

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
POLO DE SANTANA DO LIVRAMENTO
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA
MODALIDADE EAD**

**INSTITUIÇÕES E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: O CASO DO CODAP-MG
COMO MODELO DE GESTÃO PÚBLICA**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

Hilton Manoel Dias Ribeiro

Santa Maria, RS, Brasil

2011

**INSTITUIÇÕES E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: O CASO DO CODAP-MG
COMO MODELO DE GESTÃO PÚBLICA**

por

Hilton Manoel Dias Ribeiro

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Gestão Pública –
modalidade EAD da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como
requisito parcial para obtenção do grau de
Especialista em Gestão Pública

Orientador: Dalva Maria Righi Dotto

Santa Maria, RS, Brasil

2011

FOLHA DE FICHA CATALOGRÁFICA /DADOS DE PROPRIEDADE INTELECTUAL

2011

Todos os direitos autorais reservados a Hilton Manoel Dias Ribeiro. A reprodução de partes ou do todo deste trabalho só poderá ser com autorização por escrito do autor.

Endereço: Rua Doze, n. 2000, Bairro da Luz, Santa Maria, RS, 97110-680

Fone (0xx)55 2225678; Fax (0xx) 2251144; End. Eletr: ufesme@ct.ufsm.br

**Universidade Federal de Santa Maria
Centro de Ciências Sociais e Humanas
Polo de Santana do Livramento
Curso de Especialização em Gestão Pública
Modalidade EAD**

A Comissão Examinadora, abaixo assinada,
aprova a monografia de especialização

**INSTITUIÇÕES E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: O CASO DO CODAP-MG
COMO MODELO DE GESTÃO PÚBLICA**

elaborada por

Hilton Manoel Dias Ribeiro

como requisito parcial para obtenção do grau de
Especialista em Gestão Pública

COMISSÃO EXAMINADORA:

Dr. (a) Dalva M Righi Dotto

(Presidente/Orientador)

Dr (a) Sirlei Glasenopp (UFSM)

Dr. Roberto de Gregori (UFSM)

À Dea Fonseca, Superintendente da Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior - SECTES, pelo exemplo de profissional comprometida com as questões públicas.

AGRADECIMENTOS

Avançar nas discussões sobre modelos de gestão pública, mais ou menos eficientes, é uma tarefa complexa na medida em que muitas variáveis precisam ser incorporadas ao debate. Dessa forma, ter participado como aluno dessa especialização em Gestão Pública pela Universidade Federal de Santa Maria foi um importante passo em minha vida profissional, ligada ao setor público do Governo de Minas Gerais.

Dessa forma, gostaria de agradecer, primeiramente, à minha família.

À Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior – SECTES, na pessoa da Superintendente Dea Fonseca, que ofereceu todo apoio para essa formação complementar.

Ao Senhor Luiz Landini e Senhora Maria de Lourdes, que foram essenciais na coleta de dados.

Aos Senhores Prefeitos e equipes de Gabinete.

Ao Coordenador do curso Professor Milton Wittmann.

À orientação da Professora Dalva Dotto e à colaboração do Tutor Frank Casado.

Quero agradecer a todos que contribuíram para essa reflexão.

“La clave para un buen y duradero desempeño económico es una matriz institucional flexible que se ajuste rápidamente al contexto de la evolución tecnológica y demográfica, así como a los shocks inesperados que puede sufrir cualquier sistema”

Douglass C. North

RESUMO

Monografia de Especialização
Curso de Especialização em Gestão Pública – Modalidade EAD
Universidade Federal de Santa Maria

INSTITUIÇÕES E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: O CASO DO CODAP-MG COMO MODELO DE GESTÃO PÚBLICA

AUTOR: HILTON MANOEL DIAS RIBEIRO

ORIENTADORA: DALVA M. RIGHI DOTTO

Data e Local da Defesa: Santa Maria, ___ de _____ de 2011.

O presente estudo tem por objetivo verificar como o *Consórcio de Desenvolvimento do Alto Paraopeba – CODAP*, sob a ótica dos gestores públicos municipais, pode ser um bom modelo de gestão pública do território. A região do Alto Paraopeba está localizada na parte mais central do estado de Minas Gerais e o CODAP é uma forma de organização pública, constituído por 7 (sete) municípios: Congonhas, Conselheiro Lafaiete, Jeceaba, Ouro Branco, São Brás do Suaçuí, Belo Vale e Entre Rios de Minas. A base teórica que deu suporte para este estudo contempla estudos sobre economia institucional e também aspectos relacionados aos consórcios públicos. A metodologia empregada foi o estudo de caso, que contou com aplicação de questionários junto às Prefeituras desses municípios. Os resultados extraídos dessa pesquisa qualitativa indicaram uma relação positiva entre a instalação do CODAP e os avanços na gestão pública municipal, principalmente no que se refere ao ambiente institucional favorável ao uso eficiente e ampliado dos recursos públicos. Assim, reflexões desse tipo, colaboram para instituições interessadas em planejamentos regionais em que o caráter cooperativo prevalece.

Palavras-chave: Instituições, Consórcios, CODAP

ABSTRACT

This study aims to determine how the *Consórcio de Desenvolvimento do Alto Paraopeba – CODAP*, from the perspective of municipal administrators, can be a good model of public management of the territory. The region of Alto Paraopeba is located in the central part of the state of Minas Gerais and CODAP is a form of public organization, consisting of 7 (seven) cities: Congonhas, Conselheiro Lafaiete, Jeceaba, Ouro Branco, São Brás do Suaçuí, Belo Vale e Entre Rios de Minas. The theoretical basis that gave support for this study includes studies of institutional economics as well as aspects related to public consortia. The methodology employed was the case study, which relied on questionnaires together with the municipalities of these cities. The results extracted from this qualitative study indicated a positive relationship between the installation of CODAP and advances in municipal public administration, especially with regard to the institutional environment conducive to efficient use of public resources and expanded. Thus, such reflections, collaborate to institutions interested in regional planning in which the collaborative nature prevails.

