

VIVIANE MACEDO GARCIA

# CONSÓRCIOS PÚBLICOS E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: A EXPERIÊNCIA DO PRIMEIRO CONSÓRCIO PÚBLICO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO PAÍS

D'PLÁCIDO  
EDITORA

# **Consórcios públicos e desenvolvimento regional:**

A experiência do primeiro consórcio público de desenvolvimento regional do país



# **Consórcios públicos e desenvolvimento regional:**

A experiência do primeiro consórcio público de desenvolvimento regional do país

**Viviane Macedo Garcia**



**D'PLÁCIDO**  
EDITORA

Copyright © 2016, D'Plácido Editora.  
Copyright © 2016, Viviane Macedo Garcia.

**Editor Chefe**

*Plácido Arraes*

**Produtor Editorial**

*Tales Leon de Marco*

**Capa**

*Leticia Robini de Souza*

**Diagramação**

*Leticia Robini de Souza*

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte desta obra pode ser reproduzida, por quaisquer meios, sem a autorização prévia da D'Plácido Editora.



**D'PLÁCIDO**  
EDITORA

**Editora D'Plácido**

Av. Brasil, 1843 , Savassi

Belo Horizonte - MG

Tel.: 3261 2801

CEP 30140-007

Catálogo na Publicação (CIP)  
Ficha catalográfica

GARCIA, Viviane Macedo

Consórcios públicos e desenvolvimento regional: a experiência do primeiro consórcio público de desenvolvimento regional do país -- Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2016.

Bibliografia

ISBN: 978-85-8425-250-3

1. Direito 2. Direito Administrativo I. Título II. Direito

CDU342.9

CDD 341.3

Aos meus pais, todas as minhas homenagens.



## Agradecimentos

Agradeço a Deus;

ao meu orientador do Mestrado, Dr. Márcio Carneiro dos Reis, pela disponibilidade, dedicação e generosidade em entender minhas limitações;

aos Professores Múcio Tosta Gonçalves e Alexandre César Cunha Leite pela importante contribuição ao meu texto;

aos professores Íris Goulart, Lúcio Alves, Miriam Assumpção, Frederico Vidigal e Alex Moreira e aos colegas do mestrado pelas lições dentro e fora de sala de aula;

aos amigos Ivan Duque de Paiva Filho, Camilla Torrecillas Almeida, Christiane Linhares Vale, Frederico Macedo Garcia, Mayram Azevedo Batista da Rocha, Mercedes Éлита, Amando Prates e Raymundo Campos Neto pelo incentivo;

ao Anderson Costa Cabido, Luís Landini e Silene Silva pela enorme contribuição com a pesquisa;

à Maria Aparecida Junqueira Campos, José de Freitas Cordeiro, Paulo Correa e toda equipe do CODAP agradeço a confiança em nosso trabalho;

aos ex-prefeitos Júlio César Reis, Mário Augusto Alves Andrade, Luiz Carlos Fernandes, Pe. Rogério Pereira de Oliveira e José Milton Carvalho Rocha que pacientemente participaram da pesquisa qualitativa.

O presente trabalho recebeu a contribuição do Projeto “Fomentando a Cultura de Inovação no Município de Congonhas e na Região do Alto Paraopeba”, realizado



através de parceria da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais – FAPEMIG, com o Município de Congonhas e a FEAD, tendo por objetivo “fomentar a cultura da inovação, fortalecendo o elemento inovativo nas instituições formais e informais e nas relações sociais” e “contribuir para o desenvolvimento local e regional por meio da estruturação de ações em Ciência, Tecnologia e Inovação aplicáveis às regiões do Alto-Paraopeba e do Quadrilátero Ferrífero”<sup>1</sup> (REIS; SHIKIDA; VIDIGAL; PINHO; FREITAS; FERREIRA; PASSONI; RIBEIRO; FERNANDES; BAX; ALMEIDA, 2010-2013).

A todos que contribuíram com este trabalho, os meus sinceros agradecimentos.

---

<sup>1</sup> Para mais informações sobre o Projeto Fomentando a Cultura da Inovação no município de Congonhas-MG, favor consultar <[www.culturadainovacao.com.br](http://www.culturadainovacao.com.br)>.

