

A ATUAÇÃO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTERMUNICIPAIS NA ESTRATÉGIA DA GESTÃO AMBIENTAL COMPARTILHADA NA BAHIA

André Silva de Jesus[1]
Agripino Souza Coelho Neto[2]

Palavras-chave: Política ambiental; Consorciamento público; Descentralização.

INTRODUÇÃO

A proposição da presente pesquisa se origina como desdobramento do trabalho de pesquisa de mestrado em andamento na área de Estudos Territoriais, que tem como linha de investigação principal a relação do Consórcio Público de Desenvolvimento Sustentável do Território do Sisal e a implementação das políticas territoriais na Bahia, o que inclui a execução de ações no âmbito do Programa de Gestão Ambiental Compartilhada (GAC), que integra as diretrizes das políticas governamentais de desenvolvimento nos "Territórios de Identidade", operadas pelos diferentes órgãos da gestão estadual.

Dimensionar a participação dos Consórcios Públicos Intermunicipais (CPI's) na operacionalização do Programa de Gestão Ambiental Compartilhada (GAC), é duplamente relevante. Primeiro, para compreendermos a função desses novos agentes institucionais, que se apropriam do redesenho da regionalização estadual a partir dos "Territórios de Identidade", para articular os municípios, e como a gestão do governo baiano os acionam na implementação das políticas territoriais, incluindo as políticas ambientais; e segundo, como um esforço analítico destinado a esmiuçar indícios de relevância da função cooperativa desempenhada pelos Consórcios Intermunicipais na implementação do GAC.

Para compreendermos a função dos Consórcios Públicos Intermunicipais no contexto baiano, é pertinente considerarmos que o estado da Bahia é constituído por 417 municípios, espacializados em uma extensão territorial de 564.760,429 km² (IBGE, 2022). Essa característica, que se soma a outros fatores da heterogeneidade da formação territorial, a exemplo da frágil capacidade técnica e financeira dos municípios, da pouca estrutura de

[1] Mestrando em Estudos Territoriais no Programa de Pós-Graduação em Estudos Territoriais (PROET/UNEB); Bolsista CAPES/MEC.
[2] Doutor em Geografia (UFF); Professor permanente do Programa de Pós-Graduação em Estudos Territoriais (PROET), da Universidade do Estado da Bahia (UNEB).

suporte das cidades que desempenha função regional, entre outros fatores, que se constituem como elementos complicadores da gestão territorial, sobretudo na implementação qualificada de políticas públicas integradoras.

Nesse complexo cenário, os Consórcios Públicos Intermunicipais surgem balizados a partir da regionalização dos "Territórios de Identidade" (Bahia, 2022), norteados por uma proposta de articulação regional e atuação em áreas fragilizadas das gestões municipais. Cabe destacar, no entanto, em que pese seja resultado de um movimento recente de reconfiguração do modelo de cooperação territorial no Brasil e na Bahia, as experiências de consorciamento público já demonstram indícios de capacidade e capilaridade na articulação regional.

Posto isso, este trabalho se propõe a analisar uma das faces do processo de descentralização das etapas de licenciamento, reorganização do sistema de legislação e informações das políticas ambientais no estado da Bahia, tomando como ponto de partida a cooperação estabelecida entre o Governo da Bahia e os Consórcios Públicos Intermunicipais, que tem como pressuposto estratégico o ganho de escala, nas ações de aprimoramento técnico das políticas de ordenamento ambiental (SEMA[3], 2024), tendo os "Territórios de Identidade" como referência de regionalização no desenvolvimento das atividades do Programa de Gestão Ambiental Compartilhada (GAC).

Em linhas gerais, a estratégia teórico-metodológica para alcance dos objetivos baseia-se fundamentalmente em dois pilares. O primeiro, a discussão conceitual, que permite a cognição da relação entre a teoria e a empiria, e segundo, a realização da análise dos dados e informações, que nos direciona à fundamentação da exposição crítica e proposição de reflexões sobre a problemática.