Key-words: Institutions, Consortia, CODAP

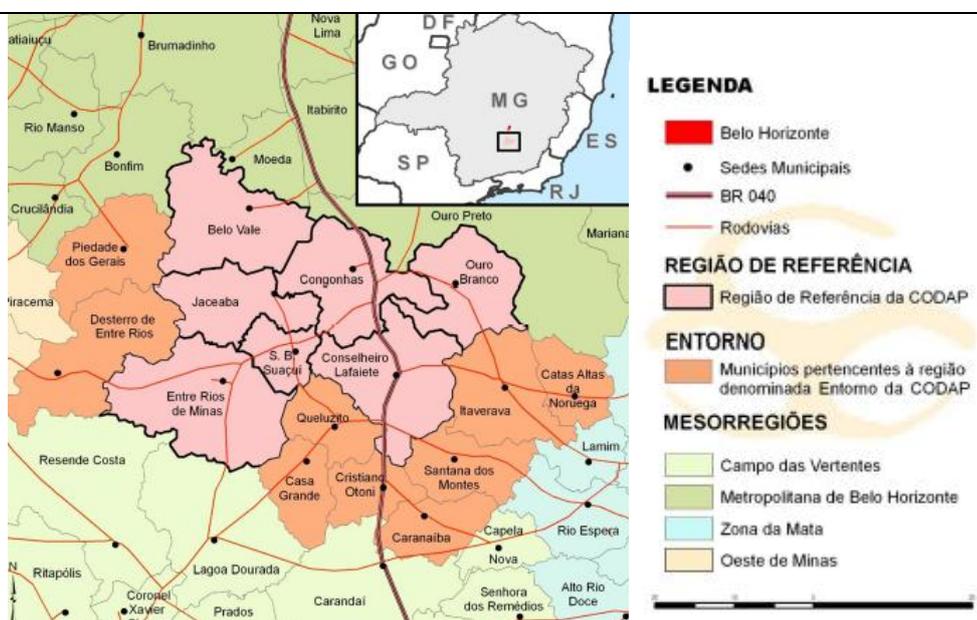
SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	11
2. OBJETIVOS.....	13
2.1. Objetivos Específicos.....	13
3. JUSTIFICATIVA.....	14
4. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	15
4.1. Instituições e Desenvolvimento Regional.....	15
4.2. Consórcio Público como estratégia para Gestão Pública.....	18
5. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	22
5.1. Quanto à Forma e à Abordagem.....	22
5.2. Quanto aos Fins e aos Meios.....	22
5.3. Coleta de Dados.....	23
6. RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	24
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	29
REREFÊNCIAS.....	31
APÊNDICE.....	33

1 INTRODUÇÃO

A região do Alto Paraopeba está localizada no Estado de Minas Gerais, em posição geográfica central, e é composta por 23 municípios. O presente estudo concentra-se em uma parte específica, formada por sete municípios pertencentes ao primeiro consórcio público de Minas Gerais, que recebe o nome de *Consórcio de Desenvolvimento do Alto Paraopeba – CODAP* – sendo estes: Congonhas, Conselheiro Lafaiete, Jeceaba, Ouro Branco, São Brás do Suaçuí, Belo Vale e Entre Rios de Minas (Figura 1).

As atividades econômicas principais dessa região são a agropecuária e a extração mineral. A região é representativa dentro do estado no que se refere à produção e fornecimento de produtos primários e semielaborados para grandes centros, como Belo Horizonte. Destaca-se a produção de bananas, laranjas, batata, mandioca, arroz, tomate, cana-de-açúcar, café, feijão, milho. Além disso, também são significativas as atividades de pecuária de corte e leiteira.



Fonte – Ruiz e Barbieri (2011).

Figura 1 – Representação gráfica do CODAP – Municípios envolvidos.

Esse consórcio foi oficialmente criado em 2006, sob a nova lei dos consórcios públicos. Desse grupo, cinco estão participando desde então, enquanto os

municípios de Belo Vale e Entre Rios de Minas estão participando desde 2009. Esse consórcio tem procurado cobrir programas em que o caráter coletivo é predominante, como compras coletivas, planejamentos regionais, e captação de recursos. Os Prefeitos têm participado das assembleias e reuniões que a Secretaria Executiva do CODAP tem planejado. Sendo assim, essa Secretaria é responsável pela gestão do consórcio, principalmente da manutenção desse ambiente institucional favorável ao trabalho colaborativo.

A discussão sobre o Planejamento Regional do Alto Paraopeba pode ser vista em Mello, Ferreira e Leite (2010). Neste, os autores pensam o CODAP “*como um sistema urbano com intensos e variados fluxos de pessoas e bens, ou seja, ir além da dimensão municipal*”. Vale destacar que se trata de um avanço importante no que tange a articulação entre atores locais e não-locais, setor público e privado e diferentes esferas do governo. Os autores enfatizam ainda que a experiência do associativismo municipal, sob a forma de Consórcio, apresentou-se como um arranjo de gestão pública no qual se garante maior eficiência e abrangência das ações. Esse associativismo ameniza problemas relacionados ao municipalismo que decorre da falta de recursos por conta da pequena escala das estruturas municipais; bem como facilita na coordenação de um planejamento regional em detrimento do local.

Toda discussão a respeito do crescimento e desenvolvimento econômico, seja de um município ou um país, está quase sempre relacionada a fatores econômicos, tecnológicos e de caráter mais quantitativo. Contudo, apesar da relevância desses fatores, não se deve excluir dos estudos sobre desenvolvimento os aspectos relacionados às instituições formais e informais que se firmaram ao longo do tempo em determinada região e que também são responsáveis pelo desenvolvimento das regiões.

Na verdade, o histórico e a base institucional condicionaram fortemente o início e os desdobramentos dos processos de desenvolvimento local. Nesse sentido, o presente estudo pretende identificar como uma mudança institucional, nesse caso através da instalação de um consórcio público, pode afetar o desenvolvimento regional, tido aqui em diversas dimensões.

2 OBJETIVOS

O objetivo geral deste trabalho é analisar como a instalação de um consórcio público pode afetar a gestão pública em uma região, pensando que essa base institucional é determinante para o desenvolvimento.

2.1 Objetivos Específicos

- ❖ Levantar informações sobre o tema instituições e desenvolvimento regional;
- ❖ Levantar informações sobre consórcios públicos;
- ❖ Verificar como a instalação do CODAP está relacionada à uma melhoria da gestão pública integrada, sob a ótica das Prefeituras.

