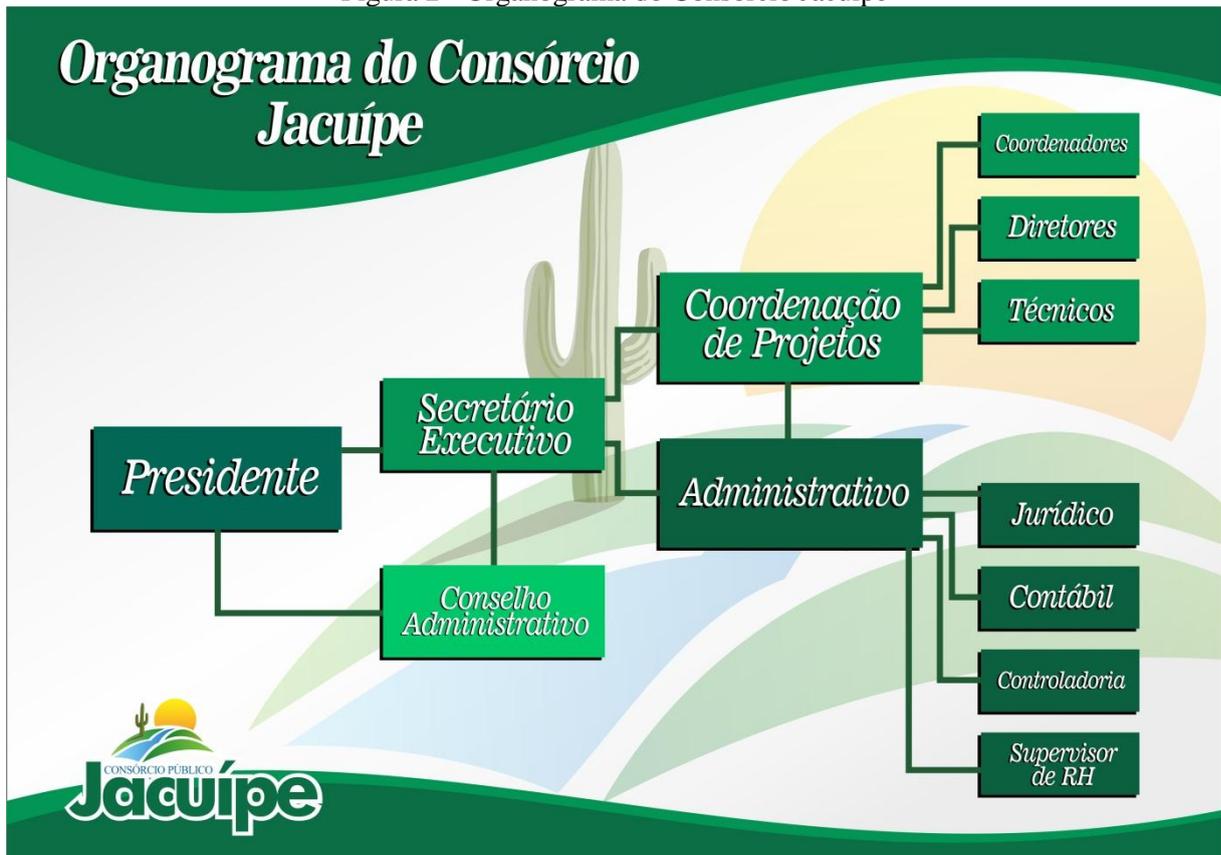
Nós fizemos o chamamento de todos os prefeitos, se não me engano em 2012 apenas 07 aderiu ao processo inicial, depois foi gradual, na medida em que as ações foram acontecendo os prefeitos foram votando em suas câmaras e aderindo, mas não houve uma adesão em massa não, dos quatorze só sete, 50% aderiram inicialmente [sic] (ENTREVISTADO E-03, 2020).

Mesmo contando com a adesão inicial de apenas metade dos municípios do TI para a sua fundação, não houve por parte dos municípios através de seus representantes, nenhum tipo de oposição ou resistência a ideia do consórcio, ainda segundo o entrevistado E-03, o que aconteceu no momento inicial foi compreensivo devido ao desconhecimento por parte de muitos gestores do funcionamento, importância e valor dessa ferramenta para os municípios. Com o passar do tempo e com as conquistas e investimentos que começavam a chegar através consórcio, os municípios que inicialmente ficaram de fora foram aprovando em suas câmaras municipais à adesão ao consorciamento. Hoje, como já apresentado, além de todos os municípios do TI da Bacia do Jacuípe, o município de Serrolândia também é um ente consociado, totalizando a participação de dezesseis municípios neste consórcio, provando que a dificuldade inicial da baixa adesão foi superada.

Passado o processo inicial de fundação, o desafio para a entidade passou a ser a sua manutenção. Ainda segundo Caldas e Cherubine (2010), o êxito para a manutenção de um consórcio deve-se a três condições básicas que são: 1) um pacto político entre os entes envolvidos; 2) capacidade de gestão do consórcio enquanto organização pública; 3) fluxo contínuo e suficiente de recursos financeiros. A partir desses apontamentos, os desafios do Consórcio Jacuípe não se diferenciam da maioria das experiências desse sentido, o pacto político é o elemento consensual, no qual a partir da aprovação da lei municipal de adesão a este, está legalmente estabelecido. Os desafios de maior vulto se encontram justamente na capacidade de gestão, pois a entidade precisa contar com uma equipe qualificada e eficiente, e essa equipe demanda um custo que impacta diretamente no terceiro ponto apresentado pelos autores que é o fluxo contínuo e suficiente de recursos financeiros.

A estrutura do Consórcio Jacuípe se resume a: presidência, conselho administrativo, secretário executivo e suas coordenações que são a administrativa e a de projetos, como pode ser observado na Figura 2.

Figura 2 - Organograma do Consórcio Jacuípe



Fonte: Consórcio Jacuípe (2021).

Com essa estrutura, o consórcio desenvolve suas atividades junto aos seus entes consorciados e conta com sua equipe de pessoal dividida basicamente em dois tipos: os nomeados para os cargos fixos da entidade e os contratados por período específico a partir de editais para cada atividade realizada. Neste último, caso os servidores têm seus contratos vinculados à duração de um determinado convênio que no seu planejamento já prevê custo com pessoal para sua execução, quando este chega ao fim, conseqüentemente, o contrato dos servidores também se encerra.

Para a manutenção dessa estrutura e do seu pessoal, o consórcio dispõe de alguns mecanismos legais de captação de receita, que vão desde contrato de prestação de serviços, receitas de gestão associada à serviços públicos, até o chamado contrato de rateio. Sobre os mecanismos de captação de recursos, a SEPLAN destaca que:

Para suprir este custo de implantação e custeio do consórcio, deve-se elaborar o Contrato de Rateio. A forma de ratear estes custos deverá ser discutida e pactuada na Assembléia Geral e não existe uma receita pronta. Vários podem ser os parâmetros para definir esta divisão, que podem ser igualitários (mesmo valor para todos os consorciados) ou proporcionais (à população, Fundo de Participação dos Municípios- FPM, PIB Municipal. Etc.) (SEPLAN-BA, 2009, p. 12).

Foi justamente esse ponto da segurança financeira e das obrigações dos entes consorciados através do contrato de rateio, que a pesquisa mostrou serem os principais desafios enfrentados para a manutenção do consórcio. Na entrevista o atual diretor executivo da entidade, o entrevistado E-02, destaca que “[...] o grande desafio é a situação financeira, por que as vezes os municípios atrasam os seus repasses, com isso, compromete o planejamento e atrapalha a gestão do consórcio.” *[sic]* (ENTREVISTADO E-02, 2020). Este ponto observado pelo secretário executivo aparece em praticamente todas as outras falas dos entrevistados. O atual presidente da entidade destaca que:

O consórcio hoje tem uma dificuldade de sua manutenção exatamente por conta da inadimplência das prefeituras com o contrato de rateio, nós temos uma dívida que extrapola e muito a quantidade de recursos que a gente tem, hoje devemos ter um passivo de mais de 500 mil reais e isso faz uma diferença muito grande na gestão do consórcio [...] *[sic]* (ENTREVISTADO E-01, 2020).

Mesmo a questão financeira se apresentando como a principal dificuldade enfrentada pelo Consórcio Jacuípe, a entidade tem buscado na aplicação do seu estatuto vencer este problema. O entrevistado E-02 afirma que a partir de um determinado tempo de atraso dessa contribuição “Dentro do nosso estatuto tem previsão de notificação e posteriormente a solicitação de afastamento do município [...]” *[sic]* (ENTREVISTADO E-02, 2020).

Notamos que mesmo com previsão estatutária, essa medida do afastamento do ente federado não é interessante para a entidade, justamente porque atropela as ações de planejamento do consórcio, pois, como voltou a afirmar o entrevistado E-01, “[...] temos prefeituras que ao longo de 2020 sequer assinaram o contrato de rateio, ou seja, estão no nome filiados mas na prática não estão filiadas por que o instrumento de filiação é exatamente a assinatura do contrato de rateio [...]” *[sic]* (ENTREVISTADO E-01, 2020). O entrevistado E-01 aponta que, além do problema financeiro da não arrecadação, essa situação tem outro agravante, pois, muitos desses municípios contam com ações de convênios sendo executadas em seu território, e como não estão em dia com o consórcio, pode comprometer a prestação de contas com o órgão conveniente, nesse sentido, é apontado pelo presidente outra alternativa para minimizar esses problemas, que é a assinatura de contratos administrativos, como ressalta o trecho da entrevista a seguir.

Nós temos muitas ações que estes municípios estão inseridos, e para cumprimos com as metas desses convênios esse município precisa estar em dias com o rateio, então o consórcio fica em uma situação complicada, tendo que atuar nos municípios para cumprir as ações dos convênios, porém o município legalmente não assinando o contrato de rateio e nem assumindo suas obrigações oficialmente não está vinculado. Nesse sentido temos modernizado a captação de recursos, fugindo da lógica de

captação de convênios, para a formalização de contratos administrativos onde a lógica é a efetiva prestação do serviço, foi prestado o serviço em determinado município, o consórcio recebe, não foi prestado serviço não recebe, outros presidentes do consórcio já tiveram problema com prestação de contas por conta dessas situações, por isso, estamos evoluindo no processo de formalização de parcerias com entidades convenientes para sair da lógica de convênios para a de contratos administrativos *[sic]* (ENTREVISTADO E-01, 2020).

É notório, que mesmo caminhando para uma década de atividade, o Consórcio Jacuípe como qualquer outro tipo de arranjo institucional das democracias contemporâneas, carece de inovações e adaptações que lhe permitam superar os desafios encontrados ao longo da trajetória, e, para isso, a representatividade política é um elemento muito importante, para poder promover as mudanças necessárias. Neste sentido, além dos avanços legais já alcançados ao nível federal, a Bahia busca reforçar ainda mais o incentivo a essa ferramenta, e, segundo o atual presidente, a vitória mais recente nessa luta por melhorar a legislação dos consórcios no estado, foi a “[...] constituição da frente parlamentar na assembleia legislativa [...]” *[sic]* (ENTREVISTADO E-01, 2020) entre as principais demandas junto a essa frente, está a mobilização para aprovação de uma lei estadual dos consórcios públicos, que possa normatizar alguns aspectos na legislação.

Analisados os aspectos do estado da Bahia no desenvolvimento de sua política territorial, bem como o histórico do TI da Bacia do Jacuípe com sua atuação forte nessa agenda, principalmente através do CODES/CODETER, destacados os passos da formulação e estrutura do Consórcio Jacuípe, bem como sua estrutura administrativa e de pessoal, o próximo tópico do presente capítulo apresentará as principais ações e políticas públicas já desenvolvidas pelo consórcio junto aos municípios.

### **2.3 AÇÕES E POLÍTICAS PÚBLICAS DESENVOLVIDAS PELO CONSÓRCIO JACUÍPE**

A lógica dos consórcios públicos permite que estes exerçam o seu papel com variados objetivos, desde que cumpram as normas legais. De acordo com a legislação vigente, a partir dos parâmetros de seus entes consorciados, estas entidades podem estabelecer de maneira variada seus objetivos, que geralmente são amplos e não se resumem a uma área específica, isso inclusive possibilita uma flexibilidade importante para a sua organização.

Sobre a multifinalidade dos consórcios a partir das necessidades de seus entes, Fonseca afirma que:

Em razão do volume e da diversidade de políticas públicas necessárias ao atendimento das demandas regionais, os objetivos dos consórcios públicos não necessariamente precisariam ser únicos ou tratarem especificamente de determinada política pública. Poderiam, portanto, assumir formatos diversos, de acordo com as necessidades de cada consorciado (FONSECA, 2013, p. 37).

Essa diversidade destacada por Fonseca se aplica no caso do Consórcio Jacuípe, a atuação do mesmo não se limita a uma ou duas áreas específicas, pelo contrário, é feita em diversas áreas, como veremos adiante. Quando se analisa a Lei 11.107/2005 mais especificamente sobre os objetivos dos consórcios, Marcelo Hanger destaca que “Os objetivos a serem atingidos serão estabelecidos pelos próprios entes que pretendem consorciar-se e deverão estar expressos no protocolo de intenções.” (HARGER, 2007, p. 99).

Analisando o protocolo de intenções da entidade pesquisada, fica evidente o nível variado de atuação que esse consórcio tem junto aos municípios consorciados. No capítulo que trata das finalidades, o texto protocolar esclarece que “O objetivo deste Consórcio Público é promover o desenvolvimento sustentável na sua área de atuação” (CDS-JACUÍPE, 2014, p. 03). Sobre a definição desse desenvolvimento sustentável, o mesmo documento esclarece que “[...] entende-se por desenvolvimento sustentável, o que promova o bem-estar de forma socialmente justa e ecologicamente equilibrada.” (CDS-JACUÍPE, 2014, p. 03). Observamos que a partir de um objetivo tão amplo como esse, a entidade pode desenvolver suas atividades em praticamente todas as áreas da administração pública.

O próprio protocolo de intenções da entidade traz textualmente as inúmeras possibilidades de atuação do consórcio como: transporte urbano intermunicipal, saneamento básico, turismo, implantação e manutenção de equipamentos urbanos, desenvolvimento rural, áreas da saúde, planejamento governamental, regularização fundiária, gestão ambiental inclusive com a emissão de licenças e fiscalização, atuação nas diversas áreas da educação, realização de licitações compartilhadas e etc. (CDS-JACUÍPE, 2014, p. 03).

Sabemos que a realidade brasileira é desafiadora quando se fala em inovações no desenvolvimento de políticas públicas e nos seus arranjos institucionais, a burocracia, o conservadorismo, os interesses outros, fazem muitas vezes os avanços ficarem apenas no papel. Por isso, resolvemos pesquisar na prática como se desenvolvem as ações e as políticas do Consórcio Jacuípe junto aos municípios, e notamos que, assim como normatiza seu protocolo de intenções, a atuação dessa entidade perpassa, de fato, por várias áreas da administração, isso pôde ser visto nos documentos que tivemos acesso como convênios, contratos e termos, bem como no site oficial da própria entidade, onde são listadas as ações

desenvolvidas pelo consórcio, bem como suas principais características conforme destacaremos no Quadro 6.

Quadro 6 - Ações desenvolvidas pelo Consórcio Jacuípe

<b>Ações desenvolvidas</b>	<b>Objetivo principal</b>
Projeto 2ª Água	Construção de tecnologias sociais de captação de água para produção.
Projeto de regularização fundiária.	Cadastro, georeferenciamento e titulação de imóveis rurais.
Serviço de Inspeção Municipal	Regularização dos pequenos estabelecimentos agroindustriais e adoção de medidas necessárias que garantam inspeções e fiscalizações dos produtos de origem vegetal e animal.
Festiva de música e cultura popular Cantos do Jacuípe.	Potencializar, desenvolver e difundir o ciclo produtivo e criativo da musicalidade do Território em toda a sua diversidade, além de promover a música e a cultura popular de forma qualificada.
Copa Jacuípe de futebol	Incentivar os jovens a desenvolverem suas habilidades e promover a integração esportiva, social, econômica e de identidade dentro do Território.
Infraestrutura	Melhoramento da malha viária para facilitar o tráfego de pessoas e veículos, e conseqüentemente, a qualidade de vida da população.
Projeto 1ª Água	Garantia do acesso à água de qualidade a famílias de baixa renda da zona rural dos 16 (dezesesseis) municípios do Território Bacia do Jacuípe
Projeto 3ª Água	O Projeto 3ª Água (Cisternas Escolares) visa a implementação de cisternas de placas de 52 mil litros nas escolas da zona rural dos municípios consorciados cujo objetivo é beneficiar alunos e professores com o acesso a água de qualidade e em quantidade suficiente para o consumo das referidas unidades.
Gestão Ambiental Compartilhada	Promover o fortalecimento da gestão ambiental nos municípios do Território Bacia do Jacuípe com ênfase nas atividades de licenciamento e fiscalização.

Fonte: Elaborado pelo autor com base nas informações do Consórcio Jacuípe, (2020).

Além de aparecerem nos arquivos, site e documentação do consórcio, estas ações também foram destacadas nas falas dos entrevistados da pesquisa. Quando questionados sobre as ações e políticas públicas desenvolvidas pela entidade, praticamente todas as que foram apresentadas no quadro acima foram também mencionadas pelos participantes, que, além de destacá-las, frisaram com olhar de gestores sobre a importância que algumas delas tiveram e ou ainda têm no território.

É importante constar que mesmo com um leque variado de ações desenvolvidas no território, em praticamente todas as falas dos entrevistados desta pesquisa, aparece a importância e o destaque dado ao Projeto 2ª Água como principal política desenvolvida pelo consórcio. Foi ele o primeiro contrato através de execução direta tocado pelo consórcio, foi ele quem conseguiu o maior volume de recursos para sua execução, além de se mostrar um programa que tem impacto direto em vários outros segmentos, como produção e comercialização de produtos da agricultura familiar. Todo esse destaque dado ao Projeto 2ª Água aparece nas falas dos entrevistados dessa pesquisa, que são unânimes em destacar esse programa como a política pública mais importante desenvolvida pelo consórcio junto aos municípios.