# Sumário

<b>Prefácio</b> .....	<b>11</b>
<b>Introdução</b> .....	<b>17</b>
<b>1. Federalismo brasileiro e instrumentos de colaboração entre Entes Federados</b> .....	<b>25</b>
1.1. Federalismo como forma de Estado.....	25
1.2. O Federalismo brasileiro em face da tendência à centralização de poder.....	31
1.3. Federalismo Cooperativo e descentralização de poder.....	46
1.4. Instrumentos de colaboração entre os Entes Federados.....	56
<b>2. Consórcios Públicos</b> .....	<b>61</b>
2.1. Evolução e aprimoramento institucional.....	62
2.2. Personalidade Jurídica.....	66
2.3. Objetivos do Consórcio Público.....	82
2.4. Gestão associada de serviços públicos.....	86
2.5. Serviços públicos.....	88
2.6. Constituição dos Consórcios Públicos – Protocolo de Intenções.....	96
2.7. Gestão dos Consórcios Públicos.....	103

2.8. Contrato de rateio.....	110
2.9. Contrato de Programa.....	112
2.10. Alteração e Extinção dos Consórcios Públicos.....	116
<b>3. Consórcio Público para o Desenvolvimento do Alto Paraopeba – CODAP.....</b>	<b>129</b>
3.1. Caracterização da pesquisa.....	129
3.2. Caracterização do Consórcio Público para o Desenvolvimento do Alto Paraopeba – CODAP.....	132
3.2.1. Belo Vale.....	139
3.2.2. Congonhas.....	139
3.2.3. Conselheiro Lafaiete.....	142
3.2.4. Entre Rios de Minas.....	144
3.2.5. Jeceaba.....	146
3.2.6. Ouro Branco.....	147
3.2.7. São Brás do Suaçuí.....	148
3.3. Região do Alto Paraopeba – Histórico, perspectivas e desafios.....	150
3.4. Perspectivas e desafios do CODAP.....	164
<b>Considerações finais.....</b>	<b>181</b>
<b>Referências.....</b>	<b>191</b>

## Prefácio

O livro que tenho o grande prazer de apresentar tem origem na dissertação de Mestrado de Viviane Macedo Garcia. Ele traz a marca da competência da autora no estabelecimento de um fecundo e ao mesmo tempo instigante debate que ocorre na fronteira entre áreas do conhecimento aparentemente distantes, como os direitos Administrativo e Constitucional, a Administração Pública, a Sociologia Política e o Desenvolvimento Regional. Preocupada essencialmente com as possibilidades em termos da promoção do desenvolvimento regional que a Lei 11.107/2005 trouxe à tona, ao regular a instituição de consórcios públicos no Brasil, a autora constrói um argumento que circula desde a formação social e política brasileira, até a formulação de políticas públicas em prol do desenvolvimento, passando por temas como estrutura federativa, descentralização política e federalismo cooperativo.

Tal argumento é direcionado para responder às suas três questões fundamentais: *como a constituição dos consórcios públicos responde à tendência à centralização do poder historicamente verificada no Brasil? Quais são os condicionantes da instituição dos consórcios públicos e os determinantes estruturais para seu funcionamento? E, por fim, de que modo a gestão associada de serviços públicos, realizada por intermédio de consórcios públicos, poderá influenciar o desenvolvimento regional?*

Com base no argumento aqui construído, as respostas a essas perguntas passam pela análise da constituição do

federalismo brasileiro, dos instrumentos jurídicos de cooperação entre os entes federativos e dos marcos legais sobre os quais os consórcios públicos se assentam. Neste sentido, os consórcios surgem no cenário brasileiro como um novo instrumento do federalismo cooperativo, de modo a propiciar o desenvolvimento regional, através da conjugação de esforços entre entes federados para a prestação de serviços públicos de forma associada.

Tenho para mim que o tema do desenvolvimento se situa entre o que é e o que deve ser, marcado por uma forte disputa simbólica entre o que denomino “representações do desenvolvimento”. Tais representações são próprias dos projetos políticos que se encontram em disputa, e têm em comum uma especial capacidade de, com base em marcos teóricos específicos, ler os processos históricos e apontar para um “futuro melhor” com ações públicas que lhes são também específicas. Assim, ao caráter simbólico próprio das discussões sobre desenvolvimento, acrescentam-se outras quatro características: melhora, processo, território e ação. Posta a questão dessa forma, o problema fundamental da promoção do desenvolvimento passa a ser: como transformar processos históricos em processos de desenvolvimento por meio da ação pública em um determinado território?

Este livro, para além do que está acima, traz uma análise, acrescida do interessante estudo de caso do CO-DAP-Alto Paraopeba em Minas Gerais, das condições político-institucionais que tornam possível – ou dificultam – a ação pública pró-desenvolvimento nos contextos supra-municipais brasileiros. Para tanto, a autora tem em conta não apenas uma discussão sobre as normas jurídicas que informam a referida ação, mas também as condições sociais e políticas que engendraram a instituição dessas normas, associando isto ao tipo específico de federalismo que estrutura nossa organização político-administrativa. É neste sentido “*que o desenvolvimento das regiões está*

*intimamente ligado ao jogo de forças políticas que compõem o Federalismo implantado no Brasil*". Isto o torna leitura obrigatória para aqueles que se interessam pelo tema do desenvolvimento regional de alguma forma.