3 JUSTIFICATIVA

A globalização tem gerado efeitos diretos sobre os territórios, acirrando as disputas entre cidades, fortalecendo a ideia de que o “Local” deve se desenvolver. Contudo, essa lógica tem aumentado as disparidades dentro das regiões. Sendo assim, estudos que contemplem o melhor entendimento das variáveis que afetam o desenvolvimento regional são de grande valia para formuladores e planejadores de políticas públicas. Entretanto, não basta apenas levar em consideração os aspectos de crescimento econômico, sendo fundamental a incorporação de outras dimensões que também traduzem o desenvolvimento. O debate sobre instituições e, no presente caso, a instalação de consórcios intermunicipais apresenta-se como o foco desse estudo, transformando-se em dimensão e ferramenta para diminuição de desigualdades intra-regionais.

4 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

4.1 Instituições e Desenvolvimento Regional

Cabe iniciar este tópico com o seguinte questionamento: Qual o papel efetivo que o conjunto de instituições, formais e informais, desempenha no processo de desenvolvimento regional? Este tópico dá ênfase a dois pontos importantes: a discussão crítica à respeito de Desenvolvimento; e como este desenvolvimento se relaciona com outras dimensões, que não só a econômica.

Sobre o primeiro, Esteva (2000) argumenta que depois da Segunda Grande Guerra, ficou claro que as ações e políticas dos países do Sul giravam em torno do desenvolvimento. Este conceito de desenvolvimento está altamente relacionando com as palavras com as quais foi criado: crescimento, evolução, maturação.

(...) contemplando sempre um sentido de mudança favorável, de um passo do simples para o complexo, do inferior para o superior, do pior para o melhor. A forma como o conceito é acionado impõe o sentido primordial da diferença, estabelece uma única via por ser seguida e anula todas as demais; remete a uma pseudocerteza: no futuro todos os países subdesenvolvidos serão desenvolvidos. (ESTEVA, 2000).

Outros autores discutem o uso do conceito de desenvolvimento, como Nyerere sugere que este deveria significar a mobilização política de um povo para atingir seus próprios objetivos; ou como Rodolfo Stavenhagen propõe o etnodesenvolvimento, sendo que precisamos buscar nossa 'própria cultura'; ou como Orlando Fals-Borda e Ansiur Rahman insistem que o desenvolvimento deve ser participativo (ESTEVA, 2000).

Sobre o segundo ponto, contando com as ideias de Peyrefitte (2000), defende-se que a confiança desponta como a quinta essência das condutas culturais, religiosas, sociais e políticas que exercem influencia decisiva no desenvolvimento. Para o autor, alguns traços permitem identificar as sociedades não desenvolvidas: imobilidade social; hostilidade à inovação; fragmentação social; intolerância; saúde precária; altas taxas de natalidade; penúria; e falta de segurança.

Como também enfatizado por Soares (2009), os fatores imateriais como religião, preconceitos, superstições, atitudes perante a autoridades, tabus,

comportamentos no tocante à mudança moral individual e do grupo, valores e educação sempre foram considerados insignificantes, ao contrário de fatores como matéria-prima, capitais, mão-de-obra, relações de produção, investimentos, trocas, distribuição, índices de crescimento etc.

Para Peyrefitte (2000), há grande dificuldade em reconhecer que a forma de pensar, ou o comportamento coletivo, possa ter efeitos materiais. O discurso do autor destaca definitivamente o papel que o ambiente social exerce sobre o desenvolvimento local. Este ambiente denso de confiança pode ser interpretado como um conjunto de redes de interação, no qual nada se manifesta de maneira absolutamente independente.

Esse ambiente social pode ser visto pela análise de redes sociais, que surgiu pela necessidade de considerar processos sociais (redes de instituições e pessoas) concretos que colaborassem com o entendimento do desenvolvimento diferenciado de certas regiões, mesmo que estas tenham passado pelas mesmas transformações estruturais econômicas, sociais ou políticas. As unidades efetivas do desenvolvimento não são nem indivíduos nem famílias, mas sim conjuntos de pessoas ligadas por relações de amizade, de conhecimento, de parentesco, de trabalho e, sobretudo, de cooperação (SOARES, 2009).

As articulações focadas em desenvolvimento regional necessitam de uma lógica institucional, que possa dinamizar a relação entre os agentes econômicos, como os conselhos de desenvolvimento; consórcios intermunicipais; sindicatos de produtores rurais; núcleos de pesquisa; cooperativas; associações comunitárias; movimentos sociais; e a própria interação entre universidades, empresas e governo, por exemplo. Autoras como Araújo (2006) enfatizam estes traços, confirmando que o desenvolvimento econômico depende da melhoria da capacidade organizativa da sociedade civil; da participação ativa dos cidadãos; de uma cooperação social intensa e da integração das políticas urbanas.

Nessa mesma linha, a tese da Tripla Hélice, de Etzkowitz (2003), apresenta a interação entre universidade-indústria-governo, sendo esta fundamental para criar condições para a inovação e para o desenvolvimento. Para a construção de um modelo de desenvolvimento regional baseado na Tripla Hélice, necessita-se da colaboração entre os três agentes fundamentais, o que também depende da

evolução das relações sociais que se estabeleceram em determinada localidade, ao longo dos anos.

Outro autor de destaque é North (1990), que discute a chave do desenvolvimento não apenas como vantagens naturais ou acumulação de capital e sim como a forma que as instituições estão enraizadas em determinada localidade. Têm-se sociedades que investiram na democratização dos recursos produtivos, no estímulo a inovação e valorização do conhecimento e por outro temos aquelas que criaram monopólios e que não investiram em educação, o que pode ter sido determinante para a criação de condições gerais mais improdutivas neste último.

Outras contribuições importantes sobre as questões institucionais estão presentes no trabalho de Diniz e Crocco (2006), que apresentaram uma análise dos marcos teóricos da política regional e urbana. Neste, destacam três perspectivas: a primeira de caráter keynesiano; a segunda com o enfoque da competitividade; e a terceira como a busca de uma terceira geração de políticas regionais (exógeno-endógeno). Deve-se considerar que a mudança da primeira para a segunda perspectiva, assinala que houve duas mudanças importantes: a valorização da capacitação local na formulação de políticas e a incorporação de aspectos institucionais (formais e informais, tais como conhecimento, massa crítica, capital social e cultura) no entendimento das dinâmicas regionais.