Vejamos alguns trechos das falas que explicitam isso.

Eu destaco Com muita alegria a questão do 2ª água porque nós estamos no semiárido e a gente sabe que é falta de água que é forte, e a partir dessas políticas aqui não foi só a água de produção né também houve projeto de água de potável, esse veio de fato dar uma capacidade das pessoas sobreviverem no nordeste com armazenamento de água, e também a questão da regularização fundaria por que, muitas pessoas tem a terra mais não tem o documento que condição de acessar um projeto num banco, um agente financeiro e tal pra desenvolver sua propriedade, e o consórcio facilitou bastante isso né, fazendo com que muitas pessoas tivessem o título da terra, e agora também temos a questão da manutenção das estradas dentro do território, por exemplo, essas roçagem a beira do asfalto, as passagens molhada, ponte essas coisas é tudo via consórcio agora [sic] (ENTREVISTADO E-04, 2020).

O 2ª água é um programa sensacional, você entrega uma tecnologia a família, o município capta o ISS da ação, em alguns casos os municípios receberam de ISS mais do que a sua contrapartida para a participação no programa, em resumo o município teve lucro, além da tecnologia implantada, além dessa tecnologia poder ser agregada a outros programas no município, aqui em Capela integramos essas tecnologias por exemplo com o programa garantia safra, no Programa de Aquisição de Alimentos que tiram dessa tecnologia sua produção, integração das políticas municipais no fortalecimento da cadeia produtiva agropecuária [sic] (ENTREVISTADO E-01, 2020).

O programa 2ª água pela sua abrangência e por fazer para quem mais precisa, muito bom pra nossa região de agricultores familiares, tenho exemplos aqui em Capela de produtores que sobrevivem exclusivamente de recursos que ele obtém de uma tecnologia dessas, essa realidade é vista em vários municípios consorciados, e isso só foi possível graças ao programa 2ª água. Por isso o destaque como a principal ação [sic] (ENTREVISTADO E-02, 2020).

Ao que se percebe, o Projeto 2ª Água se tornou referência para que outras ações pudessem ser desenvolvidas pelo consórcio, além de se apresentar como uma política importante de convivência com o semiárido. Foi justamente através dele que a Bahia se tornou destaque nacional na captação de recursos com o governo federal.

Segundo o SRI, no ano de 2013, a Bahia foi o estado que mais captou recursos federais via consórcios públicos. Tanto que com o Ministério de Desenvolvimento Social houve a transferência de cerca de 60 milhões de recursos para três entidades (Consórcio Público de Desenvolvimento Sustentável do Território do Sisal - CONSISAL - 30 milhões; Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Território da Bacia do Jacuípe - CDS BACIA DO JACUÍPE – 15 milhões; Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Território Portal do Sertão - CDSTPS - 14,7 milhões), todos revestidos em ação para o convívio com o semiárido (SILVA, 2014, p. 1.032).

Este feito também foi destacado pelo entrevistado E-01 quando esse afirma que “[...] o Consórcio Jacuípe, o Portal do Sertão e Consórcio Sisal, foram os três consórcios que tornaram a Bahia campeã nacional em captação de recursos a nível federal na política do programa 2ª água de construção de cisternas de produção.” *[sic]* (ENTREVISTADO E-01, 2020).

Por todo o exposto, de todas as ações desenvolvidas pelo Consórcio Jacuípe, resolvemos focar no Projeto 2ª Água para a nossa análise mais profunda de como os consórcios públicos podem ser utilizados como ferramenta de gestão compartilhada para os municípios. O terceiro e último capítulo deste trabalho foi reservado exclusivamente para pesquisar o Programa 2ª Água, o seu convênio, sua metodologia, seus números e resultados, e é isso que passaremos a apresentar a seguir.

### **CAPITULO III**

#### **PROJETO 2ª ÁGUA**

### **3.1 ANTECEDENTES: ESCASSEZ DE ÁGUA COMO DESAFIO COMUM AOS MUNICÍPIOS CONSORCIADOS**

A experiência pesquisada se desenvolve no interior da Bahia e os 16 (dezesseis) municípios consorciados se localizam no semiárido brasileiro. Aqui cabe ressaltar, que mesmo não se constituindo uma região homogênea, o semiárido apresenta algumas características marcantes, a escassez de água é a principal delas. Essa característica está diretamente associada à má distribuição de chuvas e altas taxas de evaporação que predominam nessa área e se colocam como desafio comum a ser enfrentado pela sociedade e pelos governos, pois têm impactos diretos nos aspectos sociais e econômicos da região, como podemos notar no trecho a seguir:

A ausência, escassez, irregularidade e má distribuição das precipitações pluviométricas na estação chuvosa, a intensa evaporação durante o período de estiagem e o elevado escoamento superficial das águas conjugam-se para conformar uma acentuada deficiência hídrica. O acesso à água em quantidade, qualidade e regularidade pela população rural constitui um importante fator limitante da sustentabilidade da vida no semi-árido (BRASIL, 2007, p. 10).

A presença marcante desses desafios pra os municípios do semiárido se constituiu historicamente em uma constante mobilização social e política para a superação desse problema. Ao analisar esses aspectos históricos de políticas públicas desenvolvidas para o problema em questão, devemos contextualizar com perícia cada momento estudado, pois, mesmo já superando em alguns aspectos os estereótipos de leituras dessa realidade, muitos diagnósticos simplificados sobre a região ainda são carregados por olhares simplistas que geralmente ligam o semiárido ao sinônimo de fome, miséria e atraso. Este tipo de leitura superficial é fruto de versões minimalistas asseguradas em interesses políticos das elites locais que há décadas explicam a miséria, a fome e o atrasado como produtos de condições naturais, do clima e da terra (SILVA, 2003).

É inegável que a questão do acesso à água se apresenta como fator principal para o debate sobre o desenvolvimento de políticas públicas para a região semiárida. Desde os períodos dos ciclos de desenvolvimento econômico, passando pela fase das políticas de açudagem, indo até as iniciativas desenvolvimentistas, e, mais recentemente, chegando às estratégias mais centralizadas (NOGUEIRA; MILHORANCE; MENDES, 2020) inúmeras

foram as experiências para o enfrentamento desse problema na região. Ocorre que, durante um bom tempo, principalmente até meados do século passado, as oligarquias do poder local e regional, ainda com resquícios fortes do coronelismo, vendiam a ideia da seca como argumento para captação de recursos públicos junto à outras esferas de governo, dessa forma, muitos dos investimentos obtidos para essa demanda serviram mais para atenção das necessidades das elites locais, do que propriamente para o enfrentamento ao problema que atingia a vida da população.

Quando trata sobre esses aspectos históricos dessa temática da seca no semiárido brasileiro, Silva (2003) afirma que esse problema só passou a ser visto com atenção a nível nacional a partir da metade do século XVIII. Na visão do autor, o interesse sobre o assunto estava pautado muito mais com a preocupação dos coronéis com as perdas de rebanho e seus consequentes prejuízos, do que com a tentativa de mudança da realidade para as famílias afetadas pelo problema, com isso, ainda de acordo com Silva (2003), as elites locais conseguiram colocar este problema da seca a seu serviço, fazendo dele um grande negócio que ficou conhecido como a “indústria da seca”. Essa característica do privilégio acompanhou por muito tempo as ações governamentais para a questão da seca no semiárido brasileiro, que em muitos casos, foram marcadas pelo beneficiamento das elites locais com os investimentos públicos, como esclarece a citação a seguir:

De modo geral, as ações governamentais de intervenção nessa realidade foram sendo construídas com base nas seguintes características: a) o caráter emergencial, fragmentado e descontínuo dos programas desenvolvidos em momentos de calamidade pública; b) as ações emergenciais que alimentam a “indústria da seca”; e, c) a solução hidráulica, com a construção de obras hídricas, quase sempre favorecendo empreiteiras e a grande propriedade rural. Em todas essas características reproduz-se o uso político do discurso da miséria e do subdesenvolvimento como decorrência direta das secas (SILVA, 2003, p. 369).

Com as marcas históricas apontadas na citação anterior e a persistência do problema da escassez de água, principalmente para as famílias rurais do semiárido, outras mobilizações foram necessárias para o enfrentamento dessa realidade que, até então, era tratada a partir de prioridades de exploração econômica pelas elites, que por um lado faziam reproduzir as suas riquezas, o seu poder político, e, por outro, aumentava a miséria e a dependência das famílias pobres a essa lógica de exploração.

Neste contexto de necessárias mudanças na forma de enfrentar essa realidade, a década de 1980 foi importante, pois, já influenciado pelo debate global da sustentabilidade que ganhou importância e visibilidade principalmente a partir da Conferência Mundial de Meio Ambiente de Estocolmo, essa que ocorreu no ano de 1972, a década de 1980 marcou a

massificação do conceito de desenvolvimento sustentável (LEFF et. al, 2011) e os discursos sobre as alternativas da aplicação desse conceito para a realidade do semiárido brasileiro se apresentou como um possibilidade de desenvolvimento para essa região.

A união de esforços de diversas entidades que foram desde Organizações Não Governamentais (ONGs) que atuavam com a temática do semiárido, até instituições de pesquisa do governo como Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER) passou a trabalhar com a perspectiva sustentável de convivência com a seca e com o semiárido. Essa nova leitura da realidade se opõe ao paradigma de combate permanente do problema, que como mostrado, por muito tempo beneficiou setores da elite política local, desconsiderando a maioria da população e passa a propor uma ordem no sentido necessário de políticas públicas que possibilitem a população a ter uma convivência com essa realidade. Silva destaca bem a diferença entre essas duas perspectivas (combate *versus* convivência):

Percebe-se que estas duas perspectivas, do combate à seca e da convivência com o semi-árido, estão estreitamente articuladas com diferentes paradigmas de desenvolvimento que informam as percepções sobre aquela realidade, selecionam os problemas e os seus enfoques específicos e indicam os modelos válidos de intervenção na superação de seus problemas específicos (SILVA, 2003, p. 364).

Essa mudança de compressão da realidade posta pelo semiárido deu início a uma série de mobilizações e movimentos que começaram a lutar por investimentos e políticas públicas que pudessem assegurar a melhoria da qualidade de vida nessa região, apostando na convivência das famílias com essa realidade climática a partir de novas tecnologias sociais que pudessem garantir essa evolução, e a década de 1990 foi o cenário no qual esse pensamento e essa luta se tornaram predominantes, como podemos perceber no trecho a seguir:

A partir da seca de 1992 a 1993, houve um progressivo reconhecimento dos limitados resultados das políticas de combate à seca no que se refere à melhoria das condições de vida da população rural. Este episódio impulsionou a atuação de novos atores na construção de alternativas de desenvolvimento para o Semiárido. Observa-se uma mudança na reação de organizações da sociedade civil pressionando as autoridades do poder público por ações mais concretas (NOGUEIRA; MILHORANCE; MENDES, 2020, p. 04).

Neste contexto, a década de 1990 marcou de forma mais intensa a mobilização social em busca de alternativas que dessem conta das necessidades das famílias do semiárido. Um dos resultados mais significativos de toda essa mobilização foi a criação de uma entidade chamada Articulação no Semiárido Brasileiro (ASA), que reúne centenas de entidades desde

sindicatos de trabalhadores rurais, associações de agricultores, cooperativas de produção, igrejas entre outras. A ASA – Articulação do Semiárido, tem como missão “Fortalecer a sociedade civil na construção de processos participativos para o desenvolvimento sustentável e convivência com o semiárido referenciados em valores culturais e de justiça social” (ASA, 2001, *on-line*). A partir de uma atuação forte, essa rede de organizações da sociedade civil marca de forma decisiva a evolução institucional das políticas públicas de acesso à água no semiárido brasileiro.

Cabe o destaque que mesmo com avanços importantes na década de 1990, a institucionalização do aproveitamento da água da chuva tanto para o consumo humano como para a produção enquanto política pública de Estado, só se concretizou de fato a partir de 2003, com a criação do Programa Um Milhão de Cisternas (P1MC) durante o primeiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. O programa que foi executado pela ASA, se destacou pela sua complexidade e potencial de transformação. Sua metodologia incluía a formação, educação e mobilização de pessoas e instituições no desenvolvimento e fortalecimento da sociedade civil nesse processo (NOGUEIRA; MILHORANCE; MENDES, 2020).

Seguindo a sequência institucional dessa política pública, inclusive se norteando pelas experiências de construção de cisternas a partir das metodologias desenvolvidas pela ASA, o governo federal, já sob o comando da presidenta Dilma Rousseff, instituiu em meados de 2011 o programa Água Para Todos (APT). Este programa teve como objetivo principal universalizar o acesso à água para toda zona rural, o APT priorizava as populações em extrema pobreza, e tinha além do foco para o consumo humano, o aspecto de produção para o melhoramento na segurança alimentar das famílias, além do aspecto de renda com a possibilidade de comercialização da produção a partir das tecnologias sociais aplicadas.

O programa APT foi instituído através do Decreto Federal 7.535/2011 e se articulava com outras ações do governo federal, principalmente a partir do Plano Brasil Sem Miséria no sentido de fortalecer as ações do acesso a água para consumo e produção das famílias, como podemos observar a seguir:

O programa Água para Todos (APT) foi instituído pelo Decreto nº 7.535/2011, com a finalidade de “promover a universalização do acesso à água em áreas rurais para consumo humano e para a produção agrícola e alimentar, visando ao pleno desenvolvimento humano e à segurança alimentar e nutricional de famílias em situação de vulnerabilidade social” (BRASIL, 2011a, art. 1). Sua proposição se ancorou nas experiências de construção de cisternas no semiárido brasileiro como o Programa Um Milhão de Cisternas em domicílios rurais (P1MC), promovido pela Articulação do Semiárido (ASA), e outras iniciativas então vinculadas às ações do

programa Fome Zero, desde 2003. Frente à crescente escassez hídrica de fontes superficiais e subterrâneas, vislumbrou-se a possibilidade de aproveitamento de água de chuva para garantir o abastecimento domiciliar de água (BRASIL, 2018, p. 13).

Para dar conta do seu objetivo principal da universalização do acesso à água, o programa APT ampliou as opções de tecnologias para o desenvolvimento dessas políticas públicas, a experiência que se iniciou com opção da cisterna de placa de 16.000 mil litros para o consumo humano na lógica do PIMC, passou a contar com outras tecnologias, como cisterna de polietileno, além de infraestruturas como sistemas coletivos de abastecimento e tecnologias sociais para produção como barragens, cisternas calçadão, tanques barreiros e kit's de irrigação.

A partir das experiências em curso no ano de 2013, outro marco legal foi instituído pelo governo federal para a temática em questão, se tratava do Programa Nacional de Apoio a Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais de Acesso à Água, ou simplesmente, o Programa Cisternas. Esse programa visava promover o acesso à água para a produção alimentar das famílias, utilizando para isso, as tecnologias de cisternas produtivas, que também teve como base as experiências já desenvolvidas pela ASA desde 2007. A principal alteração observada no Programa Cisternas foram as mudanças na forma de contratação das entidades que poderiam executar as suas ações, a partir dele, entidades privadas sem fins lucrativos, desde que credenciadas pelo MDS, passaram a poder formalizar contratos dispensando a questão da licitação, agilizando assim o desenvolvimento do programa. Nas análises de Nogueira, Milhorce e Mendes (2020, p. 08) “Este marco contribuiu para institucionalizar um modelo de governança da política que fortalece a relação entre Estado e sociedade civil na execução de políticas públicas e trouxe inovações importantes para a superação de entraves burocráticos.”.

Foi justamente neste contexto político de ampliação na relação entre Estado e sociedade, em que os investimentos no aspecto social tiveram um forte avanço, e novos arranjos institucionais da democracia foram fortalecidos para o desenvolvimento de políticas públicas que contribuíram para a cidadania da população, que se desenvolveu a experiência do Consórcio Jacuípe com o Projeto 2ª Água. Originário do Programa Cisternas, o Projeto 2ª Água teve amparo constitucional para ser desenvolvido pelos consórcios, teve prioridade em uma agenda territorial que visava a busca conjunta para o enfrentamento do problema comum aos municípios e teve a prioridade de investimentos do governo federal para seu desenvolvimento.

Ao analisar o Programa Cisternas, Conti e Schroeder (2013) destacam elementos

importantes do mesmo, inclusive que se alinham diretamente com o conceito de cidadania, o qual mobilizamos para este trabalho, vejamos:

O Programa visou, entre seus objetivos, contribuir para a transformação social, a promoção e valorização da água como um direito essencial à vida e à cidadania. Buscou ainda a compreensão e a prática da convivência sustentável e solidária com o semiárido brasileiro. Essas ações foram impulsionadas por meio da difusão de tecnologias sociais que tem no processo participativo as bases fundamentais de suas ações, permitindo a viabilidade da região e o protagonismo do seu povo (CONTI; SCHROEDER, 2013, p. 11).

Neste sentido, o Programa Cisternas tinha nos municípios do Consórcio Jacuípe o ambiente propício para o seu desenvolvimento, pois, dentre muitas similaridades que os municípios consorciados ao Consórcio Jacuípe têm em comum, o perfil rural é uma das principais. Segundo o PTDS do CODETER, 55% (cinquenta e cinco) da população do TI da Bacia do Jacuípe ainda vive no campo e tem a agropecuária como principal atividade econômica (CODETER, 2016), este dado é importante ser ressaltado, por que é justamente a partir dessa similaridade que se apresenta a principal demanda comum aos municípios consorciados, que é a agricultura familiar. Como escreve Caldas e Cherubine (2013), os consórcios são resultantes de articulação de interesse em torno de políticas públicas comuns aos seus entes consorciados, e, como aponta o PTDS de 2016, o fortalecimento das atividades produtivas da agricultura familiar tem um foco real na demanda microrregional e tem se destacado na agenda de desenvolvimento territorial (CODETER, 2016).

