

**ALEXANDRE DINIS ZAVALÉ\***  
**NÁDIA ATALIA ZAVALA\*\***

## **CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS ENTRE GONDOLA, CHIMOIO E MANICA: UMA PROPOSTA PARA O DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL**

**Resumo:** O presente artigo faz uma abordagem da importância das relações intermunicipais para uma gestão compartilhada de consórcios. Demonstra-se o quão é importante à existência de relações intermunicipais para o desenvolvimento dos municípios partindo da aplicação de consórcios. Partiu-se da visão de que a participação activa dos municípios e dos munícipes na gestão compartilhada de consórcios abre espaço para que todos os envolvidos sejam conhecedores da realidade destes e possam participar na sua gestão. Através do estudo, da pesquisa bibliográfica, documental e dos objectivos definidos o artigo concluiu que os consórcios intermunicipais podem objectivar e promover a cooperação entre os municípios, visando a optimização de recursos, o desenvolvimento regional, o compartilhamento de serviços e infraestrutura, o fortalecimento do poder de negociação e a integração social e cultural. Essa forma de cooperação proporciona vantagens como a economia de recursos, a eficiência na prestação de serviços, a maior representatividade, o desenvolvimento regional e a integração entre os municípios.

**Palavras-chave:** *Consórcio; Participação; Comunicação Pública e Mobilização.*

---

\* Pesquisador em Comunicação e mobilização social.

\*\* Mestranda em Jornalismo pela Universidade Federal da Santa Catarina

**Abstract:** This article approaches the importance of inter-municipal relations for shared management. It demonstrates how important the existence of inter-municipal relations for the development of municipalities. It was based on the view that the active participation of municipalities and citizens in the shared management of consortia opens space for all those involved to be aware of their reality and to be able to participate in their management. Through the study, the bibliographical and documental research and the defined objectives, the article concluded that the intermunicipal consortia could objectify and promote the cooperation between the municipalities, aiming at the optimization of resources, the regional development, the sharing of services and infrastructure, the strengthening of bargaining power and social and cultural integration. This form of cooperation provides advantages such as resource savings, efficient service delivery, greater representation, regional development and integration between municipalities.

**Keywords:** Consortium; Participation; Public Communication and Mobilization.

## INTRODUÇÃO

As relações intermunicipais ocorrem em vários níveis de governação local, os consórcios são um exemplo dessas relações. Os consórcios podem ocorrer em três níveis de governação, quais sejam: Consórcios Intermunicipais; Consórcios entre municípios e distritos, Consórcios entre municípios e privados. De acordo BRASIL (2004) os consórcios são um instrumento de gestão de políticas públicas de forma cooperada e coordenada entre os entes federados no nosso caso *locais*<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Grifo nosso no original aparece federados.

No caso do Brasil, Laczynskino e Teixeira (2011) afirmam que os Consórcios intermunicipais (cooperação horizontal) são de iniciativa dos próprios municípios a partir da identificação de um problema comum e da construção de um sistema de governança entre eles que permita uma relação simétrica entre os atores envolvidos. Acrescentam que a ação cooperada no âmbito municipal representa uma das possíveis respostas para os diferentes problemas decorrentes do processo de descentralização das políticas sociais que passaram a demandar fortemente os poderes públicos no âmbito local que antes estavam sob a responsabilidade da União ou dos Estados.

A democracia participativa prevê a gestão municipal compartilhada, onde municípios e município têm direito a palavra na gestão da coisa pública. Em Moçambique a institucionalização das autarquias locais vem consubstanciada na Constituição da República de Moçambique no artigo 272 n.º 1 e 2 que afirmam: 1. “O poder Local compreende a existência de autarquias *locais*”<sup>4</sup>; 2. “As autarquias locais são pessoas colectivas públicas, dotadas de órgãos representativos próprios, que visam a prossecução dos interesses das populações respectivas, sem prejuízo dos interesses nacionais e da participação do locais”<sup>5</sup>. A mesma lei no n.º 1 do artigo 2 retoma o postulado na Constituição da República sobre as autarquias locais: “as autarquias locais são pessoas colectivas públicas, dotadas de órgãos representativos próprios, que visam a prossecução dos interesses das populações respectivas, sem prejuízo dos interesses nacionais e da participação do Estado”<sup>6</sup>. Já no n.º 2 do

---

<sup>4</sup> Constituição da República de Moçambique de 2004. Disponível em: [http://www.presidencia.gov.mz/files/republica/constituicao\\_republica\\_moc.pdf](http://www.presidencia.gov.mz/files/republica/constituicao_republica_moc.pdf), Acessado em 10 de Fev. 2016.

<sup>5</sup> Lei 2/97 de 18 de Fevereiro- Lei quadro de institucionalização das autarquias locais. Disponível em: [http://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/ebook\\_legislacaoalop\\_cisbn.pdf](http://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/ebook_legislacaoalop_cisbn.pdf), Acessado em: 3 de Marc. De 2016.

<sup>6</sup> Lei 2/97 de 18 de Fevereiro- Lei quadro de institucionalização das autarquias locais. Disponível em: <http://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/>

artigo 2 da lei 2/97 prevê que “as autarquias locais são municípios e as povoações”. No nº 2 do artigo 2 prevê que “o município corresponde à circunscrição territorial da sede do posto administrativo”<sup>7</sup>.

O objectivo dos Conselhos Municipais é a participação popular na gestão pública para que haja um melhor entendimento à população. A proliferação destes Conselhos representa um aspecto positivo ao criar oportunidade para a participação da sociedade na gestão das políticas públicas<sup>8</sup>.

Olhando para o quadro acima descrito percebe-se que existem municípios de grande porte e com capacidade económica, material e humana que corresponde as suas necessidades, porém encontramos do outro lado municípios pequenos que por si não conseguem responder as suas necessidades.