Torna-se claro que as políticas de Estado voltadas para o desenvolvimento regional devem fomentar a construção e promoção de quadros institucionais que garantam a aproximação de capacidades e habilidades, alimentando redes sociais em meio aos conflitos de interesses, com vistas à estruturação de ambientes institucionais que promovam o desenvolvimento das regiões. É sob essa abordagem que se apresenta a importância dos consórcios públicos, incorporados recentemente à legislação brasileira, e que, como instrumentos de gestão pública, são capazes de criar um ambiente cooperativo ou pelo menos fornecem instrumentos para tanto. A construção de consórcios públicos pode representar um avanço em termos de políticas públicas ancoradas em ambientes institucionais favoráveis ao desenvolvimento regional. A evolução desse instrumento é um amadurecimento da lógica institucional em que outras dimensões entram no cerne do debate sobre desenvolvimento.

4.2 Consórcio Público como estratégia para Gestão Pública

Desde a Constituição de 1988, a construção de redes, chamadas de Consórcios Públicos, tem tomado força no território brasileiro. São inúmeras formas de consórcios, para fins variados, mas com a lógica colaborativa como essência desse tipo de instrumento de política pública. Contudo, a legislação brasileira foi ganhando novos contornos e, desde 2006, os consórcios ganharam outras formas, passando também a se constituir como Pessoa Jurídica de Direito Público¹. Em Minas Gerais, o primeiro Consórcio Público sob este regime é o Consórcio de Desenvolvimento do Alto Paraopeba – CODAP.

Segundo informações da Secretaria de Desenvolvimento e Planejamento Regional - SEDRU (2011), entre as principais vantagens da formação de consórcios, citam-se:

- ❖ Ganhos crescentes de escala: quanto maior a população atendida, menores são os custos de manutenção da estrutura que presta esses serviços, pois essa deixa de ser sub-utilizada;
- ❖ Maior facilidade encontrada na captação de recursos: uma vez que os consórcios representam sempre grupos de municípios, esses tendem a ser vistos como prioridades – em relação aos pedidos feitos por municípios isolados – pelas fontes de recursos. O consorciamento, nesse sentido, representa o equacionamento de problemas em escala regional, algo preferível, sobretudo no caso de problemas cujas consequências dificilmente se limitam a atingir apenas a um município;
- ❖ Ampliação de receitas: no caso de consórcios intermunicipais de gestão de resíduos sólidos, há possibilidade de obtenção de recursos a partir dos produtos resultantes da reciclagem e da compostagem, assim como do repasse de ICMS ecológico (Lei Estadual 13.803/00).

¹ O Consórcio Intermunicipal (modelo antigo) prevê acordos muito semelhantes aos convênios; é livremente firmado entre as partes, sem imposições ou restrições ditadas por legislação específica (exceto SUS - Lei nº 8.080/90); é constituído por Entes da mesma esfera de Governo; e trata-se de Pessoa Jurídica de Direito Privado. Já o Consórcio Público (novo modelo) prevê acordos claramente diferentes dos convênios; é firmado entre as partes segundo legislação federal específica (Lei nº 11.107); constituído por Entes de mesmas ou diferentes esferas de Governo; dotado de personalidade jurídica (Associação Pública de direito público e natureza autárquica).

Além disso, pode-se considerar também outros pontos a favor desse mecanismo de gestão de territórios, como por exemplo, a identidade de atividades e problemas, com a superação do limite das bandeiras partidárias; implementação de mecanismos de articulação e colaboração mútua; formulação e execução de políticas regionais com redução de custos operacionais; fortalecimento político da região; compras coletivas; fiscalização tributária conjunta etc.

Segundo dados da Prefeitura de Congonhas (s/d) percebe-se claramente que esse instrumento fortalece os aspectos cooperativos e facilita a articulação institucional para fins comuns de políticas públicas. O termo de cooperação técnica firmado entre este e o CODAP estabelece como objeto a implementação conjunta da Agenda 21 Minero-Siderúrgica do Alto Paraopeba², que visa contribuir com a construção de cidades sustentáveis, a partir da formulação, articulação, integração e implementação de programas, projetos, planos de negócios e ações que estejam em consonância com as diretrizes de sustentabilidade das referidas instituições, em especial nas questões ambientais, econômicas, culturais e sociais, bem como possibilitar, através de instrumentos e ferramentas adequadas, gestão democrática e participativa no âmbito do referido Consórcio Público, por meio de seus fóruns e instâncias de decisão, respeitados os domínios institucionais.

A contribuição de Laczynsky (2010) sobre consórcios públicos tem como objetivo inicial a redução da pobreza nas periferias das áreas metropolitanas do Brasil, contribuindo para o desenvolvimento 'de baixo para cima' de mecanismos interjurisdicionais que lidem com assuntos relativos a assentamentos precários informais e exclusão social e espacial, dentro do arcabouço legal existente. Para a autora, a formação de consórcios públicos enfrenta muitos obstáculos, exige tempo considerável, e requer um profundo entendimento tanto dos processos formais e informais que levam ao consorciamento, quanto da Lei dos Consórcios Públicos.

Discute-se a distância que houve entre a formulação e a implementação do projeto supracitado. O modelo *top-down* recomenda uma clara distinção entre a formulação e a implementação de políticas. Ele tem suas raízes no modelo de

² A Minuta do Termo de Cooperação Técnica pode ser vista em:
http://www.congonhas.mg.gov.br/arquivos/termo_de_compromisso_bb-codap%5B1%5D_1127114019.pdf

estágios, segundo o qual as políticas públicas seguem um ciclo de vida que se inicia nos processos pré-decisórios de formação de uma agenda, passando em seguida pelo processo decisório e pela formulação da política. Ocorre então a implementação, e finalmente a avaliação. Contudo, a alternativa a essa forma *top-down* é o modelo de baixo para cima, *bottom-up*, que parte da análise do indivíduo e das escolhas organizacionais. As políticas públicas são elaboradas para responderem a algum problema específico; em seguida, são formatadas regras, procedimentos e estruturas e são verificados os instrumentos de políticas disponíveis e politicamente viáveis Pressmann e Wildavski (1984, apud Laczynsky 2010).

