

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

**CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL
E OS NOVOS ARRANJOS DE GESTÃO PÚBLICA:
Cooperação, governança e desenvolvimento
na Região Vale do Rio Urucuia e Noroeste de Minas Gerais**

Elias Rodrigues de Oliveira Filho

Brasília, 2013

I

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

**CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL
E OS NOVOS ARRANJOS DE GESTÃO PÚBLICA:
Cooperação, governança e desenvolvimento
na Região Vale do Rio Urucuia e Noroeste de Minas Gerais**

Elias Rodrigues de Oliveira Filho

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília/UnB, como exigência parte dos requisitos para obtenção do Título de Mestre em Educação.

Área de concentração: Políticas Públicas e Gestão da Educação Profissional e Tecnológica

Brasília, 2013

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

**Consórcio Intermunicipal e os Novos Arranjos de Gestão Pública:
Cooperação, governança e desenvolvimento na Região Vale do Rio Urucuia
e Noroeste de Minas Gerais**

Elias Rodrigues de Oliveira Filho

Orientador: Prof. Dr. Remi Castioni

Banca Examinadora

Prof. Dr. Remi Castioni – Orientador
Faculdade de Educação – PPGE – UnB

Prof. Dr. Moisés Villamil Balestro – Membro
Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária – PROPAGA – UnB

Prof^a. Dr^a. Olgamir Francisco de Carvalho – Membro
Faculdade de Educação – PPGE – UnB

Prof. Dr. Bernardo Kipnis – Suplente
Faculdade de Educação – PPGE – UnB

Dedicatória

À minha querida esposa, Cintia, que sempre me estimulou a dar este grande passo. Com muito amor, sabedoria e dedicação, esteve sempre ao meu lado, encorajando-me nas horas difíceis e aplaudindo-me nos momentos de glória. Obrigado, querida, por ser fonte de inspiração, apoio e ensino diário.

Agradecimentos

A Deus, pelas contínuas bênçãos recebidas, por iluminar minhas escolhas e por estar sempre muito próximo nos momentos que mais necessitei.

À minha amada filha, Gisella Valadares Oliveira, que com muito amor, sempre acreditou em mim; pela alegria contagiante compartilhada nos melhores momentos ofertados pela vida.

Ao amigo Pedro Paulo Pereira Brito, professor de Didática e tutor do e-Tec do Instituto Federal do Norte de Minas Gerais (IFNMG), *campus* Arinos, que me apoiou, acolheu e ensinou que a amizade só se constrói em bases sólidas.

Ao professor Dr. Remi Castioni, orientador do presente estudo, por todo empenho, sabedoria, compreensão e, acima de tudo, pela autenticidade, traduzida na condução das atividades teórico-metodológicas sobre a temática aqui apresentada.

À professora Dr^a. Olgamir Francisco de Carvalho, por sua ajuda e interesse, avaliação, opiniões, práticas pedagógicas em sala de aulas e sábias ideias.

Ao coordenador do Programa de Pós-graduação em Educação, estimado professor Dr. Bernardo Kipnis, pela sua incansável colaboração na avaliação das peças, sugestões, detalhismo sempre pertinente e competência incomum.

Aos professores: Dr. Bermudez, Adalberto, Moisés, Leila e Marina, pela dedicação, competência, organização e desprendimento;

À professora Maria Carmem V. R. Tacca, à secretária Nancy Costa de Oliveira e demais servidores do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Brasília (PPGE/UnB), pela competência, aprendizado e dedicação na realização do curso de Mestrado.

Aos colegas do curso Mestrado Profissional – Políticas Públicas e Gestão da Educação Profissional e Tecnológica (EPT), pelas ricas experiências, oportunidade de crescimento e confiança depositadas.

Aos colegas de trabalho do IFNMG, em especial: Alinice, Crispim, Daniel, Dinamor, Francisco, Genilson, Hilton, Jamil, João Paulo, Juliana, Mabel, Maykon, Vera e Willegaigon, que sempre me incentivarem na busca do crescimento, sendo exemplos de competência, garra, determinação e disciplina.

Aos funcionários, terceirizados, colegas e amigos do IFNMG, pela compreensão, agilidade e auxílio que permitiram a realização do presente estudo.

Ao agrônomo e estimado amigo Edmilson Tadeu Cassani (Pró-Reitor de Administração), pela competência, sugestões, discussões, busca de resultados, ensinamentos e empenho no intuito de chegar a excelência.

Aos sobrinhos: Deivison, Carlos, Paulo Jeová e Patrese, pelo apoio, entusiasmo e otimismo contagiante.

À Prefeitura Municipal de Arinos, Minas Gerais; ao Consórcio Intermunicipal de Saúde e Desenvolvimento da Bacia do Urucuia e Noroeste de Minas, e à Agência Vale do Rio Urucuia, pelas informações e auxílio na obtenção de dados.

À Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC) e à Universidade de Brasília (UnB), pelo apoio e financiamento concedidos.

Aos meus familiares, que sempre me deram amor e força, valorizando meus potenciais.

A todos os meus amigos e amigas que sempre estiveram presentes, aconselhando-me e incentivando com carinho e dedicação, pois, sem vocês, nenhuma das linhas a seguir estariam encerradas.

A todas as pessoas que, direta ou indiretamente, contribuíram para a realização da presente Dissertação de Mestrado.

RESUMO

O presente trabalho teve por objetivo analisar as estratégias de desenvolvimento implementadas pelo Consórcio Intermunicipal de Saúde e Desenvolvimento da Bacia do Urucuia e Noroeste de Minas, no âmbito da execução da Tecnologia Social “Projeto Barraginhas” e suas contribuições para o desenvolvimento sustentável da referida região. Atualmente, torna-se necessário estabelecer ações integradas visando ampliar a cooperação e a governança, proporcionando condições de desenvolvimento local. O crescimento econômico pode funcionar como elemento impulsionador de renda; entretanto, o contexto atual exige novos arranjos de gestão pública objetivando a melhoria da qualidade de vida das pessoas em um determinado território. As questões que norteiam os capítulos aqui desenvolvidos voltam-se para a análise das ações e projetos de desenvolvimento na Região Vale do Rio Urucuia e Noroeste de Minas. Pretendeu-se abordar a importância do referido Consórcio para alavancar a cooperação institucional e os novos arranjos de gestão pública. No que se refere à perspectiva metodológica, a pesquisa é diacrônica, pois engloba base bibliográfica e pesquisa de campo com os principais atores do Consórcio Intermunicipal em ações específicas na região Vale do Rio Urucuia e, ao mesmo tempo, é analítica, uma vez que a base de dados se situa no contexto social, educacional, produtivo e ambiental da região em estudo. Na presente pesquisa, têm-se os depoimentos que permitem interpretar as dificuldades enfrentadas e as demandas da região, incluindo as novas possibilidades das transferências voluntárias e, por fim, a análise das ações do Consórcio Intermunicipal, por meio do convênio de Cooperação Técnica “Barraginhas” na região Vale do Rio Urucuia em determinados períodos, conforme a disponibilidade dos dados. Observou-se, por fim, a importância do envolvimento de outros atores locais visando qualificar o debate e fortalecer a cooperação, governança, desenvolvimento e a sustentabilidade futura do direcionamento estratégico firmado.

Palavras-chave: Administração Pública. Consórcio Intermunicipal. Cooperação. Desenvolvimento e Projeto Barraginhas.

Abstract

This paper aims at analyzing the development strategies implemented by the Consortium for Health and Basin Development Urucuia and Northwest of Minas, in the implementation of Social Technology "Project Barraginhas" and their contributions to the region's sustainable development. In current times, it becomes necessary to establish integrated actions aimed at increasing cooperation and governance, providing conditions for local development. Economic growth can function as a driver of income, however the current context requires new public management arrangements aimed at improving the quality of life of people in a given territory. The questions that guide the four chapters of this research are aimed to analyze the actions and development projects in the Region River Valley and Northwest Urucuia Mine. To discuss the importance of the Consortium to leverage inter- institutional cooperation arrangements and new public management. Regarding the methodological perspective, research is diachronic, it encompasses basic bibliographic and field research with key actors in the intermunicipal consortium specific actions in the region Urucuia River Valley and at the same time, is analytic, because the base data lies in the social, educational, and productive environment of the study area. In this research, are exposed testimonials that allow us to interpret the difficulties and demands of the region, including the new possibilities of voluntary transfers and finally the analysis of the actions of intermunicipal consortium, through the agreement on Technical Cooperation "Barraginhas" Valley region Rio Urucuia in certain periods, as data availability. You can emphasize the importance of the involvement of other stakeholders aiming to qualify the debate and strengthen cooperation, governance, development and future sustainability of the strategic direction signed.

Keywords: Public Administration. Consortium. Cooperation. Development and Project Barraginhas.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF	- Constituição Federal
CGU	- Controladoria Geral da União
CISBUNM	- Consórcio Intermunicipal de Saúde e Desenvolvimento do Urucuia e Noroeste de Minas
CODEVASF	- Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco e Parnaíba
EMBRAPA	- Empresa Brasileira de Pecuária
EPT	- Educação Profissional e Tecnológica
FBB	- Fundação Banco do Brasil
IBGE	- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IFNMG	- Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Norte de Minas Gerais
INMET	- Instituto Nacional de Meteorologia
MCT	- Ministério da Ciência e Tecnologia
MEC	- Ministério da Educação
MIN	- Ministério da Integração Nacional
OIT	- Organização Internacional do Trabalho
ONG	- Organização Não Governamental
ONU	- Organização das Nações Unidas
PIB	- Produto Interno Bruto
PNDR	- Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PPGE	- Programa de Pós-Graduação em Educação
PROMESO	- Programa de Mesorregiões
SETEC	- Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica
SICONV	- Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse
UnB	- Universidade de Brasília

LISTA FIGURAS

Figura 1 – Gráfico referente aos consórcios públicos no Brasil – as cinco maiores participações.....	33
Figura 2 – Mapa do Estado de Minas Gerais, localizando o município de Arinos.....	54
Figura 3 – Mapa da localização do Vale do São Francisco e Parnaíba (A) e (B).....	60
Figura 4 – Mapa do Estado de Minas Gerais, com enfoque na Região Vale do Rio Urucuia.....	65
Figura 5 – Barragem no Vale do Rio Urucuia.....	75
Figura 6 – Olhar dos atores do Projeto Barragem.....	76
Figura 7 – Apresentação do Consórcio aos Prefeitos Gestão 2013-2016.....	77
Figura 8 – Apresentação do Projeto Barragem no distrito de Sagarana.....	81

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Criação de consórcios públicos.....	33
Tabela 2 – Recursos de transferências voluntárias (convênios).....	70
Tabela 3 – Maiores convenientes do Estado de Minas Gerais com o Governo Federal.....	72
Tabela 4 – Maiores convenientes na região noroeste do Estado de Minas Gerais com o Governo Federal.....	72

SUMÁRIO

Dedicatória	III
Agradecimentos.....	IV
RESUMO	VI
Abstract	VII
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS.....	VIII
LISTA FIGURAS	IX
LISTA DE TABELAS.....	X
INTRODUÇÃO	13
CONTEXTUALIZAÇÃO.....	16
CAPÍTULO I – CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTEGRANDO A ADMINISTRAÇÃO	19
1.1 Fundamentos e princípios de administração pública.....	19
1.2 Federalismo brasileiro e as transferências de recursos	22
1.3 Conceitos e elementos doutrinários dos consórcios públicos	26
1.3.1 <i>Constituição e atuação do Consórcio Intermunicipal no território</i>	34
CAPÍTULO II – O DESENVOLVIMENTO LOCAL EM PAUTA.....	38
2.1 Compreensão do desenvolvimento local	38
2.2 Os principais componentes e estratégias de desenvolvimento	42
2.2.1 <i>Relação educação, trabalho e desenvolvimento</i>	49
2.3 Efeitos das políticas de desenvolvimento na região	56
2.3.1 <i>CODEVASF: área de atuação</i>	59
CAPÍTULO III – PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	63
3.1 Coleta de dados.....	64
3.1.1 <i>Situando o universo da pesquisa</i>	64
3.2 Amostra teórica.....	65
3.3 Instrumentos.....	67
3.3.1 <i>Documentos</i>	67
3.3.2 <i>Entrevista</i>	67
3.4 Análise dos dados.....	67
CAPÍTULO IV – ANÁLISE DAS ESTRATÉGIAS DO CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL.....	69
4.1 Celebração de convênios e a hierarquização do território.....	69
4.2 Concepção do Projeto Barraginhas na região	73
4.3 Principais atores e categorias – Projeto Barraginhas	76

<i>4.3.1 Perfil dos gestores municipais</i>	77
<i>4.3.2 Motivação dos gestores municipais</i>	78
<i>4.3.3 Sustentabilidade do Projeto Barraginhas</i>	80
<i>4.3.4 Direcionamento estratégico para o projeto</i>	83
CONSIDERAÇÕES FINAIS	87
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	91
APÊNDICES	97
APÊNDICE I	98
APÊNDICE II	100
APÊNDICE III	101

INTRODUÇÃO

Cada vez mais, a sociedade civil e os governos buscam desenvolver sustentavelmente os territórios. Entretanto é de importância fundamental o conhecimento aprofundado dos novos arranjos de gestão pública e da situação atual de regiões que serão objeto de intervenção com vistas à promoção do seu desenvolvimento, uma vez que se propõe que este processo seja integrado como forma de obter sua sustentabilidade e não apenas apresente resultados pontuais e sujeitos a se diluir no tempo. Nos últimos anos, grande parte dos países desenvolvidos tem implantado políticas de apoio ao desenvolvimento, especialmente naqueles territórios onde existem aglomerações e iniciativas integradas como vem ocorrendo em países desenvolvidos como a Alemanha, Áustria, Bélgica, Finlândia, França e Holanda.

O desenvolvimento local não está somente ligado à forma como são construídas as políticas, mas também ao grau de conhecimento e liberdade que é fornecido para a construção dessas políticas por parte do Estado. A cooperação, democratização das informações, elaboração de propostas e a inversão de prioridades (no sentido de recuperar infraestrutura e apoiar projetos sustentáveis) são políticas públicas necessárias para a qualificação de um ambiente propício para o desenvolvimento.

Este trabalho sobre a institucionalização formal e efetivas ações de cooperação e governança de um consórcio público, visando ao desenvolvimento local de uma região é incipiente e pouco analisado pela academia, necessitando ser pesquisado de maneira integrada, desde seus conceitos, finalidades e princípios até a execução e alcance social de seus projetos, em situações que transcendem os contornos físicos do território, permeando as características multifuncionais dos consórcios e sua relação com o desenvolvimento local.

Na atual década, houve muitas iniciativas na região Vale do Urucuia (noroeste de Minas Gerais) próximo a tri-junção entre Minas Gerais, Distrito Federal e Goiás, visando à promoção do desenvolvimento local, demonstrando o importante valor deste assunto, sendo nada mais apropriado do que fazer uma investigação territorial.

Esta pesquisa constitui numa importante contribuição para olhar o território Vale do Rio Urucuia, tanto para conferir a percepção dos gestores e beneficiários sobre o desenvolvimento local como para medir uma eventual evolução em torno das políticas públicas implementadas.

Entender o território usado implica entender que existe um conjunto de ações, ou seja, um evento que dinamiza este território e, quando dinamizado, este mesmo território retorna como um condicionante das ações sociais. Entende-se aqui território utilizado como conjunto indissociável de sistemas de objetos (espaços e materialidades) e de sistemas de ações.

A escolha por este tema ocorreu em estudos exploratórios na região de abrangência do Consórcio Intermunicipal de Saúde e Desenvolvimento do Urucuia e Noroeste de Minas (CISBUNM), preliminarmente pela falta de envolvimento dos atores sociais nos projetos de abordagem territorial. Tal estratégia recoloca o tema da promoção de uma ambiência que favoreça o desenvolvimento que integre, de maneira sincrônica, as dimensões ambientais, sociais e econômicas.

Nessa ótica, procurar-se-á responder ao seguinte questionamento: somente os gestores públicos são os responsáveis por ações estratégicas e políticas públicas de reversão do quadro atual? Em um contexto onde a crise global impacta a nível nacional e regional, a hipótese para a questão acima pode ser assim compreendida: a maior cooperação entre os atores e o compartilhamento das ações e projetos estruturantes do consórcio intermunicipal contribuiria para ampliar a participação, autonomia, o conhecimento, potencializando os recursos locais, tomando possível um novo modelo de desenvolvimento com inclusão social e de forma sustentável.

O presente trabalho tem como objetivo geral analisar as estratégias do (CISBUNM), no âmbito da execução da Tecnologia Social “Projeto Barraginhas” e suas contribuições para o desenvolvimento sustentável da região. Para isto, torna-se imprescindível percorrer os específicos: apresentar os mecanismos de operacionalização da administração pública evidenciando os aspectos metodológicos e funcionais dos consórcios públicos de desenvolvimento; identificar e relacionar a literatura sobre os conceitos e ações de desenvolvimento local e sua conexão com as políticas de desenvolvimento regional, visando à maior compreensão das realidades locais e acompanhar por meio do Projeto Barraginhas as estratégias de cooperação do consórcio intermunicipal, demonstrando o caráter de impessoalidade da execução do projeto.

A produção deste trabalho está estruturada em quatro capítulos: o primeiro é uma busca teórica e compreensão dos princípios e fundamentos da administração pública e os aspectos e características dos consórcios públicos; no segundo, estão expostos os conceitos, principais componentes de desenvolvimento local e a relação educação, trabalho e desenvolvimento buscando evidenciar a importância das políticas públicas; o terceiro tratará dos procedimentos metodológicos, incluindo coleta de dados, situando o

universo da pesquisa e da amostra, assim como os instrumentos utilizados (análise documental e entrevistas) e a análise de dados; e, no último, existe a análise das estratégias de cooperação do consórcio intermunicipal, por meio do alcance social do convênio de Cooperação Técnica “Barraginhas” na região Vale do Rio Urucuia.

A pesquisa proposta está estruturada por meio de uma abordagem mista com a utilização de revisão bibliográfica e pesquisa de campo na região Vale do Urucuia (noroeste de Minas Gerais) com gestores e beneficiários do Projeto Barraginhas, utilizando a estratégia metodológica de estudo de caso.

CONTEXTUALIZAÇÃO

Para compreensão das tendências de reconfiguração das políticas públicas para o desenvolvimento, estabelecemos como recorte a importância da cooperação e governança nas ações sociais. No norte da Itália formou-se, há muito, uma comunidade que se interessa por questões públicas, que valoriza a virtude cívica e para a qual cidadania significa deveres e direitos iguais para todos (PUTNAM, 1993/1996:103-104). Esta tradição de cooperação e laços de solidariedade horizontal que explica o melhor desempenho institucional das regiões situadas ao Norte está ausente da região ao Sul da Itália.

Na vivência política brasileira o histórico é que as relações de cooperação federativa sejam precárias, muitas vezes confundidas com uma dívida ou favor que o estado ou a União fazem ao município. Essa prática é totalmente contrária ao federalismo moderno - cooperativo - previsto pela Constituição de 1988, na qual a cooperação da União e do estado para com o município é o cumprimento de um dever. Cabe ao município, que está perto do cidadão, a iniciativa para executar as políticas públicas. Porém, nem todos os municípios possuem condições técnicas ou financeiras para executar estas competências e tarefas. Nesta situação, o município não deve ter o seu papel diminuído, mas passa a existir o dever da cooperação.

As relações de cooperação surgem, assim, no sentido de descentralizar recursos técnicos e financeiros, para executar as políticas públicas de interesse do cidadão, sem necessidade de criar uma cara e ineficiente estrutura local, paralela a do município. Em suma: quanto mais cooperação, maior a descentralização, mais prestigiado são o município e os direitos sociais. Evidente que muito precisa ser realizado, no Brasil, para se institucionalizar e aperfeiçoar as relações federativas.

A formação de Consórcios é uma das alternativas de cooperação federativa de apoio e de fortalecimento da gestão, para o desenvolvimento de ações conjuntas e de objetivos de interesse comum, para melhoria da eficiência da prestação dos serviços públicos. A dificuldade na sua implementação deveu-se à falta de uma regulamentação, que garantisse segurança jurídica e estímulo à formação de novas parcerias. A Lei de Consórcios, Lei nº 11.107, de 06 de abril de 2005, possibilitou aos entes federativos, Municípios, Estados, Distrito Federal, maior liberdade de associação em diversas formas e em diferentes áreas de atuação.

Os consórcios Intermunicipais mostram-se como institutos que podem fortalecer a cooperação e governança regional trazendo novas perspectivas no gerir dos bens públicos e apresentam, inclusive, instrumentos inovadores na área de desenvolvimento, como podemos observar, por exemplo, na execução de projetos abrangendo o território e nas ferramentas de planejamento estratégico e gestão compartilhada dos programas, serviços e compras que venham a ser realizadas pelos entes consorciados.

Na região Vale do Rio Urucuia o Consórcio Intermunicipal de Saúde e Desenvolvimento da Bacia do Rio Urucuia e Noroeste de Minas Gerais – CISBUNM foi fundado em 10 de outubro de 2003, inicialmente constituído pelos Municípios de Bonfinópolis de Minas, Buritis e Chapada Gaúcha, inicialmente com personalidade jurídica de direito privado e em 09 de outubro de 2007 foi readequado para pessoa jurídica de direito público com natureza de associação pública, passando a reger-se pelas normas da Lei nº. 11.107/05, do Decreto Federal nº. 6.017/07, do Código Civil brasileiro e Legislação pertinente.

Com vistas ao fortalecimento das ações territoriais e atuação dos órgãos temáticos do Consórcio, em março de 2008 os municípios de Arinos, Formoso, Pintópolis, Riachinho, Uruana de Minas e Urucuia assinaram o Protocolo de Intenções para participação no consórcio. Nesse período após a aprovação de lei específica nas câmaras municipais de cada município consorciado, realizou-se concomitantemente sua adequação às novas normas editadas.

Surge no consórcio intermunicipal a proposta para execução do Projeto de Construção de Estruturas de Contenção de Enxurradas (Barraginhas) no Vale do Rio Urucuia, Sub-bacia do São Francisco. A importância dessa tecnologia social é manter a água da chuva nas propriedades onde cai, dando condições para a geração de empregos, para o aumento da oferta de alimentos para consumo da própria família e de excedentes comerciáveis para o restabelecimento da autoestima e da motivação das populações atuais e futuras em permanecer nos locais de origem, enfim, promover desenvolvimento regional e cidadania.

As bacias de captação (barraginhas) são construídas no formato de meia lua, com diâmetro médio 16 metros ou 8 metros de raio, com profundidade no centro da bacia de 1,40 metros e capacidade de acumulação não inferior a 140m³. É necessário um trator - retroescavadeira para realizar o trabalho, que dura no máximo duas horas. Quando chove, os barramentos se enchem de água, que vai infiltrando aos poucos na terra. Em um único dia de chuva, é possível acumular a água equivalente à de 10 a 15 caminhões-pipa. Ao ser absorvida pelo solo, são criadas franjas úmidas, faixas de terra com elevado

índice de umidade e fertilidade. São nesses espaços que os agricultores cultivam hortaliças, bambu e plantas frutíferas. Os lençóis abastecidos permitem a sobrevivência da lavoura mesmo em épocas de seca, garantindo o sustento da família de pequenos produtores e assentados da reforma agrária da região vale do rio Urucuia e noroeste de Minas Gerais.