Nesta perspectiva, Patrícia Laczynski e Marco A. C Teixeira (2011) analisando o caso brasileiro, apontam que as novas competências oriundas da carta constitucional trouxeram um conjunto de desafios para os municípios, sobretudo os de pequeno porte populacional, que geralmente não possuem recursos financeiros para responder as demandas locais e que, também, são carentes de profissionais que estejam capacitados para produzir diagnósticos e elaborar projetos alternativos para o enfrentamento dos problemas socioeconómicos em seus territórios. É nesse contexto que a ação cooperada torna-se, praticamente, indispensável, em razão de a mesma possibilitar a soma de esforços nas situações em que um governo possui capacidades que são ausentes em administrações municipais de territórios vizinhos, podendo gerar sinergia e complementaridade entre as prefeituras, assim como a integração de políticas públicas entre os governos locais

---

ebook\_legislacaopalop\_cisbn.pdf, Acessado em: 3 de Marc. De 2016.

<sup>7</sup> Idem.

<sup>8</sup> Disponível em: [https://pt.wikipedia-org/wiki/Conselho\\_Municipal#Hist.C3>B3ria](https://pt.wikipedia-org/wiki/Conselho_Municipal#Hist.C3>B3ria)

circunvizinhos numa perspectiva territorial ampliada (Laczynski e Teixeira, 2011).

Se aceitarmos que os municípios são entes públicos com direito de criar consórcios entre si de forma a responder as necessidades dos seus munícipes é necessário que haja uma comunicação capaz de mobilizar os intervenientes a uma gestão compartilhada e inclusiva destes.

O alcance dos objetivos dos consórcios passa exatamente pela promoção de uma comunicação pública inclusiva e uma mobilização integradora das partes interessadas, onde todos os integrantes são informados e conhecem os seus direitos e deveres na gestão compartilhada destes. Na gestão compartilhada de consórcios entre os municípios as assimetrias não devem constituir um fenómeno de separação e de superioridade dos municípios grandes e ricos, mas sim um fenómeno de união na diversidade como advoga Rosani Evangelista da Cunha (2004) existem argumentos favoráveis segundo os quais os consórcios são instrumentos de relações intergovernamentais cooperativos, com potencial para superar assimetrias de capacidades e permitir o exercício das novas responsabilidades dos entes governamentais.

Os consórcios intermunicipais devem ser um instrumento para resolver problemas que afligem os municípios de uma forma coordenada e cooperada. Nessa perspectiva a comunicação e mobilização social tornam-se um instrumento importante para a consecução dos objetivos dos municípios, onde os objetivos de cada município devem ser integrados no todo. Rosani Evangelista da Cunha (2004) reforça a ideia de uma ação cooperada baseada na iniciativa espontânea ao afirmarem que no caso brasileiro “os consórcios intermunicipais cresceram a partir de acordos organizacionais horizontais de cooperação entre governos municipais com base na associação voluntária”.

Parte se destas visões para se traçar a influência que os consórcios intermunicipais têm no processo de desenvolvimento municipal partindo do viés da comunicação e mobilização social. Para se perceber o quão é importante à consecução de uma comunicação e uma mobilização capazes de impulsionar a criação e o funcionamento de consórcios intermunicipais.

## **PARTICIPAÇÃO E COMUNICAÇÃO PÚBLICA, DOIS CAMINHOS PARA A GESTÃO PARTICIPATIVA DOS CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS**

A participação na gestão de consórcios configura-se como um momento em que os municípios tomam parte na discussão e decisão sobre temas pontuais e de interesse social. A criação de consórcios passa por acordos e consensos entre municípios com vista a uma coordenação e cooperação para resolver problemas que lhes afetam. A criação destes possibilita a resolução de problemas que alguns municípios não resolveriam sozinhos, como advoga Cruz (2001:201) citado por Rosani Evangelista da Cunha (2004) os consórcios são uma forma de organizar a regionalização de forma ascendente, isto é, é formado a partir dos municípios, de suas características locais e suas dificuldades, para discutir ações regionais, sem que os municípios percam a sua autonomia. É uma “parceria” baseada numa relação de igualdade jurídica, na qual todos os participantes – municípios – têm a mesma importância. Para o alcance dos objetivos dos consórcios é necessário que todos os municípios sejam mobilizados a participarem de uma forma igualitária na gestão compartilhada.

Para José Bernardo Toro e Nísia M. D. Werneck (1996:15), a participação, em um processo de mobilização social, é ao mesmo tempo meta e meio. Por isso, acrescentam os autores, não podemos falar de participação apenas como pressuposto, como condição intrínseca e essencial de um processo de mobilização. Ela de fato o é. Mas ela cresce em abrangência e profundidade ao longo do processo, o que faz destas duas qualidades (abrangência e profundidade) um resultado desejado e esperado.

Para Allan Touraine (1996) a participação aparece como um elemento indissociável da democracia, na medida em que esta requer a igualdade de condições entre os atores sociais em um processo amplo e plural de participação no campo das decisões. Em teoria, para o autor, no pensamento democrático o Estado reconhece as desigualdades sociais de que é responsável e busca compensá-las permitindo que a

sociedade, sobretudo os grupos menos favorecidos, limitem o seu poder e controlem as decisões que afetam a vida privada e coletiva. Acrescenta que os indivíduos e coletividades têm o direito de se constituírem como sujeitos da própria história, criando e transformando as instituições sociais e participando direta ou indiretamente da gestão da sociedade, numa alusão objetiva à liberdade.

Allan Touraine (1996:206) advoga que a passagem do indivíduo consumidor para o indivíduo sujeito não se opera pela simples reflexão ou difusão de ideias, mas apenas pela democracia, pelo debate institucional aberto e pelo espaço dado à palavra, em particular, à palavra dos grupos mais desfavorecidos, porque os detentores do poder e do dinheiro exprimem-se mais eficazmente através dos mecanismos econômicos, administrativos ou mediáticos que estão sob seu controlo do que sob a forma do discurso ou protesto.

Maria da Glória Gohn (2005:30) define a participação como um processo de vivência que imprime sentido e significado a um grupo ou movimento social, tornando-o protagonista de sua história, desenvolvendo uma consciência crítica desalienadora, agregando força sociopolítica a esse grupo ou ação coletiva, e gerando novos valores e uma cultura política nova. Acrescenta que a participação pode, portanto, ocorrer desde uma reivindicação dos atores sociais marginalizados como resultado de um processo estimulado e institucionalizado em função da descentralização de políticas públicas sectoriais, permitindo aos atores diferentes níveis de envolvimento com a gestão pública.