Dito isso, nos limites desta discussão, o alcance dos objetivos propostos ganha corpo a partir dos seguintes vertentes: *i*) apresentação de panorama analítico, expondo o histórico evolutivo do Programa de Gestão Compartilhada (GAC) na Bahia; *ii*) considerações introdutórias, versando sobre a função dos Consórcios Públicos na cooperação federativa; e, *iii*) discutir, a partir de análise crítica, os potenciais e limitações da inserção dos Consórcios Públicos Intermunicipais na estratégia do Programa de Gestão Ambiental Compartilhada.

METODOLOGIA

A execução do trabalho de pesquisa que origina esta discussão ocorreu em três etapas, necessárias à garantia da confiabilidade das informações e dados que balizam o trabalho, a saber: *i*) delimitação do tema, levando em considerando os avanços já produzidos na pesquisa em nível de mestrado (em curso) e escolha dos materiais de base teórica; *ii*) definição, levantamento e classificação de dados secundários; e, *iii*) análise e organização dos dados, articulando com as seções de discussão do trabalho.

A primeira etapa, com o enquadramento temático e a delimitação do recorte espacial, considerando os próprios termos das experiências de consorciamento público entre municípios e as relações preliminares indentificadas com as políticas territoriais, e de forma particular, com o Programa de Gestão Ambiental Compartilhada (GAC). Esses elementos serviram de parâmetro para a seleção dos textos que integram a abordagem teórica, incluindo, ainda, os seguintes critérios de seleção: *a*) publicações que tratam sobre os consórcios públicos em sua modalidade intermunicipal; *b*) materiais de diferentes períodos que indicam o histórico evolutivo de experiências de consorciamento público

[3] Secretaria Estadual de Meio Ambiente, órgão da administração direta do Governo do Estado da Bahia.

intermunicipal, em diferentes regiões do Brasil, além, é claro, de experiências internacionais; e, *c*) textos com análises críticas sobre as políticas territoriais na Bahia.

A definição, levantamento e classificação de dados secundários ocorreu por meio da exploração de múltiplas bases de dados mantidos por órgãos públicos do estado da Bahia, com a finalidade levantamento estatístico, cartográfico e de informações qualitativas. A partir da organização da base de dados e informações, a análise qualitativa foi o método de referência utilizado para tratamento do acervo organizado.

DISCUSSÕES E RESULTADOS

A gestão ambiental e a condução de ações governamentais destinadas ao cumprimento de normativas que disciplinam o uso de bens naturais e recursos da biodiversidade, têm sido parte de um desafio constante, sobretudo na atual quadra histórica, em que os desequilíbrios ambientais caminham para ameaçar a existência humana, resultado de um conjunto de decisões políticas e sociais adotadas ao longo do tempo, que determinou um modelo de exploração fora dos princípios da sustentabilidade (tributários da lógica de acumulação capitalista), demandando a construção de alternativas para o enfrentamento dos efeitos socioambientais que têm se intensificado nas últimas décadas.

Neste trabalho, buscamos centralizar nossa análise em uma das dimensões da política ambiental, optando por compreender o alcance do Programa de Gestão Ambiental Compartilhada (GAC), que tem agregado elementos da cooperação federativa a partir da participação dos Consórcios Públicos Intermunicipais dos Territórios de Identidade, que atuam, neste caso em particular, como instrumentos importantes de ampliação da escala de ação estatal na implementação de atividades que compõem a política ambiental.

A partir dos achados na fase de levantamento de dados e da análise das informações qualitativas, obtidas a partir do itinerário metodológico aplicado, identificamos, entre outras informações relevantes, que o Programa de Gestão Ambiental Compartilhada (GAC) foi embrionado no final da década de 1990, sob a denominação de Programa de Municipalização da Gestão Ambiental, com ações centradas no suporte à estruturação de órgãos de gestão para descentralização e operação das responsabilidades federativas municipais na execução da política ambiental (SEMA, 2024).