A fim de atingir seus objetivos institucionais voltados para o Desenvolvimento Local, o Consórcio vem fortalecendo a cooperação e governança dos municípios consorciados, articulando recursos para novos projetos estruturantes, além do estabelecimento de parcerias estratégicas para propiciar o desenvolvimento local com apoio da Agência de Desenvolvimento Vale do Rio Urucuia, IFNMG - Campus Arinos e Ministério da Integração Nacional, por meio da Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e Parnaíba – CODEVASF na execução do projeto Barraginhas, consistindo em construção de 12.910 estruturas de contenção de enxurradas (Barraginhas) no Vale do Rio Urucuia, uma das principais sub-bacia do São Francisco. Essa importante estratégia integrada esta direcionando as políticas públicas do território para que possam desenvolver ações em comum que caracterizem a tão necessária gestão associada e fortaleça o pacto federativo da região.

CAPÍTULO I – CONSÓRCIOS PÚBLICOS INTEGRANDO A ADMINISTRAÇÃO

Qualquer eixo da administração pública, na busca da sua autonomia, confronta-se com a necessidade de definir o seu objetivo e os fenômenos que se incluem no seu campo de observação e análise. Neste capítulo, apresenta-se a contextualização, fundamentos e princípios da administração pública, federalismo brasileiro e transferências de recursos, conceitos e elementos doutrinários dos consórcios públicos. O exercício realiza-se dentro dos respectivos limites político-administrativos da unidade da federação com foco na região em estudo.

1.1 Fundamentos e princípios de administração pública

Desde as civilizações antigas, as sociedades humanas necessitaram fornecer os recursos com os quais defrontavam e defrontam suas constantes necessidades. Inicialmente o grupo que controlava o poder na comunidade era o mesmo que determinava a melhor forma de satisfazer os requerimentos comuns.

Este tópico vem consignar os fundamentos e princípios da administração pública, pois até o Século XVIII a ideia de Estado se encontrava confundida com a pessoa do monarca. Com a chegada do Iluminismo no Ocidente, a precisão dos elementos que integram o Estado moderno, tal e como hoje, conformaram-se mais integralmente.

O governo se entendeu, a partir das ideias dos filósofos políticos da época, somente como um dos elementos do fenômeno estatal, ao qual a população, que é a essência da existência do Estado, pode organizar, estruturar e modificar para conseguir o benefício da sociedade (CARVALHO, 2001).

A Administração Pública é o conteúdo essencial da atividade correspondente ao Poder Executivo e se refere às atividades de gestão, cujo titular da mesma desempenha sobre os bens do Estado para fornecê-los de forma imediata e permanente à satisfação das necessidades públicas e conseguir com isso o bem geral; tal atribuição tende à realização de um serviço público e se submete ao marco jurídico especializado que normatiza seu exercício e se concretiza mediante a emissão e realização do conteúdo de atos administrativos emitidos (FIGUEIREDO, 2003).

A política, tal como se realiza no momento da análise, é localizada do lado mau (os problemas). Destacam-se as práticas populistas, os processos de desarticulação, a fraca relação entre os agentes do desenvolvimento e a uma população influída.

Primeiramente, cumpre entender Administração Pública com base em MEIRELLES (1998, p. 138):

Em sentido formal, a Administração Pública é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços do próprio Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, a Administração Pública é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas.

Em virtude de adotar significados diferentes, isto é, a realização de uma ação para o alcance de um ou vários assuntos, ou melhor, a gestão desses assuntos. Neste sentido, Meirelles (1998, p. 139) destaca:

A administração pública consiste na gestão de bens e interesses qualificados da comunidade no âmbito federal, estadual ou municipal, segundo os preceitos do direito e da moral, visando ao bem comum à pessoa ou organização que realiza a ação ou gestão.

O artigo 37 da Constituição Federal (CF) de 1988 explicita que a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá a princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. A Administração Pública está a serviço dos cidadãos e se fundamenta nos princípios de honestidade, participação, celeridade, eficiência, transparência, prestação de contas e responsabilidade no exercício da função pública, com submissão plena à lei e ao Direito.

De acordo com o artigo 37 supracitado da Constituição Federal, a Administração Pública se fundamenta em princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e responsabilidade no exercício da função pública, assim como os princípios coligados, com submissão plena à lei e ao Direito.

Estes mesmos princípios são regulados quanto aos contratos e licitações estabelecidas com a Administração Pública pela Lei 8.666 de 21 de junho de 1993 ao precisar que a atividade da Administração Pública se desenvolverá com base nos princípios antes mencionados (GASPARINI, 2003). Para isso, cada órgão e ente da Administração Pública devem estabelecer e manter disponíveis com toda a informação que se considere relevante (missão, organização, procedimentos, regulamento que o regula e serviços que presta) (GRANZIERA, 2002). A seguir, alguns dos princípios da Administração pública voltados a este trabalho:

- Princípio de publicidade dos atos gerais. Todos os regulamentos, resoluções e atos administrativos de caráter geral ditados pela Administração Pública deverão ser publicados, sem exceção, no Diário Oficial da República, segundo o caso, no meio de publicação oficial do Estado, ou Município correspondente. A norma recolhe o princípio geral do começo da eficácia dos atos administrativos de efeitos gerais (normativos) ou de caráter geral (destinados a vários sujeitos de direito), sujeitando-o à publicação no Diário Oficial.
- Princípio da sujeição aos planos, metas e objetos. Os órgãos e entes da Administração Pública, em seu funcionamento, devem sujeitar-se às políticas, estratégias, metas e objetivos que se estabeleçam nos respectivos planos estratégicos e compromissos de gestão. Igualmente se devem cingir à atividade desenvolvida pelas unidades administrativas de apoio técnico e logístico se deve adaptar à daquelas (JUSTEN FILHO, 2002).
- Princípio da eficácia: os entes da Administração Pública devem perseguir o cumprimento eficaz dos objetivos e metas fixados nas normas, planos e compromissos de gestão; bem como a avaliação e controle do desempenho institucional e dos resultados atingidos.
- Princípio da adequação dos meios financeiros aos fins. A atribuição de recursos aos órgãos e entes da Administração Pública se deve ajustar estritamente aos requerimentos de seu funcionamento para o alcance de suas metas e objetivos. Em todo caso, o funcionamento da Administração Pública deve propiciar o uso racional dos recursos humanos, materiais e orçamentários.
- Princípio de cooperação: Conforme o princípio do artigo 37 da CF/88, a Administração Pública Federal, a dos Estados e a dos Municípios devem:
 - colaborar entre si e com os outros ramos dos Poderes Públicos na realização dos fins do Estado.
 - respeitar o exercício legítimo de suas competências.
 - ponderar, no exercício das competências próprias, a totalidade dos interesses públicos implicados.
 - facilitar às outras administrações a informação que necessitem sobre a atividade que desenvolvam no exercício de suas próprias competências; e
 - prestar, no âmbito próprio, a cooperação e assistência ativa que as outras administrações requerem para o exercício de suas competências.

Ampliando o horizonte, estabelece-se o tamanho e a estrutura organizacional dos órgãos e entes da Administração Pública, que devem ser proporcionais e consistentes com os fins que lhe foram atribuídos, bem como propor a utilização racional dos recursos do Estado. Conforme a Lei 8.666 de 21 de junho de 1993, as atividades que desenvolvam os órgãos e entes da Administração Pública devem estar orientadas ao alcance dos objetivos do Estado, para o qual devem coordenar sua atuação sob o princípio de unidade orgânica e de acordo com as receitas do pacto federativo.

1.2 Federalismo brasileiro e as transferências de recursos

Uma organização federativa eficaz tem como uma de suas finalidades fundamentais dividir os recursos tributários de modo equilibrado, procurando beneficiar igualmente todos os entes federados e tentando legalmente evitar as desigualdades entre eles.

Este tópico procura evidenciar os termos do sistema político-territorial do Brasil, organizado a partir do modelo federativo, onde os entes da federação dividem o poder político, visando à reflexão quanto aos avanços e alternativas para as transferências de recursos. Pode-se imaginar ainda que quem captura a realidade antecipa o futuro.

Conforme Souza (2003), apesar das controvérsias sobre as principais características dos sistemas federativos, existe um consenso de que essa instituição tenha duas dimensões principais: desenho constitucional e divisão territorial de poder governamental. Embora outros fatores e instituições também sejam objeto de análise sob a ótica do federalismo, tais como as dinâmicas da economia política, da competição partidária e da chamada cultura política, as manifestações territoriais do federalismo requerem uma análise não apenas de sua aplicação prática mas também do ponto de vista das constituições.

Segundo Arretche (2005), os estudos empíricos sobre centralização-descentralização nas federações são, regra geral, pouco conclusivos e convincentes devido, em grande parte, à dificuldade em estabelecer critérios precisos de classificação.

Como as unidades político-administrativas que compõem os entes federados possuem atributos infraestruturais, políticos e sociais distintos, existindo a federação, para acomodar essas diferenças, cujas singularidades culminam em diferentes capacidades de arrecadação de tributos, atração de investimentos, prestação de serviços e de direitos sociais. Se no passado os lugares diferenciavam-se principalmente por seus aspectos naturais, hoje, essa diferenciação resulta de variáveis de cunho social, político e

econômico, compondo um território complexo e estabelecendo circuitos hierárquicos entre os lugares (CATAIA, 2001).

No texto Constitucional de 1988, uma das preocupações centrais foi a de resgatar o equilíbrio federativo do país após longos anos de ditadura. Oliveira (1995, p. 112) aponta que “o texto supra buscava, do ponto de vista econômico e fiscal, atentar-se para a autonomia fiscal dos Estados e municípios a descentralização dos recursos tributários”, acompanhada de mecanismos redistributivos que compensem desigualdades econômicas e tributárias inter-regionais e a redivisão de encargos entre as esferas governamentais.

Na literatura econômica que trata do federalismo fiscal, destaca-se que há praticamente unanimidade na aceitação de que em territórios de organização político-administrativa federativa, um mecanismo que busca reduzir as desigualdades regionais e que caracteriza as relações intergovernamentais é o de equalização fiscal.

Conforme Prado (2007), os sistemas de equalização consistem em dispositivos que, para definir montantes a serem transferidos para cada governo subnacional, tomam em consideração a totalidade das receitas e, em certos casos, também dos gastos de cada governo.

Prado (2007) ainda aponta que esses sistemas podem se apresentar como dispositivos que analisam de forma abrangente e inclusiva as receitas e gastos de cada governo subnacional para definir transferências que ele deva receber.

Uma das dimensões dos sistemas de equalização fiscal é a equalização da capacidade fiscal (de receitas) que, segundo Bordin (2003), objetiva dar recursos suficientes às unidades receptoras para garantir a provisão de serviços. Tenta-se atingir tal objetivo mediante transferências de recursos de uma esfera de governo para outra (transferências verticais) ou entre unidades de governo semelhantes (transferências horizontais). São utilizadas nessa política a partilha de impostos e as transferências intergovernamentais.

De acordo com Barreira e Roarelli (1995), as transferências intergovernamentais se constituiriam num mecanismo de distribuição de recursos de origem fiscal entre unidades de governo, cujo destino seria a complementação das verbas que seriam necessárias para o cumprimento dos encargos de suas respectivas competências. Segundo os mesmos autores, o mecanismo de transferência se justificaria por dois motivos: primeiro, devido à existência de custos e benefícios externos associados a determinado tipo de serviços públicos; e, segundo, pela existência de desigualdades na distribuição funcional e espacial dos benefícios do crescimento econômico, as quais

acabam determinando diferenças na capacidade de arrecadação e autofinanciamento entre as unidades federativas (BARRERA; ROARELLI, 1995).

De acordo com Prado (2007), pode-se afirmar que, em qualquer federação, um sistema de transferências intergovernamentais de recursos atende basicamente a três funções principais:

- I. obter o equilíbrio vertical entre níveis de governo no agregado, o que envolve geralmente transferências livres e legalmente definidas, muito frequentemente por meio de sistemas de compartilhamento ou então de transferências a que se chamam devolutivas, que ocorrem quando o governo federal ou estadual meramente arrecada o imposto e transfere a receita que foi precisamente obtida no território do governo estadual ou municipal que a recebe;
- II. operar a equalização horizontal, reduzindo as disparidades em capacidade de gasto que decorrem de disparidades em capacidade econômica entre as jurisdições (...); e
- III. viabilizar programas nacionais de prestação de serviços, aqueles programas que a Federação opta por manter sob algum grau de controle do governo federal, mas sendo a execução entregue aos governos estaduais e municipais. Isto exige que transferências verticais financiem os governos subnacionais, o que é em geral realizado por intermédio de transferências condicionadas, que podem ou não serem legalmente definidas.

Críticas já foram tecidas ao federalismo fiscal brasileiro pós-1988. Rezende (1997), por exemplo, menciona que, no Brasil, houve muito mais do que uma descentralização de receitas não acompanhada de uma descentralização concomitante de encargos e recursos.

Ainda segundo Rezende (1997), o problema de conciliar descentralização fiscal com as desigualdades regionais não está na descentralização em si, mas na forma pela qual foi promovida, que pode não ser a mais adequada para consolidar um novo modelo de federalismo fiscal capaz de assegurar a necessária harmonia entre a disponibilidade de recursos e a natureza das demandas que precisam ser satisfeitas.

No federalismo brasileiro (pós-1988), as discussões sobre o federalismo fiscal ganham mais corpo e as discussões acerca da temática “transferências intergovernamentais” passam a ganhar destaque. Assim, convém verificar como a Controladoria-Geral da União (CGU) define tais mecanismos. Segundo a CGU (2005), as

transferências de recursos federais aos municípios são classificadas como Transferências Constitucionais e Legais e Transferências Voluntárias:

- a) Transferências Constitucionais e Legais: previstas na Constituição Federal e em leis específicas, são transferências de parcelas das receitas arrecadadas pela União que devem ser repassadas aos governos subnacionais, e de parcelas de receitas estaduais que devem ser repassadas aos municípios. A Constituição Federal e as leis determinam a forma de transferência, a aplicação dos recursos e como deverá ocorrer a respectiva prestação de contas;
- b) Transferências Voluntárias: são os recursos financeiros repassados pela União aos Estados e municípios em decorrência da celebração de convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos similares e que não decorram de determinação constitucional ou legal. Também são consideradas transferências voluntárias as emendas propostas anualmente por parlamentares ao Orçamento Geral da União. Nesse tipo de transferência, os principais mecanismos existentes para que os recursos sejam transferidos da União para os entes subnacionais são os convênios que os entes federados celebram entre si para a realização de investimentos de interesse mútuo.

Os recursos são oriundos dos órgãos e entidades federais que fazem parte do orçamento fiscal e da seguridade social. Aqueles que podem pleitear a celebração de convênios são os órgãos e entidades da administração pública direta, autárquica e fundacional; as empresas públicas ou sociedades de economia mista de qualquer esfera fundacional; ou organizações particulares sem fins lucrativos. Essa transferência é decidida pelo processo orçamentário dos governos de nível superior.

Esses tipos de transferências atendem basicamente a duas necessidades: primeiro à de manutenção de um equilíbrio entre a disponibilidade de recursos e as demandas que cabem aos entes federados, e segundo tentar garantir um padrão mínimo de oferta de bens, serviços e direitos sociais em todo território nacional. Ambas as transferências (legais e constitucionais e as voluntárias) assumem importância premente para o pleno funcionamento do Estado, afinal sua função distributiva territorial torna-se essencial.

Barrera e Roarelli (1995), discutindo as transferências de recursos realizadas por meio dos convênios (ou seja, voluntárias), apontaram que estes estão, normalmente, relacionados a programas e ações de alcance nacional que envolvem várias esferas de

governo. Além disso, chamam atenção e lembram que parte dos recursos vincula-se a ações de natureza emergencial e outra parte a ações de claro interesse político-eleitoral.

Em um sistema de organização político federativa, todos os entes deveriam ter os mesmos direitos aos recursos arrecadados e não depender de negociações políticas para a efetivação de repasses. O princípio da isonomia federativa não é observado com rigor, podendo-se sugerir que certos aspectos da desigualdade distributiva da federação brasileira residem nos mecanismos de dotação de recursos oriundos das transferências voluntárias (convênios) e na falta de organização coletiva ou consorciada dos entes públicos.

A relevância dos convênios na composição dos orçamentos municipais se deve ao fato de que os mesmos, em sua maioria, são dotações destinadas a investimentos do poder público, ou seja, são recursos que se destinam para a realização de infraestruturas priorizando a representação política e as regiões sistemicamente organizadas. Devendo as instituições públicas atualizadas reivindicar conjuntamente e conhecer na integra as sistemáticas atuais para viabilizar maior aporte de transferências voluntárias de recursos.

1.3 Conceitos e elementos doutrinários dos consórcios públicos

O vocábulo consórcio foi utilizado pelo legislador de forma residual, para referir-se a alguma sorte de união entre figuras subjetivas, diferentes da associação, a sociedade, o ordenamento, e outros similares.

Este tópico procura demonstrar os conceitos, elementos doutrinários, formas de contrato dos consórcios públicos. A título de breve histórico da evolução dos consórcios públicos, salienta-se que a Lei Federal 8.080/90 - Lei Orgânica da Saúde -, em seu art. 10, foi a primeira norma a aludir especificamente esse instituto após o advento da Constituição Federal de 1988, evocando-o como importante ferramenta da política de saúde pública brasileira.

O fato de o artigo 241 da CF, com a redação dada pela EC 19, de 04/06/1998, definir que os entes federados disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos, culminado com a sanção da Lei 11.107, de 06 de abril de 2005, que dispôs sobre normas de contratação de consórcios públicos, entretanto sua regulamentação somente ocorreu com o Decreto Federal 6.017, de 17 de janeiro de 2007.

Mediante a criação de um consórcio nasce uma nova organização, encarregada de realizar uma série de obras ou de serviços determinados, compreendidos na competência dos consorciados. A criação do consórcio entre duas ou mais entidades não produz nenhuma alteração na estrutura, nem no funcionamento que possuem os membros que o integram. A atividade do consórcio é desenvolvida pela nova entidade e não separada nem conjuntamente, pelos consorciados (HARGER, 2007).

A vontade associativa resulta indispensável, ainda nos consórcios de tipo coativo. Todo consórcio deve funcionar com base em meios econômicos mínimos, proporcionados pelos consorciados, mas, em todo caso, os bens pertencerão ao consórcio, enquanto constituam meios necessários para o cumprimento de seus fins e objetivos; e, quando já não sejam objetos mesmo, tanto os bens como as obras passarão aos consorciados em proporção à contribuição oportunamente realizada, ou à participação que lhes houvesse correspondido nas obras ou serviços (TAVARES, 2010).

No Direito administrativo, denominam-se consórcios as uniões entre particulares entre particulares e empresas públicas, ou entre entes e órgãos do Estado. Em todo caso, o consórcio é uma organização do mesmo gênero da associação, a sociedade, a cooperação, a colaboração e a organização, ainda que com importantes perfis diferenciais.

A associação empresa pública e/o privada é dirigida à realização de certas obras ou à prestação de determinados serviços (RIGOLIN, 2008).

Atento à diversidade de regimes jurídicos existentes no direito comparado, a doutrina especializada na matéria não pôde perfilar um conceito uniforme de consórcio e de uma revisão parcial de suas elaborações desprende-se que se denomina consórcio:

- a) a associação voluntária ou coativa de pessoas interessadas na realização de uma obra, que se consigne por meio de contribuições proporcionais à vantagem de cada um dos participantes;
- b) a associação coativa de várias pessoas ou de Entes públicos e privados, para o cumprimento ou a manutenção de uma obra ou de um serviço de interesse comum, mediante a contribuição financeira recíproca;
- c) uma pluralidade de indivíduos que se encontram em situações jurídicas idênticas, estimulados ou obrigados pelo Estado, a formar uma unidade ou a reunir-se para consegui-la, mediante a mútua cooperação, para um fim de utilidade geral, determinado pelo próprio Estado;

- d) a união de pessoas jurídicas públicas entre si ou delas com pessoas particulares ou de particulares entre si, para a gestão ou defesa de um interesse comum às mesmas que, ainda, seja de interesse geral; e
- e) um instrumento que o ordenamento jurídico oferece a uma pluralidade de sujeitos, para o desenvolvimento em comum de certa atividade, concernente à realização de obras ou a prestação de determinados serviços.

Para constituir um consórcio de entidades sujeitos jurídicos, requer-se a participação de pelo menos duas entidades; discutindo-se se um consórcio já formado pode continuar com um só ente.

Os interesses e fins dos consórcios se encontram estabelecidos pelas leis habilitantes e devem coincidir necessariamente com os próprios dos consorciados. Tais normas geralmente costumam estabelecer, ainda, outros elementos estruturais dos mesmos (MELLO, 2006).

Sendo um dos elementos essenciais e definidores dos consórcios, a lei e os estatutos são os encarregados de estabelecê-lo (GOMES, 2008).

O ordenamento jurídico estatal regula a existência, modalidades de funcionamento e controles dos consórcios tanto públicos como privados. A idêntica condição jurídica dos sócios é um elemento que pode existir ou não, pois não resulta determinante do consórcio como tipo associativo.

Antes da promulgação da Lei 11.107/05, havia certo consenso doutrinário em considerar o convênio como de acordo de vontade, sendo o termo de cooperação utilizado quando os entes consorciados eram do mesmo nível e o convênio, quando se tratava de entidades de níveis diferentes.

Considera-se Consórcio Público as pessoas jurídicas formadas exclusivamente por entes da federação para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos (art. 2º, I).

Os consórcios públicos poderão ser constituídos como pessoa jurídica de direito público ou pessoa jurídica de direito privado, conforme preceitua o art. 6º da Lei 11.107/2005. Como pessoa jurídica de Direito Público será denominada de “associação pública” um tipo de “autarquia”. Como pessoa jurídica de Direito Privado poderá ser denominado de “associação civil”, porém subordinada ao regime jurídico público no que

se refere à licitação, celebração de contratos, prestação de contas e admissão de pessoal, que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) (art. 6º, par. 2º).

Quanto aos valores mais elevados para a dispensa de licitação em razão do valor pode-se conceituar os convênios públicos perante a lei como associações formadas por pessoas jurídicas políticas (União, Estados, Distrito Federal ou Municípios), com personalidade de direito público ou de direito privado, criados mediante autorização legislativa para a gestão associada de serviços públicos (DURAO, 2007).

A referida Lei deu alguns privilégios ao convênio público, independentemente de sua natureza pública ou privada:

- poder de promover desapropriações e instituir servidões nos termos de declaração de utilidade ou necessidade pública ou interesse social, realizada pelo Poder Público (art. 2º parágrafo 1º Inciso II);
- possibilidade de ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, com dispensa de licitação (art. 2º parágrafo 1º Inciso III);
- limites mais elevados para fins de escolha da modalidade de licitação (os valores são contados em dobro quando o Consórcio é constituído por até 03 entes federados, ou o triplo, se formado por um número acima de três consorciados); e
- poder de dispensar a licitação na celebração de programa com ente da Federação ou com entidade de sua administração indireta, para a prestação de serviços públicos de forma associada nos termos autorizado em contrato de convênio público ou em convênio de cooperação.

Embora o art. 3º da Lei 11.107/05 estabeleça que o convênio seja constituído por contrato, na realidade outras normas contidas na lei permitem a conclusão de que a constituição do convênio público se fará com observância de todo um procedimento, que envolve as seguintes fases:

- subscrição de protocolo de intenções;
- publicação do protocolo de intenções na imprensa oficial;
- lei promulgada por cada um dos partícipes, ratificando, total ou parcialmente, o protocolo de intenções ou disciplinando a matéria;
- celebração de contrato; e
- atendimento das disposições da legislação civil, quando se tratar de convênio com personalidade de direito privado.