Outro ponto importante que pode ser citado a favor da formação de consórcios públicos é a disseminação de políticas públicas e programas inovadores. Para Paulics (2004, apud Laczynsky, 2010), consideram este processo na medida em que uma inovação é reproduzida por outras localidades ou quando um município se inspira em iniciativas desenvolvidas anteriormente em outros locais. Defende-se a teoria de que as inovações são construídas e disseminadas coletivamente, o que vai ao encontro da defesa de que os consórcios públicos podem ser bons arranjos para o desenvolvimento de uma região.

Como exemplo, fala-se do maior consórcio público do País, o Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento Sustentável das regiões do Planalto Médio e Alto Jacuí (Comaja), em Ijuí, em que reuniram-se prefeitos, secretários municipais, universidades e a Emater/RS-Ascar para acolher propostas que possam desenvolver a região e que tenham foco ambiental (EMATER, 2006).

Outro caso ilustrativo é a construção do Consórcio Integrado do Contestado – CINCO, na região do meio oeste catarinense, que se constitui sob a forma de associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica interfederativa. O Consórcio tem por objetivos a união dos municípios da região do contestado para a formulação de projetos estruturantes, que sustentem o desenvolvimento regional, buscando formas de articulação intermunicipal com objetivo de integração, visando o fortalecimento dos municípios, planejamento regional integrado, captação de recursos financeiros para investimentos, transferência de tecnologia, ampliação de redes sociais, otimização, racionalização e

transparência na aplicação dos recursos públicos, regionalização de políticas públicas e a criação de parcerias institucionais sustentáveis (CINCO, s/d).

As informações do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (2010) sobre o Consórcio do ABC confirmam o sucesso desses tipos de consórcio por conta de:

- ❖ Identidade regional com bases sociais e culturais;
- ❖ Construção de capital social pelas associações civis, sindicatos e imprensa da região;
- ❖ Liderança política; e
- ❖ Construção de arenas e instituições: Fórum da cidadania, Câmara Regional e Agência de Desenvolvimento Econômico.

Para este grupo, os consórcios públicos se relacionam com a boa gestão no que tange (1) o aumento da capacidade de realização, a qual se resume em ampliação dos governos municipais em atendimento aos cidadãos e no alcance das políticas públicas por conta da disponibilidade maior de recursos e do apoio dos demais municípios; (2) na maior eficiência do uso dos recursos públicos, tratando-se do caso dos consórcios cuja função central é o compartilhamento de recursos escassos, de máquinas de terraplanagem a unidades de saúde ou unidades de disposição final de resíduos sólidos; (3) da realização de ações inacessíveis a uma única prefeitura, sendo que o consórcio intermunicipal pode criar condições para que seja possível atingir resultados que não seriam possíveis a nenhuma prefeitura isoladamente, ou mesmo à soma dos esforços individuais de cada uma delas; (4) o aumento do poder de diálogo, pressão e negociação dos municípios; (5) o aumento da transparência das decisões públicas; (6) o aprendizado e Inovação; e a sustentabilidade político-institucional, técnico-operacional e financeira.

Para finalizar essa discussão Rua (2009) discute como as articulações locais/regionais são importantes na implementação de qualquer política pública. Assim, mesmo quando se trata apenas do nível local, para o sucesso da política, a autora destaca a importância dos vínculos entre diferentes organizações e agências públicas.

5 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

5.1 Quanto à Forma e à Abordagem

O método de pesquisa utilizado é o Estudo de Caso, de caráter qualitativo e quantitativo. Para Minayo (1999) a pesquisa qualitativa "responde a questões particulares". Em Ciências Sociais, preocupa-se com um nível de realidade que não pode ser quantificado, ou seja, trabalha-se com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores, atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis.

5.2 Quanto aos Fins e aos Meios

Considera-se, com base no emprego do Estudo de Caso, o caráter descritivo. Segundo Cervo e Bervian (1996), a pesquisa descritiva procura descobrir, com a precisão possível, a frequência com que um fenômeno ocorre, sua relação e conexão, com os outros, sua natureza e características, correlacionando fatos ou fenômenos sem manipulá-lo.

Vieira (2002) e Malhotra (2001) concordam com tal afirmativa, destacando que a pesquisa descritiva objetiva conhecer e interpretar a realidade, por meio da observação, descrição, classificação e interpretação de fenômenos, sem nela interferir para modificá-la.

Complementando, Vieira (2002) destaca ainda que as pesquisas descritivas podem se interessar pelas relações entre variáveis, e desta forma, aproximar-se das pesquisas experimentais. A pesquisa descritiva expõe as características de determinada população ou fenômeno, mas não tem o compromisso de explicar os fenômenos que descreve, embora sirva de base para tal explicação.

Por fim, como meios, apresentam-se a pesquisa bibliográfica, que busca conhecer e analisar as contribuições culturais ou científicas do passado existentes sobre um determinado assunto, tema ou problema (Cervo e Bervian, 2002); e o a elaboração de questionário semielaborado, o qual, segundo Quaresma (2005) combina perguntas abertas e fechadas, em que o informante tem a possibilidade de

discorrer sobre o tema proposto. O pesquisador deve seguir um conjunto de questões previamente definidas, mas ele o faz em um contexto muito semelhante ao de uma conversa informal.

5.3 Coleta e Análise de Dados

As entrevistas semiestruturadas têm por objetivo a confirmação da hipótese de que a consolidação da estrutura institucional, o CODAP, contribui para o desenvolvimento da região em questão, entendendo esse desenvolvimento como multidimensional, em que aspectos como investimentos e gastos públicos são importantes, mas que, além disso, outras dimensões como aumento do grau de confiança e cooperativismo, queda de barreiras partidárias, trabalhos coletivos etc. são tão relevantes para o desenvolvimento da região como aqueles primeiros aspectos citados.

Optou-se por aplicar os questionários junto às 7 (sete) Prefeituras, sendo este levantamento guiado pelos argumentos expostos pelo Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (2010), que serve de base para avaliação do consórcio sob a ótica dos gestores públicos municipais. Os levantamentos foram realizados no mês de Agosto de 2011. O modelo de questionário segue no Apêndice deste trabalho.