Partindo das visões de José Bernardo Toro e Nísia M. D. Werneck (1995:15), Maria da Glória Gohn (2005:30) e Allan Touraine (1996:206), pode-se dizer que a participação é chave para o alcance dos objetivos de qualquer consórcio e por outro lado, a comunicação para a mobilização é importante para a participação efetiva dos municípios na gestão de consórcios onde cada município, seja qual for a sua dimensão ou número de população tem um papel importante no desenvolvimento das políticas públicas e do próprio consórcio. Os gestores dos consórcios devem convocar os municípios a participarem de uma forma livre e igualitária na gestão destes.

No caso dos municípios em análise a formação de consórcios possibilitaria a criação de políticas públicas conjuntas no que tange ao desenvolvimento de infraestruturas, educação, saúde, transporte e ademais áreas que podem ser abrangidos pelo consórcio. Ao se primar por consórcios intermunicipais abre se espaço para a gestão participativa dos municípios, com vista à persecução dos objectivos traçados, através da criação de grupos de auscultação e interacção entre os municípios envolvidos e a mobilização constante destes à participação, por outro lado à promoção de encontros entre os gestores locais dos consórcios com vista a controlar e apurar a aplicabilidade deste e verificar se contribuirá para que objectivos conjuntamente traçados conseguem satisfazer as necessidades dos consorciados.

Nesta perspectiva Márcio Simeone Henriques (2010), afirma que as instâncias participativas instituídas no âmbito do poder público possuem carácter mobilizador, na medida em que necessitam fomentar a participação cívica e manter um ambiente favorável à cooperação dos cidadãos “neste caso dos municípios” com o poder público em torno de propósitos comuns que sejam definidos como políticas públicas. Assim, manter um processo de planeamento, um orçamento participativo ou uma interlocução em instâncias como conselhos de políticas públicas requer estabelecer um processo de mobilização aberto e democrático.

A comunicação em processos de mobilização social é destinada aos cidadãos; para Márcio Simeone Henriques (2010), o modelo de democracia participativa que possibilita aos cidadãos a oportunidade de participar da gestão pública e da formulação de suas políticas desafia o *modus operandi* tradicional dos órgãos governamentais, como consequência da redefinição da cidadania e do reconhecimento dos sujeitos como portadores do direito de participar mais direta e efetivamente na gestão da sociedade.

Na gestão compartilhada de consórcios os gestores procuram ouvir dos municípios como estes podem participar na criação de políticas públicas sobre a gestão compartilhada destes. Daí que há uma mudança na forma de comunicação entre os municípios quando se fala de gestão dos consórcios intermunicipais: ela não pode ser mais uma



comunicação baseada apenas na unilateralidade, na divulgação e na promoção de uma gestão partidária. A comunicação dos municípios é reestruturada de forma a ter em conta os outros municípios que até podem ser geridos por partidos diferentes, porém com interesse comum.

A comunicação assumi assim uma nova feição que estimula a participação de todos os municípios na gestão dos consórcios, convocando-os à participação, os gestores elaboram mecanismos de escuta e de interação entre os municípios envolvidos, com vista a dinamizar o relacionamento destes na gestão do consórcio. De acordo com Márcio Simeone Henriques (2010) “cada área específica de governo necessita agora promover uma interlocução com a sociedade civil, que se dá em fóruns, de modo organizado, e que deve ser transparente e aberto ao conjunto dos cidadãos. Como resultado dessas novas relações, é necessário que ocorram também mudanças nas formas de comunicação desses órgãos do poder público com os cidadãos”, acrescenta que;

o estabelecimento pelo Estado de uma comunicação pública abrangente deve encarar os públicos sob uma nova ótica, que sustente o objetivo de gerar ambientes de debate, deliberação e cooperação, respeitando a pluralidade social. Os esforços de comunicação, além de dar visibilidade às causas de interesse público, devem fomentar continuamente a constituição de públicos críticos, capazes de intervir nas discussões dos assuntos publicamente relevantes. Isso é muito mais do que apenas fornecer informações à sociedade e prestar contas sobre o seu serviço. As políticas e as estratégias de comunicação devem ser capazes de estimular a participação e a cooperação dos cidadãos, estabelecer e orientar a interlocução e fomentar o próprio debate cívico. (Henriques, 2010).

Na discussão de questões inerentes a gestão de consórcios não basta convocar os municípios envolvidos para a participação, mas é também necessário que tais questões sejam publicamente expostas. É através da

comunicação que as organizações colocam suas informações na esfera pública. Os gestores dos consórcios irão transmitir informações sobre as suas realizações. Para tal buscarão manter uma comunicação que possa satisfazer simultaneamente, os interesses dos consórcios e dos municípios envolvidos.

De acordo com Pierre Zémor (1995, p.1) a Comunicação Pública é a comunicação formal que diz respeito à troca e a partilha de informações de utilidade pública, assim como à manutenção do liame social cuja responsabilidade é incumbência das instituições públicas. Na mesma abordagem Ana T.N Soares e Luísa da Silva Monteiro(2012:56) apontam que a comunicação nas organizações públicas se desenvolve voltada tanto para seus funcionários (servidores públicos, empregados públicos) quanto para outras autarquias do sistema público e para a sociedade civil, dividida em inúmeros segmentos. A comunicação nessas organizações se dá basicamente por meio de dois processos: de informação e de negociação.

Para Pierre Zémor (op. Cit., p.1) as finalidades da Comunicação Pública não devem estar dissociadas das finalidades das instituições públicas, suas funções são de: informar (levar ao conhecimento, prestar contas e valorizar); de ouvir as demandas, as expectativas, as interrogações e o debate público; de contribuir para assegurar a relação social (sentimento de pertencer ao coletivo, tomada de consciência do cidadão enquanto ator); e de acompanhar as mudanças, tanto as comportamentais quanto as da organização social.