Segundo consta do histórico de evolução da política de gestão ambiental na Bahia, a constituição do GAC ocorreu efetivamente no ano de 2008, como efeito das ações do Programa Nacional de Capacitação dos Gestores Municipais e Conselheiros do Sisnama[4] (PNC), operado pelo Ministério do Meio Ambiente, mantendo o foco original na estruturação e fortalecimento de organismos municipais de gestão ambiental, como estratégia para a descentralização das etapas de licenciamento ambiental de atividades de competência dos municípios, considerando que os entes municipais não apresentavam condições técnicas e instâncias de controle e acompanhamento devidamente adequadas na área ambiental (SEMA, 2024).

Considerando o recorte temporal de 1999 até 2009, um conjunto de ações de capacitação e orientações técnicas aos municípios foram realizadas, incluindo oficinas, encontros e seminários, que envolveu diretamente técnicos municipais e conselheiros de meio ambiente, como estratégia de aprimoramento das etapas administrativas e de controle social do licenciamento ambiental nas atividades de impacto local (SEMA, 2024).

Cabe destacar, ainda, que no período entre 2009 a 2012, 80 municípios foram declarados aptos na execução de atos administrativo de licenciamento ambiental em

[4] Sistema Nacional do Meio Ambiente

atividades de impacto e interesse local. Esse quantitativo, no entanto, correspondia ao percentual de 20%, do total de 417 municípios do estado, indicando, ao menos naquele período, a fragilidade dos municípios em realizar atos legais de licenciamento, estando entre as principais razões, a ausência de profissionais aptos nos quadros funcionais dos municípios, bem como, a ausência de órgãos ambientais estruturados.

É relevante por em evidência, que o ano de 2013 se notabiliza pela ascenção dos Consórcios Públicos de Desenvolvimento Territorial na Bahia, os denominados Consórcios multifinalitários. Segundo Carvalho, Xavier e Pinto (2016), nesse período foram constituídos 15 Consórcios, indicando o surgimento de novo agente de atuação nos processos de cooperação pública regional, inclusive na área ambiental, a partir da articulação dos municípios agrupados nos "Território de Identidade".

Não por acaso, segundo a SEMA (2024), o ano de 2013 marca a reorientação da estratégia de implementação das ações que compõem o Programa de Gestão Ambiental Compartilhada (GAC), quando por meio da Secretaria Estadual de Meio Ambiente, o governo estadual passa a adotar a iniciativa de operacionalizar as ações de apoio técnico aos municípios por meio dos Consórcios Públicos Intermunicipais, tendo inicialmente celebrado convênios de cooperação com os Consórcios Públicos dos Territórios de Identidade do Portal do Sertão, Sisal e Piemonte Norte do Itapicuru, beneficiando diretamente 43 municípios consorciados.

Segundo a SEMA (2024), até o ano de 2023, 20 Consórcios Públicos tinham celebrado convênios de cooperação no âmbito do Programa GAC, e em 2023, mais 7 convênios foram celebrados pelo prazo de dois anos (biênio 2024-2026) para execução de ações de assistência técnica ambiental e consolidação da base de dados dos indicadores. Isso reflete, consequentemente, a relevância dos Consórcios Públicos nas ações de cooperação para apoio técnico aos municípios, reforçando a função ativa dos Consórcios na dinâmica de descentralização na área ambiental.

A celebração desses convênios de cooperação estabelecidos com os Consórcios Públicos Intermunicipais, apresentam dupla finalidade. A primeira, segundo a SEMA (2024), em garantir ganho de escala, com a oferta de apoio técnico aos municípios, através da contratação de profissionais (Almeida *et al*, 2025), para composição de equipes de suporte na análise de processos de licenciamento em atividades de competência dos municípios consorciados, envolvendo a emissão de pareceres técnicos, suporte à fiscalização e aprovação de reserva legal de propriedades rurais; e a segunda, desenvolver ações de orientação na estruturação e/ou adequação da legislação, envolvendo as instâncias locais de gerenciamento e controle, a exemplo de criação de unidade administrativa específica para cuidar da pauta ambiental, além de Conselho de Meio Ambiente, que dependendo da legislação municipal, pode desempenhar função deliberativa na avaliação de processos de licenciamento ambiental.