Não diferente das características dos demais municípios do semiárido brasileiro já apresentadas, a realidade do TI da Bacia do Jacuípe tem uma demanda muito alta por recursos hídricos, a escassez destes recursos pode ser observada nas variações das médias anuais das chuvas que se apresentam no TI que estão entre 600 a 800 mm (CODETER, 2016). Essa demanda se destaca como um dos principais problemas das comunidades, a limitação desse recurso natural tem impacto direto no desenvolvimento das atividades agrícolas nos municípios. Neste sentido, o principal problema comum que norteou um interesse territorial para seu enfrentamento foi à questão do fortalecimento das atividades produtivas do campo através da captação e armazenamento de água, isso inclusive aparece na fala do entrevistado E-04 como pode ser observado a seguir.

Eu destaco com muita alegria a questão do 2ª água porque nós estamos no semiárido e a gente sabe que é falta de água que é forte, e a partir dessas políticas que não foi só a água de produção, também houve projeto de água de potável, esses vieram de fato para dar uma maior capacidade das pessoas sobreviverem no nordeste com armazenamento de água [...] *[sic]* (ENTREVISTADO E-04, 2020).

O trecho citado acima deixa claro que o fator da escassez hídrica se faz presente e afeta os municípios participantes do consórcio e que isso foi priorizado numa agenda territorial para que se buscassem políticas públicas ao seu enfrentamento. Essa necessidade uniu-se com os objetivos do Programa Cisternas do governo federal, e, a partir dessa convergência entre as necessidades dos municípios e objetivos do governo federal, desencadeou-se o desenvolvimento de políticas públicas para fortalecer o acesso à água, e, conseqüentemente, a agricultura familiar, além de outros setores econômicos e sociais.

Neste cenário ocorreu a experiência do Projeto 2ª água desenvolvido pelo Consórcio Jacuípe, que teve no ano de 2013 a assinatura do convênio 022/2013 entre a União, através do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e o Consórcio Público de Desenvolvimento Sustentável do Território da Bacia do Jacuípe, assegurando assim, o desenvolvimento do Projeto 2ª Água, que apresentaremos seus objetivos, metodologia e principais aspectos no tópico a seguir.

### **3.2 PROJETO 2ª ÁGUA A EXPERIÊNCIA DE GESTÃO DO CONSÓRCIO JACUÍPE**

Considerando os avanços institucionais da política de acesso a água que foram observados no Brasil, principalmente a partir dos anos 2000, o Programa Cisternas, amparado em uma legislação que visava à descentralização e desburocratização das políticas públicas possibilitou, através do Projeto 2ª Água, que a execução desse tipo de ação fosse ampliada para além dos entes federados. Como citado, entidades como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), Organizações da Sociedade Civil e os Consórcios Públicos compuseram o arranjo institucional de execução do referido programa. Para cada entidade executora, o governo federal através do MDS tinha um mecanismo legal para este fim, indo desde termos de parceria e colaboração, até a ferramenta mais comum e conhecida como os convênios, como pode ser observado na Figura 3.

Figura 3 - Arranjo institucional para execução do Programa Cisternas



Fonte: MDS adaptado pelo autor (2020).

Como apresentado na figura acima, os Consórcios Públicos contaram com o instrumento legal dos convênios para a execução das ações do Programa Cisternas. No caso do Projeto 2ª Água, desenvolvido pelo Consórcio Jacuípe, o instrumento legal foi o convênio 022/2013, datado de 30 de dezembro de 2013, entre o então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e o Consórcio Público de Desenvolvimento Sustentável do Território da Bacia do Jacuípe que teve seu valor inicial de R\$ 14.462.340,43 (quatorze milhões quatrocentos e sessenta e dois mil, trezentos e quarenta reais e quarenta e três centavos), sofrendo mudança de valor através do termo de aditivo 01 datado de 30 de dezembro de 2014, que ampliou as metas do convênio, bem como o prazo de vigência por mais um ano. Além de aumentar o valor conveniado em mais R\$ 19.998.235,58 (dezenove milhões, novecentos e noventa e oito mil, duzentos e trinta e cinco reais e cinquenta e oito centavos), com isso, o valor total conveniado foi de R\$ 34.606.660,26 (trinta e quatro milhões, seiscentos e seis mil, seiscentos e sessenta reais e vinte e seis centavos).

O ponto central do mencionado instrumento de convênio está explícito em sua cláusula primeira, que expõe o objetivo do projeto que trata justamente da implantação de tecnologias sociais de captação e acesso à água, que neste caso específico, teve como finalidade a produção de alimentos e envolveu em sua metodologia de execução, processos

educativos para as famílias beneficiadas, com o intuito de preservação, acesso e gerenciamento da água, além da valorização desse bem como um direito essencial à vida e à cidadania (BRASIL, 2013, *on-line*).

O projeto se desenvolveu junto a sete municípios que são: Várzea do Poço, Baixa Grande, Pintadas, Ipirá, Capela do Alto Alegre, Mairi e Quixabeira. Cabe destacar que estes foram justamente os primeiros municípios a assinarem o protocolo de intensões para a formação do consórcio. Quando questionado sobre o critério de seleção para os municípios serem contemplados com o Projeto 2ª Água, o entrevistado E-04 responde que “[...] não houve uma seleção, houve uma adesão, os municípios que acreditaram se consorciaram no sentido de buscar políticas públicas que não conseguiam sozinhos” *[sic]* (ENTREVISTADO E-04, 2020). Neste sentido, mais do que a ação da política pública no enfrentamento ao problema da escassez de água para produção, esse convênio representou a consolidação do consórcio enquanto ferramenta de gestão para os municípios, pois, a partir do momento que se deu início às obras nos municípios contemplados, despertou para os demais entes do território a necessidade de fortalecer esse mecanismo do consórcio em busca de investimentos também para os seus municípios. Isso fica claro no trecho da fala do entrevistado E-03 quando questionado sobre o desenvolvimento do Projeto 2ª Água:

Como no primeiro momento nós só tínhamos sete municípios, então quando a gente faz o convênio do 2ª água ele foi exatamente para estes sete, na minuta do primeiro contrato assinado lá atrás só tem sete municípios beneficiados por conta que os outros não estavam se quer, com o protocolo de intensões votado, foi ai que todo mundo percebeu que o programam estava sendo executado, as barragens sendo construídas, os barreiros, as cisternas, e o município dele fora, ai houve uma corrida no sentido de aderir, mas a adesão no consórcio não significou uma entrada imediata desses municípios dentro do programa [...] *[sic]* (ENTREVISTADO E-03, 2020).

A fala do entrevistado em destaque mostra que junto com o desenvolvimento e a execução do projeto aos entes consorciados, se deu também o interesse dos demais municípios do TI da Bacia do Jacuípe em aderir ao consórcio. A desconfiança e a falta de conhecimento inicial por parte de alguns gestores(as) sobre o valor desta ferramenta para superar as limitações dos municípios na implementação e gerenciamento das políticas públicas, deram lugar, a partir da ação concreta do convênio do Projeto 2ª Água, a uma valorização e uma grande expectativa por parte dos municípios para com o consórcio.

A execução do Projeto 2ª Água, junto aos 07 (sete) municípios, se deu através da Fundação de Apoio à Agricultura Familiar do Semiárido da Bahia, a FATRES, essa entidade venceu a licitação para a execução do referido convênio, que teve como objetivo a construção de tecnologias sociais junto aos municípios contemplados. A FATRES é uma entidade civil,

sem fins econômicos, e atua a mais de duas décadas no desenvolvimento de ações que visam o fortalecimento da agricultura familiar no semiárido baiano. Segundo o site oficial desta entidade a sua missão institucional é:

Contribuir para a construção do desenvolvimento social e ambientalmente sustentável, voltado para a melhoria das condições sociais de vida dos agricultores/as familiares da região semiárida da Bahia, visando a sua permanência na unidade produtiva familiar numa perspectiva de fortalecimento da agricultura familiar (FATRES, 2021, sem paginação).

É importante destacar o aspecto da FATRES enquanto entidade executora do projeto, porque a sua atuação junto a sindicatos, associações, cooperativas e outros coletivos do meio rural, inclusive com acompanhamento de outros projetos, como exemplo de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER), possibilitou um diálogo muito mais dinâmico com as secretarias de agricultura dos municípios, como também diretamente com as famílias beneficiadas pelo projeto. Além da execução do 2ª Água pelo Consórcio Jacuípe, a FATRES também executou esse mesmo projeto junto ao Consórcio Portal do Sertão, além da Secretaria de Justiça, Direitos Humanos e Desenvolvimento Social (SJDHDS) do Estado da Bahia.

Após o resultado da licitação que definiu a FATRES como vencedora para a execução do projeto, começou o processo de definição das comunidades e das famílias que seriam contempladas. Nesta fase, a participação dos municípios se deu com a formulação das suas Comissões Municipais, essas comissões geralmente eram coordenadas pelas secretarias de agricultura e foram formadas por instituições e entidades representativas ligadas aos trabalhadores e trabalhadoras rurais como os sindicatos, associações, cooperativas e conselhos municipais. Entre as atribuições dessas comissões, estava a identificação dos(as) potenciais beneficiários(as) do projeto, que deveriam respeitar as exigências elencadas pelo MDS, que deu a seguinte definição para o público alvo:

O público alvo potencial são as famílias com renda de até meio salário mínimo per capita residentes na zona rural do município e sem acesso à água potável; deverão ser utilizados os seguintes critérios de priorização para atendimento, nessa ordem: famílias em situação de extrema pobreza, famílias com perfil Bolsa Família, famílias chefiadas por mulheres, famílias com maior número de crianças de 0 a 6 anos, famílias com maior número de crianças em idade escolar; famílias com pessoas portadoras de necessidades especiais; famílias chefiadas por idosos (neste caso admite-se renda bruta familiar de até três salários mínimos) (BRASIL, 2013, p. 04).

Identificado o público alvo em cada município, o cadastro das famílias beneficiadas era realizado pela secretaria de agricultura. Com essa fase inicial já montada, a FATRES, junto com o Consórcio Jacuípe, promoveu entre os meses de janeiro a junho de 2015,

encontros em todos os municípios beneficiados para a apresentação de toda a metodologia do projeto, como determinam as instruções normativas do MDS. Nestes encontros foram assinadas as ordens de serviço para a execução do projeto, que teve seu início efetivo em meados de 2015 e até o ano de 2018 tinha construído 3.190 (três mil cento e noventa) tecnologias em todos os sete municípios participantes, conforme apresentado no Quadro 7.

Quadro 7 - Tecnologias feitas por município até 2018

<b>Município</b>	<b>Cisternas Calçadão</b>	<b>Barragens Subterrâneas</b>	<b>Barreiros Trincheiras</b>	<b>Total</b>
Baixa Grande	148	06	260	414
Capela do A. Alegre.	146	06	260	412
Ipirá	226	15	467	708
Mairi	147	10	254	411
Pintadas	155	05	263	423
Quixabeira	149	02	265	416
Várzea do Poço	142	10	254	406
<b>Total</b>	<b>1.113</b>	<b>54</b>	<b>2.023</b>	<b>3.190</b>

Fonte: Elaboração do autor (2021), a partir de informações do Consórcio Jacuípe e do Sig-Cisternas.

Os dados apresentados no quadro acima foram obtidos junto ao Consórcio Jacuípe através do SIG-Cisternas. O Programa Cisternas possui um Serviço de Gerenciamento de Informações, o chamado SIG-Cisternas, neste serviço é feito todo o acompanhamento do programa, bem como o controle e a transparência do mesmo. Todas as tecnologias quando são concluídas pela entidade executora são cadastradas no SIG-Cisternas, e, após a conferência de todos os itens do projeto, são validadas pelo órgão responsável pela gestão do projeto. Neste caso específico, a validação da tecnologia foi feita pelo Consórcio Jacuípe. No sistema consta o cadastro de cada família beneficiada com todos os dados sociais, geográficos e informações das etapas da construção, bem como um documento chamado de Termo de Recebimento que é assinado pela família comprovando a entrega da tecnologia. Vale destacar que SIG-Cisternas é o banco de dados de todo o Programa Cisterna, e não apenas do Projeto 2ª Água, embora para esta pesquisa, o consórcio filtrou apenas as informações do projeto pesquisado, a partir dessa fonte, foram identificadas, conforme apresentadas, as 3.190 (três mil cento e noventa) tecnologias construídas até o ano de 2018 que marca o fim do recorte temporal deste trabalho.

### 3.3 TECNOLOGIAS SOCIAIS E CARÁTER PRODUTIVO DO PROJETO

A trajetória de luta pela democratização do acesso a água no semiárido brasileiro é uma ação de décadas, essa realidade uniu ao longo do tempo esforços de entidades da sociedade civil, sindicatos, associações, cooperativas e outros coletivos sociais, setores empresariais e de mercado, além de várias ações governamentais que se desenvolveram para este fim, algumas destas já apresentadas anteriormente. Entre as variadas ações para o enfrentamento dessa realidade, o destaque das últimas duas décadas fica por conta das alternativas mais sustentáveis para o semiárido, principalmente a partir da ação da ASA que aposta no desenvolvimento de iniciativas baseadas nas tecnologias sociais de baixo custo e mais próximas das famílias para o atendimento dessa demanda (MILHORANCE, C. et al. 2019; NOGUEIRA, D., 2009).

As tecnologias sociais são definidas como “[...] um conjunto de técnicas e metodologias transformadoras desenvolvidas e aplicadas na interação com a população e apropriadas por ela, que representam soluções para a inclusão social e melhoria das condições de vida” (CDS-JACUÍPE, 2015, p. 02). Essas tecnologias são variadas e devem ser aplicadas levando em consideração a realidade das necessidades de uso de cada família, como podemos notar na citação que segue:

[...] o atendimento da demanda hídrica no meio rural do semiárido, de acordo com Gnadlinger (2001), pode ser realizado a partir da utilização de diferentes fontes para os diferentes usos. Por exemplo, barragens subterrâneas podem fornecer água para a produção agroalimentar; açudes, cacimbas de areia e poços rasos de caráter coletivo podem fornecer água para atividades cotidianas e a dessedentação animal; e as cisternas de placas para armazenamento de água da chuva podem fornecer água potável para o consumo de cada família (ARSKY; SANTANA, 2013, p. 62-63).

Como apresentado, há uma variedade de tecnologias que são desenvolvidas para o enfrentamento da escassez de água. No caso pesquisado, o convênio gerido pelo Consórcio Jacuípe junto aos municípios contemplados, foram aplicados três tipos diferentes de tecnologias, sendo elas: Cisternas de calçadão, Barreiros trincheiras familiares e Barragem subterrânea. Mesmo com características diferentes em sua construção e estrutura, essas tecnologias desenvolvidas têm em comum o objetivo principal de captação e armazenamento de água para as famílias de baixa renda com foco na produção familiar. A capacidade de armazenagem, bem como, as características, são variáveis de acordo com cada tecnologia e terão seus principais aspectos apresentados a seguir, a partir das Instruções Normativas iniciais aprovadas pelo MDS no ano de 2013.

### 3.3.1 Cisternas de calçadão

Essa tecnologia tem sua estrutura baseada em uma cisterna de placa com capacidade para o armazenamento de 52 mil litros de água. A cisterna de calçadão é um tipo de reservatório de água cilíndrico, sua estrutura é coberta e semienterrada, permitindo a captação e o armazenamento de água das chuvas a partir do seu calçadão de 200 m<sup>2</sup> esse que tem sua área delimitada por um meio fio, e fica em uma elevação maior que a cisterna, dotado de uma pequena declividade visando conduzir a água para uma caixa de decantação e daí para o reservatório, que tem suas medidas de 3,2 m de raio e 1,8 m de profundidade (BRASIL, 2013).

Figura 4 - Processo de construção da Cisterna de Calçadão



Fonte: Manual Programa Cisternas (2013).

A cisterna de calçadão é uma tecnologia que foi adaptada a partir do modelo tradicional de cisternas de placa de 16 mil litros para o consumo humano (SANTANA; PAIVA; SANTOS, 2015), a chamada cisterna de consumo, ou primeira água. O que diferencia basicamente estes dois modelos é a capacidade de armazenamento, o meio de captação da água e o objetivo do uso da água armazenada. Enquanto a cisterna de consumo tem sua capacidade máxima geralmente até 16 mil litros e tem como sistema de captação a

calha instalada no telhado, visando o consumo humano das famílias, a cisterna de calçadão, também conhecida como cisterna de segunda água, ou cisterna de produção, tem capacidade de armazenamento geralmente de 52 mil litros, seu sistema de captação é feito através do calçadão e seu principal objetivo é captação de água para produção de alimentos e dessedentação dos animais. Cabe o destaque que um dos critérios do projeto para que a família seja beneficiária dessa tecnologia de produção, é já dispor da cisterna para o consumo humano. A ideia é dar prioridade à água para o consumo das famílias e só depois investir em tecnologias para produção.

Figura 5 - Cisterna de Calçadão entregue ao beneficiário



Fonte: Site do Consórcio Jacuípe (2015)

### 3.3.2 Barreiros Trincheiras

A tecnologia social dos Barreiros Trincheiras são reservatórios escavados no subsolo, com paredes verticais estreitas e profundas. Essa tecnologia deve ser capaz de armazenar ao mínimo 500 m<sup>3</sup> de água, sua medida de comprimento deve ser de 16 metros, e devem ter entre 3 e 5 metros de profundidade para reduzir os efeitos da evaporação, mantendo com isso, a água armazenada por mais tempo. Após a escavação, o Barreiro Trincheira deve ser cercado para evitar acidente de pessoas e animais. É importante destacar que as Instruções Normativas do Programa Cisternas deixam claro que não são todos os tipos de solo que são adequados para essa tecnologia, por isso,

antes de iniciar a escavação se faz necessário realizar a sondagem do local.