Partindo dos pressupostos acima apontados por Pierre Zémor os consórcios, enquanto uma entidade pública precisa, precisam adequar a sua comunicação de modo a fazer com que os municípios participem na abordagem sobre políticas de gestão dos consórcios, sobre a sua validade, abrangência, duração, sobre a gestão participativa, usando para tal uma comunicação pública inclusiva e aberta, para tal a manutenção de veículos de comunicação entre municípios deve ser constante. Neste caso os municípios recorrem a vários veículos para manter a interlocução entre eles. A internet, os webs sites dos consórcios

bem como os meios tradicionais (TV, rádio, jornal, boletins) são privilegiadas na gestão compartilhada de consórcios intermunicipais.

A comunicação pública é de extrema importância no exercício das funções dos municípios e na gestão compartilhada dos consórcios. Nesta demanda de informar, ouvir demandas dos municípios, contribuir para a estabilidade social, e de acompanhar as mudanças, tanto as comportamentais quanto as da organização social o consórcio relacionar-se-á com vários públicos (municípios), de acordo com Jorge Duarte (2007:1) a comunicação pública ocorre:

no espaço formado pelos fluxos de informação e de interação entre agentes públicos e atores sociais (governo, Estado e Sociedade Civil- inclusive partidos, empresas, terceiro sector e cada cidadão individualmente) em termo de interesse ela trata de compartilhamento, negociações, conflitos e acordos na busca de entendimento de interesses referentes a temas de relevância coletiva. Acrescenta que a comunicação pública ocupa-se da viabilização do direito social coletivo e individual ao diálogo, à informação e expressão. Assim fazer comunicação pública é assumir a perspectiva cidadã na comunicação envolvendo temas de interesse público (Duarte, 2007:1).

Partindo da visão de Jorge Duarte e Pierre Zémor pode-se notar que as estruturas dos consórcios devem adequar-se a uma demanda de comunicação pública que se configura pela expectativa de participação e envolvimento dos municípios e não somente pela mera transmissão de informações. Por outro lado, é importante referir que é através da aplicação efetiva de uma comunicação pública que se abre espaço para a participação e diálogo sobre os temas de interesse público entre os municípios, ou seja, neste caso a comunicação pública é todo o complexo relacional que se dá em público entre os municípios envolvidos no consórcio, uma comunicação que, por ser pública, é aberta e inclusiva, supõe uma bilateralidade capaz de responder às demandas dos municípios que se relacionam através do consórcio.

Numa sociedade onde todos estão informados, e conhecem os seus direitos e deveres sobre o papel dos municípios e, sobretudo da gestão dos consórcios, diminui-se o papel do governo, abrindo-se espaço para uma participação efetiva, como advoga Jorge Duarte

adotam-se como referências, para tratar da comunicação pública, conceitos como cidadania, democratização, participação, diálogo, interesse público. Mais poder para a sociedade, menos para os governos, mais comunicação, menos divulgação, menos dirigismo, são algumas das premissas. Acrescenta que a ideia-chave talvez seja a de espírito público, o compromisso de colocar o interesse da sociedade antes da conveniência da empresa, da entidade, do governante, do ator político. O objetivo central é fazer com que a sociedade ajude a melhorar a própria sociedade (Duarte, 2007:3).

Compartilhando a mesma ideia de Pierre Zémor e de Jorge Duarte e Elizabeth Pazito Brandão (2007) defende que a comunicação pública tem o objetivo de representar o interesse geral e, portanto, precisa “ouvir o cidadão”, pois a comunicação pública seria composta justamente pela troca e democratização das informações de interesse público (Brandão, 2007:14). No caso da gestão compartilhada de consórcios essa comunicação seria gerida de município para município com a intervenção não só dos gestores locais do consórcio, mas também dos munícipes atendidos pelo consórcio.

A comunicação pública coloca as informações na esfera pública para debate entre os vários intervenientes na gestão de bens públicos, de acordo com Jürgen Habermas (2003) a esfera pública é o espaço social da prática comunicativa que oferece vitalidade ao mundo da vida, do qual pode emergir uma formação discursiva da opinião e da vontade política. Acrescenta que é uma zona de conflitos sobre princípios de integração social, um espaço irrestrito de comunicação e deliberação pública, cuja extensão e cujos limites internos e externos não podem ser anteriormente estabelecidos, limitados ou restringidos.

Os municípios ao exporem os seus assuntos na esfera pública sobre os consórcios esperam que estes sejam debatidos por todos, com vista à busca de soluções efetivas; a partir do momento em que estas organizações dão visibilidade aos seus assuntos esperam que haja debates públicos, de acordo com Márcio Simeone Henriques (2010) a visibilidade dá-se “em um ambiente em que ocorrem os embates, os conflitos de interesse, em que são apresentados- tornados públicos- argumentos e razões que emergem das diferentes formas de perceber e problematizar aspectos da nossa realidade”.

Para Pierre Zémor (1995:1) o espaço público é por definição aberto a todos e que não deve ser opressor das liberdades, frequentemente é ameaçado de ser manipulado por atores ou pelos media, que é quando são perdidos de vista os interesses gerais ou os direitos do Homem. Acrescenta que a comunicação se situa necessariamente no espaço público, sob o olhar do cidadão. Suas informações, salvo raras exceções, são de domínio público, pois assegurar o interesse geral implica a transparência. A Comunicação Pública ocupa, portanto, na comunicação natural da sociedade, um lugar privilegiado ligado aos papéis de regulação, de proteção ou de antecipação do serviço público. O desenvolvimento da comunicação, notadamente a do serviço público, é uma resposta à complexidade crescente das nossas sociedades; ela facilita a busca do interesse geral que resulta de uma arbitragem difícil entre interesses singulares e categorias. A Comunicação Pública responde a uma busca de significação, bem como a uma necessidade de relação.