Segundo Almeida *et al* (2025), em parte dos Consórcios Públicos que tiveram convênios de cooperação no âmbito do GAC, a equipe de acompahamento aos municípios eram compostas por "[...] apenas estão 2 biólogos, em outros 2 engenheiros ambientais, por exemplo [...]" (Almeida *et al*, 2025, p. 16), de modo que não foi respeitado o critério da interdisciplinaridade, fator importante nos processos de planejamento e licenciamento ambiental, já que muitos municípios não dispõem de profissionais em quadro próprio para complementar a equipe.

Segundo a SEMA (2024), a execução das ações do Programa GAC, tem sido objeto de avalição, sobretudo nos municípios apoiados por meio dos Consórcios Intermunicipais, que celebraram convênios de cooperação entre 2013 a 2023. A avaliação realizada pela Secretaria de Meio Ambiente, leva em conta os seguintes indicadores: *i)* capacidade de

gestão; *ii)* estrutura municipal; *iii)* conselho municipal; *iv)* fundo municipal; *v)* educação ambiental; e, *vi)* avaliação dos Consórcios.

Nos interessa, em particular, a avaliação realizada pelos técnicos dos órgãos ambientais dos municípios em relação ao trabalho desenvolvidos pelos Consórcios, tendo em vista que esses últimos são os responsáveis por celebrar os convênios e apoiar os municípios na reorganizaçaõ administrativa para condução das políticas de controle e processos de licenciamento ambientais. A avaliação dos Consórcios, por sua vez, foi composta por quatro itens, conforme a seguir: *i)* apoio Consórcio; *ii)* atendimento licenciamento; *iii)* atendimento fiscalizaçaõ; e, *iv)* atendimento educação ambiental.

No item "apoio Consórcio", que trata da avaliação geral das ações desenvolvidas pelos Consórcios junto aos municípios, consta o seguinte resultado: 287 municípios respondentes, sendo que 137 respondeu que o trabalho do respectivo Consórcio é "muito bom"; 84 escolheu a opção "bom"; 56 escolheu a opção "normal"; 5 definiu como "ruim"; e, 5, como "muito ruim" (SEMA, 2024).

No quesito "atendimento licenciamento", que aborda especificamente sobre o suporte dos Consórcios no processo de licenciamento ambiental, foi verificado o seguinte resultado: 287 municípios respondentes, sendo que 119, que corresponde a 41,46%, indicou a opção "muito bom"; 70, que corresponde a 24,39%, responderam selecionando a opção "bom"; 79, que corresponde a 27,53%, responderam "normal"; 11, que corresponde a 3,83%, responderam "ruim"; e 8, que corresponde a 2,79%, selecionaram a opção "muito ruim" (SEMA, 2024).

Já no item "atendimento fiscalização", que aborda o apoio dos Consórcios nas atividades de fiscalização, foi verificado o seguinte resultado: 287 municípios respondentes, sendo que 92, que corresponde a 32,06%, indicou a opção "muito bom"; 78, que corresponde a 27,17%, responderam "bom"; 92, que corresponde a 32,06%, responderam selecionando a opção "normal"; 14, que corresponde a 4,88%, responderam "ruim"; e 11, que corresponde a 3,83%, responderam selecionando a opção "muito ruim" (SEMA, 2024).