A ratificação do protocolo de intenções é dispensada pelo art. 5º, parágrafo 4º, desde que o ente da federação, antes disciplinado por lei celebrado o contrato de constituição do convênio. No caso de o convênio ser instituído como associação pública, o contrato poderá ser utilizado como instrumento para a aprovação do estatuto da entidade.

No caso de o convênio ser instituído como pessoa jurídica de direito privado, o art. 6º, inciso II, determina que a personalidade jurídica seja adquirida "mediante atendimento dos requisitos da legislação civil". Quanto à alteração ou extinção do convênio, o art. 12 da lei determina que dependa de instrumento aprovado pela assembleia geral ratificado mediante lei por todos os entes consorciados.

A Lei 11.107/05 prevê dois tipos de contrato a serem firmados pelos entes consorciados: o contrato de rateio e o contrato de programa.

Para fins de cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, o parágrafo 4º do art. 8º exige que o convênio público forneça as informações necessárias para que sejam consolidadas, nas contas dos entes consorciados, todas as despesas realizadas com os recursos entregues em virtude de contrato de rateio, de forma que possam ser contabilizados nas contas de cada ente da Federação na conformidade dos elementos econômicos e das atividades ou projetos atendidos (DI PIETRO, 2005).

O contrato de rateio, que se encontra previsto no art. 8º, constitui instrumento mediante o qual os entes consorciados entregarão recursos ao convênio público. Esses convênios devem ser devidamente previstos na lei orçamentária de cada consorciado, sob pena de exclusão do convênio, após previa suspensão e sob pena de improbidade administrativa.

O contrato terá que ser firmado anualmente, cujo prazo de vigência não pode ser superior ao das dotações que o suportam, com duas exceções:

- no caso de contrato que tenham por objeto projetos contemplados em plano plurianual; e
- no caso de contrato de gestão associados de serviços públicos custeados por tarifas ou outros preços públicos.

O contrato de programa é referido, inicialmente no art. 4º, XI, que, ao mencionar as cláusulas necessárias do protocolo de intenções, inclui a autorização para a gestão associados de serviços públicos, explicitando, dentre outras coisas, as condições a que deve obedecer o contrato de programa, no caso de a gestão associada envolver também

a prestação de serviços por órgãos ou entidades de um dos entes da Federação ou consorciados.

No art. 13, há referência de como é o instrumento utilizado para a constituição e regulação de obrigações que um ente da federação ou para com convênio público no âmbito de gestão de serviços públicos ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou de bens necessários à continuidade dos serviços transferidos.

Da combinação dos dois dispositivos extraia-se a conclusão de que a gestão associada pode ser feita:

- mediante a constituição de convênio público, como pessoa jurídica, na forma disciplinada pela Lei 11.107; e
- mediante os acordos de vontade, como o convênio de cooperação, o contrato de programa ou outro instrumento que tenha por objeto a prestação de serviços de serviços públicos por meio da gestão associada.

O contrato de programa pode ser celebrado em duas hipóteses: no próprio âmbito do convênio público ou fora do âmbito do convênio. Em qualquer das duas hipóteses, o instrumento utilizado deverá indicar como condição de validade as obrigações que um ente da Federação constitui para com outro ente da Federação ou para com convênio público quando haja a prestação de serviços públicos ou a transferência total ou parcial de encargos e serviços transferidos.

Em resumo, existem várias possibilidades para a gestão associada de serviços públicos: a Constituição de convênio público com personalidade de direito privado, sob a forma de associação civil; o Convênio de Cooperação e o Contrato Programa que, por sua vez, pode estar vinculado a um convênio público ou a um convênio de cooperação, ou pode ser independente de qualquer outro tipo de ajuste, podendo, inclusive, ser celebrado diretamente por um ente federativo com entidade da administração indireta ou de outro ente federativo.

O consórcio público é um ente público, sendo que tal qualidade, quando exista, é transmitida pela natureza dos integrantes; em consequência, exercem função administrativa.

É sujeito de direito, sendo que, quando possui personalidade jurídica, o consórcio constitui um terceiro sujeito de direito, personificado, diferente dos sujeitos que o integram; a quem substitui, relativamente aos fins e objetivos estabelecidos; devendo possuir um patrimônio próprio de funcionamento (HARGER, 2007).

A característica comum a todos os consórcios é a de ser organizações permanentes ou acidentais, para a realização e a gestão de obras ou serviços de interesse comum aos próprios sócios, sem que das obras e os serviços torne-se titular o consórcio (GOMES, 2005).

Com personalidade jurídica de direito público com a criação de um consórcio público, vários sujeitos de direito público podem desejar dar vida a uma entidade ou associação não personificada; ou a um novo ente público, com personalidade, fins e patrimônios próprios, segundo o caso.

Pelos fins, as prerrogativas e o controle a que estão submetidos, os consórcios públicos devem funcionar como pessoas jurídicas independentes dos entes que os constituem. A personalidade jurídica surgiria como consequência da norma genérica de criação; ou como consequência do acordo constitutivo, quando corresponda com interesses comuns preexistentes e determinantes do agrupamento de entidades com necessidade de concentrar esforços para a realização do objeto: cumprimento de obras ou prestação de serviços, que integram os objetivos dos consorciados.

Os fins podem ser diversos, mas condizentes com os de cada consorciado; ainda que, em todo caso, não poderiam ser fins indeterminados ou indefinidos, ou alheios a seus estatutos orgânicos. As representações nos órgãos consorciais não necessariamente tomam como base as contribuições monetárias ou de outro tipo de bens ao fundo social.

Diante da grande aceitabilidade e utilidade no Brasil, permite estimar que os setores de prestação de serviços públicos brasileiros também farão grande uso dessa ferramenta em futuro breve. Apenas para fins de comparação, com intuito de demonstrar o alto grau de aceitação do instituto na área da saúde, a segunda e terceira espécies de consórcios mais utilizadas no Brasil são, respectivamente, os consórcios voltados para as questões ambientais e de turismo de acordo com dados do IBGE (2005), conforme tabela a seguir:

Tabela 1 – Criação de consórcios públicos.

EIXOS TEMÁTICOS DE CONSÓRCIOS PÚBLICOS	QUANTIDADE DE MUNICÍPIOS
1º Saúde	2.169
2º Meio ambiente	743
3º Turismo	348
4º Educação	336
5º Transportes	328
6º Desenvolvimento econômico	303
7º Desenvolvimento urbano	242
8º Assistência e desenvolvimento social	232
9º Direito de crianças e adolescentes	185
10º Cultura	151

Fonte: IBGE (2005).

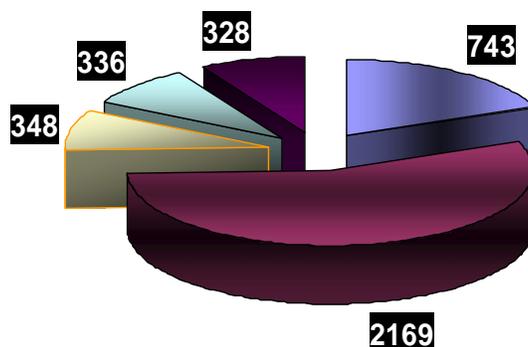


Figura1 – Gráfico referente aos consórcios públicos no Brasil – as cinco maiores participações.

Fonte: IBGE (2005).

Percebe-se que a possibilidade das atividades de cooperação por intermédio de consórcio intermunicipal está em franca expansão, pois, após a Lei 8.080/90 - Lei Orgânica da Saúde -, veio a Lei 9.433/97 (Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos) e outros instrumentos jurídicos a permitir tal forma de organização para atendimento das necessidades de interesse público.

Deste novo ordenamento jurídico desponta a necessidade de realização de concurso público para contratação de pessoal, quando for criado o quadro efetivo, de uso da contabilidade pública para registro de receitas e despesas e da consolidação destas com a contabilidade dos Municípios integrantes, para apuração dos limites legais, além

de outros instrumentos de gestão e de transparência na atuação dos Consórcios Públicos.

Na esteira desta evolução, a cooperação interfederativa por meio das políticas de desenvolvimento tem demonstrado sua importância com relevantes ganhos para a população, pois a conjugação de esforços dos diferentes municípios (entes federativos) possibilita a implementação de políticas públicas, que individualmente, nenhum deles teria condições plenas de realizar com eficácia.

É uma prática frequente que os resultados alcançados se sistematizem, ordenando os temas em quatro colunas: avanços, problemas, alternativas viáveis e condicionantes externos. Estas propostas remetem ao futuro, o que fica por fazer, o que se deve fazer considerando as regras ultrapassadas do federalismo brasileiro.

A experiência generalizada de quem estuda o acordo de convênios em termos políticos os leva a considerar que na negociação os interesses se redefinem parcialmente, mas não se renuncia por completo a eles. O debate não parte de se considerar um complexo marco de interação senão de empreender a busca da solução integrada e sustentável.

Dentro de tal eixo, é essencial o estudo de como a política pública consorciada pode estar presente nas ações de desenvolvimento local em microrregiões como o Vale do Rio Urucuia.

1.3.1 Constituição e atuação do Consórcio Intermunicipal no território

A abordagem da cooperação e da governança busca utilizar a noção do território como um fenômeno espacial e socioeconômico privilegiado para implementar processos de descentralização das atividades governamentais e da relação entre Estado e sociedade, que tiveram um papel relevante no processo de redefinição de programas e territórios de atuação no Brasil.

A seguir, o conceito de território adotado oficialmente pelo MDA/SDT:

Um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo a cidade e o campo, caracterizado por critérios multidimensionais – tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições – e uma população com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (Brasil, MDA/SDT, 2005 d).

Mais que isso, em muitas situações a colaboração intermunicipal direta nas organizações de base - patrocinada pela extensão, pelo movimento sindical - pode representar um importante contrapeso ao poder clientelista de lideranças municipais encasteladas nos poderes de uma prefeitura (ABRAMOVAY, 1999a).

No Estado de Minas Gerais, os consórcios públicos constituídos para o desenvolvimento regional, enquadraram-se em sua maioria como pessoa jurídica de direito público, o que é mais coerente com as prerrogativas da natureza dos serviços prestados pelos municípios. Com a edição da Lei 11.107/05, os registros contábeis dos consórcios públicos foram atrelados obrigatoriamente às normas gerais de direito financeiro estabelecidas pela Lei Federal 4.320/64 e legislação correlata (art. 9º), independente da natureza de sua pessoa jurídica.

Por tais fundamentos e preceitos, este tópico está diretamente ligado ao estudo, pois o Consórcio Intermunicipal de Saúde e Desenvolvimento da Bacia do Urucuia e Noroeste de Minas (CISBUNM) foi fundado em 10 de outubro de 2003, inicialmente com o nome Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento das Bacias dos Rios Urucuia e Carinhanha, constituído pelos Municípios de Bonfinópolis de Minas, Buritis e Chapada Gaúcha, inicialmente com personalidade jurídica de direito privado e em 09 de outubro de 2007 foi readequado para pessoa jurídica de direito público com natureza de associação pública, passando a reger-se pelas normas da Lei 11.107/05, do Decreto 6.017/07, do Código Civil Brasileiro e Legislação pertinente.

Num contexto do incentivo à iniciativa de empreendimentos, parece crítico compreender comportamentos relacionados ao empreendedor político, que auxiliam na compreensão de atributos geradores de respostas de valor na interação com grupos internos e externos à organização. A proposta e motivação do ex-prefeito José Idelbrando Ferreira de Souza (servidor da CGU) de institucionalização formal do consórcio intermunicipal na região pode ser concebida como uma característica de empreendedor político, identifica-se em sua trajetória a proposição de vários projetos estruturantes para desenvolvimento da região (instalação de arranjos produtivos de mandiocultura, apicultura e psicultura, cerâmica comunitária, creches, portal turístico, centros esportivos, culturais, Agência Vale do Rio Urucuia, Associação Comunitária dos Moradores de Arinos e várias Cooperativas) evidenciando sinais do equilíbrio entre empreendedor político-social, que auxiliam na compreensão da dinâmica de educação/trabalho e as demandas territoriais.

O desenvolvimento de atividades de forma conjunta, por intermédio do Consórcio, tornou patente a viabilidade da prestação de serviços públicos com qualidade e, sobretudo, com eficiência e economia. Tal consórcio ainda sofreu algumas adaptações sem, contudo, agasalhar-se na nova legislação e, embora apelidado de público, continuou com registro no cartório competente.

Com vistas ao fortalecimento da cooperação e governança territorial, imperativo se fez sua adequação às normas editadas. Em março de 2008 os municípios de Arinos, Formoso, Pintópolis, Riachinho, Uruana de Minas e Uruçuaia assinaram o Protocolo de Intenções para participação no consórcio, com conseqüente aprovação de lei específica nas câmaras municipais de cada município consorciado.

Em 30 de março de 2012 foi aprovada alteração estatutária, alterando a razão social para Consórcio Intermunicipal de Saúde e Desenvolvimento da Bacia do Uruçuaia e Noroeste de Minas – CISBUNM com a finalidade de fortalecer as ações de regionalização da saúde e permitir a participação de outros municípios do Noroeste de Minas.

O referido Consórcio Intermunicipal, criado com o objetivo de redefinir as estratégias de atuação conjuntas dos municípios do Vale do Rio Uruçuaia (noroeste de Minas Gerais), visando à discussão de políticas públicas de preservação do meio ambiente, recursos naturais e desenvolvimento sustentável, focando sob a perspectiva das questões da região e interferindo sob a forma de um consórcio público intermunicipal e pela articulação política regional para planejamento e a gestão de políticas públicas dos municípios consorciados.

Tem como principais objetivos a gestão associada de serviços públicos; compartilhamento ou uso em comum de instrumentos e equipamentos, inclusive de licitação de admissão de pessoal; proteção ambiental; planejamento regional na área de atuação do consórcio intermunicipal; e articular parcerias na execução de projetos de revitalização social, econômica, educacional e ambiental dos municípios das bacias do Rio Uruçuaia e Noroeste de Minas.

Atualmente o Consórcio na execução de suas múltiplas finalidades é constituído dos seguintes órgãos temáticos sem prejuízo de outros que vierem a ser criados: Saúde; Econômico; Social; Educação; Meio Ambiente, Saneamento e Turismo; Cultura e Economia Criativa; Agricultura e Pecuária; Segurança Alimentar, Nutricional e Desenvolvimento Local.

Este novo modelo do Consórcio Público, além de cumprir a nova disciplina legal (Lei 11.107/05 e Decreto 6.017/07) também permitiu que o Consórcio Intermunicipal estivesse em condições de receber recursos voluntários decorrentes de convênios com

as demais esferas de Governo (Estado e União) e usufrua da imunidade tributária constitucional (art. 150, VI, "a", e § 2º, da CF) e dos privilégios processuais (artigos 188, 475 e 730 do CPC) próprios dos Entes Federativos, além do tratamento diferenciado para seus procedimentos licitatórios.

O êxito obtido com a gestão consorciada de projetos como arranjo produtivo da mandiocultura, psicultura e apicultura, aliado ao início da execução física do esperado projeto Barraginhas, propalou-se pela região, formando um consórcio de oito municípios.

Os entes federados integrantes do CISBUNM constitui-se na forma horizontal (constituídos por entes da mesma esfera de governo-municipal) sob a forma de associação pública com personalidade jurídica, vem regendo-se pelo contrato de Consórcio Público, pela Lei 11.107/2005, pelo Decreto 6.017/2007, pelos objetivos, princípios e diretrizes expostos nas Leis 8.080/90 e 8.142/90; bem como pelas demais legislações aplicáveis à espécie e regulamentação efetivada por seus órgãos.

O Consórcio Intermunicipal está voltado estrategicamente à promoção de políticas públicas regionais, optando pela articulação e interveniência nos projetos, deixando o conveniamento e execução da maioria dos projetos a cargo dos municípios envolvidos. Em 2013, está sendo presidido pelo prefeito de Arinos, Roberto Sales, com participação de todos os prefeitos envolvidos. Anualmente ocorrem reuniões ordinárias e itinerantes nos municípios consorciados e duas audiências públicas específicas: Encontro dos Parceiros no distrito de Sagarana município de Arinos e o Encontro dos Povos no município de Chapada Gaúcha - MG.

Há uma grande possibilidade de atuação do consórcio no campo da promoção do desenvolvimento regional, podendo assumir funções de incentivo a atividades econômicas (atração de investimentos, apoio à produção agrícola) e funcionar como agente de desenvolvimento local preparando os municípios para sua exploração racional. No campo da saúde e proteção do meio ambiente, as ações do consórcio têm sido muito utilizadas como instrumento para minimizar as desigualdades regionais, empreender programas e executar projetos de abrangência intermunicipal.

CAPÍTULO II – O DESENVOLVIMENTO LOCAL EM PAUTA

Busca-se analisar as principais teorias e os conceitos de desenvolvimento local, abordando a compreensão e componentes do fenômeno do desenvolvimento local na região em estudo. O enfoque da localidade no contexto de desenvolvimento é evidenciado pelas diversidades existentes, que estabelecem condições diferentes e necessitam de soluções específicas e adequadas.

2.1 Compreensão do desenvolvimento local

Mesmo com muitas características a serem exploradas, a teoria do desenvolvimento local permite uma razoável compreensão dos processos de desenvolvimento espacial. O reconhecimento destes fatores é de fundamental importância, uma vez que o desenvolvimento local está totalmente ligado à organização social.

A importância desse tópico para esta pesquisa evidencia novas formas e instrumentos necessários que podem ser pensados para possibilitar o relacionamento pontual entre as pessoas da localidade, interiorizando o fenômeno capitalista e complexo da globalização e sua relação com o desenvolvimento local.

Segundo Dowbor (2006), a globalização é um fato indiscutível, diretamente ligado a transformações tecnológicas da atualidade e à concentração mundial do poder econômico, mas, mas nem tudo foi globalizado. Quando se observam dinâmicas simples, mas essenciais para a vida, encontra-se o espaço local.

Para Lima (2011), o processo de globalização não conduz necessariamente a um impulso gerador de um incremento uniforme do progresso e do desenvolvimento regional.

O exercício da participação e da convivência constrói novas relações entre as pessoas, o que, também, se reproduz para a sociedade globalizada. As relações sociais, decorrentes da organização coletiva, refletem no seu processo de consciência, contribuindo para a formação de lideranças e na promoção da cidadania.

Na atual conjuntura federativa, a forma de atuação da economia regional calçada na governança local levou as instâncias municipais a terem que descobrir novas alternativas de se financiar, mesmo porque os Estados centrais vêm praticando uma política rígida de controle da inflação, dentro da qual se verifica uma forte restrição monetária fiscal responsável pelo enquadramento relativo dos orçamentos de todos os

governos. Assim, Castro e Silva (2007) destacam essa nova forma de atuação da seguinte maneira:

Um caminho possível para a quebra deste ciclo pernicioso pode estar nas ações da própria sociedade civil, na elaboração e execução de propostas que, mantendo o foco nas questões mais gerais do conjunto da sociedade, articulem as potencialidades e possibilidades de determinada região em busca da melhoria das condições de vida e trabalho nela presentes (CASTRO; SILVA, 2007, p. 2).

Reconhece-se que cada localidade tem sua própria necessidade e demanda. Os indivíduos que nela atuam elaboram respostas particulares e diferentes em termos de políticas públicas e projetos de desenvolvimento local. Os atores sociais que trabalham dentro de um fazer investigativo e cooperativo têm como característica a autogestão, que propicia um processo de motivação dos participantes para ampliar o controle social.

As teorias e os conceitos sobre o Desenvolvimento Local e a Integração Regional são variados. Em 1975, o Banco Mundial expôs uma definição de desenvolvimento aplicada ao âmbito espacial, no qual o Desenvolvimento Local é entendido como: "uma estratégia desenhada para melhorar o nível de vida, econômico e social de grupos específicos de população" (GRAZIANO, 1999).

Enfatiza-se ainda o desenvolvimento local como forma e processo de cooperação social entre os segmentos de uma comunidade que têm interesses e preocupações comuns dada à mesma posição que ocupam no processo de produção das condições materiais da existência humana e social (SOUZA, 1996). A participação social ante as implicações contraditórias da realidade social supõe um conjunto de ações coletivas articuladas em função de objetivos claros definidos pelos diversos participantes e protagonistas de uma comunidade (SOUZA, 1996).

As pessoas que não têm a prática do protagonismo na construção do seu destino ficam habituadas a quererem resultados imediatos, vindos da esfera pública (governantes), privada (patrões) ou da sociedade civil.

O desenvolvimento da região está relacionado aos fatores sociais, ambientais e culturais da formação do território. Estes servem para avaliar a organização dos atores. Com a organização do sistema local, cria-se um ambiente favorável à geração de economia de escala e à redução dos custos de transação, assim como aos rendimentos crescentes e ao crescimento econômico.

Diversos autores destacam a importância do potencial existente no território, contudo Moraes (2003) ressalta a importância da participação da população:

No ambiente do território é onde interagem as organizações comunitárias, as unidades empresariais, as redes de infra-estrutura e os intermediários comerciais e financeiros. Isso exige o desenvolvimento de instituições que sejam democráticas, modernas, representativas, transparentes e competentes e que possibilitem o planejamento com participação da população. Para isso, são necessários mecanismos diferenciados de gestão, que articulem os governos e as instituições locais com a sociedade (MORAES, 2003, p. 6).

Em alguns casos, as microrregiões coincidem com espaços agro-ecológicos como as micro bacias ou com espaços político administrativos como os municípios, mas nem sempre isto ocorre (GAROFOLI, 1998).

Compreende-se a microrregião como a sociedade local, isto é, o conjunto de relações sociais, espacialmente estabelecidas que permitam caracterizar a atuação social das famílias rurais e camponesas que a conformam e o funcionamento do poder. Normalmente está conformada por uma zona rural e um ou mais centros povoados, os quais em geral são cidades de porte médio ou centros administrativos e comerciais, onde normalmente reside a elite local e é sede do sistema de governo local.

A premissa é que cada território gere internamente as políticas públicas da região, uma vez que a política de desenvolvimento local, todavia, pretende superar os desequilíbrios por meio do fomento de todos os territórios com ou sem potencialidades de desenvolvimento competitivo, ou seja, ele é capaz de tirar proveito do potencial de desenvolvimento existente no território.

No caso da cooperação dos municípios o conceito de *policy network* chama atenção para o fato de que os participantes de um processo coletivo de tomada de decisão estão frequentemente ligados lateral e não verticalmente, enfatiza que o processo de formulação de políticas não é estruturado exclusivamente através de acordos institucionais formais e procura evidenciar que o relacionamento entre os agentes que participam no processo não é necessariamente hierárquico ou autoritário. No entanto, por serem predominantemente informais, descentralizadas e horizontais, isso não significa que as *policy networks* operem fora de relações de dependência/poder e de coordenação estratégica, o que é fundamental.

As experiências de *policy networks* variam segundo o objetivo, a região e o contexto nacional, mas, em geral, apresentam-se baseadas, com intensidades diferenciadas, no seguinte conjunto de componentes ou dimensões: definem-se concretamente pela formulação e implementação de políticas; ancoram-se em instrumentos ou linhas de atuação especificamente relacionadas ao seu objetivo; compõem-se de agentes corporativos, estruturam-se como um conjunto de relações

interorganizacionais; são destituídas de agentes centrais estáveis ou hegemônicos; não envolvem muitos participantes; exigem ação coletiva; e podem ser caracterizadas pela interação e coordenação de seus agentes em torno de objetivos estratégicos.