Figura 6 - Escavação do Barreiro Trincheira Familiar



Fonte: Manual Programa Cisternas (2013).

Segundo os dados pesquisados, e já apresentados, esta tecnologia foi a mais executada pelo convênio em questão. Por outro lado, mesmo tendo sido a tecnologia mais executada pelo Consórcio Jacuípe nessa ação, os Barreiros apresentam alguns pontos questionáveis com relação ao seu objetivo principal. O entrevistado E-03 destaca em sua fala que os barreiros foram muito questionados pelos produtores, segundo ele, o modelo aprovado pelo ministério é diferente do usado tradicionalmente em nossa região “[...] o pessoal em nossa região tem a tradição do famoso tanque aberto, então o barreiro de trincheira com aquele barramento lateral de cascalho não foi bem que absorvido.” *[sic]* (ENTREVISTADO E-03, 2020). Essa observação serve como um sinal para eventuais adequações da tecnologia a partir de cada região específica. Ainda assim, os barreiros já fazem parte da realidade de muitas famílias nos municípios contemplados.

Figura 7 - Barreiro Trincheira Familiar cheio



Fonte: Site do Consórcio Jacuípe (2015).

### 3.3.3 Barragens Subterrâneas

A barragem subterrânea é uma tecnologia realizada através de um barramento transversal feito geralmente em leitos de enxurradas, córregos e riachos temporários, a sua construção é feita através de uma vala que é escavada até encontrar a parte impermeável do solo, que é uma camada rochosa que se apresenta como característica de grande parte do solo do semiárido brasileiro (BRASIL, 2013). Este barramento serve para segurar a água que escorre por baixo da terra, com isso a área em sua volta fica encharcada possibilitando a construção de poços nas suas proximidades garantindo água para a produção e o enfrentamento a períodos longos de estiagem.

Sobre esta tecnologia os autores a seguir destacam que:

O poço serve para retirar a água armazenada na barragem que pode ser utilizada para pequenas irrigações, possibilitando que as famílias produzam durante o ano inteiro. No inverno, é possível plantar culturas que necessitam de mais água, como o milho e alguns tipos de capim. Dependendo do tipo de cultura implantada pode-se ter mais de uma colheita por ano (DANTAS; SANTOS; NETO, p. 05, 2016).

Figura 8 - Acabamento da escavação e preparo para a colocação da lona



Fonte: Manual Programa Cisternas (2013).

Segundo as instruções do próprio MDS, a construção deste tipo de tecnologia não pode ser feita em qualquer lugar, algumas condições pré-existentes são elencadas como necessárias, como exemplos: a existência de rochas nas bordas do baixio (ombreiras) para ancorar a barragem, a presença do espessamento rochoso impermeável entre 2 e 4 metros de profundidade e o barramento com comprimento entre 30 e 80 metros (BRASIL, 2013).

Os números mostram que as barragens subterrâneas foi a tecnologia menos implantada pelo projeto, talvez a inobservância de alguns critérios técnicos, alinhado com características específicas do solo dos municípios tenham contribuído para a pouca efetividade do objetivo dessa tecnologia. A fala do entrevistado 03 ratifica que as barragens subterrâneas não atenderam a contento a demanda das famílias, ele afirma “[...] as barragens subterrâneas foram muito aquém do esperado [...]” *[sic]*. Talvez estes fatores justifiquem o fato dessa tecnologia ter sido executada apenas na primeira fase do projeto e foi a tecnologia com o menor número de unidades, ao total foram apenas 54 (cinquenta e quatro).

Figura 9 - Barragem Subterrânea em local de riacho temporário



Fonte: Site do Consórcio Jacuípe (2015).

Todas as tecnologias sociais apresentadas foram executadas com uma metodologia de valorização da participação das famílias e comunidades beneficiadas pelo projeto. O caráter sustentável do projeto se baseia justamente no envolvimento da família durante todo o processo, desde a construção da tecnologia social até o momento de uso e manuseio da água para o caráter produtivo. O próprio MDS destaca a importância dessa ação participativa, que é composta ainda de momentos de capacitação das famílias que devem cumprir as metodologias e os objetivos propostos nas instruções normativas do programa para cada tecnologia específica.

Apresentadas as tecnologias sociais executadas, passamos a destacar outro ponto fundamental do projeto, que se trata do seu caráter produtivo. Cada família beneficiada com o Projeto 2ª Água, além da tecnologia social de captação e armazenamento de água, recebeu também um kit produtivo para o desenvolvimento de atividades de produção. Assim como as capacitações das famílias têm seus objetivos para o conhecimento e adequado uso da tecnologia, o caráter produtivo do projeto conta com capacitações específicas para este fim, são elas; Gestão da Água Para Produção de Alimentos (GAPA) e o Sistemas Simplificados de Manejo da Água Para a Produção (SISMA), em ambas as capacitações são realizadas oficinas para um grupo máximo de 30 (trinta) beneficiários(as), em que estes(as) são instruídos(as) para a gestão adequada da água para produção.

A capacitação do GAPA é sempre realizada antes do início da construção da tecnologia e tem seu conteúdo dividido entre as seguintes etapas: I- Introdução - além de apresentar a entidade executora do projeto aborda temas como cidadania, segurança alimentar, meio ambiente e técnicas de convivência com o semi-árido; II- Manejo da água - identifica as aguadas da comunidade e seus usos; III- Aspectos exclusivos da tecnologia específica da família; IV- Prática de campo - os grupos praticam o reconhecimento da propriedade e voltam para o debate no coletivo (BRASIL, 2013).

O módulo de capacitação do SISMA, por sua vez, é sempre feito após o término da construção da tecnologia e antes da implementação do componente produtivo e é composto pelo seguinte conteúdo do caráter produtivo: agroecologia e produção orgânica; planejamento da produção integrada: horta/pomar/roçado/pequenos animais/apicultura, considerando o volume de água disponível; sementes tradicionais, adubos orgânicos, defensivos naturais, manejo de pequenos animais dentre outros (BRASIL, 2013).

No caso pesquisado, o caráter produtivo do projeto foi dividido em quatro cadeias produtivas sendo elas; 1- Avicultura de corte e postura; 2- Apicultura (criação de abelhas); 3- Ovinocaprinocultura de corte e caprino de leite; 4- Fruticultura e Horticultura. As famílias receberam estes kit's a partir da definição prévia realizada pela secretaria de agricultura de cada município com o intuito de ampliar a produção familiar, melhorando a segurança alimentar da família, bem como sua renda, além de assegurar o caráter sustentável do projeto.

Sobre o caráter produtivo as instruções normativas do programa asseguram que este é:

[...] composto por um conjunto de insumos, ferramentas e infraestrutura de apoio produtivo, que deve ajustar-se a diversidade das famílias agricultoras, de modo que a vocação produtiva da família seja valorizada e potencializada. Nesta perspectiva, o projeto prevê a aquisição de insumos, ferramentas e infraestrutura, no valor de R\$ 1.500,00, podendo ser composto, de acordo com a necessidade produtiva familiar, a partir dos seguintes elementos ilustrativos: sementes de hortaliças, mudas de frutíferas, sementes de plantas nativas, ovinos, caprinos, aves e suínos, considerados insumos; carro de mão, regador, equipamentos para manejo de apiários, enxadas, pás, enxadecos, picaretas e facão, considerados como ferramentas; como material de infraestrutura poderão ser apoiados canteiros, lona plástica, tijolo, telha, tela, material para sombreamento (sombrite), comedouro, bebedouro, ração, arame farpado e/ou recozido, madeira -, além de sistemas de Irrigação - cano de pvc, aspersores e mangueiras, dentro do limite financeiro disponibilizado (BRASIL, 2013, p. 19).

É importante destacar que este investimento é sempre precedido de um acompanhamento técnico que ocorre durante o processo de implantação da tecnologia, e não é repassado nenhum valor em dinheiro à família, a entidade executora é quem faz a compra dentro do seu planejamento e repassa às famílias contempladas (BRASIL, 2013, p. 19).

O caráter produtivo é entregue e instalado na propriedade familiar logo após a finalização da tecnologia social de armazenamento de água. Dessa forma, são implementados tanto a tecnologia como o incentivo à produção como meio de geração de renda e soberania alimentar para os(as) agricultores(as). Como cada projeto define suas cadeias produtivas a partir da realidade de cada região, na sequência apresentaremos as principais características das cadeias produtivas implementadas pelo Projeto 2ª Água gerido pelo Consórcio Jacuípe.

#### 3.3.4 Avicultura de corte e postura

Essa cadeia produtiva se baseia na criação de aves que como o próprio nome indica se trata da produção de carne e ovos. Na realidade do projeto pesquisado, a criação de frangos e galinhas caipiras foram as predominantes. Essa atividade produtiva oferece possibilidade de os agricultores familiares tanto de produzirem para o consumo, como de comercializar o excedente, com a facilidade de realizar essa comercialização direta ao consumidor aumentando a capacidade de lucro sobre o produto. Essa dinâmica de produção quando integrada a outras, como exemplo da horticultura e a utilização de alimentos alternativos para as aves, possibilita uma redução significativa do consumo de ração, diminuindo os custos da produção e aumentando a possibilidade de renda aos produtores. O processo de seu desenvolvimento é basicamente orientado pelo manejo básico, tanto para a produção dos ovos como na parte nutricional, e como indica a cartilha do Projeto 2ª Água “Para iniciar a criação de aves para a produção de ovos o produtor deve escolher com que tipo de ave ele vai trabalhar em seu aviário, associado à preferência do mercado consumidor.” (CDS-JACUÍPE, 2015, p. 04).

Figura 10 - Cadeia produtiva Avicultura de corte e postura



Fonte: Site do Consórcio Jacuípe (2015).

### 3.3.5 Apicultura (Criação de abelhas)

A apicultura vem se destacando como uma importante opção de geração de renda e ocupação para os agricultores familiares. Sua cadeia produtiva pode possibilitar fluxo de renda o ano inteiro. No caso do semiárido nordestino, este tipo de produção se apresenta como viável principalmente pela vegetação típica dessa região, entre os produtos mais comercializados desse ramo está o mel que, além de servir como alimento, é bastante utilizado pelas indústrias farmacêuticas e de cosméticos que exploram suas funções terapêuticas (ARRUDA; BOTELHO; CARVALHO, 2011). Além do mel, se destacam nesta cadeia produtiva o pólen, o própolis, a cera, dentre outros produtos.

Figura 11 - Cadeia produtiva da apicultura



Fonte: Site do Consórcio Jacuípe (2015).

### 3.3.6 Ovinocaprinocultura de corte e caprino de leite

Essa cadeia produtiva se apresenta como uma das principais desenvolvidas pelo projeto, a ovinocaprinocultura de corte e caprino de leite se constitui numa atividade de extrema importância para os agricultores justamente por se apresentar como uma alternativa de aumento na renda das famílias. Por muito tempo essa atividade produtiva se resumia a autoconsumo das famílias, mais isso vem mudando principalmente nas duas últimas décadas em que investimentos em políticas públicas têm sido direcionados para o aumento da produtividade e comercialização destes produtos.

Mesmo presentes em diversas regiões do país, a ovinocaprinocultura encontra as condições adequadas para o seu desenvolvimento principalmente na região do bioma caatinga (predominante no semiárido brasileiro), devido às condições edafoclimáticas, pois o desenvolvimento da agricultura oferece riscos, haja vista o baixo índice pluviométrico, o que impulsiona a pecuária como atividade principal. Além disso, os baixos custos de produção possibilitam maior rentabilidade para os pequenos produtores (PERTILE; TRINDADE; DUQUE, 2017).

Figura 12 - Caráter produtivo Ovinocaprinocultura implantada pelo projeto



Fonte: Site do Consórcio Jacuípe (2015).

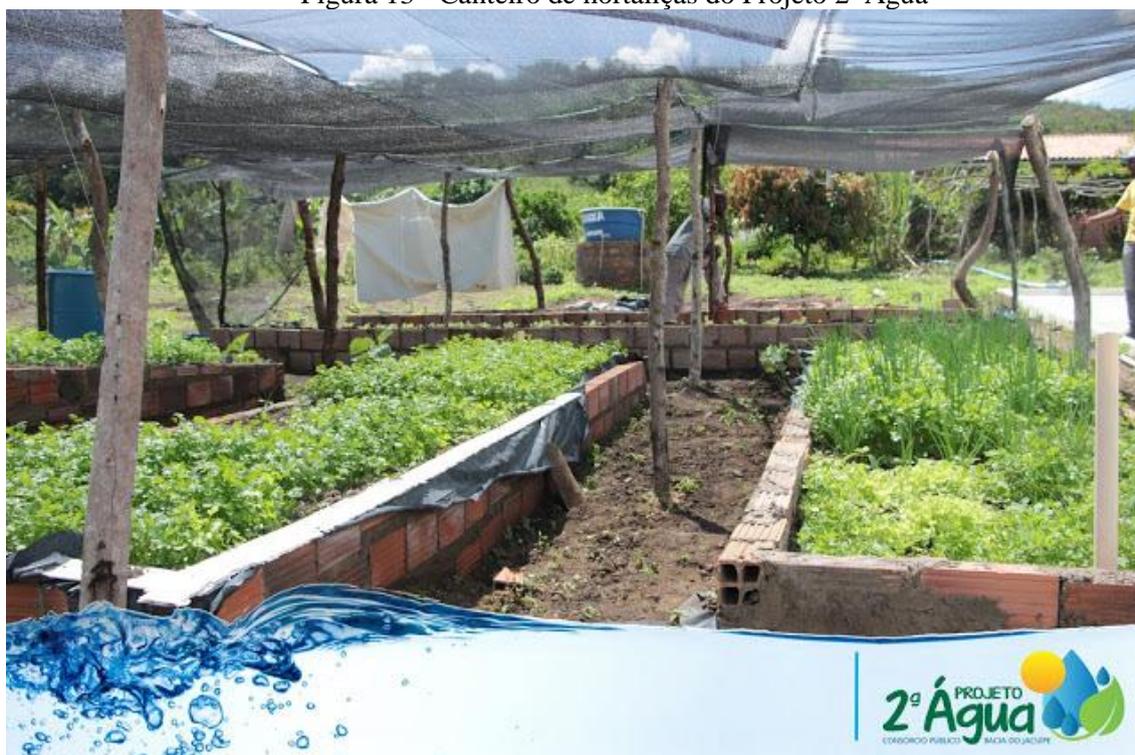
### 3.3.7 Fruticultura e Horticultura

Essa cadeia produtiva compõe a área do conhecimento agrônomo e tem sua relação de produção baseada nas hortaliças, frutas e plantas condimentares. Esses alimentos se destacam pelos seus valores vitamínicos e qualidades nutritivas. Essas características coadunam diretamente com um dos principais objetivos do projeto, que trata justamente da melhoria na segurança alimentar das famílias beneficiadas através da produção orgânica, conforme escreve Mota (2016):

A produção agroecológica ou orgânica de hortaliças é uma atividade que contribui para a segurança alimentar e nutricional, geração de renda, viabilização da agricultura familiar e ainda pode constituir uma atividade educativa e de terapia ocupacional, quando realizada em escolas e instituições de assistência social nos casos de agricultura urbana (MOTA, 2016, p. 01).

Nas experiências desenvolvidas pelo Projeto 2ª Água, a produção dessa cadeia se deu em canteiros e hortas feitas nas proximidades das tecnologias sociais. Com as instruções técnicas que as famílias receberam, unido aos materiais e insumos do próprio programa, os beneficiários desenvolveram suas plantações sempre priorizando os métodos orgânicos e agroecológicos.

Figura 13 - Canteiro de hortaliças do Projeto 2ª Água



Fonte: Site do Consórcio Jacuípe (2015).

Apresentadas as tecnologias sociais e as cadeias produtivas implementadas pelo projeto em questão, buscaremos no tópico seguinte analisar os impactos e resultados sociais e econômicos desse projeto, tanto na perspectiva das famílias beneficiadas, a partir das análises dos questionários aplicados aos beneficiários, como também nos aspectos de fortalecimento da ação municipal, buscando identificar em que medida o Consórcio Jacuípe através do Projeto 2ª Água contribuiu para o fortalecimento das políticas públicas dos municípios atendidos. Neste sentido, analisaremos as entrevistas realizadas com os gestores do Consórcio Jacuípe.

### **3.4 RESULTADOS DO PROJETO SOB AS PERSPECTIVAS DOS GESTORES DO CONSÓRCIO E DAS FAMÍLIAS BENEFICIADAS**

Alinhados com os objetivos desta pesquisa, os resultados que iremos analisar nesse tópico partem de perspectivas de dois grupos diferentes, porém, que se complementam no sentido de entender como a ação do consórcio contribuiu para o desenvolvimento dessa política pública junto aos municípios, fortalecendo a ação conjunta destes entes federados bem como, de que forma esse projeto impactou na questão da convivência das famílias com a escassez de água, e, conseqüentemente, em seus aspectos produtivos, tanto para o consumo de

alimentos, como para a comercialização da produção. Para isso, os dois grupos analisados foram: os gestores do Consórcio Jacuípe, que participaram dessa pesquisa através de entrevistas, e trazem um olhar administrativo, político e de gestão do projeto sob a ótica da ferramenta dos consórcios, e os beneficiários do Projeto 2ª Água, que foram participantes desta pesquisa respondendo questionários semiestruturados sobre a tecnologia e o kit produtivo recebido.