A análise dos resultados refere-se aos argumentos apresentados pelo Ministério supracitado, descrevendo os pontos relevantes considerados em cada Prefeitura.

6 RESULTADOS E DISCUSSÃO

. As entrevistas semiestruturadas permitiram captar a visão desses agentes a respeito desse tipo de organização institucional e, em algumas vezes, partes das respostas foram transcritas para este trabalho para colaborar com o entendimento mais realístico sobre o CODAP.

Vale lembrar que os municípios envolvidos são: Congonhas, Conselheiro Lafaiete, Jeceaba, Ouro Branco, São Brás do Suaçuí, Belo Vale e Entre Rios de Minas. Das sete prefeituras envolvidas, seis enviaram o questionário para esta pesquisa, ficando Belo Vale de fora dessa avaliação.

Os dados mostraram que as seis Prefeituras conhecem a legislação recente sobre consórcios públicos. Destaca-se que as seis prefeituras confirmaram que já participaram de outro tipo de consórcio, como por exemplo, consórcio na área da saúde, como citado pelas Prefeituras de São Brás, Entre Rios de Minas e Jeceaba; ou então outros tipos de associação, como a Associação Mineira dos Municípios – AMM – e a Associação dos Municípios da Microrregião do Alto Paraopeba – AMALPA, citadas no questionário de Entre Rios. O Prefeito de Congonhas ainda acrescentou o consórcio de bacia hidrográfica – CIBAPAR e o consórcio de aterro sanitário – ECOTRES.

Outro dado importante foi sobre o relacionamento dos prefeitos antes e após a formação do consórcio. Três responderam que essa relação era média e passou a ser boa, outros dois disseram que a relação já era boa e continuou do mesmo jeito após consórcio; e um deles assumiu que a relação era ruim e passou a ser boa. Isso indica que essas ferramentas institucionais (criação de consórcios públicos) podem colaborar para o fortalecimento do cooperativismo entre gestores públicos de uma mesma região.

Por fim, algumas Prefeituras confirmaram que a economia da região tornou-se mais dinâmica e apenas uma prefeitura não respondeu a questão, argumentando o grau de complexidade que esta abrange, não sendo o CODAP um balizador único para entendimento da economia de cada município. A Prefeitura de São Brás assume que houve grande expansão e desenvolvimento integrado; já a Prefeitura de Entre Rios confirma que *“a economia da região aqueceu-se principalmente após a*

implantação do Distrito Industrial, pela Vallourec & Sumitomo Tubos do Brasil - VSB". Além disso, respondeu também que nos últimos anos a economia da região modificou-se por conta da dinâmica de outras empresas, como a CSN, Gerdau, Vale do Rio Doce, dentre outras; a Prefeitura de Conselheiro Lafaiete também assume que a economia está em franca expansão, argumentando que o CODAP atua como suporte técnico para que os municípios possam captar e utilizar os recursos de forma mais eficiente. A Prefeitura de Congonhas completa *"A economia da região saiu de uma situação de grave estagnação e decadência para uma situação de crescimento acelerado, impondo aos municípios, inclusive, desafios até então inéditos"*. A avaliação das Prefeituras é de que a região saiu do anonimato para uma posição de destaque na economia mineira.

a) Capacidade de realização

Conforme informações levantadas, as seis prefeituras confirmaram que houve aumento do número de cidadãos beneficiados depois da instalação do CODAP. Principalmente em áreas como licitações, compras coletivas, resíduos sólidos, como citado pela Prefeitura de Jeceaba: *"os programas de gestão; a fazenda modelo; o plano de desenvolvimento sustentável regional; todos eles propiciarão ganhos para muitas pessoas"*. Outras prefeituras ainda acrescentaram as áreas como, educação e qualificação profissional.

Efetivamente sobre o aumento do número de recursos pós CODAP, cinco Prefeituras disseram que houve aumento, o que colabora com a capacidade de realização desse arranjo. Como destacou a Prefeitura de Entre Rios, com a articulação para o Programa de Modernização da Administração Tributária e da Gestão dos Setores Sociais Básicos - PMAT, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES.

b) Eficiência e uso dos recursos públicos

No que tange o uso de recursos escassos, de forma compartilhada, nenhuma prefeitura disse que esse uso foi mais relevante com as máquinas de terraplanagem; um disse que foi em unidades de saúde; e as Prefeituras de São Brás e Ouro Branco apontaram as unidades para depósito de resíduos sólidos. Houve também

respostas ligadas à Defesa Civil e ao Plano de Desenvolvimento Integrado³. Os outros não responderam a questão.

c) Ações coletivas

Esse aspecto é muito importante, na medida em que aborda o caráter coletivo e indispensável para algumas ações que o consórcio assume. Nesse sentido, as Prefeituras indicaram algumas ações que passaram a ser possíveis de execução após o CODAP. A Prefeitura de São Brás apontou ações na área da saúde e agricultura familiar; a Prefeitura de Jeceaba indicou compras coletivas e acesso a outras esferas governamentais; a Prefeitura de Entre Rios apresentou os programas de Defesa Civil, de Fiscalização Tributária Conjunta, de Georreferenciamento, e de Compras Coletivas. A Prefeitura de Ouro Branco apresentou ainda o Aterro Sanitário e confirmou as questões já colocadas até aqui. Congonhas, por sua vez, cita os acordos de cooperação com a UNESCO, EMBRAPA e Banco do Brasil.

d) Poder de diálogo, pressão e negociação

Sobre os aspectos relacionados ao fluxo de informação e ao aumento de poder de negociação, todas as prefeituras disseram que houve aumento nesses sentidos. Como ressalta a Prefeitura de São Brás: “*Ações planejadas no nível regional, com pauta de reuniões e encaminhamentos coletivos por parte dos Prefeitos e Secretários*”; a Prefeitura de Jeceaba deu peso para as constantes conferências regionais e seminários, que permitiram “*uma interlocução constante entre secretarias, população, etc*”; a Prefeitura de Entre Rios citou o pacto entre o Poder Executivo, além dos processos da Agenda 21 Local, em que o grupo busca o desenvolvimento sustentável da região; por fim, Ouro Branco também dá destaque ao aumento de reuniões como incremento à comunicação entre os envolvidos.