O desenvolvimento local requer não somente processos locais, e sim um contexto regional e nacional adequados, tanto em nível econômico, como social e político. Entre outros, isso tem relação com temas como as modalidades de reforma do Estado: descentralização e participação de políticas macroeconômicas e promotoras adequadas: investimento público em relação aos grupos mais pobres e ainda políticas setoriais agropecuárias diferenciadas. Isto pode implicar restrições ou impulsos ao desenvolvimento local, mas também pode constituir-se em um campo de ação das organizações de desenvolvimento (CASTRO, 2007).

Dowbor (2007, p. 77) reforça o fato indiscutível da ligação "[...] e o aspecto da concentração do poder econômico no mundo." "[...], a qualidade de vida no nosso bairro é um problema local, envolvendo o asfaltamento, o sistema de drenagem, as infraestruturas do bairro".

O Desenvolvimento Local também se converte em uma alternativa nas aspirações das nações nesta luta em erradicar a pobreza e permite ascender com rapidez ao desenvolvimento, potencializando os recursos próprios das localidades, ativando as forças produtivas e fomentando o desenvolvimento econômico ao mesmo tempo em que se amplia o desenvolvimento social, natural e o avanço das infraestruturas (JENTOFT, 1995).

O Desenvolvimento Local abrange uma política global que inclua aspectos de descentralização administrativa, organização da população, ordenação do território e dotação de infraestruturas e serviços.

O Desenvolvimento não implica em crescimento em termos de acumulação rápida de capital exclusivamente, isto é, esta versão do desenvolvimento implica ter em conta não a dicotomia bem-estar, acumulação, senão, pelo contrário, assumir a concepção de qualidade de vida e produtividade econômica. Claro que não se pode deixar de lado que a versão que implicaria em uma ausência de crescimento, em prol de potencializar as capacidades dos seres humanos e de eliminar, inesperadamente, as emissões contaminantes.

Vem de Amartya Sen (1988) a mais precisa – e ao mesmo tempo a mais bela – definição de desenvolvimento: é o aumento da capacidade de os indivíduos fazerem escolhas. O desenvolvimento local é um processo endógeno, que surge da

própria comunidade, não sendo um processo isolado e implica articulações interjurisdicionais (locais, estaduais e nacionais) que o potencializem.

É necessário que o desenvolvimento local se torne pleno também considerando os delineamentos que se estabelecem desde as políticas estaduais e nacionais. A falta de vinculações com uma perspectiva de desenvolvimento implica o risco de que surjam projetos produtivos locais desvinculados de uma ideia de desenvolvimento, isto é, não inclusivos, não geradores de tecnologia, valor agregado e emprego local.

Os participantes de uma comunidade ocupam posições relativas na mobilização de recursos e na elaboração de projetos, sendo estes responsáveis por sua gestão e desenvolvimento. A participação dos membros da comunidade configura-se, portanto, como primordial para o desenvolvimento local e nessa acepção, a ideia de capital social, enquanto expectativa generalizada de cooperação emerge como uma importante dimensão, influenciando na construção do contexto relacional e nos recursos naturais da comunidade.

2.2 Os principais componentes e estratégias de desenvolvimento

Cada vez mais é necessário construir uma nova mentalidade no território, onde os valores da cooperação, integração, visão estratégica, respeito pelo meio ambiente e equidade social confrontem as atitudes e os comportamentos dos atores do território para que com base nisso possa estabelecer metas para o desenvolvimento.

É necessário edificar uma visão estratégica, cujo termo estratégia apresenta diferentes definições, configurando, em certo sentido, um processo evolutivo de adaptação das organizações ao ambiente interno e externo. A origem do conceito de estratégia encontra-se no campo militar, oriunda do grego *strategos*, arte de um general do exército. No campo da administração, está associada às decisões tomadas a nível organizacional, para estabelecerem as condições presentes e futuras da empresa em relação ao ambiente.

Montgomery e Porter (1998, p. XI) afirmam que foi na década de 80 que a estratégia se tornou uma "disciplina gerencial plena". As ferramentas e técnicas vinculadas ao planejamento estratégico "... foram substituídas por abordagens mais sofisticadas, mais apropriadas e mais fáceis de se colocar em prática".

Segundo Quinn (1992), a estratégia é um padrão ou plano que integra metas maiores, políticas e sequências de ações dentro de um todo coeso. Sua boa formulação ajuda a ordenar e alocar os recursos, permitindo a antecipação de alterações no ambiente e mudanças contingenciais nos oponentes.

Henderson (1998, p. 7) define estratégia como a busca deliberada de um plano de ação que possa desenvolver e ajustar a vantagem competitiva de uma empresa. Posicionando-a como revolucionária e não evolutiva, este autor observa que a estratégia procura fazer mudanças rápidas em relacionamentos competitivos. Isto, segundo ele, "... envolve tudo e requer comprometimento e dedicação por parte de toda a organização".

Neste extenso conjunto de conceitos de estratégia, Porter (1998) entende que o termo estratégia, quando utilizado em organização, pode ser imaginado como a criação de uma única e valiosa posição, envolvendo um diferente grupo de atividades.

Observando que a palavra estratégia tem sido utilizada de diferentes formas, Mintzberg (1991) apresenta cinco definições: estratégia como plano, como manobra, como padrão, como posição e como perspectiva.

No processo de definição de estratégia é importante, ainda, a apresentação do posicionamento de Prahalad e Hamel (1998) acerca da "intenção estratégica", a qual, segundo eles, vislumbra a obsessão da organização por uma posição de liderança, estabelecendo os critérios a serem utilizados para projetar este progresso. Mais que uma simples liberação de ambições, captura a "essência da vitória".

Foram apresentadas neste item algumas das principais definições de estratégia, tendo como objetivo a clarificação do termo e a melhor compreensão das expectativas quanto à sua aplicação. No entanto, das definições apresentadas pode ser depreendido um ponto comum que, indiferente aos diversos meios apresentados, fundamenta-se na busca da sobrevivência da organização, dotando-a de meios para sua contínua adaptação e desenvolvimento de competitividade.

Tomando-se como referenciais várias definições é possível a verificação da importância da "função" e a profundidade da estratégia para a organização. Ultrapassando uma possível finalidade básica de assegurar a sobrevivência, por meio de seus múltiplos mecanismos, sua prática assegura, também, um caráter orientador aos seus diversos componentes.

Estratégia é o conjunto formado pela missão, pelos valores, motivação, situações desejadas e a evitar da organização, que a impelem, dentro de uma sequência coerente de decisões, na direção da busca de legitimação, sobrevivência e de aumentos na eficácia e eficiência. Nesta busca, a organização pode adotar estratégias como plano,

padrão, perspectiva e posição, mas em essência a estratégia e a organização são entidades intrinsecamente ligadas. As duas devem estar em equilíbrio, ou o avanço será difícil, senão impossível de ser obtido.

Uma Estratégia de Desenvolvimento (ED) é um instrumento para qualquer tipo de organização com o objetivo de: (a) transformar a teoria em prática; (b) ajudar as organizações a ampliarem sua perspectiva sobre suas atividades, integrando, de maneira mais sistemática, questões ambientais, sociais, políticas e culturais em suas políticas, seus programas e suas operações; e (c) fornecer benchmarks com as quais as organizações possam medir seus progressos. Em uma entidade pública consorciada, uma estratégia de desenvolvimento pode promover o desenvolvimento sustentável entre prefeitos, organizações e a sociedade em geral, contanto que o consórcio indique em sua ED como ela integra questões de desenvolvimento sustentável em suas atividades, bem como ela mede tal esforço.

Em apontamentos introdutórios, cuida pontuar que as pessoas de cooperação governamental são descritas como as entidades que colaboram com o Poder Público, a que são vinculadas. Com efeito, são entes que cooperam com o Poder Público, com administração e patrimônio próprios, acolchoando a forma de instituições convencionais, tais como: fundações, sociedades civis ou associativas, ou, ainda, peculiares ao desenvolvimento de suas incumbências estatutárias. Nesta esteira, as pessoas de cooperação governamental são pessoas jurídicas de direito público ou privado, embora no exercício das atividades que produzem algum benefício para grupos sociais ou categorias profissionais.

Para um melhor entendimento do desenvolvimento do território, é necessário adentrar nas formas de concentração interinstitucional e na necessidade de formação de capital social. Para se promover o desenvolvimento local, é necessário criar ações de apoio que possam contribuir para o fortalecimento regional, as quais devem estar diretamente relacionadas ao desenvolvimento comunitário, desenvolvimento produtivo e desenvolvimento institucional:

Desenvolvimento econômico local se pode definir como um processo de crescimento e mudança estrutural que, mediante a utilização do potencial de desenvolvimento existente no território, conduz a elevar o bem estar da população de uma localidade ou uma região. Quando a comunidade local é capaz de liderar o processo de mudança estrutural, nós encontramos antes um processo de desenvolvimento territorial endógeno (DUNCAN, 2004, p. 3).

Com base no exposto anterior, pode-se debater acerca do desenvolvimento local:

Trata-se de processos de desenvolvimento econômico que se caracterizam pela organização sistêmica das unidades de produção, com o fim de favorecer a competitividade das empresas territoriais nos mercados nacionais e internacionais. A organização do sistema produtivo territorial em forma de redes de empresas propicia a geração de economias de escala e a redução dos custos de transação e, portanto, permite rendimentos crescentes e crescimento econômico (DUNCAN, 2004, p. 4).

As regiões de desenvolvimento têm como um dos principais desafios disseminarem seus produtos e serviços de forma a garantir qualidade de vida para população local, por meio da geração de emprego e renda, mas, para isso, é necessário que a comunidade esteja preparada com a qualificação necessária para ofertar eficiência e eficácia a seus produtos e serviços. É aí que a capacitação é determinante para formação do capital humano:

É ponto pacífico e crescente a crença de que a educação faz uma diferença crucial, tanto na vida das pessoas como no desenvolvimento das famílias e na produtividade das empresas, contribuindo para melhores resultados econômicos. Desta forma, o papel do capital humano na produção econômica é considerado decisivo já há algum tempo (TURNES *et al*, 2004, p. 34).

O desenvolvimento humano e social não se consolida sem a presença e instalação de capital produtivo no território, porém a estratégia de desenvolvimento local acentua a necessidade do desenvolvimento produtivo difuso, estendido aos empreendedores do território e enfatizando os pequenos negócios:

A essência de qualquer estratégia vencedora no contexto global da competitividade – principal alavanca do desenvolvimento durável e sustentável – só pode ser uma política de promoção do território baseada na conservação e na valorização dos bens culturais e naturais (VEIGA, 2005, p. 52).

A concentração de capital, no modelo clássico de crescimento econômico, não está provocando desenvolvimento integrado e equidade social:

A classe trabalhadora no capitalismo é privada não somente dos bens que produz, mas de todos os objetos e instrumentos necessários para a produção. Somente com a generalização desta relação, salário-trabalho, é que o valor de troca se torna uma expressão consistente, cuja base é o valor de uma mercadoria, expressa na troca como um valor de troca, é a

medida do tempo de trabalho socialmente necessário requerido para a produção daquela mercadoria (SMITH, 1988, p. 86).

Essa constatação reforça a estratégia de apostar na extensão do acesso às oportunidades e serviços inovadores de apoio aos empreendedores do território, gerando ocupação, renda, propensão a consumir, poupar e investir nos negócios identificados como viáveis e ainda estimulando a formação de redes e agregação de valor para a inclusão das micro e pequenas empresas em cadeias produtivas dinâmicas.

O desenvolvimento local não é feito de forma isolada, ou seja, cada um por si. É fundamental deixar nítida a ideia de parceria, de trabalho em equipe, de objetivos comuns, de coletividade. Com isso as alianças compõem o baixo:

Mecanismos centrais, essenciais e permanentes para impulsionar o crescimento e a rentabilidade de uma empresa. Nessa era de colaboração, somente aliando-se uma às outras as empresas poderão obter as capacidades e recursos necessários para vencer no mercado global em constante mudança. Trabalhar independentemente é uma opção que poucas empresas têm condições de assumir (HARBINSON; PEKAR JR., 1999, p. 169).

Com fundamento no acima, o esforço de articulação, formação de alianças, acordos e convênios, adequação dos papéis às vantagens competitivas de cada agente, enfim a cooperação é imprescindível ao desenvolvimento do território. Isso implica em buscar negociações do tipo “ganha-ganha”, atender a prioridades coletivas, controlar o excesso de “protagonismo” e considerar o desafio do desenvolvimento como o objetivo finalístico no planejamento das ações do conjunto dos atores e das organizações, instituições e entidades.

Na estratégia de desenvolvimento local, a identificação e o envolvimento de cada uma das categorias são fundamentais, facilitando o acesso à participação de todos os atores ao esforço de desenvolvimento do território, entretanto tão importante quanto o reconhecimento e a participação dos atores é a identificação das relações entre os atores e a articulação.

Com base nas informações que propiciam a caracterização do território, pode-se então traçar ações direcionadas e apropriadas às condições da região por meio da busca de suas potencialidades.

A estratégia de desenvolvimento local, para Brito e Zapata (2005, p. 28), implica na “implementação de uma política de inclusão da perspectiva de equidade de gênero no desenvolvimento local” e se aplica em três linhas de ação baseadas “na formação de

capital humano e social, no desenvolvimento produtivo difuso do território e por último na concentração interinstitucional”, ainda segundo Brito e Zapata (2005, p. 31).

A base da transformação do território encontra-se no capital humano, que funciona como ativo de desenvolvimento, capaz de promover as mudanças necessárias para sair do “estado atual” diagnosticado e construir o “estado desejado”. O planejamento da intervenção parte dos próprios atores (com possível facilitação externa) e se baseia nas capacidades humanas do território. Os processos de formação e capacitação são, portanto, ingrediente essencial da estratégia de desenvolvimento local. Segundo Paiva (2004, p. 36):

A condição necessária para o desenvolvimento de uma região periférica é, pois, a especialização com a conseqüente conquista de economias de escala e vantagens dinâmicas em um determinado período. Porém a especialização só induzirá a um processo sustentável de crescimento se ela se desdobrar na crescente internalização dos elos da cadeia produtiva. Por sua vez, o Capital Social instalado no território permite o empoderamento dos atores sociais, capazes de realizar ações e tomar decisões conjuntas em prol do território.

Robert Putnam (1994), precursor das análises do capital social, considera que ele é, fundamentalmente, formado pelo grau de confiança existente entre os atores sociais de uma determinada sociedade, pelas normas de comportamento cívico praticadas e pelo nível de associativismo que a caracteriza. “Estes elementos evidenciam a riqueza e a força do tecido social interno de uma sociedade” (KLIKBERG, 2002, p. 20).

A construção e fortalecimento do Capital Social, por meio de processos de desenvolvimento comunitário e institucional, são condições necessárias à sustentabilidade do desenvolvimento. “Efetivamente, o desenvolvimento social fortalece o capital humano, potencializa o capital social e gera estabilidade política, bases essenciais para um crescimento sadio e sustentável” (KLIKBERG, 2002, p. 17).

A construção e fortalecimento de novas institucionalidades (organizações e redes de produtores, instâncias representativas para a gestão participativa, equipes técnicas locais organizadas, agências e institutos) farão contraponto a estruturas ineficazes, paternalistas e eticamente incorretas, provocadoras de custos ambientais, econômicos e sociais sem retorno, que frequentemente permanecem instaladas nos municípios e regiões do país, especialmente em regiões menos favorecidas.

O objetivo primordial de qualquer política territorial é o desenvolvimento, no qual o crescimento econômico e sustentabilidade ambiental assumem importância essencial e instrumental. Em termos de metodologia das políticas, o desenvolvimento será um fim, o crescimento e a sustentabilidade meios.

Objetivamente, este tópico nos interessa, pois o desenvolvimento exprime-se por meio do acesso físico e econômico (condições materiais de vida) aos bens, serviços e equipamentos que permitem a satisfação das necessidades básicas, nelas se compreendendo, entre outras, a habitação, o emprego, a educação, o lazer, a saúde e o bem-estar, como oportunidades de benefício, mas também de participação ativa na construção da coesão social.

O desenvolvimento exige preocupações de eficiência, de sustentabilidade e de equidade (justiça social, equilíbrio e harmonia). A forma como o espaço se organiza interfere no desenvolvimento, porque praticamente toda a atividade humana é localizada. Por isso, o espaço é simultaneamente fator e sujeito do desenvolvimento. Neste sentido, o ordenamento do território, a compreensão da relação educação e trabalho, a organização espacial das sociedades humanas e das suas atividades, em todos os níveis ou patamares, é um pressuposto essencial para o desenvolvimento. E daqui decorre, naturalmente, a necessidade e a importância das políticas educacionais que qualificam e dão corpo ao planejamento estratégico e podem contribuir para a melhoria da gestão do território.

Naturalmente que, num projeto centrado na cooperação, inovação e governança, o planejamento e a gestão do território é indispensável para que os espaços territoriais autárquicos se possam qualificar como locais de interesse para o investimento, condição necessária do desenvolvimento. Isso constitui uma tarefa urgente, mas complexa que exige a introdução de métodos avançados e estratégicos de planejamento dos aglomerados urbanos e dos territórios envolventes.

Uma questão que afinal é objetivo constitucional desde que vivemos em democracia, mas que sempre tem sido adiada pelas mais diversas razões, abordando, a propósito e de forma muito sucinta, algumas das especificidades que têm caracterizado a relação educação e trabalho, voltado para o desenvolvimento.

2.2.1 Relação educação, trabalho e desenvolvimento

No contexto das mudanças e das inovações tecnológicas o ato de ler e escrever passou a ser uma condição de liberdade, um requisito para a sobrevivência. Articulada, a compreensão da relação educação, trabalho e desenvolvimento adquire a dimensão prioritária para alavancar um território.

A ausência de escolaridade e sua influencia na ausência do trabalho significa negar ao ser humano o direito dele se relacionar com o mundo e com a natureza, dando utilidade e sentido ao seu próprio processo de existência. Se educação propicia ao ser humano capacidade para entender e transformar o mundo onde está inserido, de forma intencional; se a educação propicia condições ao ser humano de pensar e viver o trabalho; esse, por sua vez, oferece condições ao ser para pensar e viver a vida na suas formas mais concretas, para pensar e, inclusive modificar os processos educativos, em benefício da sua condição e qualidade de vida.

Assim que, no atual contexto da sociedade da comunicação e da transformação da produção, provocador de desestabilização e novas vivências, são a educação e o trabalho, de formas inter-relacionadas e indissociadas, fatores que propiciam condições para os serem humanos ampliarem as suas possibilidades de liberdade: de desenvolvimento e de sustentabilidade.

Segundo Sabourin (2002) não existe no interior do Estado uma instância de reflexão sobre o que deve ser o processo de formação educacional e profissional da juventude vivendo em áreas não densamente povoadas. Tampouco há políticas que procurem estimular os jovens a assumir iniciativas econômicas que os motivem a organizar suas vidas em suas regiões de origem.

A educação é um bem social e um direito universal de todos, historicamente, garantida por meio da luta das classes sociais e de organismos institucionais, conforme estabelecido na CF de 1988, art. 205: “A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”.

O Banco Mundial (BM) e a Organização Internacional do Trabalho (OIT), por exemplo, trataram de incentivar, em diferentes países, uma política de educação integrada a uma política de trabalho e renda visando gerar educação/qualificação, trabalho, emprego, renda e cidadania para os trabalhadores menos qualificados e em

situação de exclusão social.¹, com vistas diminuir os riscos de milhares de pessoas e assegurar às condições de governabilidades dos Estados nacionais.

A constatação do Banco Mundial de que o “sustento dos trabalhadores na agricultura, na indústria e nos serviços depende cada vez mais da aquisição de aptidões básicas como a alfabetização e as quatro operações” (Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial: 1995, 42), batia de frente com a realidade brasileira que apresentava cerca de 74 milhões da sua População Economicamente Ativa (PEA) com menos de quatro anos de estudos, sendo 30% analfabetos declarados ou funcionais.

O governo brasileiro seguindo as orientações da OIT e o exemplo de inúmeros outros países – sobretudo europeus como Espanha, França e Portugal – implantou através do Ministério do Trabalho e Emprego e da Secretaria de Formação e Desenvolvimento Profissional (SEFOR) – organizou, com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), uma rede de educação profissional em todo o país, integrado ao “projeto mais amplo de modernização das relações capital-trabalho, consolidação da estabilidade econômica e conquista da equidade social no País” (SEFOR, 1996, p. 10).

Em relação a qualificação profissional, com a mudança de governo, no ano de 2002, emerge uma nova proposta nas políticas de qualificação do trabalhador comunicado através do Plano Nacional de Qualificação Profissional (PNQ) que substituiu o do governo anterior – o PLANFOR. Previsto para ser executado no período de 2004 a 2007, este documento idealiza a construção de um novo ciclo de desenvolvimento para o país através de três eixos: a) promoção da inclusão social e redução das desigualdades sociais; b) promoção da geração de trabalho, emprego e renda e o crescimento sustentável e c) a promoção e expansão do acesso à cidadania e o fortalecimento da democracia.

Estes desafios, alicerçados na qualificação para o trabalho, trazem como objetivos básicos à perspectiva do trabalhador, principalmente o de pouca escolaridade e renda, adquirir melhores condições para enfrentar as exigências do mundo do trabalho em transformações. Essas novas iniciativas educacionais, previstas para serem articuladas a outras especificidades setoriais como as questões de saúde, gênero, raça, rurais, geracionais, etc., passam a ser, também, consideradas estratégias que possibilitam novas aprendizagens, novas sociabilidades e novas relações de trabalho e organização econômica e também, propostas de Desenvolvimento e de Sustentabilidade.

¹ Entende-se a exclusão social nas privações múltiplas: baixa escolaridade, baixa renda, emprego inexistente ou inseguro, moradia pobre, tensão familiar e alienação social (HANN; MAXWEL, 1998).

A importância da compreensão da relação educação e trabalho para a consolidação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia evidencia a questão de desenvolver de um lado, o conceito de desenvolvimento sustentável e de outro, analisar políticas públicas para a promoção humana e social.

Por intermédio do Decreto 5.154, de 23 de junho de 2004, a Educação Profissional técnica de nível médio pode ser desenvolvida de forma integrada, articulada, concomitante ou subsequente ao ensino médio. Com a revolução técnica e científica não há desenvolvimento sem que uma ampla e eficiente rede de educação seja formada. Mesmo que para as dimensões nacionais a rede pública ainda seja pequena, os cursos nesses níveis ainda são muito procurados, seja em escolas públicas ou particulares.

Os institutos federais de educação tecnológica foram instituídos a partir da Lei 11.892 de 29 de dezembro de 2008. Além da criação de novas unidades, houve a integralização de outras instituições que ofertavam educação profissional de nível médio como os CEFETs, Escolas Técnicas Federais, entre outros. Sua atribuição legal se baseia em ofertar educação profissional em suas mais variadas modalidades, abrangendo cursos técnicos e profissionalizantes, licenciaturas e bacharelados, educação profissional de nível básico e médio, além de programas de pós-graduação *stricto sensu* e *lato sensu*.