É neste sentido que a República, "*constituída de cima para baixo*" distante de qualquer envolvimento do "povo" ou de movimentos sociais de massa, se alinha à maneira específica de constituição de nosso federalismo. Este, diferentemente do ocorrido nos Estados Unidos, caracterizado pela "*união de entidades políticas dotadas de autonomia*", se constituiu a partir de um "*Estado Unitário*", a partir do qual se dividiu "*a competência da União com os demais entes federados*". Decorre daí a tendência histórica à centralização política e certa associação entre as noções de "federalismo" e "descentralização política", carente de soberania. "*Era um Estado Unitário que se dividia e não estados independentes que se uniam*".

Tomando como ponto de partida o fato de que o desenvolvimento regional pressupõe a cooperação entre os entes federados, a autora apresenta um bom argumento para demonstrar que a legislação que regula a instituição dos consórcios públicos no Brasil surge como um aprimoramento institucional no sentido da cooperação federativa, apontando "*questões relevantes a respeito da constituição, manutenção e extinção dos consórcios, contidas na legislação*". Ponto alto desta argumentação é a percepção dos consórcios como entidades intergovernamentais que, dentre outras inovações, podem se constituir como personalidade jurídica de direito público, assumindo assim, citando Harger, "prerrogativas e competências equivalentes ao Estado". Da mesma forma, é esclarecedora a discussão apresentada sobre os objetivos dos consórcios públicos – a gestão associada de serviços públicos – as condições requeridas para a sua constituição, para a sua gestão, alteração e extinção.

Vale ressaltar que o diálogo empreendido no Capítulo 3 entre a discussão sobre o ordenamento jurídico próprio

dos consórcios públicos e a percepção dos gestores públicos acerca dos processos de gestão sob o mesmo ordenamento é inovador do ponto de vista da literatura sobre desenvolvimento regional e, mais especificamente, sobre a ação pública que informa a sua promoção. Aqui, o quadro do consórcio público que passa a se constituir em “*importante instrumento para a gestão de serviços públicos de forma cooperativa entre os entes federados*” passa a ser emoldurado, “*na prática*”, pelas “*negociações, injunções e arranjos políticos que o pressupõem*”.

A questão que, a meu ver, desta discussão desponta é: como o poder centralizado se articula com poderes regionais e locais, flutuando ao longo de nossa história republicana entre mais e menos descentralização política, mas sem contribuir efetivamente para alterar, e mesmo agravar, as desigualdades regionais e sociais que são as marcas da estrutura socioeconômica e política brasileira? Ou como escreveu a Profª. Maria da Conceição Tavares em “Império, território e dinheiro”: “*A falta de acesso à terra, à educação e ao trabalho de nossa população rural e urbana, nunca pode ser equacionada nos marcos do nosso precário estado de direito. Não por falta de leis’ (...)*”.

De fato! Este livro demonstra, em meio às contradições entre nosso ordenamento jurídico e nossa estrutura federativa, os constrangimentos que estão postos para os gestores públicos em relação ao planejamento do desenvolvimento regional no Brasil. É como se a “representação do desenvolvimento” prevalescente fosse aquela que na prática faz valer a ideia proveniente do conservadorismo, visto por Andrew Vincent como uma das ideologias políticas modernas, de que “o futuro será melhor se tudo permanecer como está”, já que a atuação dos consórcios “*fica de fato à mercê das possibilidades políticas dos que se elegem para o Executivo municipal. Existem possibilidades e potencialidades? Sim, pelo que parece! No entanto, as limitações obrigam que os elementos estruturais sejam negociados quase que quotidianamente*”.

A originalidade desse trabalho é coroada pelo fato de a autora trazer seu conhecimento e experiência oriundas da sua formação e prática jurídica junto a prefeituras municipais e consórcios públicos de municípios para as discussões sobre desenvolvimento regional, mais especificamente, para a análise das condições institucionais prevalentes no Brasil em relação à concepção e implementação de políticas públicas de desenvolvimento regional. Aqui, os leitores encontrarão elementos novos que irão, com certeza, subsidiar suas respectivas reflexões acerca do planejamento do desenvolvimento no Brasil.

Portanto, sintam-se estimulados a percorrer essas páginas para, ao final, ver enriquecida sua compreensão sobre o federalismo brasileiro, a discussão sobre os instrumentos jurídicos para a cooperação intergovernamental, o papel e as possibilidades que os consórcios públicos trazem para a promoção do desenvolvimento regional no Brasil.

Boa leitura!

*Márcio Carneiro dos Reis*  
DCECO/UFSJ.





**E**ste livro propõe abordar a constituição de consórcios entre Entes Federados para a oferta associada de serviços públicos promotores do desenvolvimento regional, a partir de uma discussão acerca do federalismo brasileiro e a própria constituição do Estado no Brasil. São basicamente questões político-institucionais que aqui se pretende abordar, de modo a verificar as potencialidades e os limites que essa nova figura jurídica traz para o equacionamento das questões relativas ao desenvolvimento regional no Brasil.



**D'PLÁCIDO**  
EDITORA

[www.livrariadplacido.com.br](http://www.livrariadplacido.com.br)

ISBN 978-85-8425-250-3



9 788584 252503