Para que um programa de mobilização se torne efetivo e alcance os seus objetivos é necessário que as organizações usem vários instrumentos de comunicação, sejam eles de massa, comunitários, organizacionais ou dirigidos para a transmissão de informações aos públicos. A sintonia de interesses das organizações públicas com os interesses da sociedade civil só poderá tornar-se efetiva, de acordo com Elizabeth Pazito Brandão (2007), a partir do momento em que as organizações públicas através de seus órgãos e agentes, conseguem estabelecer fluxos informativos com a população para assim levar

projetos, acções, políticas e actividades ao conhecimento da opinião pública. Acredita que é necessária a criação de espaços nos quais não só as organizações públicas possam se comunicar com a sociedade, mas também o inverso possa acontecer. Na mesma perspectiva observa Pierre Zémor (1995:2), que se espera que a prática da comunicação pública contribua para alimentar o conhecimento cívico, facilitar a acção pública e garantir o debate público.

A participação dos municípios envolvidos em consórcios na sua gestão configura-se como importante para o alcance dos objetivos traçados, para tal os gestores de consórcios devem criar fóruns de auscultação e audiência para ouvir dos gestores municipais os seus pontos de vista sobre o andamento do consórcio e perceber como cada município pode participar para a melhoria do consórcio.

De acordo com Patrícia Laczynski e Marco A. C Teixeira (2011) no caso brasileiro os consórcios são concebidos com o objectivo de contribuir para a geração de oportunidades, promovendo o processo de desenvolvimento de acções conjuntas que garantam a melhoria contínua da produção e abastecimento de bens e serviços oriundos do agronegócio local e regional capazes de gerar mais trabalho e renda e melhorar a qualidade de vida das famílias.

Segundo Patrícia Laczynski e Marco A. C Teixeira (2011) os consórcios intermunicipais têm como objetivo principal promover a cooperação entre diferentes municípios, buscando a optimização de recursos e a realização de actividades conjuntas que beneficiem a região como um todo. Entre os objetivos mais comuns dos consórcios intermunicipais, podemos destacar:

1. Planeamento e desenvolvimento regional: os consórcios podem actuar no planeamento e desenvolvimento regional, articulando acções conjuntas entre os municípios para promover um crescimento equilibrado e sustentável da região.
2. Compartilhamento de serviços e infraestrutura: um dos principais objetivos dos consórcios é promover o compartilhamento de serviços e infraestrutura, como

- saneamento básico, gestão de resíduos, transporte, saúde e educação, buscando a otimização dos recursos e a redução de custos para os municípios envolvidos.
3. Desenvolvimento económico: os consórcios podem desenvolver ações conjuntas visando o desenvolvimento económico da região, como a captação de investimentos, ações de promoção do turismo e a implementação de políticas de incentivo às actividades económicas locais.
  4. Fortalecimento do poder de negociação: os consórcios intermunicipais podem fortalecer o poder de negociação dos municípios em relação ao governo provincial e central, bem como perante outras instituições, ampliando sua representatividade e possibilitando a conquista de recursos e investimentos para a região.
  5. Intercâmbio de experiências e conhecimentos: a cooperação entre os municípios por meio dos consórcios permite o intercâmbio de conhecimentos, experiências e boas práticas, promovendo a aprendizagem mútua e contribuindo para o aprimoramento das gestões municipais.

Por outro lado, Patrícia Laczynski e Marco A. C Teixeira (2011) afirma que os consórcios intermunicipais apresentam as seguintes vantagens:

1. Economia de recursos: a união de esforços e recursos entre os municípios possibilita a redução de custos, a otimização de serviços e investimentos e a economia de escala.
2. Eficiência na prestação de serviços: o compartilhamento de infraestrutura e serviços permite uma prestação mais eficiente e qualificada, principalmente em áreas como saúde, educação e saneamento básico.
3. Maior representatividade: os consórcios proporcionam uma maior representatividade dos municípios perante outros

órgãos governamentais e entidades, fortalecendo suas demandas e interesses.

4. Desenvolvimento regional: a cooperação entre os municípios promove um desenvolvimento regional mais equilibrado, com ações conjuntas que beneficiem toda a região, reduzindo a desigualdade entre os municípios.
5. Integração social e cultural: os consórcios favorecem a integração social e cultural entre os municípios, possibilitando a troca de experiências e a realização de actividades conjuntas que fortalecem a identidade regional.

## **ASPECTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA**

O artigo investiga, através de um estudo de caso, a contribuição dos Consórcios intermunicipais entre Gondola, Chimoio e Manica com vista ao desenvolvimento municipal. De acordo com Alexandre Dinis Zavale (2019) citando Robert Yani (1994), o estudo de caso é uma abordagem metodológica de investigação especialmente adequada quando se procura compreender, explorar ou descrever acontecimentos e contextos complexos, nos quais estão simultaneamente envolvidos diversos factores. Esta abordagem, segundo o autor, adapta-se à investigação em comunicação, quando o investigador é confrontado com situações complexas, de tal forma que dificulta a identificação das variáveis consideradas importantes, quando o investigador procura respostas para o “como?” e o “porquê?”, quando o investigador procura encontrar interacções entre factores relevantes próprios dessa entidade, quando o objectivo é descrever ou analisar o fenómeno a que se acede directamente, de uma forma profunda e global, e quando o investigador pretende apreender a dinâmica do fenómeno, do programa ou do processo.

Neste artigo o estudo de caso servirá como base para dar resposta a “como” os consórcios intermunicipais pode se configuram como instrumento de governação descentralizada, e que possibilitam o bem-



estar dos municípios através da conjugação de esforços entre municípios ditos “fortes” e municípios em fraco desenvolvimento, por outro lado, ao procurar dar resposta a pergunta “porquê”, a pesquisa buscará compreender o porquê da não valorização dos consórcios por parte dos municípios com vista a promoção do desenvolvimento sustentável.

Neste estudo, enquanto estudo de caso, interessa perceber “como?” e “porquê?” consórcios intermunicipais podem se configurar como instrumentos de governação descentralizada. Como afirma Alexandre Dinis Zavale (2019) ao se primar por estas perguntas, o estudo impacta no mundo das decisões que serão, ou foram, tomadas para a persecução dos objectivos. Por outro lado, o estudo deste caso preocupa-se com o resultado que esses consórcios podem trazer para os municípios e para os munícipes.