Nos documentos oficiais, o governo caracteriza os Institutos Federais como um grande empreendimento que enfocam as classes desprovidas e regiões esquecidas pelo desenvolvimento, de forma que essas possam ter acesso às conquistas científicas e tecnológicas. Se analisar o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE) de 2007, ano anterior à primeira fase da expansão, percebemos a grande importância dada aos Institutos Federais como sinônimos de educação de qualidade, conforme citado no documento elaborado pelo Ministério da Educação, Histórico da educação profissional (2008): “Talvez seja na educação profissional e tecnológica que os vínculos entre a educação, território e desenvolvimento se tornem mais evidentes”. O plano ainda ressalta a importância dessas escolas de forma a se tornarem centros de referência e excelência de educação e ciência, visando aumentar a oferta de ensino de qualidade e também reorganizar as instituições federais de ensino existentes. O documento ainda acrescenta a missão institucional e os objetivos dessas novas escolas federais:

Diante dessa expansão sem precedentes (...). A missão institucional dos Institutos Federais deve, no que respeita à relação entre educação profissional e trabalho, orientar-se pelos seguintes objetivos:

- Ofertar educação profissional e tecnológica, como processo educativo e investigativo, em todos os seus níveis e modalidades, sobretudo de nível médio;
- Orientar a oferta de cursos em sintonia com a consolidação e o fortalecimento dos arranjos produtivos locais;
- Estimular a pesquisa aplicada, a produção cultural, o empreendedorismo e o cooperativismo, apoiando processos educativos que levem à geração de trabalho e renda, especialmente a partir de processos de autogestão.

Com a Lei 11.892 são 38 novas escolas com vários campi espalhados pela região predominante. Nesse contexto, o município de Arinos – MG passa a ser a sede de um dos sete *campi* do IFNMG. O IFNMG está presente nas cidades de Januária, Arinos, Almenara, Araçuaí, Pirapora, Montes Claros (sede da Reitoria) e Salinas, além da futura implantação de dois novos campus: Diamantina e Teófilo Otoni. A maioria dos campi do IFNMG são recentes, com exceção do Campus Salinas que se originou da Escola Agrotécnica de Salinas e do Campus Januária antes Centro Federal de Educação Tecnológica de Januária.

O IFNMG é consequência do Plano de Expansão da Rede Federal de Ensino, o objetivo geral do Plano consiste na ampliação e interiorização da rede federal, englobando Institutos e universidades, a fim de democratizar e ampliar o acesso da população ao ensino técnico e superior. Especificamente, o plano visa possibilitar a formação de mão de obra especializada e qualificada para promoverem o desenvolvimento regional, servindo como instrumento de políticas sociais do governo no combate às desigualdades sociais e territoriais.

O desafio do IFNMG é estar permanentemente conectado com as necessidades sociais e econômicas das regiões em que está presente. Na promoção do desenvolvimento a instituição deve contribuir para atender as demandas já existentes, assim como para fomentar as potencialidades que determinada região apresenta, a fim de atender às demandas futuras. Com relação a esse compromisso com o desenvolvimento local, a Lei 11.892 de 29 de Dezembro de 2008, que regulamenta a criação e adesão aos Institutos Federais, declara:

Os Institutos Federais têm por finalidades e características: orientar sua oferta formativa em benefício da consolidação e fortalecimento dos arranjos produtivos, sociais e culturais locais, identificados com base no mapeamento das potencialidades de desenvolvimento socioeconômico e cultural no âmbito de atuação do Instituto Federal (BRASIL, 2008. Lei 11.892. Art. 6º parágrafo IV).

Ao analisar as diretrizes do plano, percebe-se uma grande preocupação do governo na ampliação da oferta de educação pública e de qualidade. Essa preocupação é resultante de estatísticas que sinalizam que a escolaridade média da população está abaixo daquela necessária para atender aos arranjos produtivos existentes ou com potencial para se firmarem. Ou seja, não há carência de trabalhadores já que o Brasil apresenta uma grande massa de população jovem, há carência de mão de obra especializada e apta a atender às novas demandas que o país necessita.

Muitos municípios empreenderam esforços para receber instituições de ensino técnico por meio da implantação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Dentre eles, na região em estudo destaca-se o município de Arinos - MG, sendo foco deste objeto de estudo devido à gestão política do consórcio público e parcerias essenciais como da Fundação Banco do Brasil - FBB - e prefeituras municipais para a implantação de um campus do Instituto Federal de Educação.

Em setembro de 2007, quando houve a divulgação dos resultados da chamada pública, a proposta município de Arinos-MG sagrou-se a 3ª melhor do Estado de Minas. Com a contrapartida obrigatória firmada, a Prefeitura de Arinos, o consórcio público por meio da Agência de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Vale do Rio Urucuia doaram uma fazenda com uma infraestrutura produtiva e área total de 61 hectares, no km 407, da Rodovia MG 202 Arinos-Buritit, para funcionamento da sede administrativa e pedagógica do IF – Campus Arinos.

Esse grande investimento do governo federal mediante implantação do Campus Arinos do Instituto Federal de Educação, oportunizado na primeira etapa o investimento no valor total de R\$ 6.000.000,00 (seis milhões de reais), sendo R\$ 3.500.000,00 (três milhões e quinhentos mil reais) da concedente (SETEC/MEC) e R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) do proponente (Prefeitura de Arinos) e R\$ 2.000.000,00 (Dois milhões de reais) de outros parceiros como a Fundação Banco do Brasil, Associação Comunitária dos Moradores de Arinos e Consórcio Intermunicipal por intermédio da Agência Vale do rio Urucuia.



Figura 2 – Mapa do Estado de Minas Gerais, localizando o município de Arinos.

Fonte: ALMG (2011).

Os arranjos produtivos locais de bovinocultura, agricultura, fruticultura e apicultura instalados na região contribuíram para a seleção da proposta do município de Arinos obedecendo os critérios emanados do edital 001/2007 da SETEC/MEC. A compreensão das realidades locais tem sido uma das principais demandas dos Institutos Federais de Educação recém-implantados, o que possibilitaria formas de consolidar sua identidade e nortear suas atuações.

O Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Norte de Minas Gerais chegou a Arinos para atender toda a demanda da região, beneficiando diretamente os municípios de Arinos (sede), Bonfinópolis de Minas, Buritis, Cabeceira Grande, Chapada Gaúcha, Dom Bosco, Formoso, Natalândia, Pintópolis, Riachinho, São Romão, Uruana de Minas, Urucuia e Unaí - MG, buscando oportunizar a formação profissional gratuita e de qualidade, ofertando atualmente 19 cursos nas áreas Técnica, sendo 04 cursos presenciais (Administração, agropecuária, informática e meio ambiente) e 03 cursos Superiores (Tecnologia em Produção de Grãos, Gestão Ambiental e Bacharelado em Administração), atendendo atualmente mais de 3.000 alunos nas modalidades presenciais e semipresenciais.

Devido à grande extensão territorial da região, a modalidade EAD é a alternativa mais abrangente de atendimento da demanda. Com os novos cursos de administração, informática, logística, meio ambiente, serviços públicos, segurança do trabalho, secretariado, agente comunitário de saúde (ACS), transações imobiliárias, turismo e hospedagem, ampliando a oferta na modalidade Educação à distância. Atualmente

atende mais de 100 alunas no programa Mulheres Mil e 2.000 alunos inseridos no Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC). Cursos pactuados para 2013: Agente de Combate à endemia, Agricultura Familiar, Auxiliar administrativo, Auxiliar de biblioteca, Auxiliar técnico em Agropecuária, Beneficiamento de frutas e hortaliças, Bovinocultor de Leite, Cuidador Infantil, Editor de Vídeo, Eletricista Instalador Predial de Baixa Tensão, Espanhol Básico, Monitor de Recreação, Montagem e manutenção de computadores e Operador de Computador, com carga horária de 160 a 280 horas.

O IFNMG – Campus Arinos - busca promover projetos dedicados ao planejamento e as ações integradas de educação profissional e tecnológica, o desenvolvimento local e regional, extensão tecnológica e a pesquisa aplicada. Além dos vários projetos de extensão e pesquisa executados desde sua implantação, o campus vem incubando por meio de termo de compartilhamento uma cooperativa (agroindústria de mel e frutas) composta de 180 pequenos produtores da região, necessitando ampliar seu residencial para atender novos alunos.

No tocante à Tecnologia Social Barraginhas, o projeto foi organizado a partir da demanda apresentada pelo Consórcio Intermunicipal ao Ministério da Integração Nacional, por meio da CODEVASF. A necessidade de apoio informal solicitada pela Prefeitura Municipal de Arinos veio ao encontro de um dos eixos dos Institutos Federais, no âmbito das atividades de extensão. Essas devem contribuir com o desenvolvimento local e regional. No caso deste Projeto Barraginhas iniciou-se com a implantação da tecnologia social Barraginhas dentro da área territorial do campus, aliado as outras tecnologias como cisternas de placas, PAIS e balde cheio. Apesar de a participação dar-se na fase final do projeto, buscou-se ainda por intermédio de audiências e reuniões, qualificar aos beneficiários a compreensão dos critérios técnicos utilizadas pelo CODEVASF e fomentar prática pedagógica entre atores sociais e políticos envolvidos no projeto.

Assim, cabe efetivamente ao MEC, e ao Ministério de Trabalho e Emprego, aprimorarem suas políticas, pública de educação e de qualificação. Cabe a essas entidades, em parceria com a sociedade civil, em conjunto, aprimorar estratégias e procedimentos didático-pedagógicos e metodologias, capazes de melhorar o ato de ensinar e de mais facilmente se processar o ato de aprender. Cabe a essas entidades desenvolver políticas e estratégias capazes de integrar o processo da escolaridade com a qualificação para o trabalho, oferecendo aos trabalhadores da cidade e do campo,

oportunidades dignas de desenvolvimento e participação ativa nas políticas de desenvolvimento implementadas.

2.3 Efeitos das políticas de desenvolvimento na região

No tocante ao objeto deste estudo, a mudança institucional mais significativa ocorreu com o lançamento, em 2003 do Programa Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) por parte do Governo Federal. Direcionando para a região Vale do Rio Urucuia, trata-se de discutir qual o destino das populações vivendo em áreas não densamente povoadas no processo de desenvolvimento.

O tópico em tela é importante para o trabalho, pois, a partir de 2003, impulsionados pelo governo federal surgiram os programas de desenvolvimento regional e as conferências estaduais e nacionais como estratégias formuladoras e disseminadoras de uma cultura de desenvolvimento local.

Em 2003, o PNDR, cumprindo suas funções instalou o Comitê Nacional de Desenvolvimento com o objetivo de elaborar uma minuta de plano a ser discutida com a sociedade. Em 10 de dezembro de 2003, o Governo Federal lançou uma minuta com propostas de desenvolvimento regional.

O Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (PROMESO) orienta-se pelas diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), que busca a redução das profundas desigualdades sociais e regionais, a partir principalmente da potencialização dos ativos endógenos tangíveis e intangíveis de mesorregiões diferenciadas.

A expressão mesorregião diferenciada é uma forma de diferenciar os territórios construídos na proposta dos programas regionais que surgiram no PPA 2000-2003, desenhando novas mesorregiões com base na conceituação do IBGE. Nesse contexto, as mesorregiões diferenciadas são espaços subnacionais contínuos que compreendem territórios de um ou mais estados da Federação, menores que as macrorregiões, com identidades definidas e objetivos específicos voltados para a identificação de potencialidades e vulnerabilidades socioeconômicas, culturais, político-institucionais e ambientais que propiciem uma ação mais efetiva das políticas públicas.

As mesorregiões diferenciadas são, ainda, subespaços político-institucionais criados na busca de uma ação territorial mais efetiva e coordenados das políticas públicas com o objetivo de contribuir para a redução das desigualdades regionais, promovendo novas dinâmicas de desenvolvimento.

São objetivos do PROMESO: a) induzir a atuação integrada do Governo Federal em novas escalas espaciais, preferencialmente em sub-regiões; b) promover a identificação de demandas e soluções à chamada problemática regional com a participação efetiva da sociedade civil, que, para tanto, deve estar organizada e legitimamente representada; c) buscar a superação dos desequilíbrios com base no fomento a todas as regiões que apresentem potencialidades e ativos – capital humano e social, parcerias, capacidade de construir planos e pactos, redes de cooperação entre agentes econômicos, cooperação entre instituições públicas e privadas.

A intenção dos programas é garantir que os processos de desenvolvimento envolvam múltiplas dimensões, cada qual contribuindo de uma determinada maneira para o conjunto do território em diferentes áreas, como a econômica, sociocultural, político-institucional e ambiental.

Por um lado, a descentralização esteve associada à criação de esferas públicas ou de espaços públicos, como foram mais comumente chamados, entendidos como arenas sociais nas quais a presença de novos atores, usualmente movimentos e organizações sociais, de fora do sistema político tradicional, buscava ampliar o campo da política ao tentar redefinir as relações entre Estado e sociedade (civil), da perspectiva dessa última.

Em 2003, a Lei 10.683/03, que estabeleceu as atribuições de cada Ministério, conferiu a responsabilidade sobre o ordenamento territorial ao Ministério da Integração Nacional e ao Ministério da Defesa. Desse modo, em 2004, o Ministério da Integração Nacional, fazendo valer o que determina a Constituição Federal, e em cumprimento às suas atribuições, decidiu elaborar uma proposta de Política Nacional de Ordenamento Territorial.

Surge o Programa de Revitalização da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco (PRBHSF), que consiste na recuperação, conservação e preservação ambiental por meio da implementação de ações integradas que promovam o uso sustentável dos recursos naturais, a melhoria das condições socioambientais da bacia e o aumento da quantidade e a melhoria da qualidade da água para usos múltiplos. Por meio do projeto, obras locais complementares com função social de despertar a consciência ecológica como açudes e barraginhas seriam alternativas induzidas pelo governo.

Mais recentemente, em consonância com a Proposta Técnica para o Projeto “Elaboração de Subsídios Técnicos e Documento-Base para a Definição da Política Nacional de Ordenamento do Território – PNOT” (MI/SDR - UnB/CDS/ABIPTI/IICA), foram desenvolvidos seis estudos temáticos.

O objetivo amplo do trabalho solicitado buscou bases conceituais, metodológicas e programáticas para uma Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT). Ainda na perspectiva das bases gerais, os objetivos específicos do conjunto solicitado abrangeram: a) identificar o espectro de concepções e visões conceituais, metodológicas e programáticas, que informam as abordagens de ordenamento territorial de parte de agentes governamentais e privados no Brasil; e b) identificar os campos de interesse e atuação específicos e as relações funcionais entre ordenamento territorial, desenvolvimento regional e planejamento territorial. Uma das referências principais foi a articulação de objetivos econômicos, sociais e ambientais como condicionantes da política.

Nessa ótica, a criação de novos espaços territoriais que, ao viabilizarem a inclusão de novos atores sociais e o surgimento de novas práticas de interlocução entre o Estado e a sociedade, fortalecem a tentativa de construir um processo de efetiva interação de uma sociedade.

O governo federal decidiu reexaminar as microrregiões e traçar novos rumos vinculados aos programas em execução. Uma característica inovadora dessa etapa é a participação da sociedade civil, das entidades de governo, academia, ou seja, os atores representativos interessados na questão do desenvolvimento regional.

De 1996 até 2009, muitos programas e projetos de desenvolvimento regional foram promovidos por ONGs, universidades, movimentos sociais e órgãos governamentais. O momento atual exige que se cumpra um passo a mais, promovendo ações integradas, complementares e intersetoriais. A consolidação do processo democrático demanda a institucionalização de processos formadores e promotores de uma cultura democrática.

Uma política democrática precisa de um amplo processo de construção, ouvindo todos os segmentos. Grande parte dessa estratégia governamental é ainda constituída de boas intenções e utopias; por outro lado, a história da gestão compartilhada no Brasil é testemunha do quanto essa estrada é longa e árdua, pois implica em redefinições dos processos de lutas em convergência das forças sociais que congregam o movimento.

O Brasil atravessa hoje um momento crítico de sua história de planejamento das políticas de desenvolvimento regional. O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), ao romper com o neoliberalismo e acelerar durante alguns anos o crescimento do PIB, gerou uma onda de otimismo, logo após desmentida pela volta às baixas taxas anteriores de crescimento. Bem mais grave, por ser de caráter estrutural e dificilmente reversível, é o acelerado processo de desindustrialização em curso no país. Torna-se indispensável

romper com a visão de curto prazo que domina a política econômica brasileira e tem como uma de suas mais claras e nocivas manifestações a absoluta prioridade concedida às metas de inflação, com total abandono das metas de desenvolvimento. O Brasil necessita, urgentemente, de uma estratégia econômica de longo prazo, que deve ter como base o reconhecimento da diferença entre o crescimento econômico e o desenvolvimento sustentável.

Surgem necessidades de consolidação de informações e transparências dos recursos de convênios e de novas definições do direcionamento dos projetos de desenvolvimento regional, em especial encabeçado pelo Ministério da Integração Nacional, por intermédio da CODEVASF, que reorganizou a participação dos representantes da gestão pública e sociedade civil que atuam em nível municipal, estadual e federal, reorientado o planejamento, execução e alcance social das políticas públicas de desenvolvimento implementadas.

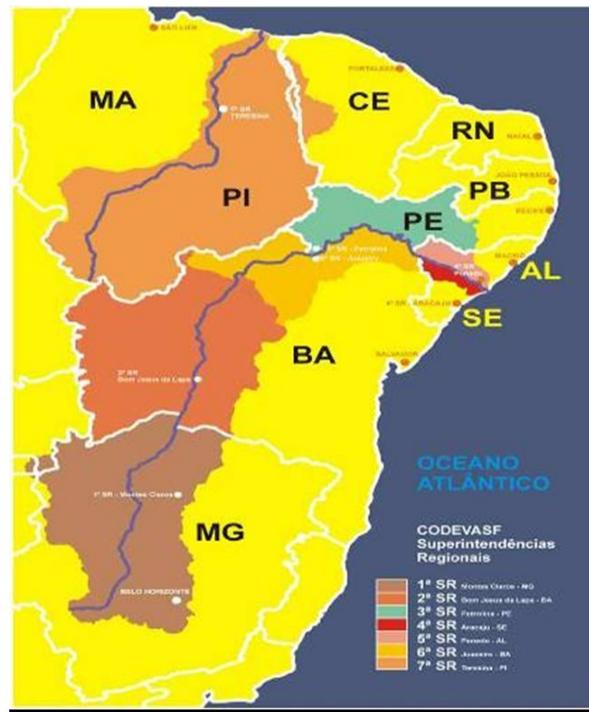
2.3.1 CODEVASF: área de atuação

A Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba (CODEVASF) atua nos Estados de Alagoas, Bahia, Minas Gerais, Pernambuco e Sergipe, perfazendo 640.000 km² do Vale, nas regiões do médio, submédio e baixo São Francisco. De acordo com a Lei 9.954, de 6 de janeiro de 2000, a CODEVASF passou a atuar também no vale do Rio Parnaíba, numa área de 340.000 km², abrangendo Maranhão e Piauí.

Este tópico está vinculado ao trabalho, pois a CODEVASF é órgão concedente do Projeto Barraginhas. Além disso, os objetivos primordiais, como colocados pela companhia, são a geração de emprego e renda, a redução dos fluxos migratórios dos efeitos econômicos e sociais de secas e inundações frequentes e, ainda, a preservação dos recursos naturais dos Rios São Francisco e Parnaíba, objetivando melhorar a qualidade de vida dos habitantes dessas regiões:



(A)



(B)

Figura 3 – Mapa da localização do Vale do São Francisco e Parnaíba (A) e (B).
Fonte: CODEVASF (2007).

A administração da CODEVASF é regionalizada e dividida em 7 superintendências, denominadas superintendências regionais, que atuam no médio, submédio e baixo São Francisco. No médio São Francisco, ficam localizadas as superintendências regionais de Montes Claros (MG) (1ª Superintendência Regional) e a de Bom Jesus da Lapa (BA) (2ª Superintendência Regional).

Em Montes Claros, foram instalados arranjos produtivos locais em apicultura, ovinocultura e piscicultura, sendo que o destaque produtivo está no projeto Jaíba, com a fruticultura irrigada, principalmente de banana, manga e limão. Em Bom Jesus da Lapa, os projetos de irrigação são o baixo do Irecê, Barreiras, Estreito e Formoso. Nesses perímetros, o destaque é a fruticultura irrigada por meio do cultivo de banana e manga, bem como a produção de grãos em Barreiras do Norte. Além disso, a região está desenvolvendo fortemente a aptidão para a bioenergia por meio do etanol e do biodiesel.

Na região do submédio do vale do Rio São Francisco, estão localizadas as superintendências regionais de Petrolina (PE) (3ª Superintendência Regional) e Juazeiro (BA) (6ª Superintendência Regional). A fruticultura irrigada é muito desenvolvida nessa região com destaque para a manga, uva e coco.

Na região do baixo São Francisco, estão as superintendências regionais de Aracaju (SE) (4ª Superintendência Regional) e Penedo (AL) (5ª Superintendência Regional). Devido às condições de topografia e da abundância de recursos hídricos, a região desenvolveu fortemente a rizicultura e está desenvolvendo sua vocação na piscicultura em tanques escavados, produzindo tambaquis e tilápias para o mercado regional.

Já na região do vale do Rio Parnaíba, a CODEVASF atua por meio da superintendência regional de Teresina (PI) (7ª Superintendência Regional). Nessa região, o foco está no manejo da região semiárida, a fim de revigorar fauna e flora e desenvolver a apicultura e a pecuária caprina como atividades econômicas sustentáveis.

O Vale do São Francisco ocupa uma área de cerca de 640 mil km², dos quais 36,8% situam-se em Minas Gerais, 0,7% em Goiás e Distrito Federal e os 62,5% restantes estão na Bahia, Pernambuco, Sergipe e Alagoas. O Vale do Parnaíba está no nordeste brasileiro, abrangendo área de cerca de 340 mil km², dos quais 75,73% estão no Piauí, 19,02%, no Maranhão, 4,35%, no Ceará e o restante em área litigiosa.

Efetivamente para que ocorram mudanças, exige a organização social, a disseminação do conhecimento e o aproveitamento de recursos existentes nas localidades que devem ser concomitantes à atração, à negociação e à execução de

projetos e programas como forma de potencializar a região para o desenvolvimento produtivo do território.

CAPÍTULO III – PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa proposta está alinhada a uma abordagem e utilização de métodos qualitativos, utilizando a estratégia metodológica de estudo de caso.

O capítulo em epígrafe vem propor investigação das estratégias de cooperação, governança do consórcio e a falta envolvimento dos atores locais no referido projeto. Também se deve incluir uma conceituação ou teoria do objeto sobre o qual o método se aplicou, sobretudo, em referência àqueles aspectos próprios e específicos do objeto que condicionam a elaboração dos passos metodológicos e das técnicas ou instrumentos do método.

O estudo de caso e a exploratória oferece meios para definir, resolver, não somente problemas já conhecidos, como também explorar novas áreas, onde os problemas não se cristalizaram suficientemente, e tem por objetivo permitir aos estudiosos o reforço paralelo na análise de suas pesquisas ou manipulação de suas informações.

Gil (1991, p. 88) relata alguns pontos que devem ser considerados em uma pesquisa teórica, outra tipologia utilizada no presente estudo:

- conhecer profundamente os quadros de referência alternativos, clássicos e modernos, ou os teóricos relevantes;
- atualizar-se na polêmica teórica, sem modismos, para abastecer-se e desentalar-se;
- elaborar com precisão conceitual, atribuindo significado restrito aos termos básicos de cada teoria;
- aceitar o desafio criativo de propor a realidade à fixação teórica para que a prática não se reduza à “prática teórica” e para que a teoria se mantenha em seu devido lugar, como instrumentalização interpretativa e condição de criatividade; e
- investir na consciência crítica que se alimenta de alternativas explicativas, do vaivém entre teoria e prática, dos limites de cada teoria.

Por fim, o estudo de caso procura expor a sequência lógica de institucionalização formal do consórcio e a execução do projeto Barraginhas com objetivo predeterminado, a fim de demonstrar como ambos traduzem, em nível estratégico, tanto os fundamentos epistemológicos como os aspectos específicos da cooperação e governança sobre o qual se pretende atuar.