e) Transparência das decisões públicas

Outra confirmação foi sobre a disponibilidade de informações sobre as políticas públicas na região. Todos responderam que as informações sobre as

³ O Plano de Desenvolvimento Integrado do CODAP pode ser compreendido em http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/choque/premio_excelencia/5_premio/3_lugar-categoria_1-219.pdf

políticas locais ficaram mais disponíveis depois do CODAP. A Prefeitura de São Brás argumentou que houve mais troca de informações com órgãos estaduais e federais, além da iniciativa privada. Entre Rios disse que a instalação da Agenda 21 Local aumentou o número de reuniões técnicas, além de citar a divulgação das ações em sites especializados, revistas especializadas, dentre outros meios.

f) Aprendizado e Inovação

Nesse tópico, utilizando uma escala que variou de 1 a 5, as Prefeituras destacaram que a área mais beneficiada pelo consórcio foi a Política. Seguido das áreas, Econômica e Ambiental. Para complementar, todas as prefeituras confirmaram que existe um conhecimento sendo compartilhado após o CODAP e que este está relacionado às questões ambientais, de gestão pública, fiscais, dentre outras de menor destaque, como sociais e agropecuárias. Como destaca a Prefeitura de Entre Rios: *“principalmente os conhecimentos voltados à necessidade de melhor dinamização da máquina pública, com eficiência nos gastos e melhoria das arrecadações”*.

g) Sugestões e críticas

As últimas questões levantadas expressam a visão exclusiva desses gestores públicos municipais, sendo importante acrescentar aqui sugestões do tipo:

- ❖ Maior objetividade nas ações e prioridades em áreas de comum acordo, como citado pela Prefeitura de São Brás;
- ❖ Maior engajamento de todos para conclusão das metas, como exposto pela Prefeitura de Jeceaba;
- ❖ Atuar com foco na capacitação dos funcionários para captação de recursos pelo consórcio, colocado pela Prefeitura de Conselheiro Lafaiete;
- ❖ Inclusão de novos municípios e Sede itinerante, sugerido pela Prefeitura de Ouro Branco; e
- ❖ Repassar o potencial do CODAP para as equipes das Prefeituras para obtenção de melhores resultados e cuidados com a expansão do

número de municípios no consórcio, foram sugestões apresentadas pela Prefeitura de Congonhas.

Sobre as críticas apresentadas pelas Prefeituras, tem-se:

- ❖ Excesso de atividades e dispersão de objetivos, apresentada pela Prefeitura de São Brás;
- ❖ Falta de agilidade por deficiência de pessoal, colocado pela Prefeitura Entre Rios;
- ❖ Sede fixa, exposto pela Prefeitura de Ouro Branco;
- ❖ Não como crítica, mas como importante depoimento da Prefeitura de Jeceaba: *“um avanço incomparável de gestão pública para nosso país. É um sucesso absoluto de fazer administração pública, determinando transparência, diminuição de custos e entrosamento entre os gestores, diminuindo-lhe e compartilhando a angústia das dificuldades e limitações, propondo novos caminhos de execução das ações”*; e
- ❖ Baixa participação das equipes locais de governo e a estrutura modesta de funcionamento foram as críticas apresentadas pela Prefeitura de Congonhas.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Consórcio de Desenvolvimento do Alto Paraopeba foi o primeiro modelo de consórcio público em Minas Gerais e integra sete municípios. O presente estudo teve por objetivo apresentar e confirmar argumentos favoráveis à implantação desse modelo de arranjo institucional regional, envolvendo, neste momento, apenas a ótica dos gestores públicos (prefeituras) desse grupo. Para tanto, foi aplicado um questionário semiestruturado que se orientou por pontos referentes aos trabalhos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Esse tipo de estudo vai ao encontro dos debates sobre o papel das instituições no desenvolvimento das regiões ou dos países. Pensar como um consórcio entre municípios pode ser uma boa ferramenta de gestão é pensar também como esse tipo de ambiente institucional pode favorecer ou facilitar a gestão pública e, conseqüentemente, ampliar e melhorar as políticas públicas municipais.

O debate acerca das variáveis que realmente são significantes para o desenvolvimento de uma região foi se acirrando na medida em que foram incorporadas novas dimensões e questões, como instituições, se colocaram como fundamentais além daquelas relacionadas diretamente com produção e consumo.

Transportando para o presente caso, o entendimento das redes sociais e da lógica institucional presente em uma região (seja ela em forma de leis, regras formais, decretos ou na forma de confiança e de cooperação entre os diferentes agentes dessa sociedade) é determinante para o desenvolvimento mais ampliado dos municípios envolvidos, entendendo-se este desenvolvimento sob os aspectos sociais, ambientais, econômicos, humanos, políticos etc. Grandes contribuições teóricas foram apresentadas e, com a abordagem da Nova Economia Institucional – NEI, por exemplo, estes estudos que envolvem ação coletiva, regimes, redes de confiança e uso de recursos comuns, se tornaram básicos para pesquisadores e planejadores interessados pelo assunto.

Os resultados indicaram uma boa avaliação por parte deste grupo. Os aspectos relacionados à capacidade de realização e eficiência do uso dos recursos públicos apresentaram-se favoráveis para todos. O ponto referente à realização de

ações inacessíveis a uma única prefeitura também foi muito interessante, tendo exemplos claros da importância que o CODAP assumiu nesse sentido; além disso, o aumento do poder de diálogo e aumento da transparência das decisões públicas também foi exposto pela maioria. Percebe-se claramente que o CODAP é um modelo que surgiu em um ambiente favorável cooperativo, seja por afinidades políticas, seja por objetivos comuns, que tangem o desenvolvimento de uma região. Sendo assim, sua evolução tem sido positiva, e questões que antes fugiam das pautas das políticas municipais, entraram no eixo dos programas para o desenvolvimento, desde a formulação de um planejamento conjunto, até programas ambientais cuja sustentabilidade tornou-se questão fundamental em uma região com atividades minerais e industriais.