A revisão bibliográfica consistiu na leitura, análise e interpretação de diversas obras literárias que abordam sobre o tema, como forma de fundamentar o conhecimento da matéria. Sobre este assunto o professor João José Saraiva da Fonseca, (2002:32) afirma que,

[...] a partir do levantamento de referências teóricas já analisadas, e publicadas por meios escritos e electrónicos, como livros, artigos científicos, páginas de *web sites*. Qualquer trabalho científico inicia-se com uma pesquisa bibliográfica, que permite ao pesquisador conhecer o que já se estudou sobre o assunto. Existem porém pesquisas científicas que se baseiam unicamente na pesquisa bibliográfica, procurando referências teóricas publicadas com o objectivo de recolher informações ou conhecimentos prévios sobre o problema a respeito do qual se procura a resposta (Fonseca, 2002:32).

Através da pesquisa bibliográfica buscou-se autores que abordam a questão sobre comunicação pública, consórcios intermunicipais, comunicação e mobilização social, com o objectivo de compreender como os consórcios intermunicipais configuram-se como instrumentos

de governação descentralizada e como estes podem contribuir para o desenvolvimento sustentável de municípios consorciados.

A pesquisa documental não se difere tanto da pesquisa bibliográfica, porém o professor João José Saraiva Fonseca (2002) afirma que,

A pesquisa documental trilha os mesmos caminhos da pesquisa bibliográfica, não sendo fácil por vezes distingui-las. A pesquisa bibliográfica utiliza fontes constituídas por material já elaborado, constituído basicamente por livros e artigos científicos localizados em bibliotecas. A pesquisa documental recorre a fontes mais diversificadas e dispersas, sem tratamento analítico, tais como: tabelas estatísticas, jornais, revistas, relatórios, documentos oficiais, cartas, filmes, fotografias, pinturas, tapeçarias, relatórios de empresas, vídeos de programas de televisão, etc. (Fonseca, 2002:32)

A pesquisa documental ajudou-nos a buscar em manifestos eleitorais, posteriormente transformados e programas de governação municipal, a existência ou não de consórcios municipais. Com esta pesquisa apuramos que os municípios apresentam nos seus manifestos um pilar que aborda a questão referente as relações intermunicipais e internacional, porém neste quesito apenas falam de gemelagem que consiste na troca de experiências técnicas e não concretamente em consórcios.

## **CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS ENTRE GONDOLA, CHIMOIO E MANICA: UMA PROPOSTA PARA O DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL**

O desenvolvimento de uma região depende da forma como o poder local gere os recursos humanos, financeiros, naturais e económicos.

A elaboração de estratégias de gestão compartilhada de políticas públicas entre municípios tem desempenhado um papel importante no desenvolvimento municipal.

Saber investir em consórcios municipais tem se mostrando um caminho para o desenvolvimento municipal e regional.

O município da Vila de Gondola localiza-se no Distrito de Gondola, na província de Manica, centro de Moçambique<sup>9</sup>.

A cidade de Chimoio é a capital da província moçambicana de Manica. Tem o estatuto de cidade e administrativamente é um município com um governo local eleito<sup>10</sup>.

O município da Cidade de Manica situa-se no Distrito com o mesmo nome, na província de Manica, em Moçambique. A cidade de Manica passou a município em 1998<sup>11</sup>.

O interessante é que os três municípios situam-se no chamado “corredor da Beira”, constituído por uma estrada e linha férrea que ligam o Porto da Beira ao Zimbabwe, desempenhando assim uma grande importância económica, no desenvolvimento do país.

## **CONSÓRCIO NA AGRICULTURA**

O consórcio municipal na área de agricultura tem como objectivo principal promover o desenvolvimento do sector agrário nos municípios envolvidos, buscando a optimização de recursos e a melhoria da produção agrícola.

O consórcio deve constituir secretarias municipais de agricultura, que possam prestar todo apoio para que os próprios municípios (por meio de suas secretarias de agricultura) possam assessorar os pequenos agricultores. Caberá às secretarias municipais de agricultura

---

<sup>9</sup> Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Gondola>

<sup>10</sup> Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Chimoio>

<sup>11</sup> Disponível em: [https://pt.wikipedia.org/wiki/Manica\\_\(distrito\)](https://pt.wikipedia.org/wiki/Manica_(distrito))

traçar estratégias intermunicipais em que os municípios produtores possam alimentar os municípios consumidores para além de criação de armazéns municipais para o armazenamento de excedentes para o suporte dos municípios em épocas de carência. Entre as principais actividades realizadas por esses consórcios, podemos destacar:

1. Compartilhamento das máquinas agrícolas: os municípios podem unir recursos e adquirir máquinas agrícolas que serão compartilhadas entre eles, reduzindo custos e aumentando a eficiência na utilização desses equipamentos.
2. Capacitação de agricultores: os consórcios podem promover cursos, palestras, workshops e outras actividades de formação e capacitação para os agricultores locais, visando aprimorar suas técnicas de produção e gestão agrícola.
3. Comercialização em conjunto: os municípios podem estabelecer parcerias para a comercialização dos produtos agrícolas, negociando em conjunto melhores condições de venda e buscando novos mercados para escoamento da produção.
4. Monitoramento e controle de pragas e doenças: os consórcios podem realizar acções conjuntas visando a prevenção e controlo de pragas e doenças que afetam a produção agrícola, como programas de monitoramento, capacitação de agricultores e realização de campanhas de conscientização.
5. Fortalecimento da agricultura familiar: os consórcios podem direccionar esforços para o fortalecimento da agricultura familiar, incentivando e apoiando os pequenos produtores rurais, por meio de assistência técnica, acesso a crédito e outras políticas específicas para esse público.