Por fim, no item "atendimento educação ambiental", que trata do apoio dos Consórcios nas atividades de educação ambiental nos municípios, foi verificado o seguinte resultado: 287 municípios respondentes, sendo que 103, que corresponde a 35,89%, indicou a opção "muito bom"; 73, que corresponde a 25,44%, responderam "bom"; 89, que corresponde a 31%, responderam "normal"; 13, que corresponde a 4,53%, responderam "ruim"; e 9, que corresponde a 3,14%, responderam selecionando a opção "muito ruim" (SEMA, 2024).

Esse conjunto de dados que compõe o painel de indicadores sobre a avaliação do desempenho dos Consórcios pelos municípios em relação ao GAC, revela a importância da construção de estratégias de descentralização das etapas do licenciamento ambiental nas atividades de interesse local, sobretudo ao consideramos as dimensões territoriais e a heterogeneidade do estado da Bahia, que compromete a capacidade do governo estadual em realizar de forma direta todas as ações que são realizadas por meio dos Consórcios.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As ações do Programa de Gestão Ambiental Compartilhada (GAC), realizadas por meio dos Consórcios Públicos Intermunicipais, reforçam duas premissas que consideramos relevantes. A primeira, a possibilidade de descentralização, a partir de uma lógica de regionalização do apoio técnico aos municípios nos processos de licenciamento ambiental, em integração com outras políticas públicas de caráter territorial, e a segunda, pensando no

cumprimento da função dos Consórcios Públicos Intermunicipais multifinalitários, que têm como objetivo a cooperação como alternativa para superação dos microrregionais.

Cabe refletir, no entanto, que embora os indicadores da avaliação demonstrem um bom desempenho dos Consórcios na cooperação ambiental, é preciso refletirmos que os convênios de cooperação celebrados entre o governo estadual e os Consórcios, são limitados temporalmente, ou seja, têm início, meio e fim, de modo que a continuidade da oferta dos serviços aos municípios consorciados, depende, quase que exclusivamente, da renovação do instrumento de cooperação, o que expressa a dependência dos Consórcios às decisões políticas do governo de ocasião, que tem o poder de definir pelo repasse ou não de recursos para a gestão ambiental e outras ações.

Além disso, concordamos com Almeida et al (2025), quanto as críticas relacionadas às falhas observadas na composição das equipes interdisciplinares, estruturadas a partir dos convênios de cooperação, que se destinam a promover suporte técnico aos municípios, tendo em vista que isso pode comprometer a qualidade dos processos de licenciamento e as demais ações prestadas. Ademais, considerando as informações verificadas por meio dos indicadores, os Consórcios Intermunicipais podem ser considerados instrumentos colaborativos no processo de descentralização e cooperação territorial para enfrentamento dos desafios ambientais na Bahia. Trata-se, portanto, de possibilidades.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, H. V. D; MORAES, L. D. S; KHOURY, L. E. C; DOURADO, D. R. Gestão Ambiental Compartilhada no Estado da Bahia: análise do estágio atual em relação ao licenciamento das ações e serviços públicos de saneamento básico. **Revista Foco**, São Paulo, v.18 n.3, p. 01-40, março, 2025. Disponível em: https://ojs.focopublicacoes.com.br/foco/article/view/8029/5680. Acesso em: 20 de abr. 2025.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Cidades e Estados**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ba.html. Acesso em: 16 abr. 2025.

BAHIA (Estado). Secretaria de Meio Ambiente. Gestão Ambiental Compartilhada. **Gestão Ambiental Compartilhada**: Apresentação - Objetivos - Ações - Indicadores. [Salvador]: SEMA, [2024?]. Disponível em: https://gac.meioambiente.ba.gov.br/#label-apresentacao. Acesso em 16 abr. 2025.

BAHIA (Estado). Secretaria do Planejamento. **A Política Territorial do Estado da Bahia**. Salvador: Secretaria do Planejamento, 2022. Disponível em: https://www.ba.gov.br/seplan/sites/site-seplan/files/migracao_2024/arquivos/wp-content/uploads/Texto-DPT-Politica-Territorial_-V-2.0-2022.pdf. Acesso em: 14 abr. 2025.