Na visão dos gestores do Consórcio Jacuípe participantes desta pesquisa, o Projeto 2ª Água atendeu seus principais objetivos. Quando questionados se do ponto de vista do armazenamento e da captação de água para a produção das famílias, essas tecnologias sociais atenderam esse objetivo, as falas dos entrevistados destacam que sim, a segurança hídrica dos municípios e do território como um todo melhorou após a ação desse projeto, impactando diretamente no caráter produtivo e comercial dos produtos oriundos das cadeias produtivas da agricultura familiar, isso pode ser observado nos trechos das entrevistas destacados na sequência:

Com certeza sim, nas reuniões do fórum de secretários de agricultura do território, todos dão conta da importância dessas tecnologias no fortalecimento das feiras livres, da comercialização e consumo de produtos orgânicos, aqui (no município de Capela do Alto Alegre), por exemplo, criamos mais um dia de feira para os produtores ofertarem seus produtos, esse programa deu uma força para a segurança hídrica muito grande para o território *[sic]* (ENTREVISTADO E-01, 2020).

Na mesma linha, o entrevistado E-04 destaca que o projeto estimulou uma maior permanência das famílias no campo, onde o acesso à água através das tecnologias sociais, unido a outras políticas públicas, possibilitou o aumento da produção familiar, contribuindo para a permanência dessas famílias na zona rural.

Fortaleceu por que fez com que as pessoas que ainda acredita no campo, na agricultura e sabe que a cidade se alimenta do que a terra produz, fez com que as pessoas tivessem a condição de ficar no campo porque ninguém consegue ficar no campo sem água, isso ajudou porque as pessoas tendo água consegue ficar lá, a gente já tinha conseguido vários projetos do Luz Para Todos, e se você tem água e luz no campo isso facilita a aplicação de tecnologias modernas para a produção, com certeza isso ajuda bastante e faz com que as pessoas se estimulem e permaneça ali *[sic]* (ENTREVISTADO E-04, 2020).

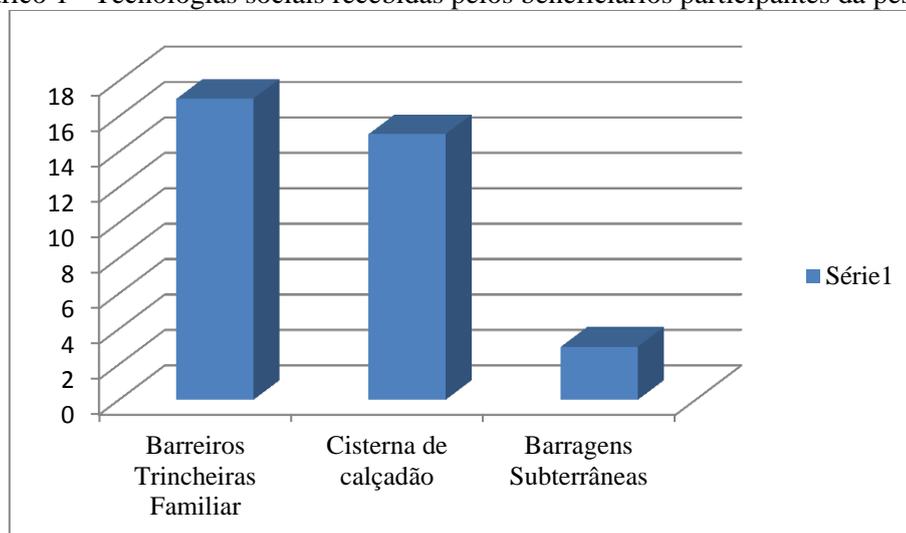
A visão dos gestores sobre o bom desempenho do projeto para a melhoria das condições hídricas, e, conseqüentemente, dos aspectos sociais, alimentares, produtivos, que refletem inclusive na redução da migração das famílias do campo para a cidade, são reforçadas por Santana e Rahal (2020), quando pesquisam os resultados do Programa Cisternas e enfatizam:

A água armazenada nas cisternas permite ainda o desenvolvimento de subsistemas produtivos até então limitados pela escassez hídrica, proporcionando condições objetivas para ampliação da produção agroalimentar. O volume de água captado e armazenado potencializa o quintal produtivo dos beneficiários, com maior diversificação dos alimentos produzidos, proporcionando, assim, o acesso regular e permanente a alimentos saudáveis, a geração de renda adicional (monetária e não monetária) e a melhoria na qualidade de vida (Borges Filho, 2015; Souza e outros, 2016), inclusive com potencial redução na migração das famílias do campo para as cidades (SANTANA; RAHAL, 2020, p. 161).

A visão dos gestores e as contribuições dos autores citados acima sobre os resultados práticos dessa política pública, são comparadas às respostas dadas pelos beneficiários do projeto que participaram desta pesquisa através dos questionários. Os dados apresentados a seguir trazem informações interessantes, que corroboram com a versão do bom desempenho do projeto em vários aspectos, porém apresentam algumas observações importantes sobre a visão dos beneficiários que podem contribuir para um aperfeiçoamento futuro do projeto, tanto nos aspectos de captação e armazenamento de água, como no caráter produtivo pretendido pela ação. Como já apresentado na introdução, na parte que reservamos a metodologia, os questionários foram aplicados nos 07 (sete) municípios contemplados pelo projeto, em cada um deles foram coletadas 05 (cinco) participações, perfazendo um total de 35 (trinta e cinco) questionários.

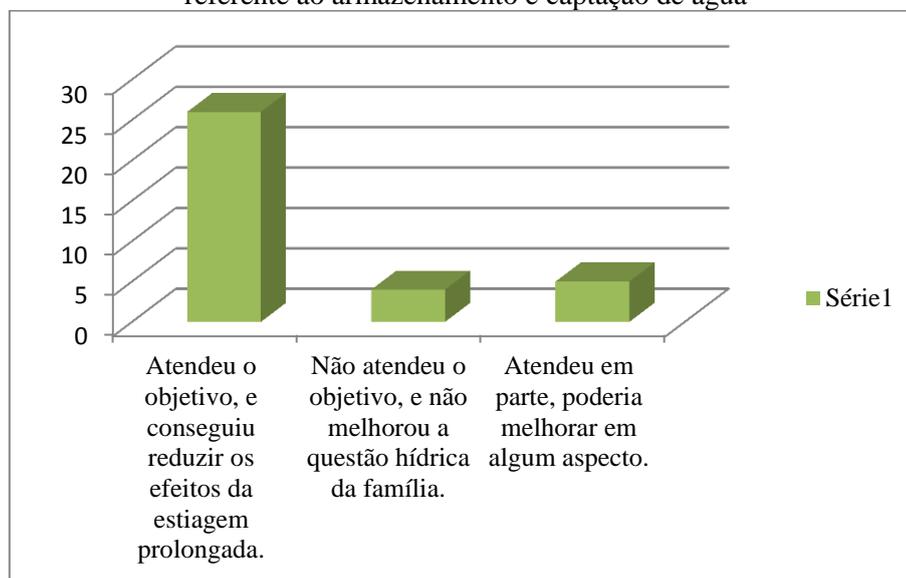
Inicialmente, apresentaremos os dados a respeito do tipo de tecnologia social recebida pela família, e analisaremos a partir das respostas obtidas, em qual medida o empreendimento atendeu o seu objetivo no que se refere à captação e armazenamento de água na propriedade dos beneficiários.

Gráfico 1 - Tecnologias sociais recebidas pelos beneficiários participantes da pesquisa



Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Gráfico 2 - Avaliação dos beneficiários participantes sobre a eficácia geral das tecnologias sociais referente ao armazenamento e captação de água



Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Os dados apresentados a partir das análises dos 35 (trinta e cinco) questionários aplicados aos beneficiários se alinham com as falas dos gestores do consórcio, no sentido do atendimento do objetivo na questão da captação e do armazenamento de água a partir das tecnologias implementadas. Para 74% (setenta e quatro) dos pesquisados, esse objetivo foi atendido a contento, enquanto 14% (quatorze) confirmam que atendeu em parte e afirmam que poderia melhorar em algum aspecto, por fim, 11% (onze) dos participantes apontaram que a tecnologia social recebida não atendeu o objetivo em melhorar a questão hídrica da família.

Cabe ressaltar que esses 11% (onze) que avaliaram o não atendimento dos objetivos das tecnologias, representam apenas 04 (quatro) questionários, desses, 02 (dois) foram Barreiros trincheiras familiares e 02 (dois) Barragens subterrâneas, com isso, notamos que a tecnologia mais apropriada, segundo os participantes da pesquisa, foi a cisterna de calçadão, com aprovação praticamente máxima no tocante a captação e armazenamento de água, seguido do barreiro trincheira, também com alto índice de indicação positiva, e por último, a barragem subterrânea que não teve aprovação a partir desse levantamento, os 03 (três) questionários aplicados sobre esta tecnologia observaram que o empreendimento não surtiu o efeito pois “não segurou água”. Novamente, os dados resultantes dos questionários ratificam as análises dos gestores do consórcio. Quando questionado sobre a eficácia das tecnologias sociais o entrevistado E-03 vai justamente afirma que:

São três tecnologias distintas, eu acho que a melhor delas é a cisterna de calçadão

por que ela respondeu de forma mais objetiva, as barragens subterrâneas foi muito aquém do esperado, na minha opinião, e os barreiros ainda é uma tecnologia bastante questionada pelos produtores pelo modelo que foi aprovado pelo ministério né, o pessoal em nossa região tem a tradição do famoso tanque aberto, então o barreiro de trincheira com aquele barramento lateral de cascalho não foi bem que absolvido *[sic]* (ENTREVISTADO E-03, 2020).

A fala do entrevistado retrata em ordem de eficiência aquilo que os beneficiários apontaram nos questionários. Dessa forma, existe um alinhamento nos resultados, tanto a partir das falas dos gestores, como a partir da opinião dos beneficiários, sobre a eficácia do projeto no aspecto da captação e armazenamento da água. As observações apontadas apontam que a cisterna de calçadão e os barreiros são, respectivamente, as tecnologias mais bem avaliadas, enquanto a barragem subterrânea se mostrou ineficiente para esse propósito.

Comprovada a eficácia das tecnologias sociais no que se refere à captação e armazenamento de água para a maioria absoluta dos participantes desta pesquisa, outro resultado pretendido foi analisar os impactos do caráter produtivo do projeto tanto para o fortalecimento dos municípios do território com a dinâmica na produção e comercialização dos produtos fomentando a economia local, como para o consumo, para a renda e para a produção das famílias beneficiadas pelas tecnologias.

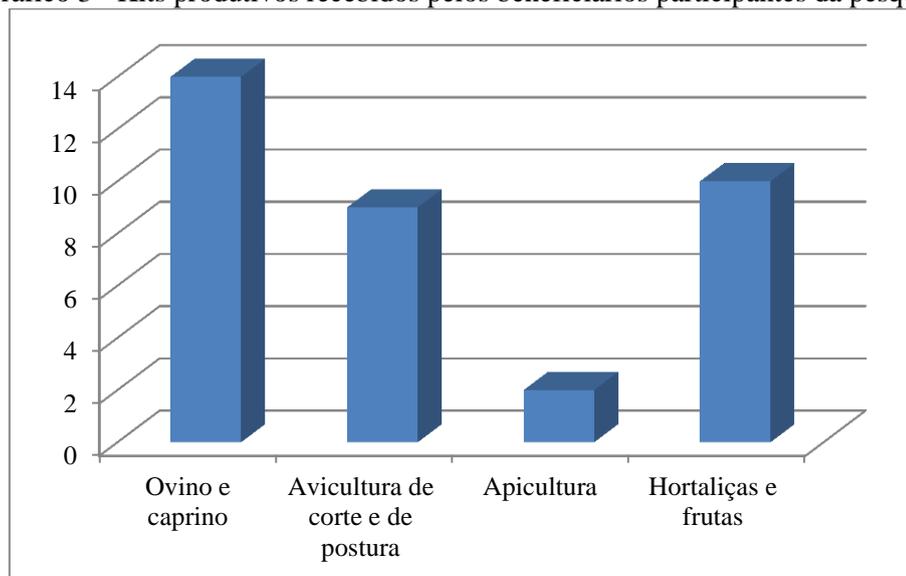
Quando questionado sobre em que medida o Projeto 2ª Água fortaleceu os municípios consorciados, o entrevistado E-03 destaca que esse, “[...] é um programa de transferência de renda importante, cada agricultor familiar que recebeu a tecnologia junto com a tecnologia recebe também equipamentos, então dinamizou a economia local [...]” *[sic]* (ENTREVISTADO E-03, 2020). Ao dar este destaque, o entrevistado complementa que parte da execução da construção das tecnologias deu prioridade a mão de obra local, que gera além de um envolvimento da comunidade, um fluxo de emprego e renda no município. Esta característica em priorizar aos agentes locais é na verdade uma das metodologias que a ASA usa em seus projetos, e que o Programa Cisternas se inspirou. A utilização de produtos adquiridos no mercado local, com a tecnologia dominada pelos agricultores que são formados para a construção das mesmas, permite a utilização de mão de obra local, diminuindo os custos e potencializando os ganhos sociais do projeto (ALVES, 2013).

O entrevistado E-02 destaca que o bom uso da tecnologia cria uma possibilidade de independência da família, segundo ele “[...] quando o agricultor produz e comercializa ele fortalece a economia do município, ao invés da prefeitura estar assistindo essa família com cesta básica ou carro pipa, ela se torna independente por conta dos resultados da tecnologia.” *[sic]* (ENTREVISTADO E-02, 2020). Este destaque do entrevistado coaduna com o que Arski (2020) escreve sobre os efeitos do Programa Cisternas no Semiárido, para o autor, esse

programa busca o rompimento definitivo com os laços da política do clientelismo e da dependência das famílias que por décadas foram usadas para alimentar a “indústria da seca” com soluções ineficientes para o problema (ARSKI, 2020, p. 423).

Destacados os aspectos importantes que o resultado do caráter produtivo trouxe para os municípios, e, conseqüentemente, para o território a partir da visão dos gestores do consórcio, apresentaremos a seguir dados que identificam em que medida esse aspecto do projeto impactou na vida das famílias beneficiadas, para isso identificaremos a partir do grupo de beneficiários participantes desta pesquisa, qual foi a cadeia produtiva que a família foi contemplada, e como se essa se desenvolveu, avaliaremos em que medida o kit produtivo recebido contribuiu para a qualidade dos alimentos produzidos e consumidos pelas famílias, além de identificar se há algum apoio governamental para o processo de comercialização dessa produção.

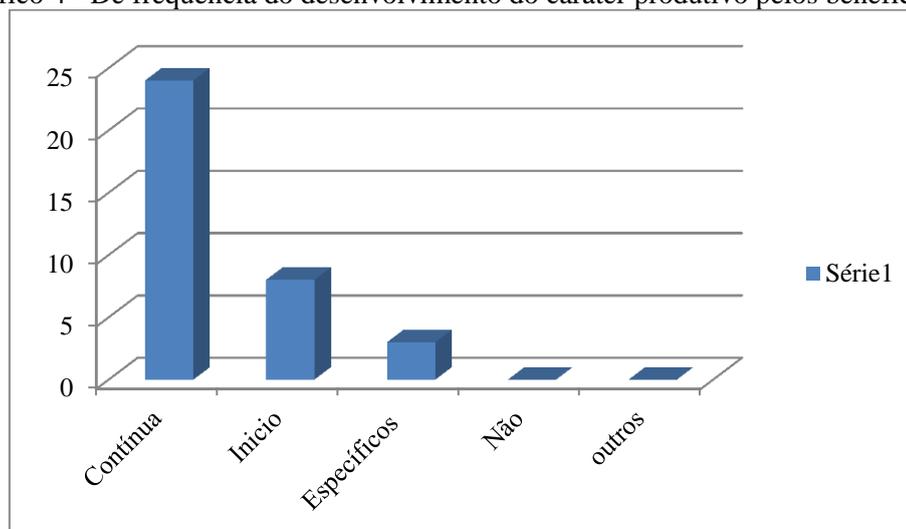
Gráfico 3 - Kits produtivos recebidos pelos beneficiários participantes da pesquisa



Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

O Gráfico 03 mostra que a cadeia produtiva mais aplicada ao grupo pesquisado foi a da ovinocaprinocultura de corte e caprino de leite com 14 (quatorze) beneficiários ou 40% (quarenta) do grupo, seguido da de frutas e hortaliças com 10 (dez) beneficiários que representa 29% (vinte e nove), avicultura de corte e postura com 09 (nove) contemplados correspondentes a 26% (vinte e seis), e, por fim, a apicultura que atendeu 02 (duas) famílias, 6% (seis) dos participantes da pesquisa. Na sequência apresentaremos, o resultado de como o desenvolvimento dessa produção foi realizada pelas famílias.