3.1 Coleta de dados

3.1.1 Situando o universo da pesquisa

A pesquisa foi realizada na região Vale do Rio Urucuia, junção noroeste e norte do Estado de Minas Gerais.

Localizado na Região mais desenvolvida economicamente do Brasil (Sudeste), o Estado de Minas Gerais possui extensão territorial de 586.520,368 quilômetros quadrados e, conforme dados divulgados em 2010 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), abriga 19.597.330 habitantes.

Minas Gerais, com 241,3 bilhões de reais, detém o terceiro maior Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil, atrás somente dos Estados de São Paulo e Rio de Janeiro. Sua contribuição para o PIB nacional é de 9,1% e no âmbito regional, sua participação é de 16,1%. A composição do PIB mineiro é: agropecuária 8,4%, indústria 31,9%, serviços 59,7%, ainda segundo o IBGE (2010). Está dividido em 853 municípios com grandes desigualdades regionais.

Região Vale do Rio Urucuia (Noroeste de MG) – O universo da análise

Economicamente essa região é caracterizada de inúmeras riquezas naturais, terras férteis, recursos hídricos, grande potencial turístico, clima apropriado para desenvolvimento da agricultura e pecuária, além de excelente localização geopolítica e mercadológica, porém a implantação de lavouras e pastagens sem tecnologias adequadas nos municípios descapitalizados da região resultou em graves danos ao meio ambiente, principalmente em relação à conservação da água e do solo.

A região Vale do Rio Urucuia abrange a microrregião Urucuia Grande Sertão é uma das sete microrregiões do Programa de Desenvolvimento Sustentável da Mesorregião de Águas Emendadas (PROMESO), desenvolvido pela Secretaria de Programas Regionais do Ministério da Integração Nacional (SPR/MIN). Compõe-se de 11 municípios, sendo 10 no Estado de Minas (Arinos, Bonfinópolis de Minas, Buritis, Chapada Gaúcha, Formoso, Pintópolis, Riachinho, São Romão, Uruana de Minas e Urucuia), e um município no Estado de Goiás (Cabeceiras), todos localizados no Vale do Rio Urucuia, uma das principais sub-bacias do Rio São Francisco, retratado na figura a seguir:

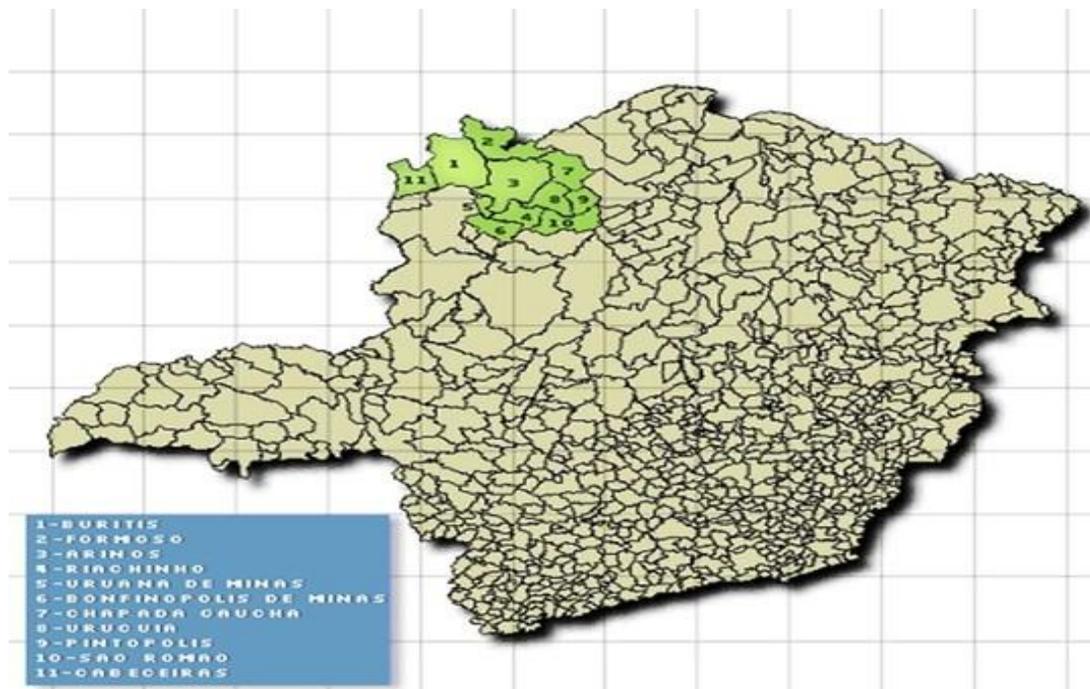


Figura 4 – Mapa do Estado de Minas Gerais, com enfoque na Região Vale do Rio Urucuia.

Fonte: CONSAD (2008).

Caracteriza-se como uma região de produção agrícola com predominância da agricultura, particularmente nos municípios de Cabeceiras, Buritis, Formoso e Chapada Gaúcha, e pecuária, em todos os demais municípios. Fundamentalmente, a região concentra grande número de pequenas propriedades rurais, sobretudo assentamentos da Reforma Agrária (68), e, que, na maioria dos casos, não dispõe de serviço de assistência técnica e extensão rural, e utilizam baixa tecnologia para desenvolverem suas atividades agrícolas de base econômica pouco diversificada, tendo como consequência, baixa produtividade e rentabilidade.

3.2 Amostra teórica

A amostra foi definida com base estrita no estudo de caso proposto em um universo selecionado previamente de acordo com o desenho do projeto. Esta seleção “(...) não sugere necessariamente amostragem aleatória ou seleção de um grande número de participantes e locais, como geralmente vemos na pesquisa quantitativa” (CRESWELL, 2007, p. 189), mas, mas uma seleção preliminar e estratégica que

permitisse uma análise mais profunda dos objetos de estudo: prefeitos de municípios, gestores da COODEVASF e beneficiários do Projeto Barraginhas.

Foram selecionados quatro prefeitos com atuação na área de abrangência do CISBUNM dentre um número de 08 prefeituras com participação mais ativa no Consórcio Intermunicipal. No período de dezembro de 2012 a maio de 2013, foram concedidas quatro entrevistas, realizadas nas dependências das prefeituras. Os critérios para a seleção foram: tempo de atuação no consórcio (mínimo de quatro anos); maior participação em reuniões promovidas pelo Consórcio Intermunicipal; e participação e execução satisfatória no Projeto Barraginhas. Os primeiros contatos foram realizados por telefone e depois, enviou-se solicitação para entrevista, com exposição dos objetivos do trabalho, por meio eletrônico.

Com relação aos dados obtidos da Direção da Área de Revitalização das Bacias Hidrográficas na CODEVASF, os resultados foram obtidos por intermédio de uma entrevista com a Diretoria responsável pelo planejamento estratégico das ações na Bacia do Rio São Francisco, sobre os recursos do Projeto Barraginhas e a opinião sobre a continuidade do projeto de desenvolvimento da região em estudo.

Já a amostra de beneficiários do Projeto Barraginhas foi obtida após a realização de uma sondagem aos documentos do Projeto Barraginhas identificando as principais micro-bacias do Rio Urucuia (45 Núcleos Organizados por Interesse Solidário) que tiveram implantado a tecnologia social atingindo um número aproximado de 300 beneficiários. A divulgação do questionário ocorreu por meio de contatos telefônicos, dos endereços, emails dos beneficiários disponíveis no banco de dados da coordenação do Consórcio Intermunicipal e Agência Vale do Urucuia, relacionados de 2010 a 2012.

O questionário ficou disponível de dezembro de 2012 a março de 2013. A pouca participação obrigou a realização da pré-seleção com aqueles que preencheram o requisito de estar participando das reuniões promovidas. A partir desse panorama obteve-se uma lista previa de 25 beneficiários, representando três municípios e seis micro-bacias. Desse total, oito beneficiários não foram localizados, 10 não quiseram responder e sete foram entrevistados.

3.3 Instrumentos

3.3.1 Documentos

Levantamento documental para obtenção dos dados da elaboração e execução do Projeto Barraginhas no período de sua existência (2010 a 2012); da organização, elaboração do projeto, participação dos atores, recursos financeiros investidos e sustentabilidade do projeto, incluindo levantamento documentação em órgãos envolvidos no projeto consórcio intermunicipal, agência Vale do Urucuia e prefeituras.

3.3.2 Entrevista

Foram realizadas quatro entrevistas com prefeitos, sete entrevistas com beneficiários e uma com o diretor da COODEVASF. A aplicação das entrevistas junto aos gestores, órgão concedente e beneficiário foi realizada após contato prévio com os participantes e posterior autorização para entrevista, nos órgãos públicos no caso de prefeitos e concedente e nos domicílios individuais e instalações do campus Arinos - IFNMG em se tratando dos beneficiários, envolvendo diálogo gravado.

Utilizou-se como ferramenta a entrevista semiestruturada, com a finalidade de alcançar, qualitativamente, os prefeitos, órgão concedente e beneficiários, sujeitos que dispõem de reduzido tempo para atender o pesquisador, mas que compõem atores estratégicos do projeto em estudo.

3.4 Análise dos dados

Os dados foram coletados e trabalhados pela visão ampla do objeto pesquisado e do projeto que o circunda, com atenção constante em todo o processo, levando-se em consideração todos os aspectos e importância para completa compreensão da execução do projeto.

Inicia-se pelo estudo do funcionamento dos repasses intergovernamentais, qual seja, dos recursos financeiros transferidos de uma esfera para outra (neste trabalho, da União para os municípios). Na sequência analisa-se a cooperação, governança e desenvolvimento da região a partir da implantação do projeto de implantação de estruturas de contenção de enxurradas (Barraginhas) na região do Vale do Urucuia, em

08 municípios integrantes do Consórcio Intermunicipal, visando à construção de 12.910 barraginhas.

Neste propósito identifica-se os principais atores e ações que impulsionaram o desenvolvimento local na região, demonstradas nas opiniões dos prefeitos (gestores do Consórcio), COODEVASF (órgão concedente) e beneficiários do Projeto Barraginhas, como objeto de análise.

Foi também utilizado o processo de redução dos dados via seleção, focalização, simplificação e organização dos dados, o que permitiu a descrição sistemática dos dados e suas conclusões.

CAPÍTULO IV – ANÁLISE DAS ESTRATÉGIAS DO CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL

Este capítulo procura demonstrar as ações e estratégias do consórcio Intermunicipal CISBUNM, evocando-o como importante ferramenta da política pública regional diretamente ligado ao estudo, pois a partir de sua criação foram elaborados vários projetos e iniciativas que contribuíram para alavancar o desenvolvimento local.

4.1 Celebração de convênios e a hierarquização do território

O estudo do funcionamento das transferências voluntárias, qual seja, dos recursos financeiros transferidos de uma esfera para outra (neste trabalho, da União para os municípios) vem evidenciar as formas de hierarquização de territórios mais organizados.

Este tópico objetiva o entendimento dos mecanismos alternativos de representação dos municípios do Estado de Minas Gerais com foco na região noroeste frente à União e entre eles e o produto das novas relações construídas entre estes entes federativos que, na hipótese aqui definida, diferenciam-se quando disputam recursos junto à União.

Do ponto de vista normativo é inegável que o município foi o grande beneficiário da Constituição de 1988, pois teve acesso a orçamentos maiores e à possibilidade de poder de decisão em questões em que anteriormente lhe eram vedadas.

Castro (1997) lembra que a redistribuição dos recursos, ao favorecer os níveis estaduais e municipais (em especial estes últimos), tem consequências significativas.

No nível federal, o enfraquecimento do Estado como instância reguladora de decisões de alocação de recursos e investimentos; no plano estadual, um ganho que não chegou a compensar a redução das possibilidades de recorrer aos cofres da União; no plano municipal um aumento das receitas brutas disponíveis, com fortes repercussões no papel político desse nível federativo (CASTRO, 1997).

Analisando-se as transferências voluntárias de 1996 a 2013, na escala estadual, verifica-se que o Estado de Minas Gerais é a terceira unidade da federação que mais recebe esse tipo de transferência no país.

Tabela 2 – Recursos de transferências voluntárias (convênios).

DESCRIÇÃO		VALOR	
Período	01/01/1996 a 27/05/2013		
Total conveniado no período	R\$ 289.957.066.972,12		
ESTADO	QUANTIDADE	VALOR CONVENIADO (R\$)	VALOR LIBERADO (R\$)
Acre	4411	4.450.949.621,15	3.599.349.430,69
Alagoas	8042	7.651.939.706,63	4.762.703.012,59
Amapá	2724	2.254.185.838,58	1.531.650.517,86
Amazonas	5814	5.421.382.764,79	3.861.752.051,81
Bahia	22812	14.561.627.835,81	10.582.749.105,85
Ceará	19907	14.154.969.167,96	10.087.364.856,17
Distrito Federal	9638	44.399.824.342,62	39.932.930.951,90
Espírito Santo	8096	2.922.715.778,28	1.976.507.282,80
Goiás	14674	6.962.736.891,20	5.296.666.449,88
Maranhão	12558	6.554.704.012,49	4.782.836.787,45
Mato Grosso	10560	7.144.438.061,78	4.947.105.700,31
Mato Grosso do Sul	9305	5.489.756.906,00	4.255.996.062,43
Minas Gerais	45449	17.515.380.973,95	13.247.080.747,10
Pará	11016	6.417.244.331,07	4.827.683.887,52
Paraíba	13788	7.083.254.294,33	4.666.318.246,51
Paraná	33065	9.160.339.212,05	6.988.494.276,16
Pernambuco	17941	17.559.603.261,72	12.367.155.759,63
Piauí	11519	5.867.490.832,55	4.437.526.542,49
Rio de Janeiro	22686	26.864.725.567,10	21.290.035.289,79
Rio Grande do Norte	12992	5.466.322.456,64	4.264.097.223,74
Rio Grande do Sul	37987	13.226.089.543,55	10.133.450.958,34
Rondônia	7547	3.211.284.269,24	2.291.634.513,16
Roraima	2901	4.023.927.319,22	2.928.829.127,27
Santa Catarina	21204	7.283.458.004,91	5.477.241.062,81
São Paulo	50261	35.641.689.161,58	27.767.033.548,66
Sergipe	6450	3.802.662.563,54	2.691.553.019,30
Tocantins	7442	4.601.385.558,25	3.826.485.529,67
UF não especificada pelo Gestor	28	514.427,87	512.942,87
Exterior	139	262.464.267,26	44.608.438,78

Fonte: CGU (2013).

Observando em um primeiro momento a quantidade total de convênios celebrados entre a União e os Estados brasileiros, o que mais recebe convênios em números e em valores – exceto Distrito Federal por se tratar de um caso excepcional – é o Estado de São Paulo com 50.261 convênios celebrados e R\$27.767.033.548,66 liberados entre 1996 e 2013, seguido por Rio de Janeiro que recebeu R\$21.290.035.289,79 e Minas Gerais com R\$13.247.080.747,10 (sítio da CGU, 2013). Abordam-se nesta análise os recursos de convênios liberados aos municípios mineiros.

Por intermédio de uma análise dos convênios no Estado de Minas Gerais é possível notar a existência de concentrações em subespaços do território mineiro, fazendo com que alguns municípios tenham maiores possibilidades que outros, reafirmando assim as desigualdades sócio-espaciais existentes no Estado. Segundo Nonato (2005), devido às diferentes densidades técnicas presentes no território nacional, o princípio federativo de igualdade entre os entes não pode ser cumprido.

Tendo em vista tal sugestão, as transferências voluntárias do governo federal para os municípios contribuíram de algum modo para fortalecimento da autonomia municipal. Sugere-se que a estrutura montada para as transferências voluntárias de recursos federais funciona como um mecanismo que pode se configurar em promotor de novas seletividades e hierarquias entre os lugares.

Nota-se o quão significativo é o papel do município de Belo Horizonte no que diz respeito aos valores recebidos para este tipo de transferência, haja vista que o MEC e o MCT têm na capital mineira alguns de seus maiores destinos de dotações via convênios celebrados com instituições de ensino e pesquisa ali instaladas.

Dentre os municípios que mais receberam recursos de convênios, muitos deles abrigam grandes universidades, consórcios e centros de pesquisa. É notável o papel da educação, da ciência e tecnologia no total de convênios firmados no Estado de Minas Gerais.

Tabela 3 – Maiores convenientes do Estado de Minas Gerais com o Governo Federal.

MUNICÍPIO	QUANTIA	VALOR CONVENIADO (R\$)	VALOR LIBERADO (R\$)
Belo Horizonte	5191	8.128.376.630,65	6.359.014.015,07
Uberaba	521	600.357.787,32	503.907.389,11
Juiz de Fora	498	498.660.388,51	363.271.466,94
Contagem	216	496.970.707,64	393.045.336,64
Viçosa	909	392.587.077,20	306.802.084,15
Uberlândia	763	280.199.157,18	224.661.150,29
Ribeirão das Neves	85	271.007.580,53	167.634.650,74
Montes Claros	437	243.171.623,09	191.095.080,37
Governador Valadares	253	191.186.838,99	133.514.563,09
Sete Lagoas	211	130.200.368,22	93.323.523,63

Fonte: CGU (2013).

Percebe-se que a maioria dos municípios mineiros, isto é, 843 dos municípios (98,83%) receberam, ao longo do período, analisado recursos financeiros de até R\$100 milhões. Somente 10 municípios mineiros celebraram valores acima desse patamar: Juiz de Fora, Contagem, Viçosa, Uberlândia, Ribeirão das Neves, Montes Claros, Sete Lagoas, Uberaba e Belo Horizonte (sendo estes dois últimos os que mais receberam recursos). Observando também os recursos de convênios da OGU liberados aos municípios do noroeste mineiro, área específica do estudo de caso, temos:

Tabela 4 – Maiores convenientes na região noroeste do Estado de Minas Gerais com o Governo Federal.

MUNICÍPIO	QUANTIA	VALOR CONVENIADO (R\$)	VALOR LIBERADO (R\$)
Buritis	143	36.973.000,55	30.994.681,04
Unaí	165	26.153.566,31	22.479.477,01
Paracatu	162	26.119.785,63	21.023.217,42
Arinos	135	24.470.165,34	20.078.598,10
João Pinheiro	121	20.494.878,61	15.102.927,46

Fonte: CGU (2013).

Comparando aos valores conveniados para os 10 maiores convenentes do Estado de Minas, a parcela conveniada aos municípios da região noroeste de Minas Gerais, que abriga os maiores municípios em extensão territorial do Estado, é bem reduzida, entretanto, cinco municípios: Arinos, Buritis, João Pinheiro, Paracatu e Unaí, firmaram grande quantidade de convênios e conseguiram destacar-se entre os 50 maiores convenentes do Estado de Minas Gerais, no mesmo período de análise (1996 a 2013). A obtenção de recursos de convênios (transferências voluntárias) não está atrelada ao contingente populacional como ocorre com as transferências constitucionais e sim à gestão política, planejamento estratégico traduzido na capacidade de elaboração e aprovação de projetos, atualmente pelo SICONV, destacando-se o município de Buritis - MG - como um grande arrecadador de convênios junto ao governo federal. Parte destes recursos liberados em especial aos municípios de Arinos e Buritis ocorreu por meio da gestão do CISBUNM, sendo o Ministério da Integração Nacional e CODEVASF um dos maiores concedentes de recursos federais para essa região. Apesar de ser uma das regiões mais produtivas do país, até poucos anos permanecia esquecida pelos investimentos no Estado de Minas Gerais.

4.2 Concepção do Projeto Barraginhas na região

Com relação à média nacional, a região Vale do Rio Urucuia pela proximidade do norte de Minas encontra-se nas regiões menos abastecidas pelas chuvas, pois o Brasil, por ser um país de grande extensão territorial, possui diferenciados regimes de precipitação e temperatura.

De norte a sul encontra-se uma grande variedade de climas com distintas características regionais. Dois núcleos máximos são registrados na região do Brasil Central e no litoral da Região Sudeste, enquanto que no norte de Minas Gerais verifica-se uma relativa escassez de chuvas ao longo do ano.

A tecnologia social Barraginhas foi idealizada pela EMBRAPA Milho e Sorgo,, de Sete Lagoas (MG) e consiste na construção de mini-barramentos dispersos nas pastagens e lavouras das propriedades, de forma a recuperar áreas degradadas pelo escoamento das águas de chuvas sobre solos compactados (enxurradas). São como pequenos açudes que captam a água da chuva e a mantêm represada, forçando a infiltração no solo e recarregando, conseqüentemente, reservas subterrâneas.

Com o barramento da água, ocorre o umedecimento da área e aumento do nível do lençol freático, o que favorece o desenvolvimento da agricultura familiar, dando condições para o plantio de hortas, pomares, canaviais, bosques, assim como a criação de pequenos animais. Além disso, possibilitam a diminuição de danos ambientais, principalmente erosão e assoreamento, ao evitar enxurradas.

Desde 2003 a Fundação Banco do Brasil reaplica essa tecnologia, tendo unidades implantadas no Ceará, Distrito Federal, Minas Gerais, Piauí, Rio de Janeiro e Sergipe em parceria com entidades do terceiro setor, como a Fundação Mussambê, a Cooperativa de Serviços e Ideias Ambientais, Agência de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Vale do Rio Urucuia, a Cooperativa de Produção e Serviços Técnicos do Piauí, Instituto de Desenvolvimento Social e SEBRAE Sergipe, respectivamente.

A iniciativa gera benefícios ao meio ambiente e tem possibilitado a geração de renda no meio rural, ao garantir condições de plantio onde antes não era possível. As experiências desenvolvidas nos últimos anos em várias regiões do Estado de Minas Gerais, inicialmente na região central pioneira em Sete Lagoas e nessa microrregião de 26 municípios foram implantadas duas mil barraginhas com iniciativa de dois projetos Pilotos e outras 15.000 pela iniciativa da sociedade nos últimos oito anos, sendo essa tecnologia hoje nessa região de conhecimento e de domínio público.

O projeto caminhou para o Norte de Minas e Vale do Jequitinhonha, se destacando no Norte na região de Janaúba (1000 barraginhas), Bocaiúva (500), Francisco Dumont (500), Várzea da Palma (500) e no Jequitinhonha em Minas Novas (2.500) barraginhas construídas em quatro anos. De 2004 a 2006, já em parceria com a FBB, esse projeto chegou ao Noroeste em oito municípios da bacia do Urucuia com aproximadamente 2800 barraginhas implantadas em oito municípios, sobre a gestão da Agência de Desenvolvimento do Vale do Rio Urucuia (integrante da secretaria executiva do consórcio Intermunicipal).

A bacia do rio Urucuia clama por atenção ao Desenvolvimento Sustentável, pois é uma das poucas sub-bacias do Rio São Francisco que ainda está preservada apesar dos impactos ambientais, sobretudo nos três últimos anos, quando iniciou a corrida de investidores de outras regiões na busca de terras baratas.

A compactação provocada neste processo agrava o escoamento superficial de água de chuva (enxurradas), que levam poluentes, provoca o assoreamento dos rios e vazantes, diminuindo a recarga do lençol freático e ocasiona enchentes. A falta de recarga compromete os mananciais e córregos, assim como o umedecimento de planícies e, conseqüentemente, a sustentabilidade agrícola e familiar.