Os consórcios municipais na área de agricultura são importantes porque possibilitam:

1. Economia de recursos: o compartilhamento das máquinas agrícolas e a negociação conjunta podem resultar em redução de custos para os municípios envolvidos.
2. Melhoria da qualidade e produtividade: a capacitação de agricultores e ações conjuntas no controlo de pragas e doenças podem resultar em uma melhoria significativa da qualidade dos produtos agrícolas e aumento da produtividade.
3. Maior representatividade: o consórcio municipal pode fornecer uma plataforma para que os municípios tenham maior representatividade em negociações com órgãos governamentais e entidades do sector.
4. Troca de experiências: a cooperação entre municípios possibilita a troca de experiências e a implementação de boas práticas no sector agrário.
5. Desenvolvimento regional: o fortalecimento da agricultura local contribui para o desenvolvimento sustentável da região, gerando empregos, renda e contribuindo para a fixação do homem no campo.

Em resumo, o consórcio municipal na área de agricultura busca promover o desenvolvimento do sector agrário nos municípios envolvidos, por meio do compartilhamento de recursos, capacitação de agricultores, comercialização conjunta, controlo de pragas e doenças, além de fortalecer a agricultura familiar. Isso resulta em economia de recursos, maior representatividade, troca de experiências, melhoria da qualidade e produtividade agrícola, bem como no desenvolvimento regional.

## **CONSÓRCIO NA EDUCAÇÃO E SAÚDE**

Na educação os consórcios assentariam na construção conjunta de escolas municipais de referência, sejam técnicas ou gerais. Por outro lado, serviriam para a capacitação de professores, a aquisição

de materiais didáticos e a realização de actividades conjuntas, como intercâmbios entre escolas. Além disso, eles podem permitir a padronização de currículos e a implementação de práticas educacionais que sejam mais eficazes.

Na área da saúde, os consórcios podem possibilitar o compartilhamento de estruturas físicas, como hospitais ou postos de saúde, reduzindo custos e ampliando a oferta de serviços de saúde para a população. Também podem promover acções integradas de prevenção de doenças, campanhas de conscientização e parcerias na compra de medicamentos e equipamentos, bem como na construção de hospitais de referência para o melhoramento da saúde comunitária.

Os consórcios municipais na área da educação e saúde têm como objetivo principal otimizar os recursos disponíveis e melhorar a qualidade dos serviços prestados à população. Essas parcerias entre municípios visam a integração de esforços para oferecer serviços mais eficientes e de melhor qualidade.

Entre as principais vantagens dos consórcios municipais na educação e saúde, podemos destacar:

1. Economia de recursos: ao unir esforços e compartilhar estruturas, os municípios conseguem reduzir custos e aproveitar melhor os recursos disponíveis.
2. Melhoria da qualidade: a integração de esforços e a padronização de práticas podem levar a uma melhoria significativa na qualidade dos serviços prestados, beneficiando directamente a população.
3. Maior eficiência: os consórcios municipais permitem uma melhor distribuição dos recursos humanos e materiais, evitando desperdícios e tornando o sistema mais eficiente.
4. Maior capilaridade: os consórcios podem ampliar a oferta de serviços de educação e saúde para regiões que antes não tinham acesso a eles, garantindo um atendimento mais igualitário e abrangente.

5. Troca de experiências: a cooperação entre municípios possibilita a troca de experiências e a implementação de boas práticas, enriquecendo o desenvolvimento de políticas públicas nessas áreas.

Em suma, os consórcios municipais na educação e saúde têm como objectivo a optimização de recursos e a melhoria na qualidade dos serviços prestados à população, trazendo vantagens como economia de recursos, maior eficiência, capilaridade na oferta de serviços, troca de experiências e melhoria da qualidade de vida dos cidadãos.

## **ESTRADAS E PONTES**

Consórcio de manutenção e construção, um dos problemas vivenciados pelos municípios e a perda de grandes somas de dinheiro em contratos com empresas externas para a manutenção das suas vias de acesso. O estabelecimento de um consórcio de construção e manutenção daria uma mais-valia aos municípios que teriam para além de mão-de-obra qualificada, equipamentos modernos provenientes dos consórcios.

Esta parceria pode ser formada por municípios que têm diferentes especialidades e experiências, o que pode ser benéfico para a execução dos projectos. Por exemplo, um município pode ser especializado em terraplanagem, enquanto outro pode ter mais experiência em construção de pontes. Ao se unirem em um consórcio, esses municípios podem oferecer uma solução mais completa e eficiente para o projecto em questão.

Além disso, o consórcio também pode ser vantajoso do ponto de vista financeiro, já que os municípios podem dividir os custos e os riscos da obra. Isso pode ser especialmente importante em projectos de grande porte, como a construção de estradas e pontes.

## **CONSÓRCIOS NA URBANIZAÇÃO**

Criação de uma estrutura coesa que engloba os municípios consorciados para a melhor gestão da terra urbana a partir da criação de um consórcio vocacionado para isso.

Consórcio na urbanização é uma forma de parceria entre municípios para realização de projectos de urbanização em determinada região. Essa modalidade de consórcio pode englobar acções como infraestrutura urbana, construção de moradias populares, saneamento básico, entre outras.

O objectivo principal é a união de esforços para a realização de investimentos em áreas urbanas que possibilitem a melhoria da qualidade de vida da população. Além disso, o consórcio pode ser uma alternativa para a obtenção de recursos financeiros e técnicos para a execução de projectos que, individualmente, os municípios não teriam condições de realizar.

Os consórcios podem ser instituídos por meio de convênios entre os municípios com a elaboração de um contracto de consórcio que estabeleça as regras e responsabilidades de cada parte envolvida. É importante que haja uma clara definição das atribuições de cada ente consorciado e a definição de um plano de trabalho que contemple todas as fases do projecto, desde a concepção até a entrega final.

Vale ressaltar que os consórcios na urbanização devem estar em conformidade com a legislação vigente e as normas técnicas aplicáveis, além de contar com a participação da população e de órgãos fiscalizadores para garantir a transparência e a efetividade das acções realizadas.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Os processos de comunicação e de mobilização social são importantes na gestão compartilhada de consórcios intermunicipais. É através destes processos que se dá visibilidade aos consórcios, para além



de tornar estes conhecidos pela população que os municípios envolvidos atendem, abre espaço para que os cidadãos possam também conhecer a natureza dos consórcios bem como participarem na sua gestão.