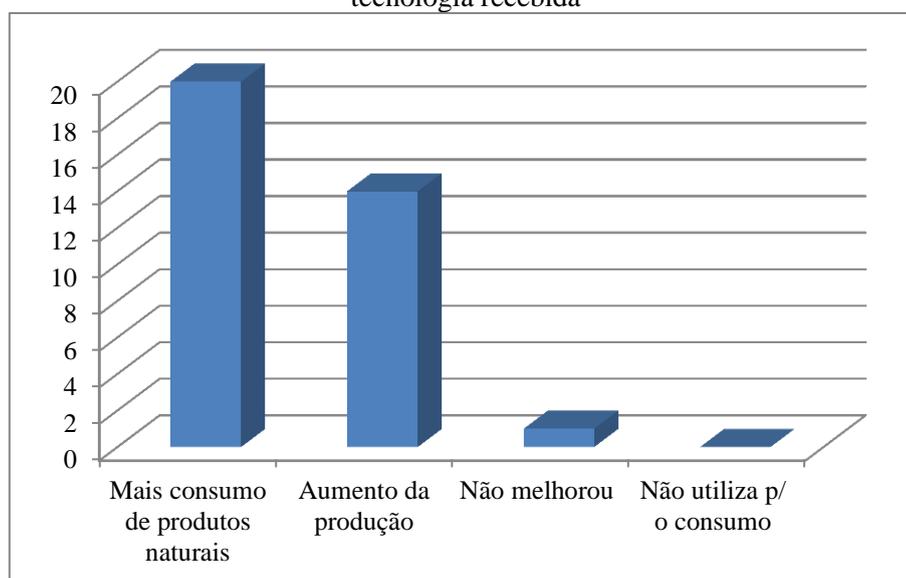
Gráfico 4 - De frequência do desenvolvimento do caráter produtivo pelos beneficiários



Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Os dados do gráfico acima dão conta que 68% (sessenta e oito) das famílias desenvolvem a produção a partir do kit recebido de forma contínua, enquanto 23% (vinte e três) desenvolveu essa produção apenas no momento inicial do projeto, por fim, 9% (nove) dos pesquisados informaram que desenvolvem a produção em momentos específicos. Essas informações precederam outro questionamento feito aos beneficiários participantes desta pesquisa, que procurou saber em que medida esse produção desenvolvida contribuiu na qualidade da alimentação consumida pela família. O resultado será apresentado no gráfico a seguir:

Gráfico 5 - Avaliação da qualidade da alimentação consumida pela família a partir da produção da tecnologia recebida



Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Os números apresentados no gráfico 05 dão conta que, para 57% (cinquenta e sete) dos beneficiários participantes da pesquisa, a qualidade da alimentação consumida pela família melhorou devido ao aumento de consumo de produtos naturais, ao passo que 40% (quarenta) afirma que a alimentação familiar melhorou devido ao aumento da produção e apenas 3% (três) apontaram que não houve melhora na qualidade da alimentação consumida pela família a partir da produção da tecnologia.

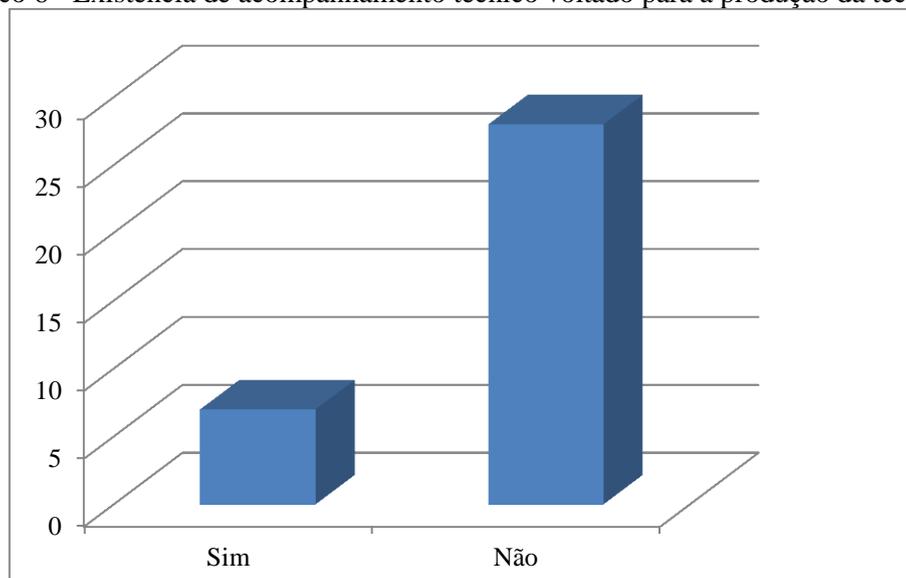
Os percentuais apresentados sobre o aspecto produtivo do projeto mostram que a maioria absoluta das famílias participantes desta pesquisa desenvolve de maneira contínua o caráter produtivo que receberam do projeto, e que isso melhorou a qualidade da alimentação consumida pela família principalmente por aspectos de maior consumo de produtos naturais, e de maior produção familiar. Ainda assim, para o entrevistado E-03, o principal desafio para o projeto mora justamente na necessidade da continuidade dessa produção, como podemos notar na citação a seguir:

Eu acho que o grande desafio, é através das secretarias de agricultura dos municípios colocar esses barreiros para produzir efetivamente, os municípios deveriam potencializar oferecendo capacitação e acompanhamento técnico, por que, são várias tecnologias construídas. Tem município que recebeu 500 tecnologias, imagine 500 famílias com água no fundo da casa, é o grande desafio, manter essa unidade produzindo o ano inteiro utilizando técnicas de uso racional da água, esse é o principal desafio essas tecnologias se transformar em renda real, para não focar só no sonho ou na teoria, por que na prática, eu passo nas comunidades e vejo gente produzindo a beça, e gente que deixou o mato tomar conta, ou seja na mesma comunidade olhares diferente para aquilo que recebeu, um altamente produtivo e outro altamente improdutivo, desativado, apenas como reservatório de água como um tanque comum, e a ideia não é essa, por que todo mundo recebeu um kit produtivo, é uma pena as vezes não utilizar de forma devida [sic] (ENTREVISTADO E-03, 2020).

A afirmação que parte da fala acima, mostra um desafio a ser vencido, muitas políticas públicas para a agricultura familiar investem valores vultosos para implementação de programas e projetos produtivos, mas às vezes não designam investimentos necessários para o acompanhamento técnico. No caso estudado, as famílias tiveram as capacitações iniciais para a implantação do projeto, mas não houve uma assistência técnica que acompanhasse os resultados efetivos do projeto, salvo, quando alguma outra instituição, municipal, cooperativa ou associativa, realizasse esse acompanhamento. A seguir, mostraremos os resultados que ratificam a ausência de Assistência Técnica e Extensão Rural (ATER) após a implantação da tecnologia.

Vejamos o resultado do questionamento feito a família sobre a existência de algum tipo de assistência técnica voltada para a produção dessa tecnologia:

Gráfico 6 - Existência de acompanhamento técnico voltado para a produção da tecnologia



Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Os dados revelam aquilo que já foi observado na fala do entrevistado E-03, existe uma ausência de assistência técnica para a continuidade do projeto. Como visto, dos beneficiários participantes da pesquisa, 80% (oitenta) afirmam que não recebeu nenhum tipo de assistência técnica voltada para a produção após a implantação do projeto, enquanto apenas 20% (vinte) afirmam que houve esse acompanhamento, desses 20% (vinte) o acompanhamento técnico foi feito através de associações, centro comunitário e em 01 (um) caso, pelo próprio beneficiário a partir de conhecimentos técnicos como Técnico Agropecuário de formação. Segundo Vriesman et.al (2012), a ATER na agricultura familiar possibilita melhores condições para os agricultores vencerem os obstáculos encontrados para o desenvolvimento da sua produção, neste sentido, a ausência de uma política de ATER nesse caso específico, pode contribuir para menores ganhos sociais, econômicos e produtivos do projeto.

A partir dos dados analisados, percebemos que o Projeto 2ª Água em questão, foi uma política bem sucedida na maioria dos seus aspectos e objetivos, o papel do Consórcio Jacuípe na gestão desse projeto foi exitoso, no sentido de captar recursos vultuosos para o desenvolvimento de uma importante política pública para o enfrentamento a uma realidade comum da escassez de água que atinge seus entes consorciados que, muito dificilmente, de maneira isolada, poderiam conseguir.

No que diz respeito às tecnologias sociais aplicadas, a partir das visões dos sujeitos participantes desta pesquisa, se observou uma aprovação muito alta da cisterna de calçadão e uma aprovação também elevada nos barreiros trincheiras, porém, no caso dessa tecnologia

havendo a necessidade de adaptações em alguns aspectos a peculiaridades do território pesquisado, por outro lado, a barragem subterrânea se mostrou ineficaz, tanto do ponto de vista dos gestores do consórcio, como dos beneficiários pesquisados.

O caráter produtivo se mostrou eficiente para a maioria absoluta das famílias atendidas, mas os dados apontam a necessidade de um investimento maior em ATER para potencializar os ganhos do projeto. De modo geral, o território ganha em produção, consumo e capacidade hídrica, e as famílias têm uma melhoria considerável no consumo de alimentos naturais, aumento na produção, e dispõem de ferramentas importantes no convívio com a escassez de água que é característica comum aos municípios participantes do Consórcio Jacuípe.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise feita da construção histórica do Estado brasileiro esclareceu que os impactos dessa trajetória refletiram de forma direta na conformação do nosso conjunto de direitos, essa compreensão foi necessária para chegarmos até o entendimento do papel provedor que o Estado precisa ter. A contextualização conceitual mostrou que características como nosso passado escravista, o privilégio das elites, e as marcas de períodos ditatoriais, unidos a uma ausência de um projeto de desenvolvimento atrasaram a construção da nossa cidadania, que só veio ter o alinhamento do conjunto dos direitos assegurados na CF de 1988, com isso, uma nova relação entre Estado e sociedade foi empreendida.

Nesse ambiente de ampliação de direitos, descentralização do Estado e mais autonomia aos entes federados, o papel das políticas públicas se apresentou extremamente importante, presente nas agendas dos partidos políticos, requeridos por movimentos, setores e coletivos sociais e demandados pela população. As políticas públicas passaram a ser vistas como uma ferramenta essencial no reposicionamento do Estado brasileiro e na necessidade de enfrentamento às marcas históricas geradoras de desigualdades, miséria e atraso em nossa sociedade.

A experiência do Consórcio Jacuípe que pesquisamos nos mostrou que essa instituição tem um papel mobilizador no território em que atua e o desenvolvimento de ações e políticas públicas de forma coletiva fortaleceu os municípios no enfrentamento a problemas comuns a ele. O exemplo mais claro disso se apresentou na busca por alternativas para o problema da escassez de água para os municípios, que através do convênio junto ao MDS, captou recursos de grande monta para investimento na construção de tecnologias sociais com foco na captação e armazenamento de água que priorizou o caráter produtivo das famílias beneficiadas.

Fazendo um resgate dos objetivos propostos para este trabalho a partir da teoria empreendida, dos dados coletados e dos documentos analisados, notamos que o Consórcio Jacuípe teve seu nascedouro no debate territorial, no qual os municípios do Território de Identidade da Bacia do Jacuípe já tinham estabelecido a necessidade de uma ferramenta para buscar operacionalizar as políticas públicas. Essa instituição também é fruto dos avanços legais que a temática apresentou a partir da segunda metade da primeira década dos anos 2000, inclusive sob o incentivo dos governos federal e estadual da época, que apostaram nos consórcios como meio de operacionalizar as suas ações.

O processo de implantação do consórcio contou com essa mobilização territorial já estabelecida junto aos municípios, porém, a investigação mostrou que mesmo não havendo

nenhum tipo de oposição à ideia por parte dos gestores da época, no momento inicial se constatou uma baixa adesão dos municípios à fundação da entidade. No início, dos 14 (quatorze) municípios integrantes do TI da Bacia do Jacuípe e potenciais participantes, apenas 07 (sete) aderiram. A adesão dos demais teve influência direta com a experiência executada pelo Consórcio Jacuípe com o Projeto 2ª Água, que com investimentos importantes nos municípios despertou o interesse dos demais em fazer parte da entidade. O desconhecimento e desconfiança inicial do potencial dessa ferramenta dos consórcios públicos para os municípios, deu lugar a um otimismo em relação a operacionalização de políticas públicas em áreas importantes e comuns aos entes consorciados.

Em relação aos desafios identificados pela pesquisa a respeito da manutenção do consórcio em plena atividade, foram destacados dois aspectos principais, o primeiro diz respeito aos repasses dos municípios à entidade. As análises das informações obtidas revelaram que muitos entes não mantêm em dia o repasse mensal, comprometendo assim as atividades administrativas do consórcio. Outro desafio destacado foi à falta de reconhecimento da importância do papel dos consórcios por parte de alguns órgãos públicos, mesmo tendo a lei dos consórcios que facilita e agiliza os processos de contratação e convênios, essa ainda parece ser desconhecida por parte de muitos órgãos que não potencializam o uso dessa ferramenta.

O Projeto 2ª Água se apresentou como a principal ação desenvolvida pela entidade pesquisada. Na visão dos gestores, este projeto teve seus reflexos em diversas áreas dos municípios, indo desde seus objetivos centrais na captação e armazenamento de água para a produção das famílias, até a geração de emprego e renda, aumento na capacidade hídrica e produtiva do território, melhoria nos aspectos de comercialização dos produtos da agricultura familiar, valorização das propriedades rurais dos pequenos agricultores, além de se apresentar como um incentivo importante para a permanência das famílias no campo.

Com relação às tecnologias sociais desenvolvidas pelo projeto, as análises dos dados coletados mostraram que a cisterna de calçadão foi a tecnologia com maior aceitação pelos beneficiados e que mais se adaptou as especificidades dos municípios, os barreiros trincheiras também se apresentaram como uma tecnologia importante, mas tiveram várias reclamações dos beneficiários a respeito do modelo que foi desenvolvido. A tecnologia social que não teve sua eficácia comprovada a partir das informações e dos dados coletados foram as barragens subterrâneas. Essas observações feitas sobre a eficácia das tecnologias foram analisadas a partir das perspectivas dos gestores e dos beneficiários, levando em consideração o cruzamento de dados entre entrevistas e questionários que comprovam o alinhamento da

avaliação feita por sujeitos de ambos os grupos pesquisados.

Nos aspectos produtivos do projeto, os resultados da pesquisa deram conta de que houve uma melhoria importante da produção das famílias beneficiadas e que isso contribuiu para uma melhoria no consumo de alimentos das famílias, principalmente por dois motivos que apareceram mais recorrentemente nos resultados, primeiro, pelo aumento de consumo de produtos naturais e segundo, pelo aumento da produção familiar.

As avaliações do projeto feitas a partir dos beneficiários participantes desta pesquisa apontam ainda uma melhoria na qualidade de vida da família atendida com a tecnologia, embora os dados apontem para uma ausência de assistência técnica para os produtores beneficiados após a instalação do projeto, essa ausência minimiza as potencialidades das tecnologias e apontam a necessidade de uma ação contínua de assistência técnica, que pode inclusive ser desenvolvida pelo próprio consórcio junto aos municípios, já que foi uma observação apresentada pela maioria dos beneficiários participantes da pesquisa.

Além do Projeto 2ª Água, o Consórcio Jacuípe desenvolve várias ações e políticas públicas em variados segmentos, possibilitando uma série de vantagens aos seus entes consorciados, indo desde uma maior capacidade de captação de recursos junto a outras esferas de governos, até a licitação e contratação de produtos e serviços de forma compartilhada, reduzindo os custos operacionais, otimizando as ações e gerando economia aos municípios.

Essas características resultantes da pesquisa colaboram com a avaliação que Trevas (2013) faz dos consórcios públicos quando destaca que:

O Consórcio Público é a possibilidade de agregar valor ao empreendimento proposto, produzindo resultados de curto e médio prazos, com qualidade e velocidade impossíveis de acontecer se o empreendimento fosse conduzido de forma fragmentada e solitária, individualmente pelos entes federados hoje consorciados (TREVAS, 2013, p. 24).

A partir dos resultados apresentados, podemos afirmar que o Consórcio Jacuípe é uma ferramenta importante na agenda territorial de desenvolvimento para os municípios que são consorciados. Sua atuação desenvolve políticas públicas importantes junto aos seus entes e contribui para solução de problemas comuns dos municípios. No caso específico do Projeto 2ª Água, a atuação dessa entidade foi decisiva para a ação do programa, pois, mesmo se apresentando como um problema comum a todos os municípios do território, a captação de recursos feita de forma coletiva através do consórcio pôde cumprir as exigências legais de maneira menos burocrática, além de garantir que a ação chegasse a todos os municípios à época participantes. Na visão dos gestores, seria muito difícil mobilizar um valor de recurso

grande como foi o caso do Projeto 2ª Água, se cada ente empreendesse de forma isolada essa luta.

O estudo mostrou, que diante dos desafios gigantescos que o país tem em desenvolver políticas públicas estruturantes nas mais variadas regiões do Brasil, os consórcios públicos se apresentam como uma ferramenta de grande potencial. Superar as marcas históricas que atrasaram o desenvolvimento do país passa por uma decisão política de apostar em arranjos institucionais menos burocráticos e mais eficientes, em que a ação do Estado possa chegar de maneira efetiva e melhorar a qualidade de vida das pessoas.

Nesse sentido, os consórcios públicos precisam entrar de vez na agenda de desenvolvimento do Estado brasileiro, potencializando a cooperação federativa e oferecendo alternativas possíveis, principalmente aos municípios de darem conta de suas demandas sociais. Mais uma vez concordando com que escreve Trevas (2013), para dar sustentabilidade a essa ferramenta se faz necessário o que ele chamou de pacto político entre os atores federados, e isso exige uma mudança na cultura política desses atores, superando a visão simplista e imediatista que às vezes são priorizadas pelos gestores em detrimento a um projeto sustentável de desenvolvimento.

Considerando o desenvolvimento desta pesquisa e alinhado com os objetivos, gerais e específicos propostos por ela, entendemos que alcançamos a meta desejada. Ao analisar a experiência do Consórcio Jacuípe como ferramenta dos governos no desenvolvimento de políticas públicas, a partir da contextualização histórica de conceitos como o de Estado enquanto provedor de direitos que asseguram a cidadania, estamos certos que contribuímos para o debate das ciências sociais, no sentido de pesquisar uma experiência exitosa que pode servir de inspiração para outros trabalhos dessa natureza.

Por fim, salientamos que este trabalho não finda o debate da experiência pesquisada, pelo contrário, ele se estabelece como uma contribuição científica a mais para que outros pesquisadores possam desenvolver outras leituras sobre o objeto em questão, aprofundando o tema ou o abordando sob outras perspectivas.

## REFERÊNCIAS

AIRKY, Igor da Costa; Santana, Vitor leal. **Acesso à água no meio rural**. In. Conti, Irio Luiz; Schroeder, Edni Oscar. (Org.) Estratégias de convivência com o Semiárido Brasileiro. Editora IABS – Brasília, 2013.