O objetivo básico é infiltrar água no solo. Conforme relata Luciano Cordoval, pesquisador da Embrapa, idealizador da tecnologia barraginhas, o tamanho médio de uma barraginha é de 16 ou 8 m de raio, mas há momentos que o local sugere maior aproveitamento do potencial da enxurrada, mas isto não passa de 15% das barraginhas e sua profundidade não deve ultrapassar de 1,8 m de lâmina d'água, mais aquela sobra de terra acima do nível, sobra de segurança para não estourar.

Em 2009, emerge a proposta do consórcio intermunicipal para execução do Projeto de Construção de Estruturas de Contenção de Enxurradas (Barraginhas) no Vale do Rio Urucuia, Sub-bacia do São Francisco. O projeto Barraginhas no Vale do Urucuia está com execução física e financeira concluída e orçada em R\$3.081.959,02, sendo R\$2.989.500,25 da concedente OGU e R\$92.458,77 da proponente.

A área compreendida pelas barraginhas construídas no Vale do Urucuia por meio do convênio com o Ministério da Integração Nacional, por intermédio da CODEVASF abrange um espaço total de 206.560 m, sendo 12910 barraginhas *16 m = 206560 m ou 206,56 km em linha reta, conforme figura abaixo:



Figura 5 – Barraginha no Vale do Rio Urucuia.

Fonte: CISBUNM (2012).

O projeto foi destinado à implantação de estruturas de contenção de enxurradas (Barraginhas) na região do Vale do Urucuia, em 08 municípios integrantes do Consórcio Intermunicipal, visando à construção de 12.910 barraginhas, no valor total de R\$ 3.081.959,02, sendo R\$ 2.989.500,25 da concedente e R\$ 92.458,77 da proponente.

4.3 Principais atores e categorias – Projeto Barraginhas

Os parâmetros de análise no item anterior demonstraram a trajetória e as características específicas do Consórcio Intermunicipal. Economicamente essa região é caracterizada de inúmeras riquezas naturais, terras férteis, recursos hídricos, grande potencial turístico, clima edafoclimático apropriado para desenvolvimento da agricultura e pecuária, além de excelente localização geopolítica e mercadológica, porém a implantação de lavouras e pastagens sem tecnologias adequadas nos municípios descapitalizados da região resultou em graves danos ao meio ambiente, principalmente em relação à conservação da água e do solo.

Este tópico tem como propósito identificar e analisar os principais atores e ações que impulsionaram o desenvolvimento local na região, demonstradas nas opiniões dos prefeitos (gestores do Consórcio), COODEVASF (órgão concedente) e beneficiários do Projeto Barraginhas, como objeto de análise por estarem no patamar de participantes ativos do projeto.

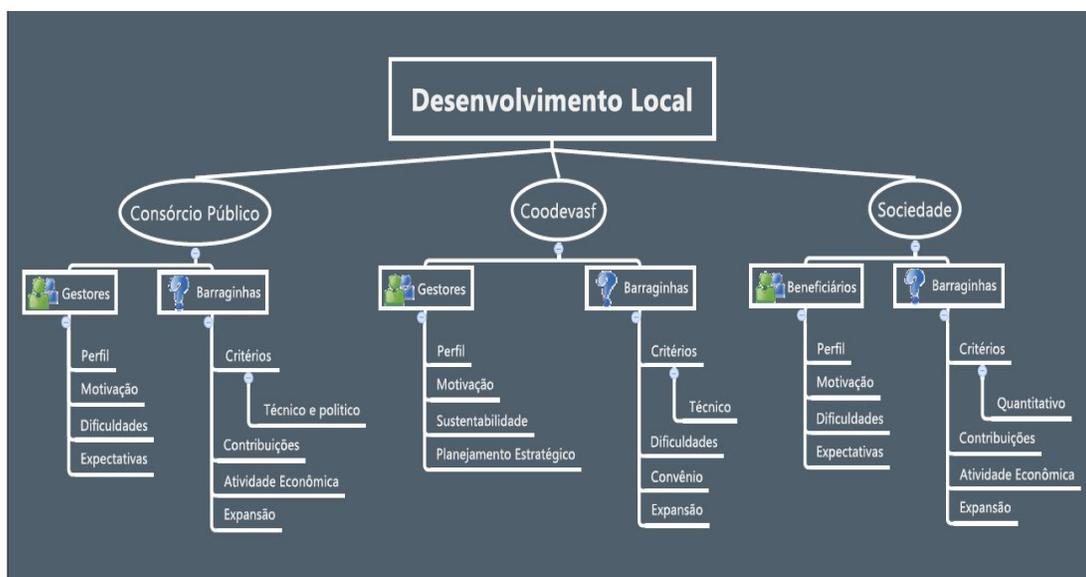


Figura 6 – Olhar dos atores do Projeto Barraginhas.

Fonte: Dos autores.

4.3.1 Perfil dos gestores municipais

O desenho do perfil dos prefeitos integrantes do CISBUNM, a partir de algumas de suas características - sexo, idade, grau de instrução e ocupação - é importante para se conhecer quem é o chefe do Executivo municipal e integrante do CISBUNM, além de ser um dos agentes políticos que está mais próximo da população e que, portanto, está melhor informado das necessidades das suas comunidades.



Figura 7 – Apresentação do Consórcio aos Prefeitos Gestão 2013-2016.

Fonte: CISBUNM (2012).

A descrição do perfil dos prefeitos está relacionada, neste estudo, com os participantes ativos das ações do CISBUNM, o que permite uma melhor compreensão na relação que pode existir entre o nível de desenvolvimento socioeconômico do município e ou região e as características mínimas exigidas dos seus prefeitos.

Não seguindo sempre a mesma ordem de apresentação, mas possuindo a maioria dos elementos que pesquisamos das características dos prefeitos integrantes do CISBUNM, identifica-se que: 80% (oitenta) são do sexo masculino, a maioria com idade entre 46 a 55, grau de instrução superior completo conforme relatado pela secretaria executiva do CISBUNM:

Os prefeitos (gestores) entrevistados possuem um perfil similar em relação ao nível de formação acadêmica e quanto à ocupação eles provêm de diversas áreas. Dos quatro prefeitos entrevistados, todos possuem graduação em áreas distintas e temos alguns empresários rurais.

Outra questão que deve ser ressaltada que a principal ocupação dos prefeitos do CISBUNM é oriunda da iniciativa privada, enquadrando-se em sua maioria como empresários e profissionais liberais, demonstrando o novo perfil dos prefeitos da região. Em desconformidade ao exposto anteriormente, as pessoas na região tem a percepção de que os prefeitos possuíam pouca instrução.

Neste trabalho, não se pretende agir da mesma maneira. Pretende-se, apenas, demonstrar um “gesto de olhar”, uma “observação reflexiva”, uma verificação mais apurada e demorada do bom nível de instrução dos prefeitos e da capacidade de articulação dos gestores do CISBUNM, entretanto restando muito a fazer diante de um passado de esquecimento e abandono.

4.3.2 *Motivação dos gestores municipais*

Orientando-se pelos entendimentos, vale dirigir o trabalho a motivação dos prefeitos municipais para integrar o consórcio. É deste modo que se fará uma breve reflexão sobre a motivação inicial, entretanto, abordam-se ainda as dimensões sociais e econômicas, além de suas influências sobre os projetos.

Este tópico é importante para esta pesquisa, pois a definição pouco diz a respeito dos elementos que possam ter o conceito de motivação, portanto, é pertinente trazer alguns depoimentos dos prefeitos, os quais têm uma característica básica, que se manifestam e se circunscrevem ideologicamente, de maneira geral, a paradigmas coletivistas.

O depoimento do prefeito A demonstra que a proposta de convênio pode ser fortalecida com a união de forças políticas da região, visando receber maior aporte de recursos para investir em políticas públicas com abordagem territorial:

[...] projeto esse que às vezes para o governo do estado ou mesmo o governo federal, eles tão preferindo trabalhar com o consórcio. Porque facilita o processo de conveniamento. Essas questões todas ganham uma escala. Então no ponto de implementação de políticas públicas, aí sobretudo na questão de projetos de infra-estrutura, saneamento, a questão do lixo, resíduo sólido, então assim... questão de saúde (PREFEITO A).

O depoimento do prefeito B evidencia que a motivação inicial dos prefeitos era agrupar a demanda dos municípios, facilitando o acesso aos recursos públicos, buscando desenvolver toda a região e não somente um município isolado como ocorriam as disputas no passado prejudicando a região:

A intenção nossa como gestor em integrar o consórcio público é poder acessar algumas políticas públicas do Governo Federal, que eram regionais. Uma fala do Idelbrando, que falta da gestão e também tinha ou tem uma visão e uma intenção que a região nossa tem que crescer coletivamente e não individualmente um município mais do que o outro (PREFEITO B).

Conforme relata ainda o gestor, identificamos o empreendedor político José Idelbrando Ferreira de Souza (Ex-prefeito de Arinos e idealizador do consórcio na região), que retrata um dos grandes desafios da administração pública talvez nem só dos consórcios é a gestão, pois os consórcios que estão bem geridos, que têm uma equipe profissional, possuem maiores chances de obter melhores resultados. Já o prefeito C foi motivado pelas preocupações com questões ambientais, destaca a importância da tecnologia Barraginha que possibilita manter a água de chuva nas propriedades onde ela cai, enfim, promover desenvolvimento regional e cidadania, com atenção aos novos empreendimentos a ser instalados:

[...] É, na questão do meio ambiente, dentro dessa, dessa lógica, a questão das barraginhas é uma economia sustentável, restabelecimento da autoestima e motivação das populações atuais e futuras em permanecer nos locais de origem, porque a região tá recebendo grandes empreendimentos.. (PREFEITO C).

Atenção dos prefeitos às questões ambientais, tendo em vista os novos empreendimentos. O prefeito D deixa evidente que para cada intervenção que se faça, primeiro deve-se fazer uma reflexão, uma abordagem:

[...] Que tipo de ações que isoladamente num se pode fazer, que é atrativo pra união, que é atrativo pro Estado, que o consórcio pode ser esse parceiro do Estado, da união para implementação de obras e de políticas públicas na região (PREFEITO D).

Essa prática administrativa, segundo o depoimento dos prefeitos entrevistados, buscou a identificação de dimensões de atuação de um consórcio multifuncional, demonstrando a necessidade de rever a legislação para facilitar a aprovação dos projetos com destinação de recursos por intermédio dos consórcios públicos, pois, se um dos

municípios estiver inadimplente, os demais ficam prejudicados. Outro aspecto refere-se à necessidade de reconversão – necessidade de implementação do Projeto Barraginhas integrado a outras culturas - e por fim verificam-se outros os quais enfatizaram que no CISBUN municípios com menor IDH na região do consórcio como Pintópolis e São Romão participaram menos dos debates.

4.3.3 Sustentabilidade do Projeto Barraginhas

Uma tecnologia capaz de reverter o quadro de degradação atual dos recursos hídricos da região é o Sistema Barraginhas, que consiste na construção de mini-barramentos (Barraginhas) dispersos nas pastagens e lavouras das propriedades, de forma a impedir que as enxurradas provoquem danos.

Este tópico é importante para o trabalho, pois o projeto Barraginhas não é novo, entretanto Luciano Cordoval da EMBRAPA de Sete Lagoas revolucionou o projeto. O engenheiro agrônomo, do Centro de Pesquisa de Milho e Sorgo da Embrapa, localizado em Sete Lagoas (MG), provou que pequenos represamentos instalados em propriedades rurais ajudavam não só a acumular a água da chuva, mas também a conter a força das enxurradas e evitar erosões. As primeiras experiências começaram há mais de vinte anos e, hoje, as barraginhas conquistaram não apenas o norte e o nordeste de Minas Gerais, mas também estados como o Ceará e o Piauí. Como lembra Cordoval, tudo começou com uma viagem a Israel, em 1976. De um ônibus de turismo, o pesquisador avistou pontos verdes no meio do deserto. O “milagre” era produzido pelas redes de captação de água, solução que permitia ao país conviver com os longos períodos sem chuvas. A ideia ficou guardada e, anos mais tarde, já trabalhando na Embrapa, Cordoval viu a chance de testar a experiência no semiárido mineiro.

O engenheiro, que até então trabalhava com sistemas de irrigação, buscava em uma fazenda de Janaúba, norte de Minas, uma forma de captar a água da chuva. Ao mesmo tempo, desejava evitar a destruição do solo que, pela reduzida taxa de infiltração, provocava o surgimento de enxurradas que degradavam e empobreciam a terra, além de carregar detritos responsáveis pelo assoreamento de rios e córregos. Após uma tempestade, ele observou que, em alguns pontos ao longo da enxurrada, a água ficava represada devido à própria configuração do terreno. Nesses locais, formava-se uma lama fértil, que permitia o crescimento de vegetação.

A proposta era diminuir a força da água, evitando a erosão, e criar uma forma de reabastecer os lençóis freáticos, o que ajudaria as plantações a sobreviverem durante períodos de seca. A aposta mostrou-se certa. Como experimento, a equipe construiu trinta barraginhas num terreno de Sete Lagoas. Os resultados obtidos comprovaram as hipóteses e permitiram o aperfeiçoamento da técnica. Até hoje, o local serve de vitrine para o projeto.



Figura 8 – Apresentação do Projeto Barraginhas no distrito de Sagarana.

Fonte: CISBUNM (2010).

A visão particularizada dos beneficiários pode ser influenciada por características individuais, entretanto percebe-se nas entrevistas que comunidade beneficiária esta, compreendendo que o projeto faz parte do macro-projeto de revitalização do Rio São Francisco e devido ao pouco envolvimento na fase de concepção do projeto os critérios técnicos utilizados pelo consórcio e CODEVASF na execução do projeto prejudicaram o alcance social:

Até hoje não entendi por que o vizim recebeu três barraginhas e eu só consegui uma, sendo que minha fazenda é muito maior (BENEFICIÁRIO D).

Os beneficiários ainda não compreenderam os critérios técnicos utilizados pela CODEVASF que priorizaram as áreas de nascentes e curso das enxurradas para definir o número de barraginhas nas propriedades comprometendo o alcance social das ações do Consórcio Intermunicipal. Os ribeirinhos remetem-se a um projeto que foi executado na cidade de Buritis-MG. Anteriormente o município de Buritis, implantou o Projeto barraginhas - convênio FBB, com melhor comunicação social e divisão igualitária entre os beneficiários, incentivando os demais municípios. Outro aspecto notável é a falta de recursos financeiros para manter e construir novas barraginhas:

Eu sei que é um projeto muito bom demais, mas é difícil e o tempo é pouco e ainda falta de dinheiro. A maior dificuldade é essa. Para manter as barraginhas do consórcio é pagar a máquina para fazer outras (BENEFICIÁRIO A).

Na sequência, o beneficiário observa a dimensão produtivo-econômica, demonstrando o anseio e a necessidade de aumentar a produção de hortas e frutas:

[...] É. Porque nosso maior fornecimento de hortifrutigranjeiros também depende ali que vem de Montes Claros, que vem de lá de Patos de Minas, que vem de Brasília e tem uns aqui... Nós importamos muito, né. E temos muita água, temos algumas pessoas que sabem produzir, mas faltava um projeto... (BENEFICIÁRIO A).

Mesmo com a consciência da necessidade de qualificar o processo produtivo com preservação ambiental, o depoimento do beneficiário B evidencia expectativa dos beneficiários de continuidade do Projeto Barraginhas aliado ao modelo de produção intensiva e sustentável, buscando desenvolver toda a região:

Eu estive contribuindo como membro do conselho fiscal da associação dos produtores. Então, a gente até 2012, a gente tinha uma expectativa muito grande, né, de uma grande parceria com a CODEVASF, na continuidade, das barraginhas, unido com produção de hortas e peixes, né.. (BENEFICIÁRIO B).

Esse depoimento demonstra sinergia entre as expectativas dos beneficiários e gestores na continuidade do projeto, entretanto há um diferencial entre a manutenção conforme exposto no depoimento do Diretor da CODEVASF que demonstra a preocupação com o projeto, pois os beneficiários têm dificuldades para manter e ampliar as ações do projeto. Falta solucionar o problema da sustentabilidade, concluiu o diretor:

Do jeito que fez a Barraginhas solta, a CODEVASF não faz mais, pois o objetivo é recuperar hidroambientalmente o ambiente. Recuperar o passivo ambiental com melhoria da qualidade e quantidade da água. Quanto à sustentabilidade, os órgãos casados não participaram do processo. Quem vai manter isso? Já está tendo dificuldade, passando uma chuva, tem que desassociar. O que acontece é o seguinte: você tem que casar com a demanda, visando recuperação de áreas degradadas (DIRETOR CODEVASF).

Vale ressaltar a atenção dos beneficiários aos efeitos da Tecnologia social Barraginhas como estratégia de sustentabilidade dos recursos hídricos com sensação de maior disponibilidade de águas, benefícios ambientais do Projeto Barraginhas:

Ouvindo os vizinhos, essa ideia de ouvir mais os produtores. Pelo que eles falam, quer dizer, é uma conversa interessante. Antigamente, é, esse, esse corguinho secava e agora esse corguinho não seca (BENEFICIÁRIO C).

O beneficiário D expôs que a avaliação dos beneficiários do Projeto Barraginhas se estendem às atividades do consórcio, considerando o processo complicado, porque, segundo ele, os gestores dificultam as informações:

[...] Como o projeto que foi e é muito bom, barraginhas é a satisfação da sociedade a todos os ribeirinhos que foram ofertados lá com essas barraginhas. Falo direto com os prefeitos em relação a esse projeto faltou informação. Na hora que eu, eu acho que eu avaliei o consórcio pelo resultado das barraginhas... (BENEFICIÁRIO D).

A criatividade dos beneficiários em descobrir uma alternativa para ser visto pelo gestor é um ponto a ser ressaltado já que faz parte da realidade exposta também por outros atores. Outro fato relevante é o despertar da consciência ecológica dos ribeirinhos que evidenciam os benefícios sociais do projeto com necessidade de continuidade do Projeto Barraginhas, introduzindo novas tecnologias de produção intensiva.

4.3.4 Direcionamento estratégico para o projeto

O projeto Barraginhas no Vale do Urucuia está com execução física e financeira concluída e orçada em R\$3.081.959,02, sendo R\$2.989.500,25 da concedente OGU e R\$92.458,77 da proponente. É com este espírito que o Consórcio Intermunicipal de Saúde e Desenvolvimento do Urucuia e Noroeste de Minas uniu forças com o governo federal (Ministério da Integração Nacional, por intermédio da CODEVASF), prefeituras

municipais da região, sociedade civil organizada e produtores rurais (comunidades assentadas ou tradicionais).

O CISBUNM concluiu a meta física dessa experiência, por meio da execução da fase II (Implantação de 12.910 barraginhas) de suma importância para revitalização das principais sub-bacias do Rio São Francisco e reestruturação espacial, social e ambiental da região, entretanto com alcance social limitado, em virtude do baixo nível de envolvimento dos atores locais na concepção e execução do projeto.

O CISBUNM definiu o seu Direcionamento Estratégico para o período de 2013 a 2022, com o objetivo de rever e reafirmar os conceitos fundamentais da organização, e orientar a atuação das Prefeituras Municipais, estabelecendo de maneira sistematizada um caminho para apoio ao desenvolvimento Local.

O Direcionamento Estratégico do CISBUNM 2013-2022 dá continuidade aos Direcionamentos Estratégicos de períodos anteriores (2006-2010 e 2009-2012), que trouxeram pontos de aprendizado essenciais para aprimorar a proposição e a gestão da estratégia.

O diferencial na visão dos gestores aparece como ponto positivo também como modelo para outras instituições. Avançando na prática cotidiana o depoimento do prefeito A demonstra que o caráter multifuncional do consórcio busca maior alcance social e investir em políticas públicas com abordagem territorial:

[...] Então é um consórcio mais amplo, diferente de alguns outros consórcios de outros municípios que eram específicos pra saúde... Mas o nosso não. Foi um consórcio múltiplo, e... inicialmente, nós conseguimos aportar recursos para a área de meio ambiente. Para o Projeto Barraginhas. Foi esse, é... esse viés que fomentou e fez com que os demais prefeitos também acreditassem no consórcio (PREFEITO A).

Em relação ao critério técnico utilizado, o depoimento do Diretor da CODEVASF evidencia como a CODEVASF identificou a necessidade de apoio ao Projeto Barraginhas - motivação do órgão concedente:

Esse Projeto Barraginhas nada mais é do que uma extensão de conservação de solo. E as demandas partiram dos NAPES - Núcleo de apoio a projetos sustentáveis. Formado pelos comitês de bacias etc. houve diversos chamamentos feitos aos Estados e municípios nos fóruns quem tinham demandas que apresentaram. Nesse caso, o consórcio do Rio Urucuia apresentou sua demanda, sendo a primeira etapa.. (Diretor CODEVASF).

Fica caracterizada a possibilidade de continuar apoiando o projeto, como real possibilidade de aporte financeiro na descrição do Diretor da CODEVASF, desde que haja um direcionamento estratégico para a manutenção do projeto Barraginhas:

[...] Podemos investir mais a partir de outubro ou novembro, mas com toda temporalidade, mas vem o problema da manutenção e depois quem mantém isso? Assim, o objetivo é recuperar um hectare, que pode fazer um terraço, curva de nível, Barraginhas. Além do mais, a assistência técnica tem que ser boa. E pode vender para cooperativa de Patos ou Unaí. Isoladamente não vamos mais fazer essa ação. Esse é o modelo futuro, pois aqui em Brasília, Sobradinho tá pagando, por meio de um fundo, fechando com a agenda 21. Compensação ambiental.. (Diretor CODEVASF).

A oportunidade é captada pelos os gestores do consórcio que preliminarmente ampliam a área de atuação do consórcio Vale do Urucuia para todo noroeste de Minas, tendo em vista os novos projetos:

[...] O consórcio. A CODEVASF, a FUNASA fala. O Ministério da Cidade fala. Todo mundo fala. Então você tem aí a... você tá aí com a faca e o queijo na mão, dependendo só de gestão de prefeitos... e de equipe profissional. Olha, nove municípios, o consórcio hoje não é só de um lado dos ribeirinhos. A bacia do Urucuia e do noroeste de Minas. (PREFEITO B).

Essa categoria revelou que o Ministério da Integração Nacional por intermédio da CODEVASF pode apoiar o plano noroeste - fase 3, buscando propiciar maior desenvolvimento para a região noroeste de Minas e o consórcio pode ser o melhor mecanismo de integração de entes da federação para melhor execução de políticas públicas:

Nós estamos discutindo com o Ministério da Integração Nacional, também, discutindo o projeto de desenvolvimento do Noroeste de Minas, né, é... que a CODEVASF. Ainda vai licitar uma empresa, pra elaborar esse projeto. Nós chamamos Plano Noroeste fase 3. A gente tá discutindo aí em torno de 600 milhões. Alguma coisa assim. (PREFEITO A).

Os dados levantados nesse espaço territorial e nessa instituição iniciam-se pelas informações de base teórica e as utilizadas para aprovação e execução física e financeira do projeto, contribuindo para identificar parte do universo empírico da pesquisa. Assim, a coleta de dados nesta pesquisa pode ser realizada a partir da análise de documentos do convênio, questionários e entrevistas semi-estruturadas, buscando seguir as divisões temáticas específicas compostas de algumas questões chaves de cunho principalmente

qualitativo e algumas questões quantitativa, assegurando um equilíbrio entre os dois aspectos.

Nesta perspectiva, este estudo buscou contribuir para compreensão da relação beneficiários e gestores, pontuando que a governança do consórcio precisa interagir positivamente com a comunidade, ressaltando o despertar da consciência ecológica, possibilitada a partir da execução do projeto no contexto do processo de formação.