REFERÊNCIAS

- CERVO, A.L. e BERVIAN, P. A. **Metodologia Científica**. 5ª Edição. São Paulo: Ed. Prentice Hall, 2002.
- CINCO. **Contrato do Consórcio Integrado do Contestado**. (s/). Acesso em Agosto de 2011. Disponível em http://www.cinco.sc.gov.br/cms/upload-images/documentos/57_1.pdf.
- DINIZ, Clélio Campolina & CROCCO, Marco - **Bases teóricas e instrumentais da economia regional e urbana e sua aplicabilidade ao Brasil: uma breve reflexão**. In DINIZ, Clélio Campolina & CROCCO, Marco (Orgs): *Economia Regional e Urbana: contribuições teóricas recentes*. BH, Editora UFMG.
- EMATER. **Maior consórcio público do país contará com projetos da Emater/RS-Ascar**. 2006. Extensão Rural e Desenvolvimento Sustentável. Porto Alegre, v.2, n.1/2, jan/ago 2006. Disponível em <http://www.emater.tche.br>.
- ESTEVA, Gustavo. Desenvolvimento. In; SACHS, W. **Dicionário de Desenvolvimento: guia para o conhecimento do poder**. Petrópolis: Vozes, 2000.
- ETZKOWITZ, H. **Innovation in innovation: the Triple Helix of university-industry-government relations**. Social Science Information, vol. 42 (3). 2003
- IPEADATA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Dados Gerais**. Acesso junho de 2011. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/>.
- LACZYNSKI, Patrícia. **Formação de consórcios públicos em regiões metropolitanas: o caso do projeto Novos Consórcios Públicos para Governança Metropolitana**. III Congresso Consad de Gestão Pública 2010.. Acesso em Julho de 2011. Disponível em <http://www.repositorio.seap.pr.gov.br>.
- MALHOTRA, Naresh K. **Pesquisa de Marketing: uma orientação aplicada**. 3ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.
- MELLO, F. F; FERREIRA, G. G., LEITE, I. M. **Projeto “Planejamento e Desenvolvimento Regional do Alto Paraopeba”**. Disponível em http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/choque/premio_excelencia/5_premio/3_lugar-categoria_1-219.pdf. Acesso em setembro 2011.
- MINAYO, Maria Cecília S. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 12ª. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1999
- MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTO E GESTÃO. **Projeto Brasil Municípios. O Futuro dos Consórcios Públicos e a Agenda da Boa Gestão Municipal**. Encontro Estadual de Consórcios Públicos: Avanços e Oportunidades Fortaleza, 2011. Acesso em Julho de 2011. Disponível em <http://www.consorciopublico.ce.gov.br>.
- NORTH, Douglas. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance** – Cambridge University Press – Cambridge. 1990.
- PEYREFITTE, Alain. **Os milagres na economia**. Bauru: EDUSC, 2000.

PREFEITURA DE CONGONHAS. **Minuta do Termo de Cooperação Técnica.** (s/d). Acesso em julho de 2011. Disponível em <http://www.congonhas.mg.gov.br>.

QUARESMA, Valdete B. e S. J. - **Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais.** Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC. Vol. 2 nº 1 (3), janeiro-julho/2005, p. 68-80.

RIBEIRO, H. M. D; FERNANDES, E.; RIBEIRO, I. C. D. **Análise de Capital Social na Zona Rural dos Municípios pertencentes ao Consórcio de Desenvolvimento do Alto Paraopeba – CODAP – MG.** Anais do 49º Congresso da SOBER – Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural. Belo Horizonte, 2011.

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas.** Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES : UAB, 2009. 130p. : il.

RUIZ, Ricardo Machado; BARBIERI, Alisson. **Plano de Desenvolvimento Regional para o Alto Paraopeba.** CEDEPLAR/UFMG. Acesso em maio de 2011. Disponível em http://www2.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/hotsites/2010/debate_paraopeba/docs/ricardo_ruiz.pdf

SEDRO – Secretaria Estadual de Desenvolvimento Regional e Política Urbana. **Consórcios.** Acesso em Julho de 2011. Disponível em <http://www.urbano.mg.gov.br/municipios/consorcios>

SOARES, Weber. **Confiança, redes sociais, inovação e desenvolvimento local.** Belo Horizonte: Proex. UFMG. 2009.

VIEIRA, Valter Afonso. **As tipologias, variações e características da pesquisa de Marketing.** Revista da FAE, Curitiba, v.5, n.1, p.61-70, jan./abr. 2002

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração.** Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009. 164p.

APÊNDICE

Questionário

1. Prefeito/Representante _____ Cidade: _____

2. Conhece a legislação recente sobre consórcio público?

() Sim () Não

3. Há quanto tempo participa do consórcio CODAP? _____ anos

4. Já participou de outro tipo de consórcio ou convênio entre municípios?

() Sim () Não

Qual tipo:

5. Como era a relação entre os prefeitos da região antes do consórcio?

() ruim () média () boa

6. Como está a relação entre os prefeitos da região depois do consórcio?

() ruim () média () boa

7. Como avalia o desempenho da economia da região após o consórcio?

8. Qual área foi mais beneficiada pelo consórcio?

(Número na escala de 1 a 5, sendo que 1 é muito pouco, 2 é pouco, 3 é médio, 4 é forte e 5 é muito forte)

Social ()1 ()2 ()3 ()4 ()5

Ambiental ()1 ()2 ()3 ()4 ()5

Econômica ()1 ()2 ()3 ()4 ()5

Política ()1 ()2 ()3 ()4 ()5

Outras _____

9. Houve aumento do número de cidadãos beneficiados por causa do consórcio?

() sim () não

Em que?

10. Houve aumento do número de recursos por causa do consórcio?

() sim () não.

Em que ordem?

11. Depois do consórcio, houve compartilhamento de quais tipos de serviços?

() máquinas de terraplanagem () unidades de saúde () unidades de disposição final de resíduos sólidos () outros _____

12. Quais tipos de ações eram impossíveis de serem realizadas antes do consórcio e agora estão sendo contempladas?

13. Houve o aumento do poder de diálogo e negociação entre os municípios?

() sim () não

Como?

14. As informações sobre as políticas públicas locais ficaram mais disponíveis depois da instalação do consórcio?

() sim () não

Como?

15. O conhecimento é compartilhado entre os gestores públicos dos municípios do CODAP? Estão sendo compartilhados quais tipos de conhecimento da gestão pública?

16. Sugestões de Melhoria para o Consórcio CODAP

17. Críticas ao Consórcio CODAP