\_\_\_\_\_. **Os efeitos do Programa Cisternas no acesso à água no semi-árido**. Edição especial - Sociedade e ambiente no Semiárido: controvérsias e abordagens Vol. 55, p. 408-432, dez. 2020. DOI: 10.5380/dma.v55i0.73378. e-ISSN 2176-9109

ALVES, Amanda Pereira. **Convivência com o Semiárido Brasileiro**. In: In. Conti, Irio Luiz; Schroeder, Edni Oscar. (Org.) Estratégias de convivência com o Semiárido Brasileiro. Editora IABS – Brasília, 2013.

ALENCASTRO, Luiz Felipe. **O fardo dos bacharéis**. São Paulo, Revista Novos Estudos Cebrap, n. 19, 1987.

ARRETCHE, Marta T.S. “**Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas**”. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol.18, no.51, (pp. 7-10). São Paulo, ANPOCS, 2003.

ARRUDA, João Bosco Furtado; Botelho, Breno Dilherman; Carvalho, Thiago Costa. **Diagnóstico da cadeia produtiva da apicultura: Um estudo de caso. XXXI Encontro Nacional de Engenharia de Produção**. Belo Horizonte, MG, Brasil, 04 a 07 de outubro de 2011.

ASA (Articulação do Semi-Árido Brasileiro). **Programa de Formação e Mobilização Social Para a Convivência com o Semi-Árido**. Recife: ASA, 2001. Mimeogr.

BAHIA, 2018. **A Política Territorial e a participação social**. Arquivos SEPLAN. Disponível em: <http://www.seplan.ba.gov.br/arquivos/File/politica-territorial/PUBLICACOESTERRITORIAIS/Historico da Política Territorial da Bahia v2.pdf>. Acesso em: 07/12/2020 às 21:50.

\_\_\_\_\_. **Lei Estadual nº 13.214 de 29 de dezembro de 2014**. Dispõe sobre os princípios, diretrizes e objetivos da Política de Desenvolvimento Territorial do Estado da Bahia, institui o Conselho Estadual de Desenvolvimento Territorial - CEDETER e os Colegiados Territoriais de Desenvolvimento Sustentável - CODETERs.

BARROS, Pedro Motta de. **Consórcio Intermunicipal: Ferramenta para o desenvolvimento regional**. São Paulo; Alfa-Omega, 1995.

BOCCATO, Vera Regina Casari. **Metodologia da pesquisa bibliográfica na área odontológica e o artigo científico como forma de comunicação**. Rev. Odontol. Univ. Cidade São Paulo, São Paulo, v. 18, n. 3, p. 265-274, 2006.

BRASIL, Felipe Gonçalves; CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. 2016. **Os Estudos das Políticas Públicas no Brasil: passado, presente e caminhos futuros da pesquisa sobre análise de políticas**. Revista Política Hoje - Volume 25, n. 1 (2016) - p. 71-90 . Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/view/3710/3012>

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil : **texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, compilado até a Emenda Constitucional no 105/2019**. – Brasília :Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2020.

\_\_\_\_\_. **Decreto Federal n ° 6.017 de 17 de janeiro de 2007**. Regulamenta a Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal n° 11.107 de 06 de Abril de 2005**. Dispõem sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**. – N. 7 (2007)-. Brasília, DF : Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2005- .

\_\_\_\_\_. Programa Água Para Todos (Brasil). **Análise da efetividade do água para Todos [recurso eletrônico] avaliação de mérito do programa enquanto a eficácia, á eficiência e a sustentabilidade** / Coordenador Marcos Aurélio Ruediger. – Rio de Janeiro: FGV, DAPP, 2018.

\_\_\_\_\_. **Decreto Federal Nº 7.535 de 26 de Julho de 2011**. Institui o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água – “Água Para Todos”. Institui o Programa Nacional de Universalização do Acesso e Uso da Água - “ÁGUA PARA TODOS”.

\_\_\_\_\_. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Instrução Normativa – Modelos de Tecnologias Sociais nº 02,03 e 05**. Brasília - DF: SESAN, 2013.

\_\_\_\_\_. **Manual Operacional Programa Nacional de Apoio à Captação de Água de Chuva e Outras Tecnologias Sociais de Acesso à Água**. Convenentes e Organizações Sociais Parceiras - Brasília, 2018.

\_\_\_\_\_. Convênio 022/2013. **Termo de convênio que entre si celebram a União, por intermédio do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, e o Consórcio Público de Desenvolvimento Sustentável do Território da Bacia do Jacuípe, Estado da Bahia, em conformidade com o Programa de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília - DF, 2013.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A construção política do Brasil: sociedade, economia e Estado desde a independência**. São Paulo: Editora 34, 2016.

\_\_\_\_\_. O Estado de Bem-Estar Social na idade da razão. Prefacio. In. Kerstenetzky, Celia Lessa. **O estado do bem-estar social na idade da razão: A reinvenção do estado social no mundo contemporâneo**. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

CALDAS, Eduardo de Lima.; CHERUBINE, Marcela Belic. **Condições de sustentabilidade dos consórcios intermunicipais**. In: TREVAS, Vicente (org.), Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil, o longo caminho**. Rio de Janeiro,

Civilização Brasileira, 2002.

CASTRO, Jorge Abrahão de. **Política social e desenvolvimento no Brasil**. In: Economia e Sociedade, v. 21, n. 4, dez. 2012. Disponível em: <https://goo.gl/NySV56>

CDS-Jacuípe. **Consórcio de Desenvolvimento Sustentável do Território da Bacia do Jacuípe**, site oficial. Disponível em : <http://consorciojacuipe.ba.gov.br/acao?id=1> Acesso em: 04/01/2021 às 13:33.

\_\_\_\_\_. Cartilha do Projeto 2ª Água. Consórcio Público Bacia do Jacuípe – Água para quem precisa. Felicidade que se acumula. – Cartilha- 2015.

CELLARD, André. **A análise documental**. In: POUPART, J. et al. A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis, Vozes, 2008.

CHERUBINE, Marcela. TREVAS Vicent. (orgs.). **Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro**. –São Paulo : Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

CICONELLO, Alexandre. **A participação social como processo de consolidação da democracia no Brasil** In: From PoverPower: How Active Citizens and Effective States Can Change the World, Oxfam nternational - Oxfam International Junho de 2008.

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

\_\_\_\_\_. Confederação Nacional de Municípios – CNM - **Prestação de contas e transparência nos consórcios públicos** – Brasília: CNM, 2017.

CODES – Conselho Regional de Desenvolvimento Rural Sustentável da Bacia do Jacuípe. PTDS – **Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável - Território Bacia do Jacuípe**, 2010. P. 12.

CODETER – Conselho de Desenvolvimento Sustentável e Solidário da Bacia do Jacuípe. **II Plano Territorial de Desenvolvimento Sustentável e Solidário** – PTDSS, 2016.

CONTI, Luiz; SCHROEDER, Edni Oscar. (organizadores). **Estratégias de Convivência com o Semiárido Brasileiro: Textos e Artigos de Alunos (as) Participantes / Irio e Fundação de Apoio da Universidade Federal do Rio Grande do Sul – FAURGS /REDEgenteSAN / Instituto Brasileiro de Desenvolvimento e Sustentabilidade – IABS / Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento – AECID / Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS / Editora IABS, Brasília-DF, Brasil - 2013.**

DANTAS, Ana Cristina Pineiro; SANTOS, Sebastiana Joelma de Azevedo; NETO, Luiz Gonzaga. **Tecnologias sociais desenvolvidas para a região semi-árida do Nordeste Brasileiro**. Anais do I Congresso Internacional da Diversidade do Semiárido – CONIDIS.

DIAS, Wilson José Wasconcelos. **Territórios de Identidade e políticas públicas na Bahia: gênese, resultados, reflexões e desafios**. Feira de Santana: Z Arte Editor, 2016.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder. Formação do Patronato Político Brasileiro**. Rio de Janeiro: Globo, 1958.

FARAH, Marta F. S. “**A contribuição da Administração Pública para a constituição do campo de estudos de políticas públicas**”. In Marques, E. e Faria, C. A. P. *A Política Pública como Campo Multidisciplinar*. São Paulo/Rio de Janeiro: Unesp/Fiocruz. 2013

FAUSTO, Boris. **A história do Brasil**. 2ª edição. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: Fundação do Desenvolvimento da Educação, 1995.

FATRES. **Fundação de Apoio à Agricultura Familiar do Semiárido da Bahia**. Site Oficial. <http://www.fatres.org/portal/> acesso em 26 de janeiro de 2020, às 11:23.

FONSECA, Francisco. **Consórcios Públicos: Possibilidades e Desafios**. In: TREVAS, Vicente (org.), *Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

GIOVANNI, Geraldo di. **As estruturas elementares das políticas públicas**. In: Caderno de Pesquisa nº 82. NEPP/UNICAMP, 2009. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?down=105472>

GODOY, Arlida Schmidt. **Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades**. Revista de Administração de Empresas, São Paulo (São Paulo), v. 35, n 2, p. 57-63, 1995.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e gestão pública**. Ciências Sociais Unisinos, v. 42, n. 1, p. 5-11, jan./abr. 2006.

HAGUETTE, Teresa Maria Frota. **Metodologias qualitativas na Sociologia**. 5ª edição. Petrópolis: Vozes, 1997.

HARGER, Marcelo. **Consórcios públicos na Lei nº 11.107/05**. Belo Horizonte: Fórum, 2007. [https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S001152581997000200003&lng=en&nrm=iso&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S001152581997000200003&lng=en&nrm=iso&tlng=pt) acesso 20/06/2020 17:06

JACOBI, Pedro. **Políticas públicas uma agenda de questões e indignações no contexto da transição**. São Paulo em perspectiva. 3 (1/2):42-45, janeiro/junho, 1989.

LAGANA, Maria Teresa C.. **A pesquisa qualitativa: sistematização de temas geradores e técnicas de grupo**. Rev. esc. enferm. USP [online]. 1989, vol.23, n.1, pp.153-161. ISSN 1980-220X. <https://doi.org/10.1590/0080-6234198902300100153>.

LEFF, Henrique; ALVES, João Batista; DENARDIN, Valdir Frigo; SILVA, Christian Luiza da. **Aproximações entre os principais indicadores de sustentabilidade e as alternativas ao desenvolvimento propostas por E. Leff**. RDE - Revista de Desenvolvimento Econômico 59 Ano XIII Nº 24 Dezembro de 2011 Salvador, BA.

KERSTENETZKY, Celia Lessa. **O estado do bem-estar social na idade da razão :A reinvenção do estado social no mundo contemporâneo**. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

MACÊDO, Ramon Novaes de. **Democracia e participação social no plano plurianual participativo (2014-2017) do município de Quixabeira-BA.** (Dissertação de Mestrado). UEFS, 2019.

MARSHALL, Thomas Humphrey. "**Cidadania, classe social e status**". Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MILANI, Carlos R. S. **O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais uma análise de experiências latino-americanas e européias.** Rev. Adm. Pública [online]. 2008, vol.42, n.3, pp.551-579.

MILHORANCE, Carolina; MENDES, Priscylla; Patrícia Mesquita, et al., "**O desafio da integração de políticas públicas para a adaptação às mudanças climáticas no Semiárido brasileiro**", Revista Brasileira de Climatologia, Ano 15, vol. 24, 2019.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade.** Petrópolis – RJ: Vozes, 2018.

MOTA, Ivo de Sá. **Horticultura agroecológica: produção de alimentos saudáveis que contribuem para maior qualidade de vida.** II Seminário de Agroecologia da América do Sul – Agroecol. Dourados – MS, 2016.

NOGUEIRA, Daniela.; MILHORANCE, Carolina.; MENDES, Priscylla. **Do Programa Um Milhão de Cisternas ao Água para Todos: divergências políticas e bricolagem institucional na promoção do acesso à água.** Revue Idées d'Amériques, v. 15, n. no prelo, 2020.

OLIVEIRA, Francisco. (1995) **Neoliberalismo à brasileira.** In SADER, Emir e GENTILI, Pablo (org.), Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático, Rio de Janeiro: Paz e Terra: 24-28.

PERTILE, Noeli; TRINDADE, Sheila dos S.; DUQUE, Lídia. **A caprinovinocultura no semi-árido Baiano e as políticas públicas para a agricultura familiar.** II Simpósio Baiano de Geografia Agraria. Salvador - Ba, 2017.

POCHMANN, Marcio e NOZAKI, William. **A sociedade brasileira entre valores modernos e mercantis.** Disponível em: <https://fpabramo.org.br/2017/04/10/a-sociedade-brasileira-entre-valores-modernos-e-valores-mercantis/>

PRODANOV, Cleber Cristiano. **Metodologia do trabalho científico [recurso eletrônico] : métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico / Cleber Cristiano Prodanov, Ernani Cesar de Freitas. – 2. ed. – Novo Hamburgo: Feevale,2013.**

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

RIOS, Joilma Reis. **Participação Social no Conselho Regional de Desenvolvimento Rural Sustentável – CODES do Território de Identidade Bacia do Jacuípe, Semiárido Baiano (2005-2015)** Feira de Santana, 2016.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e justiça no Brasil**. Rio de Janeiro, Editora Campus, 1979.

SANTOS, Kamilla Ferreira da Silva. **O Programa “Uma terra e duas águas – P1+2” como instrumento político-pedagógico e social na promoção da segurança alimentar e nutricional**. Revista Macambira, v. 1, n. 1, p 84. (2017) ISSN 2594-4754

SANTANA, Alexandre Carlos Araújo de; PAIVA, Anderson Luiz Ribeiro de; SANTOS, Sylvana Melo dos. **Considerações sobre o acúmulo de água por cisterna de calçadão – Um estudo de caso no agreste Pernambucano**. Anais do XXI Simpósio Brasileiro de Recursos Hídricos. Brasília DF, 2015.

SANTANA, Vitor Leal; RAHAL, Lilian dos Santos. **Tecnologias sociais como impulso para o acesso à água e o desenvolvimento sustentável no meio rural brasileiro: a experiência do Programa Cisternas**. In: Camila Gramkow (org.), “Investimentos transformadores para um estilo de desenvolvimento sustentável: estudos de casos de grande impulso (Big Push) para a sustentabilidade no Brasil”, Documentos de Projetos (LC/TS.2020/37; LC/BRS/TS.2020/1), Santiago, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 2020.

SILVA, Adriana Carneiro da. **Federalismo e Gestão de Território: Os Consórcios Públicos como prática de cooperação territorial**. Anais do I Congresso Brasileiro de Geografia Política, Geopolítica e Gestão do Território, 2014. Rio de Janeiro. Porto Alegre: Editora Letra1; Rio de Janeiro: REBRAGEO, 2014, p. 1024-1036.

SILVA, Roberto Marinho da. **Entre dois paradigmas: combate à seca e convivência com o semi-árido**. Sociedade e Estado, Brasília, v. 18, n. 1/2, p. 361-385, jan./dez. 2003.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. **O processo político-partidário na Primeira República**. In: MOTA, Carlos Guilherme (Org.). Brasil em perspectiva. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1987. p. 162-226.

TREVAS, Vicente Carlos Y Plá. **Consórcios públicos e o federalismo brasileiro**. In: TREVAS, Vicente (org.), Consórcios públicos e as agendas do Estado brasileiro. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2013.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo, Atlas, 1987. 152p.

TOZINI-REIS, Marília Freitas de Campos. / **Metodologia da Pesquisa**. / Marília Freitas de Campos Tozoni-Reis. 2. ed. — Curitiba : IESDE Brasil S.A. , 2009.136 p.

VRIESMAN, Alice Karine; OKUYAMA, Kássio Kiyutero; Rocha, Carlos Hugo; Weirich Neto, Pedro Henrique. **Assistência técnica e extensão rural para a certificação de produtos orgânicos da agricultura familiar**. Revista Conexão Universidade Estadual de Ponta Grossa – PR ISSN-e 2238-7315, Vol. 8, Nº. 1, 2012, págs. 138-149.

## APÊNDICES

### APÊNDICE A – Roteiro de entrevista



#### FACULDADE LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS - FLACSO BRASIL MAESTRÍA ESTADO, GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

#### Roteiro de Entrevista

Esta entrevista faz parte de uma pesquisa científica que tem como objetivo geral, analisar como a ação do Consórcio Jacuípe contribuiu para o desenvolvimento de políticas públicas para os municípios, a partir da experiência do Programa 2ª Água. Nesse sentido, ouvir os sujeitos que iniciaram e que continuam a desenvolver essa ferramenta é de suma importância para se atingir os objetivos do presente trabalho.

Data de aplicação do instrumento: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

Nome do entrevistado (a): \_\_\_\_\_

Idade: \_\_\_\_\_

#### Estrutura da entrevista e temas geradores

##### **Bloco 1: Informações pessoais, representação política e participação no Consórcio:**

- Escolaridade, ocupação e município que representa?
- Em caso de prefeito (a) qual partido atual de filiação?
- Qual cargo ocupou ou ocupa no Consórcio Jacuípe?
- Antes do Consórcio Jacuípe, já teve alguma experiência dessa natureza de consorciamento municipal? \_\_\_\_\_ Em caso afirmativo, qual tipo?

##### **Bloco 2: Perspectivas gerais sobre Consórcios Públicos:**

- Qual a importância dos Consórcios Públicos para os municípios?
- Qual papel tem os consórcios na formação de uma agenda territorial de desenvolvimento?
- Quais as principais vantagens dos municípios se consorciarem?
- Existe alguma política de incentivo por parte dos governos estadual e/ou federal para o desenvolvimento dos Consórcios Públicos?

- Você acredita que existe uma maior capacidade de captação de recursos para o desenvolvimento de políticas públicas nos municípios através da ferramenta dos consórcios?