Inerente às limitações do alcance social do projeto, as preocupações ambientais na região emergem com a perspectiva de instalação de grandes grupos produtores de bicombustíveis e ferro gusa com a introdução de milhares de hectares de plantio de cana, soja e eucalipto. E mais recentemente recomeçou a corrida por reservas de gás na porção mineira da Bacia do São Francisco, mais especificamente no Vale do Rio Urucuia, que poderão significar a redenção econômica para municípios pobres das regiões norte e noroeste.

A Shell do Brasil decidiu antecipar em dois anos o cronograma de pesquisas em Minas e deu início aos trabalhos de levantamento sísmico em seis cidades: Arinos, Buritis, Unaí, Urucuia, Pintópolis e São Francisco. A primeira perfuração de poço em terra no Brasil pela empresa Shell visando à ocorrência de gás em escala comercial está sendo executado no município de Arinos e na sequência a multinacional pretende iniciar a operação de cinco blocos na bacia licitados pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A teoria do desenvolvimento local e o modelo de Consórcio Intermunicipal compartilham dois princípios metodológicos fundamentais: 1) a mesma concepção do espaço econômico e, 2) a prioridade para ações vindas “de baixo para cima” nas políticas de desenvolvimento. Consideram que o território não deve aceitar, de forma obrigatória, as decisões externas, podendo responder estrategicamente a tais desafios e tomar decisões que busquem realizar seus próprios objetivos.

A partir da noção de governança e cooperação, emerge a territorialização das ações através dos projetos consorciados por diferentes municípios e a desconcentração do Estado. Ao mesmo tempo, espera-se que aconteçam mudanças nas ações administrativas, na sociedade civil e nas vertentes políticas destes fenômenos, sobretudo a territorialização pode contribuir para equilibrar o poder das regiões alvo das ações.

Com este trabalho os atores sociais do projeto Barraginhas remetem a um enfoque relevante para abordar os problemas do território. Desde uma visão estratégica, surgem como unidades críticas de estudo um pensamento sistêmico com ações sociais. A potencialização do desenvolvimento local hierarquizam esta variável, deliberadamente postergada pela legislação específica.

A política global com a qual os gestores públicos devem orientar suas ações encontra-se clarificada na visão do Estado para Resultados: possibilitar uma visão integral das pessoas, tornar o ambiente mais propício aos investimentos e negócios, conhecer a distribuição territorial e integrá-la de forma competitiva, ser articulador da rede de cidades, ocupar-se com a equidade e o bem-estar dos cidadãos e cuidar do meio ambiente de maneira sustentável com pilares fundamentados na qualidade de vida e inovação em gestão pública.

A Lei 8.080/1990 (Lei orgânica da saúde), sendo a primeira a estimular a cooperação consorcial, deve ser a principal razão do setor da saúde ser o que mais se utiliza do instituto consorcial para dar efetividade a sua imprescindível política pública, como demonstram dados do IBGE publicados em 2005 a respeito da Gestão Municipal Brasileira. Trata-se de um importante instrumento para estreitar ainda mais a relação de parceria entre o Governo Federal/Estadual e os municípios brasileiros.

Nos depoimentos dos gestores observa-se algumas questões nos resultados da execução do projeto como a revitalização ambiental das principais nascentes da bacia do Rio Urucuia, e ainda: Arranjos produtivos aliados à educação e preservação do meio ambiente, por meio da proteção das nascentes e matas ciliares incentivados; Moradores

e/ou proprietários das terras localizadas nas microbacias do Rio Urucuia sensibilizados; técnicos e produtores capacitados na tecnologia de barraginhas; Aumento da taxa de infiltração do solo, elevação do nível do lençol freático e o umedecimento das baixadas e do entorno de cada barraginha; Principais nascentes da bacia do Rio Urucuia recuperadas ambientalmente.

Nos depoimentos dos beneficiários observa-se algumas questões prementes, a falta de envolvimento da sociedade no processo de construção do projeto e a expectativa dos beneficiários na continuidade e ampliação das estruturas de contenção de enxurradas (barraginhas). Com a pesquisa em tela causam estranhezas os elementos antagônicos entre a abundância de iniciativas e projetos na região e a falta de participação da comunidade consistindo em um dos maiores entraves a sustentabilidade dos projetos. Sendo assim, surgem evidências da necessidade de envolvimento de outros atores institucionais com qualificação técnica, desde a fase inicial de construção dos projetos do consórcio.

A participação comunitária tem o objetivo de ampliar a informação local, comprometer os administradores públicos e garantir uma resposta clara e direta às prioridades de uma comunidade. Para serem bem sucedidos, os gestores públicos locais devem fornecer, algum serviço que seja prioritário à comunidade, demonstrar capacidade e então seguir com os compromissos práticos, elegendo prioridades e oportunizando a participação efetiva.

Quanto à descentralização das ações e políticas públicas, a diversidade geopolítica dos municípios brasileiros tende a não ser considerada na implantação dos processos de descentralização das políticas setoriais. A descentralização de competências e responsabilidades para os atores sociais não estão sendo acompanhadas por um correspondente processo de conscientização política e construção de propostas efetivamente pautadas nas características do território local.

E nesta tentativa de maior envolvimento coloca-se em análise não apenas a execução física do convênio barraginhas e sim a cooperação, governança e desenvolvimento da região, compreendendo o universo territorial para o desenvolvimento local e nessa acepção, a ideia de capital social, enquanto expectativa generalizada de cooperação emerge como uma importante dimensão, influenciando na construção do contexto relacional e nos recursos naturais da comunidade, mas constata-se que o empoderamento das comunidades ficou longe de se concretizar e a ação política da quase totalidade delas continua dependente de agentes externos.

Em contextos como o espaço rural Vale do rio Urucuia, caracterizado por grande diversidade econômica, política e social, e por limitações estruturais para que indivíduos e grupos sociais se expressem na esfera pública. A estrutura deliberativa criada em âmbito de microbacias hidrográficas, pode constituir-se num importante mecanismo de ampliação de formas de organização social, de qualificação da diversidade de interesses sociais presentes num ambiente heterogêneo como o do meio rural e, conseqüentemente, de construção de referências para o aprimoramento das ações das organizações públicas voltadas à promoção do desenvolvimento local.

Entendeu-se no estudo que a promoção da pequena e média agricultura familiar se destaca como uma matéria sólida para fortalecer uma maior potencialização do desenvolvimento sustentável na região, como parte de um projeto desenvolvimentista local e regional.

Recomenda-se prescindir os modelos prospectivos de estudo da localidade, incluindo o conteúdo social mais representativo, numa deliberação da proposta de criação do novo Território do Vale do Urucuia a ser encaminhada ao Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural e fortalecer, estruturar as bases para a formação de Observatório Social apoiado por uma rede de entidades e pessoas comprometidas em acompanhar a formulação e implementação de um Plano de Ação da região com transparência, governança social e desenvolvimento regional sustentável.

Para desenvolver o tema e responder como responsabilizar a administração e os gestores públicos como os responsáveis por ações estratégicas e políticas públicas de reversão do quadro atual, foi abordada a cooperação e governança consorciada que aponta para a necessidade cada vez mais visível de avaliação permanente, sendo de grande valia o grau de satisfação do usuário.

O aperfeiçoamento das instituições democráticas depende da efetiva participação de todos, com atenção às mudanças por que passa a sociedade, oferecendo a experiência no trato com as normas jurídicas, sobretudo as que cuidam de temas tão importantes para o aprimoramento dos costumes e das instituições, como é o caso da Lei das Licitações e dos Contratos Administrativos e da Lei dos Consórcios Públicos.

Verifica-se ainda que o desenvolvimento local necessita da criação de um entorno institucional e econômico favorável, proporcionado pela conjugação do aproveitamento dos recursos e dos serviços locais, bem como da cooperação entre os atores; até porque estes possuem condições de promover mudança de rota. Este mecanismo se inicia com um diagnóstico sistêmico alicerçado em uma rede capaz de fazer uso de informações integradoras, participativas e economia de escala que antes não apareciam.

Numa perspectiva atual o principal obstáculo da política tradicional do Estado está centrado na dificuldade de o poder público gerir a necessidade do território, pois, muitas vezes, os engenheiros das ações não têm contato com a situação real. Outro fator positivo da maneira participativa de atuar – e fundamental – é o controle dos recursos públicos, que se torna transparente.

Por fim, feitas estas considerações, a cooperação e a governança do consórcio favorece o planejamento, a regulação e a prestação de serviços públicos que transcendem a esfera de atuação de um único ente. Por esse motivo, o gestor e os demais atores do consórcio devem ter uma grande compreensão de ações de Estado e não apenas de Governo. Quando se trata de planejamento, entende-se que não deverá se limitar apenas às peças legalmente exigidas pela Lei 4.320/64, pela Constituição Federal de 1988 e pelo protocolo de intenções e leis sancionadas, mas será indispensável um “planejamento estratégico das ações do consórcio” que reflita os legítimos interesses dos beneficiados e ao mesmo tempo contemple as tendências regionais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Ricardo (1999a). O capital social dos territórios: repensando o desenvolvimento rural - IV Congresso da Sociedade Brasileira de Economia Política - Porto Alegre, junho.

ARRETCHE, Marta. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. In Revista de Sociologia e Política. Curitiba, n. 24, jun. 2005.

BARREIRA, Aglas Watson; ROARELLI, Maria Liz de Medeiros. Relações fiscais intergovernamentais. In: AFFONSO, Rui de Brito Álvares; SILVA, Pedro Luiz Barros 16 (Orgs.). Reforma tributária e federação. São Paulo: FUNDAP: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1995, p. 129-160.

BORDIN, Luis Carlos Vitali. Formação tributária do Brasil e a carga fiscal. Disponível em <<http://agbpp.dominiotemporario.com/doc/CPG32B-5.pdf>>. Acesso em: 16 abr. 2013.

BORGES, Alice Gonzalez. Os consórcios públicos na sua legislação reguladora. Revista Eletrônica de Direito do Estado, Bahia, 03, jul./set. 2005. Disponível em <http://www.direitodoestado.com.br>. Acesso em: 20 fev. 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial - SDT. Referências para uma Estratégia de Desenvolvimento Rural Sustentável no Brasil. Brasília, MDA/SDT (Documentos Institucionais, 2005d).

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Conselho Gestor do Território Centro - Sul do Paraná. Plano territorial de desenvolvimento rural sustentável. Irati, 2007.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Agricultura sustentável. Brasília: Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, 2000.

BRITO, Socorro; ZAPATA, Tânia. Equidade de Gênero e Desenvolvimento Local: Reflexões e Orientações para a Prática. Instituto de Assessoria para o Desenvolvimento Humano. 2005. Disponível em: www.iadh.org.br. Acesso em: 28 fev 2013.

CARVALHO, Cristina Amélia; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão (Orgs). Organizações, cultura e desenvolvimento local: a agenda de perspectiva do Observatório da Realidade Organizacional. Recife: EDUFPE; 2002, p. 23-40.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Consórcios públicos: Lei 11.107 de 06/04/2005 e Decreto 6.017 de 17/01/2007. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CASTRO, Leonardo; SILVA, Rosângela. Protagonismo, Educação e Desenvolvimento. Disponível em: <http://castelobranco.br/sistema/novoenfoco/files/05/02.pdf>. Acesso em: 17 mai. 2012.

CATAIA, Márcio Antônio. Território Nacional e Fronteiras Internas: a fragmentação do território brasileiro. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas USP, Tese de Doutorado, março 2001.

CERDAN, C. et al. O estudo das cadeias produtivas para o desenvolvimento da agricultura familiar, EMBRAPA-CPATSA. Petrolina, PE, 2000, p. 15.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO (CGU). Secretaria Federal de Controle Interno. Gestão de Recursos Federais: Manual para os agentes municipais, Brasília-DF, 2005.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanel. Direito Administrativo. 14. ed. São Paulo: Atlas: 2002

DOWBOR, Ladislau. Educação e Desenvolvimento Local. Disponível em: <http://www.dowbor.org/artigos.asp>. Acesso em: 15 mai. 2012.

DUNCAN, M. Experiências brasileiras de desenvolvimento territorial rural sustentável. I Fórum Internacional Território, Desenvolvimento Rural e Democracia. Fortaleza: MDA – CONDRAF – IICA, 2004.

DURÃO, Pedro. Convênios e Consórcios Públicos. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2007.

FIGUEIREDO, Lucia Valle. Curso de Direito Administrativo. 6. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.

GAROFOLI, G. Desarrollo rural y industrialización difusa: aprendendo de La experiencia Italiana. In: SEMINÁRIO INTERRELACIÓN RURAL- URBANA Y DESARROLLO DESCENTRALIZA-DO, 1997, Taxco, México. Políticas Agrícolas, Montecillo, n. esp., p. 39-69, 1998.

GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.

GOMES, Marcos Pinto Correia. Os consórcios públicos na Lei 11.107/05. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, 752, 2005.

GRANZIEIRA, Maria Luzia Machado. Direito de águas: disciplina jurídica das águas doce. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001, p 181-185.

GRAZIANO DA SILVA, J. A globalização da agricultura. In: SILVEIRA, M.A; VILELA, S.L. de O. Globalização e sustentabilidade da agricultura. Jaguariúna: Embrapa Meio Ambiente, 1998, p. 29-42 (Embrapa Meio Ambiente. Documentos, 15).

_____. O novo rural brasileiro. Campinas: UNICAMP, Instituto de Economia, 1999.

_____. Tecnologia e agricultura familiar. Porto Alegre: UFRGS, 1999.

HARGER, Marcelo. Consórcios públicos na Lei 11.107/05. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

HARBISON, John R. e PEKAR Jr. Peter. Alianças estratégicas: quando a parceria é a alma do negócio e o caminho para o sucesso: São Paulo: Futura, 1999.

HENDERSON, B. D. As origens da estratégia. In: MONTGOMERY, C.; PORTER, M. Estratégia: a busca da vantagem competitiva. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários a Lei de Licitações e Contratos. 9. ed. São Paulo: Dialética, 2002.

LIMA, Marcos Costa. Região & desenvolvimento no capitalismo contemporâneo. São Paulo: UNESP, 2011.

_____. Lei 11.107/05: marco regulatório dos consórcios públicos brasileiros. Jus Navegante, Teresina, ano 9, Nº.705, 10 jun. 2005.

KLIKSBERG, Bernardo. Capital social e cultura: as chaves esquecidas do desenvolvimento. Brasília, PREAL (Programa de promoção da reforma educativa na América Latina e Caribe), 2002.

MARSDEN, T. New rural territories: regulating the differentiated rural spaces. Journal of Rural Studies, v. 14, n. 1, p. 107-117, 1998.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

_____. Direito administrativo brasileiro. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. Curso de direito administrativo. 20. ed. Rio de Janeiro: Malheiros, 2006.

MINTZBERG, H. Five Ps for strategy. In: MINTZBERG, H.; QUINN, J. B. The strategy process, concepts, contexts, cases. 2. ed. New Jersey: Prentice-Hall, 1991, p. 12.

MOYANO, E. Social and political changes in the Spanish farming sector and rural society: diversity of interest and new opportunity structures. Cordoba: IESA-CSIC, 1999. 22p. Mimeo.

MOYANO, E.; PANIAGUA, A. Agriculture, espacios rurales y medio ambiente. Revista Internacional de Sociologia, n.19-20, p.127-152, 1998.

MONTGOMERY, Cynthia A.; PORTER, Michael E. Estratégia: a busca da vantagem competitiva. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

MORAES, Alexandre. Direito constitucional. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

MORAES, Maria Dione C. Novas Dinâmicas Territoriais do Nordeste: o novo Nordeste dos cerrados. In: SABORIN, Eric e TEIXEIRA, Olivio (Orgs). Planejamento do Desenvolvimento dos Territórios Rurais – Conceitos controversias e experiências. Brasília: UFPB/CIRAD/EMBRAPA, 2002, p. 53.90.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. Crise, reforma e desordem do sistema tributário nacional. Campinas: Editora da UNICAMP, 1995.

ORTEGA, A.C. A relação rural-urbana na nova forma de governança estabelecida pelos comitês de bacias hidrográficas: o caso do comitê da bacia hidrográfica do Rio Paranaíba. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ECONOMIA E SOCIOLOGIA RURAL, 36, 1998, Poços de Caldas: SOBER, 1998. v. 2, p. 577-587.

PAIVA, C. A. N. Como Identificar e Mobilizar o Potencial de Desenvolvimento Endógeno de uma Região: FEE, Porto Alegre, 2004.

PIRES, Maria Coeli Simões; BARBOSA, Maria Elisa Braz. Consórcios públicos. Instrumento do federalismo cooperativo. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

PIRES, A.; DAMO M. S. Projeto Meu Lugar. Transformar regiões administrativas em territórios de desenvolvimento. Florianópolis: 2004.

PORTER, M. Estratégia: a busca da vantagem competitiva. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

PRADO, Sérgio Roberto Rios do. A questão fiscal na federação brasileira: diagnósticos e alternativas. CEPAL – Comissão Econômica Para a América Latina e o Caribe. S/l, 2007, p. 37. Disponível em <www.revistas.una.ac.cr/index.php/geografica/article/download>. Acesso em: 05 jan. 2013.

PRAHALAD, C. K.; HAMEL, G. A competência essencial da corporação. In: MONTGOMERY, C.; PORTER, M. Estratégia: a busca da vantagem competitiva. 3. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

PUTNAM, Robert D. The Prosperous Community - Social Capital and Public Life. Nation, 1994.

RATTNER, H. Globalização: em direção a um mundo só? Estudos Avançados, v. 9, n. 25, p. 65-76, 1995.

REZENDE, Fernando. Federalismo Fiscal: novo papel para estados e municípios. Disponível em: <<http://agbpp.dominiotemporario.com/doc/CPG32B-5.pdf>>. Acesso em: 05 jan. 2013.

RIGOLIN, Ivan Barbosa. Comentários às leis das PPPs, dos consórcios públicos e das organizações sociais. São Paulo: Saraiva, 2008.

SABOURIN, Eric e Teixeira, Olívio (orgs) - Planejamento do Desenvolvimento dos Territórios Rurais - Conceitos, controvérsias e experiências - UFPB/CIRAD/EMBRAPA pp. 113-128 - Brasília, 2002.

SANTOS, Milton. O retorno do território. in: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia Aparecida; SILVEIRA, Maria Laura (org.) Território: Globalização e fragmentação. São Paulo: Hucitec, 1996.

SCHUMPETER, J. A. Capitalismo, socialismo e democracia. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SEN, Amartya Kumar. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: Cia da Letras, 2000, 1999.

SILVA, Cleber Demétrio Oliveira. Considerações sobre a futura regulamentação da lei de consórcios públicos. Jus Navigandi, Teresina, ano 10, n. 934, 23 jan. 2006.

_____. A regulamentação dos consórcios públicos à luz do projeto de lei 3884/04. São Paulo: RT, 2004.

SILVA, José Afonso. Curso de Direito Constitucional Positivo. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

SMITH, Adam. A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas. São Paulo: Nova Cultural. 1988.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: Questões Temáticas e de Pesquisa. Caderno CRH 39: 11-24. 2003.

SOUZA, M. L. de. Desenvolvimento de comunidade e participação. São Paulo: Cortez, 1996.

TAVARES, André Ramos. Curso de Direito Constitucional. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

TURNES, V.; ROSA, S. L. C.; TEIXEIRA, J. P.; REBESCHINI, P. R.; JORDAN, A. G.; PIRES, A.; DAMO M. S. Projeto Meu Lugar. Transformar regiões administrativas em territórios de desenvolvimento. Florianópolis: 2004.

VEIGA, José Eli da. Desenvolvimento sustentável: o desafio do século XXI. Rio de Janeiro: Garamound, 2005.

APÊNDICES

APÊNDICE I

Roteiro de Entrevista com Gestores

- 1) Por quanto tempo exerceu o cargo de prefeito?
- 2) Qual a sua escolaridade ? E sua área de formação?
- 3) Em sua opinião o que representou a criação de um consórcio intermunicipal para a região? O que motivou a prefeitura a integrar o consórcio público?
- 4) Na definição de programas e ações, qual área mais lhe interessou para integrar o município no consórcio?
- 5) Você participou da criação deste consórcio? Qual a principal dificuldade da prefeitura em integrar o consórcio?
- 6) Em sua opinião qual o nível de participação das prefeituras nas reuniões promovidas pelo consórcio?
- 7) Como você avalia o nível de satisfação dos prefeitos em relação as atividades empreendidas pelo consórcio?
- 8) Fale um pouco dos limites e perspectivas deste consórcio com relação a execução de projetos com abrangência territorial?
- 9) Qual é a previsão orçamentária quanto a obtenção de novos recursos por meio do consórcio?
- 10) Qual o meio de comunicação que você mais utiliza para se manter informado sobre os projetos do consórcio?
- 11) Quais os critérios técnicos para instalar as barraginhas nas propriedades?
- 12) Qual a maior dificuldade para a expansão de novas barraginhas nas propriedades?
- 13) O que é necessário para incentivar os beneficiários para implantação de novas barraginhas?

- 14) Em sua opinião o projeto barraginhas contribuiu para manter maior volume de água nas propriedades?
- 15) Em sua opinião, qual o principal ganho com a implantação de barraginhas nas propriedades?
- 16) Como o programa barraginhas se constituiu? Como ele funcionou? O que é necessário para potencializar a atividade econômica nas regiões beneficiadas pelo projeto barraginhas?

APÊNDICE II

Roteiro de Entrevista com Beneficiários

- 1) Qual a sua principal ocupação?
- 2) Você exerce atividade remunerada?
- 3) Qual a sua principal atividade de sua propriedade?
- 4) Como é constituído o diálogo entre os beneficiários e os gestores do consórcio?
- 5) Em sua opinião quais são os principais projetos do consórcio?
- 6) Em sua opinião como você avalia as atividades empreendidas pelo consórcio?
- 7) Você teve conhecimento dos critérios técnicos utilizados pela CODEVASF para instalar as barraginhas nas propriedades?
- 8) Qual a maior dificuldade para a expansão de novas barraginhas nas propriedades?
- 9) O projeto barraginhas contribuiu para manter maior volume de água na sua propriedade ? O que projeto barraginhas trouxe de benefícios?
- 10) Qual é a sua participação nas reuniões promovidas pelo consórcio? E como ocorreu sua participação ao longo da execução do projeto barraginhas?
- 11) Como você avalia o projeto barraginhas? Fale um pouco das dificuldades e perspectivas dos beneficiários deste projeto?

APÊNDICE III

Limites de Licitação Vigentes – Maio de 1998

Art. 23 da Lei Nº 8.666, de 21/06/1993, e atualizada pela lei 9.648 de 27/05/1998, publicada no DOU de 28/05/1998

ESPÉCIES	MODALIDADES	VALORES
OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA	Dispensa de Licitação	Até R\$ 15.000,00
	Convite	Acima de R\$ 15.000,00 Até R\$ 150.000,00
	Tomada de Preços	Acima de R\$ 150.000,00 Até R\$ 1.500.000,00
	Concorrência	Acima de R\$ 1.500.000,00
COMPRAS E OUTROS SERVIÇOS	Dispensa de Licitação	Até R\$ 8.000,00
	Convite	Acima de R\$ 8.000,00 Até R\$ 80.000,00
	Tomada de Preços	Acima de R\$ 80.000,00 Até R\$ 650.000,00
	Concorrência	Acima de R\$ 650.000,00

-Obs: Os consórcios públicos possuem limites mais elevados para fins de escolha da modalidade de licitação: os valores são contados em dobro quando o Consórcio é constituído por até 03 entes federados, ou o triplo, se formado por um número acima de três consorciados.