Sendo os consórcios intermunicipais instrumentos de governação inclusiva onde municípios firmam acordos de trabalho conjunto em torno da criação do bem-estar social das comunidades que atendem é necessário que estes conheçam em que condições funcionam os consórcios e como são geridos, e isso, só é possível com uma comunicação pública inclusiva que não só informa, mas também abre espaço para a negociação, a transmissão de comportamentos.

Os consórcios configuram-se como esse lugar de compartilhamento de actividades entre municípios, daí a necessidade de uma mobilização dos municípios de modo a participarem activamente no desenvolvimento destes. Ao se pensar numa proposta de consórcios intermunicipais pensa-se numa gestão em que mesmo tendo municípios com poderes económicos e políticos diferentes estes sejam capazes de atender as necessidades dos consorciados e dos cidadãos.

A comunicação pública é um instrumento importante para a gestão dos consórcios, porque ela permite que os gestores destes tenham um espaço para a troca constante de informações entre os intervenientes municipais. A criação de um espaço público onde se debatem assuntos relacionados com os consórcios só é possível num sistema que se privilegia uma comunicação pública inclusiva e uma mobilização abrangente que convoca todos os municípios e seus munícipes a participarem na gestão compartilhada de consórcios.

As relações intergovernamentais desenvolvidas entre municípios precisam de uma participação activa dos intervenientes e dos cidadãos que estes atendem. Os consórcios são o exemplo de como a comunicação e a mobilização devem ser conciliados para o alcance dos objectivos preconizados. Para que assuntos importantes sejam colocados na esfera pública para o debate é necessário que os agentes dos consórcios usem e conheçam os veículos para a visibilidade dos projetos públicos ou privados.

Em suma, os consórcios intermunicipais objectivam promover a cooperação entre os municípios, visando a optimização de recursos, o desenvolvimento regional, o compartilhamento de serviços e infraestrutura, o fortalecimento do poder de negociação e a integração social e cultural. Essa forma de cooperação proporciona vantagens como a economia de recursos, a eficiência na prestação de serviços, a maior representatividade, o desenvolvimento regional e a integração entre os municípios.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFIA

Brandão, Elizabeth Pazito. Conceito de comunicação Pública. In: DUARTE, Jorge (org.) et al. Comunicação Pública: Estado, governo, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2007. Disponível em: <[http://jfori.jor.br/forni/files/ComP%C3%BAblicaJorgeJorgeJorgeDuarte\\_vf.pdf](http://jfori.jor.br/forni/files/ComP%C3%BAblicaJorgeJorgeJorgeDuarte_vf.pdf)> acesso em: 23 Jun. 2017.

BRASIL. Congresso Nacional. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal Subsecretaria de Publicações Técnicas.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Constituição (1937). Constituição dos

Estados Unidos do Brasil. Brasília. Disponível em: <<https://www.planalto.gov.br>>. acesso em: Mai. 2023.

CUNHA, Rosani Evangelista da (2004).. Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios instrumento de cooperação públicos como federativa. Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública – Ano 55, número 3 (Jul-Set/2004). Brasília: ENAP.

DUARTE, Jorge (org.) et al (2007). Comunicação Pública: Estado, governo, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas.

FONSECA, João José Saraiva da (2002). Metodologia da pesquisa científica. Fortaleza: UEC. Apostila.

GOHN, Maria da Glória (2005) O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias. São Paulo. Cortez, (Coleção Questões da Nossa Época, Vol.123).

LACZYNSKI Patrícia e TEIXEIRA Marco A. C. (2011). Os limites de um consórcio intermunicipal em condições assimétricas de poder: o caso do CINPRA no Maranhão. Cadernos Adenauer XII.

HABERMAS, Jürgen (2003). Mudança estrutural da esfera pública: investigação quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.

HENRIQUES, Márcio S. e WERNECK, Nísia M.D (orgs.) (2008). Visões de futuro, responsabilidade compartilhada e mobilização social. Belo Horizonte, Autêntica.

HENRIQUES, Márcio S. (2010). Comunicação e mobilização Social na prática da polícia comunitária. Belo Horizonte: Autêntica Editora.

\_\_\_\_\_ (org.) (2007). Comunicação e estratégias de mobilização Social. Belo Horizonte: Autêntica.

SOARES, Ana T.N e MONTEIRO, Luísa da Silva. O contexto das Organizações: uma leitura sobre suas configurações e seus processos comunicacionais pp.55-57. In: OLIVEIRA, Ivone De Lurdes e LIMA, Fábila P. (orgs.) (2012). Propostas conceituais para a comunicação no contexto organizacional. São Caetano do sul, SP: Difusão Editora; Rio de Janeiro: Editora Senac Rio.

TORO, A. José Bernardo e WERNECK, Nísia M. D. (1996). Mobilização Social: Um modo de construir a democracia e a participação. UNICEF-Brasil. Disponível em: <[http://www.aracati.org.br/portal/pdfs/13\\_Biblioteca/Publicacoes/mobilizacao\\_social](http://www.aracati.org.br/portal/pdfs/13_Biblioteca/Publicacoes/mobilizacao_social)> acesso em: 10 Mai. 2016.

TOURAINÉ, A. (1996). O que é democracia. Petrópolis. Rio de Janeiro: Vozes.

YIN, Robert (1994). Case Study Research: Design and Methods (2ª Ed) Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

ZAVALE, Alexandre Dinis (2019). Parcerias entre Rádios Comunitárias e Municípios como estratégia de gestão municipal com-

partilhada. Estudo de caso dos Municípios da Cidade de Chimoio, da Vila de Sussundenga e das Rádios Comunitárias de Sussundenga e GESON. Tese (doutorado) -Curso de Comunicação, Media e Cultura, Universidade Autónoma de Barcelona, Barcelona.

ZÉMOR, Pierre (1995). *La Communication Publique*. PUF, Col. Que sais-je? Paris.

Tradução resumida do livro: Prof. Dra. Elizabeth Brandão disponível em: <http://comunicacaopublicaufes.files.wordpress.com/2011/12/comunicacaopublica-pierrezemor-traducao.pdf> acesso em 04 Nov. 2016.