### **Bloco 3: Experiência do Consórcio Jacuípe:**

- Como se deu início da idéia de formação do Consórcio Jacuípe?
- Quais as influências e referências vocês tiveram?
- Quais os principais desafios encontrados para colocar em prática essa idéia?
- Como foi feito o processo de mobilização dos municípios para a fundação do consórcio?
- Houve resistência ou oposição de algum prefeito da época para com a idéia?
- Inicialmente quantos municípios fundaram o consórcio? E hoje quantos são?

### **Bloco 4: Gestão do Consórcio Jacuípe:**

- Como é dividida a estrutura administrativa do consórcio?
- Como o consórcio se mantém financeiramente?
- Quais os principais desafios de manter o consórcio em pleno funcionamento?
- Quais os principais serviços e políticas públicas são desenvolvidos pelo consórcio junto aos municípios?
- Qual a principal ação do Consórcio Jacuípe junto aos municípios?

### **Bloco 5: Programa 2ª Água:**

- Como se deu o desenvolvimento do Programa 2ª Água através do Consórcio Jacuípe junto aos municípios contemplados?
- Como foram selecionados os municípios beneficiados com esse programa?
- Em que medida o Programa 2ª Água fortaleceu os municípios?
- Os municípios fazem algum tipo de acompanhamento dos resultados produtivos dessas tecnologias junto aos beneficiados?
- Do ponto de vista de armazenamento de água para a produção, você considera que o objetivo dessa política foi atingido a contento junto às famílias beneficiadas?
- Na sua visão, destaque as principais potencialidades, bem como, os principais desafios do Programa 2ª Água.

## APÊNDICE B – Questionário de perfil



### FACULDADE LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS - FLACSO BRASIL MAESTRÍA ESTADO, GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

#### Questionário de Perfil

Este questionário faz parte de uma pesquisa científica que tem como objetivo geral, analisar como a ação do Consórcio Jacuípe contribuiu para o desenvolvimento de políticas públicas para os municípios, a partir da experiência do Programa 2ª Água. Nesse sentido, sua participação se constitui em uma etapa fundamental para o presente trabalho, pois, levantaremos informações importantes do referido programa a partir da perspectiva dos beneficiário.

#### I – DADOS DE IDENTIFICAÇÃO

Data de aplicação do instrumento: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

Nome do entrevistado (a) (opcional e/ou fictício): \_\_\_\_\_

Data de nascimento: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_

#### II – INFORMAÇÕES PESSOAIS

Idade: \_\_\_\_\_

Estado civil: ( ) Solteiro ( ) Casado ( ) Outro: \_\_\_\_\_

Número de pessoas na família: \_\_\_\_\_

Escolaridade:

- ( ) Ensino Fundamental incompleto
- ( ) Ensino Fundamental completo
- ( ) Ensino Médio incompleto
- ( ) Ensino Médio completo
- ( ) Ensino superior incompleto
- ( ) Ensino superior completo

Autoclassificação de cor ou raça:

( ) Branca ( ) Preta ( ) Parda ( ) Amarela ( ) Indígena

Profissão/ocupação: \_\_\_\_\_

Renda média familiar: ( ) até ½ salário mínimo ( ) até 1 salário mínimo ( ) mais de 1 salário mínimo

#### III – INFORMAÇÕES QUANTITATIVAS

**1 Com qual tecnologia social sua família foi contemplada?**

Cisterna Calçadão ( ) Barreiro ( ) Trincheiras Familiares ( ) Barragem Subterrânea ( )

No que se refere a captação e armazenamento de água, essa tecnologia.

( ) Atendeu o objetivo, e conseguiu reduzir os efeitos da estiagem prolongada.

( ) Não atendeu o objetivo, e não melhorou a questão hídrica da família.

( ) Atendeu em parte, poderia melhorar em algum aspecto. Aspecto a ser melhorado:

---

## 2 No âmbito produtivo, qual kit de produção sua família recebeu?

Apicultura ( ) Avicultura ( ) Caprino Ovino ( ) Horticultura ( ) Fruticultura ( )

No que se refere ao caráter produtivo, essa ação.

( ) Consegue ser desenvolvida de maneira contínua.

( ) Foi desenvolvida apenas no momento inicial do projeto.

( ) Consegue ser desenvolvida em momentos específicos.

( ) Nunca foi desenvolvida na prática. Especificar o motivo \_\_\_\_\_

( ) Outros:

---



---

## 3 Além do perfil produtivo do kit recebido, desenvolve alguma outra produção a partir da tecnologia?

( ) Sim

( ) Não

Se sim, qual/ais?

---



---



---

## 4 A partir da produção desenvolvida, como você avalia a qualidade da alimentação consumida pela família?

( ) Melhorou, pelo aumento de consumo de produtos naturais.

( ) Melhorou, pelo aumento da produção familiar.

( ) Não melhorou.

( ) Não utiliza a produção para consumo.

( ) Outro.

---



---



---

## 5 Em caso de comercialização, existe algum programa governamental (municipal, estadual ou federal) de apoio e/ou incentivo a comercialização dos produtos da agricultura familiar, que você como produtor participa?

- Sim
- Não
- Não se aplica

Se sim, qual/ais, e através de que organização?

---

---

**6 A família recebeu ou recebe algum tipo de assistência técnica voltada para a produção a partir dessa tecnologia?**

- Sim
- Não

Se sim, qual/ais, e através de que organização?

---

---

**7 Além desta tecnologia, na propriedade possui algum outro meio de captação e armazenamento e ou acesso para água de produção?**

- Sim
- Não

Se sim, qual?

Tanque

Açude

Barragem

Poço

Outros:  \_\_\_\_\_

**8 De modo geral, você avalia que o caráter produtivo de sua propriedade melhorou após essa tecnologia?**

- Sim
- Não
- Não sei

**9 Em sua avaliação, essa tecnologia contribuiu para melhorar a qualidade de vida da sua família?**

- Sim
- Não
- Não sei

**10 Você acredita que após a implantação dessa tecnologia, houve melhoria no enfrentamento aos períodos de seca, vivenciados em sua propriedade?**

- Sim
- Não
- Não sei

**APÊNDICE C - Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – TCLE****FACULDADE LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS - FLACSO BRASIL  
MAESTRÍA ESTADO, GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS****Termo de Consentimento Livre e Esclarecido - TCLE**

**Consórcios públicos, como uma ferramenta dos governos: A experiência do Consórcio Jacuípe com a gestão do Projeto 2ª Água (2014-2018).**

**Ramon Novaes de Macêdo**

**Número do CAAE- (inserir após aprovação do CEP)**

Você está sendo convidado a participar de uma pesquisa. Este documento, chamado Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, visa assegurar seus direitos como participante da pesquisa e é elaborado em duas vias, assinadas e rubricadas pelo pesquisador e pelo participante/responsável legal, sendo que uma via deverá ficar com você e outra com o pesquisador.

Por favor, leia com atenção e calma, aproveitando para esclarecer suas dúvidas. Se houver perguntas antes ou mesmo depois de assiná-lo, você poderá esclarecê-las com o pesquisador. Se preferir, pode levar este Termo para casa e consultar seus familiares ou outras pessoas antes de decidir participar. Não haverá nenhum tipo de penalização ou prejuízo se você não aceitar participar ou retirar sua autorização em qualquer momento.

**Justificativa e objetivos:**

O Estado brasileiro herdou do período colonial marcas que afetaram e ainda afetam a construção de direitos e da cidadania de seu povo. Só a partir da década de 1930 se iniciou, o processo de expansão de direitos, e ainda assim, o percurso da história limitou ou sonogou muitos desses a maioria da população. A partir da Constituição Federal de 1988 o conjunto de direitos que conformam a cidadania teve uma amplitude maior e um amparo legal para todos os cidadãos. A partir daí, as políticas públicas ganharam mais destaque e necessitaram de ferramentas institucionais que pudessem garantir aos cidadãos o acesso aos direitos, nesse

contexto se destacam experiências como as do Consórcio Jacuípe, que se apresenta como uma ferramenta que os governos podem usar no desenvolvimento de políticas públicas para a população.

Nesse sentido, a presente pesquisa intitulada *Consórcios públicos, como uma ferramenta dos governos: A experiência do Consórcio Jacuípe com a gestão do Projeto 2ª Água (2014-2018)* tem como seu objetivo geral: Analisar como a ação do Consórcio Jacuípe contribuiu para o desenvolvimento de políticas públicas para os municípios, a partir da experiência do Programa 2ª Água.

### **Procedimentos:**

Participando do estudo você está sendo convidado a: ser participante e colaboradora com a construção deste trabalho sendo ouvido (a) através de entrevista semiestruturada, que será gravada em áudio para posterior análise pelo pesquisador, ou para o preenchimento do questionário de perfil que será utilizado como ferramenta da coleta de dados para posteriores estudos.

### **Observações:**

- Cada participante será ouvido uma vez para gravação do áudio da entrevista ou preencherá o questionário uma única vez.
- No caso das entrevistas semiestruturadas, será necessário um tempo maior para a realização da mesma o que pode girar entorna de 01 (uma) hora e os questionários no máximo 30 minutos.
- Ambos os conteúdos serão armazenados pelo pesquisador por um período de 05 anos após o término da pesquisa, conforme resolução 466/12. No caso da entrevista, essa será armazenada em mídia física e virtual, já os questionários, serão arquivados fisicamente com possibilidade de serem digitalizados para garantir a proteção das informações até o período já mencionado.

### **Desconforto e riscos**

A pesquisa não apresenta riscos previsíveis.

### **Benefícios**

Na presente pesquisa não há nenhum valor econômico, a receber ou a pagar, pela participação. No entanto o participante estará contribuindo para uma pesquisa que visa conhecer melhor uma ferramenta importante para os governos que são os consórcios públicos, e com isso, possibilitar subsídios para outros trabalhos no sentido de melhorar a relação entre Estado e sociedade que acontecem também através das políticas públicas.

## **Sigilo e privacidade**

Você tem a garantia de que sua identidade será mantida em sigilo e nenhuma informação será dada a outras pessoas que não façam parte da equipe de pesquisadores. Na divulgação dos resultados desse estudo, seu nome não será citado para manter a integridade das participantes da pesquisa.

Salvo no caso das entrevistas com as representantes do consórcio, que poderão ter seus nomes divulgados publicamente, pois são representantes públicos com cargo eletivo, ou funcionário do órgão público, e representam legal e tecnicamente a entidade pesquisada.

## **Contato:**

Em caso de dúvidas sobre a pesquisa, você poderá entrar em contato com o pesquisador **RAMON NOAVES DE MACÊDO**, e-mail : [ramonpublicidades@hotmail.com](mailto:ramonpublicidades@hotmail.com) telefone: (74) 98121-3557

Rubrica do pesquisador \_\_\_\_\_

Rubrica do participante \_\_\_\_\_

Em caso de denúncias ou reclamações sobre sua participação e sobre questões éticas do estudo, você poderá entrar em contato com a secretaria acadêmica da Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (Flacso) das 09:00hs às 16:00hs na Avenida Ipiranga no. 1071, sala 608; CEP 01039-903 São Paulo – SP; telefone (11) 3229-2995; e-mail: [maestria.estado@flacso.org.br](mailto:maestria.estado@flacso.org.br)

## **O Comitê de Ética em Pesquisa (CEP).**

O papel do CEP é avaliar e acompanhar os aspectos éticos de todas as pesquisas envolvendo seres humanos. A Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP), tem por objetivo desenvolver a regulamentação sobre proteção dos seres humanos envolvidos nas pesquisas. Desempenha um papel coordenador da rede de Comitês de Ética em Pesquisa (CEPs) das instituições, além de assumir a função de órgão consultor na área de ética em pesquisas

## **Consentimento livre e esclarecido:**

Após ter recebido esclarecimentos sobre a natureza da pesquisa, seus objetivos, métodos, benefícios previstos, potenciais riscos e o incômodo que esta possa acarretar, aceito participar:

Nome do (a) participante da pesquisa: \_\_\_\_\_

Rubrica do pesquisador \_\_\_\_\_

Rubrica do participante \_\_\_\_\_

**APÊNDICE D - Lista de leis autorizativas dos municípios para a participação no  
Consórcio Público Jacuípe**



**FACULDADE LATINO-AMERICANA DE CIÊNCIAS SOCIAIS - FLACSO BRASIL  
MAESTRÍA ESTADO, GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

**Lista de leis autorizativas dos municípios para a participação no Consórcio Público  
Jacuípe**

<b>Município</b>	<b>Número da lei autorizativa</b>	<b>Data da Lei</b>
Baixa Grande	150/2011	27/07/2011
Capela do Alto Alegre	491/2011	07/06/2011
Capim Grosso	302/2014	19/12/2014
Gavião	347/2015	07/10/2015
Ipirá	493/2011	09/05/2011
Mairi	682/2011	16/05/2011
Nova Fátima	341/2011	11/05/2011
Pé de Serra	494/2014	26/05/2014
Pintadas	358/2011	27/04/2011
Quixabeira	236/2011	29/06/2011
Riachão do Jacuípe	783/2013	18/07/2013
São José do Jacuípe	319/2015	08/12/2015
Serra Preta	403/2013	21/05/2013
Serrolândia	556/2014	30/11/2014
Várzea do Poço	01/2011	02/05/2011
Várzea da Roça	364/2012	07/05/2012

## ANEXOS

## ANEXO A - Parecer do Conselho de Ética e Pesquisa –FLACSO-Brasil ANEXO (A)



**FLACSO**  
BRASIL

**Comitê de Ética**

**Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais**

**Parecer 09/2020**

**Projeto:** CONSÓRCIOS PÚBLICOS, COMO UMA FERRAMENTA DOS GOVERNOS: A EXPERIÊNCIA DO CONSÓRCIO JACUÍPE NA GESTÃO DO PROJETO 2ª ÁGUA (2014-2018)

**Estudante/pesquisador(a):** Ramon Novaes de Macêdo

**Orientador(a):** Eduardo Tadeu Pereira

A partir da atenta análise do projeto de pesquisa **CONSÓRCIOS PÚBLICOS, COMO UMA FERRAMENTA DOS GOVERNOS: A EXPERIÊNCIA DO CONSÓRCIO JACUÍPE NA GESTÃO DO PROJETO 2ª ÁGUA (2014-2018)**, o **Comitê de Ética da Flacso Brasil** declara que o mencionado projeto reúne, de forma idônea, os requisitos para sua **aprovação**, tanto do ponto de vista técnico quanto na adequação conceitual da proposta e suas condições de operacionalidade, atendendo aos padrões éticos e normativos contidos na Resolução CNS 510/16 (Normas aplicáveis a pesquisas em Ciências Humanas e Sociais), no Código de Ética da Flacso Brasil e no Código de Ética do Sistema Flacso.

Brasília, 14 de setembro de 2020.

**Prof.ª Dr.ª Miriam Abramovay**  
**Pelo Comitê de Ética da Flacso Brasil**

**Brasília (DF)** - Sede: SAIS Área 2-A, s/n,  
1º andar, sala 120. CEP: 70610-900  
(+55 61) 3703-2540 / (+55 61) 2020-3390

**Rio de Janeiro (RJ):** São Francisco Xavier, 524,  
Bloco F, sala 12.111. CEP: 20550-013  
(+55 21) 2334-0890

**São Paulo (SP):** Avenida Ipiranga, 1.071,  
Sala 608, República. CEP: 01039-903  
(+55 11) 3229-2995/ (+55 11) 3105-0781

flacsobr@flacso.org.br - www.flacso.org.br

## Anexo B - CNPJ do Consórcio Jacuípe

29/11/2020

 <b>REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL</b> <b>CADASTRO NACIONAL DA PESSOA JURÍDICA</b>		
NÚMERO DE INSCRIÇÃO <b>16.749.050/0001-06</b> <b>MATRIZ</b>	<b>COMPROVANTE DE INSCRIÇÃO E DE SITUAÇÃO CADASTRAL</b>	DATA DE ABERTURA <b>20/01/2012</b>
NOME EMPRESARIAL <b>CONSORCIO PUBLICO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTAVEL DO TERRITORIO BACIA DO JACUIPE - CDS JACUIPE</b>		
TÍTULO DO ESTABELECIMENTO (NOME DE FANTASIA) <b>CONSORCIO JACUIPE</b>		PORTE <b>DEMAIS</b>
CÓDIGO E DESCRIÇÃO DA ATIVIDADE ECONÔMICA PRINCIPAL <b>84.11-6-00 - Administração pública em geral</b>		
CÓDIGO E DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES ECONÔMICAS SECUNDÁRIAS <b>Não informada</b>		
CÓDIGO E DESCRIÇÃO DA NATUREZA JURÍDICA <b>121-0 - Consórcio Público de Direito Público (Associação Pública)</b>		
LOGRADOURO <b>PC JOAQUIM MACHADO</b>	NÚMERO <b>216</b>	COMPLEMENTO <b>*****</b>
CEP <b>44.645-000</b>	BAIRRO/DISTRITO <b>CENTRO</b>	MUNICÍPIO <b>CAPELA DO ALTO ALEGRE</b>
		UF <b>BA</b>
ENDEREÇO ELETRÔNICO <b>FTADEU@SEUADVOGADO.ADV.BR</b>		TELEFONE <b>(75) 3690-2229/ (75) 9999-8685</b>
ENTE FEDERATIVO RESPONSÁVEL (EFR) <b>MUNICÍPIO DE PINTADAS</b>		
SITUAÇÃO CADASTRAL <b>ATIVA</b>		DATA DA SITUAÇÃO CADASTRAL <b>20/01/2012</b>
MOTIVO DE SITUAÇÃO CADASTRAL  		
SITUAÇÃO ESPECIAL <b>*****</b>		DATA DA SITUAÇÃO ESPECIAL <b>*****</b>

Aprovado pela Instrução Normativa RFB nº 1.863, de 27 de dezembro de 2018.

Emitido no dia 29/11/2020 às 20:58:52 (data e hora de Brasília).

Página: 1/1