

Bruno Salles Trindade da Cunha

**DESCENTRALIZAÇÃO, NEOLOCALISMO E ASSOCIATIVISMO
INTERMUNICIPAL:
o papel das Associações Microrregionais de Municípios de Minas
Gerais**

Belo Horizonte
Fundação João Pinheiro
2009

Bruno Salles Trindade da Cunha

**DESCENTRALIZAÇÃO, NEOLOCALISMO E ASSOCIATIVISMO
INTERMUNICIPAL:
o papel das Associações Microrregionais de Municípios de Minas
Gerais**

Monografia apresentada ao Curso de Administração Pública da Escola de Governo Prof. Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Orientadora: Professora Mestre Flávia de Paula Duque Brasil

Belo Horizonte

2009

Bruno Salles Trindade da Cunha

DESCENTRALIZAÇÃO, NEOLOCALISMO E ASSOCIATIVISMO INTERMUNICIPAL: o papel das Associações Microrregionais de Municípios de Minas Gerais

Monografia apresentada à Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

Aprovado na Banca Examinadora

Mestre Flávia de Paula Duque Brasil, orientadora, Fundação João Pinheiro

Doutor Alexandre Queiroz Guimarães, avaliador, Fundação João Pinheiro

Mestre Maria Izabel Marques do Valle, avaliadora, Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 04 de novembro de 2009

Agradecimentos

Agradeço,

Às pessoas mais próximas, em especial minha mãe, meu pai, meu irmão e a Sibeles, pela calma, paciência, compreensão, incentivo e apoio durante toda elaboração deste trabalho.

Aos colegas da SAM/SEDRU, pelas dúvidas esclarecidas, conhecimentos repassados, paciência e dedicação a mim dispensadas durante o período do estágio, o qual possibilitou a elaboração e concretização deste trabalho.

À professora e orientadora Flávia de Paula Duque Brasil, pelo incentivo, dedicação e sabedoria que em muito engrandeceu este trabalho.

Resumo

Esta monografia teve como objeto de estudo as Associações Microrregionais de Municípios do estado de Minas Gerais. Seu objetivo principal foi discutir a prática de Associativismo Municipal, uma forma de relação intergovernamental cooperativa, com enfoque nas Associações Microrregionais de Municípios, estudando suas características principais, suas funções e sua relevância no desenvolvimento regional do estado. Foi abordada também a relação entre o Governo Estadual e as Associações Microrregionais de Municípios. O trabalho foi realizado a partir de revisão bibliográfica acerca da descentralização, do neolocalismo, das relações intergovernamentais, bem como de análise documental e da análise e sistematização de dados da Secretaria de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (SEDRU). Foi analisado também o Programa de Fortalecimento e Revitalização das Associações Microrregionais, o principal programa do Governo Estadual de Minas Gerais voltado a essas instituições. Ao final da monografia, concluiu-se que as Associações Microrregionais de Municípios são um importante ator na promoção do desenvolvimento regional do estado, bem como espaço importante de inclusão e representação dos municípios, e que, por isso, o Governo Estadual deve manter relações estreitas e permanentes com essas instituições.

Palavras-Chave: Descentralização. Neolocalismo. Relações Intergovernamentais. Cooperação Intermunicipal. Associativismo Microrregional. Programa de Fortalecimento e Revitalização das Associações Microrregionais.

Abstract

This monograph has as object of study the micro regional associations of municipalities in the state of Minas Gerais. Its main objective was to discuss the practice of Municipal Associations, a form of intergovernmental cooperative relationship, focusing on micro regional associations of municipalities, studying its features, functions and its relevance in the regional development of the state. It also addressed the relationship between the State Government and the micro regional associations of municipalities. The study was conducted from literature on decentralization, neolocal, intergovernmental relations, as well as documentary analysis and the analysis and systematization of data from the Department of Regional Development and Urban Policy (Secretaria de Desenvolvimento Regional e Política Urbana - SEDRU). It also examined the Program for Strengthening and Rehabilitation of micro regional Associations, the main program of the State Government of Minas Gerais aimed at those institutions. At the end of the monograph, it was concluded that the micro regional associations of municipalities are a major player in promoting regional development of the state and important space for inclusion and representation of municipalities, and that therefore the State Government should maintain close relations and standing with those institutions.

Keywords: Decentralization. Neolocal. Intergovernmental Relations. Intermunicipal Cooperation. Micro regional association. Program for Strengthening and Rehabilitation of micro regional Associations

Lista de Tabelas

TABELA 1 - Distribuição Federativa dos recursos disponíveis para cada um dos entes federados – Brasil – 1960 a 200545

TABELA 2 - Participação relativa das receitas municipais segundo os grupos de habitantes no ano de 200546

TABELA 3 - Distribuição dos municípios que possuem consórcios de saúde, de educação, de habitação, de máquinas e equipamentos, de limpeza urbana e de esgotamento sanitário, segundo as faixas populacionais – Brasil – 200.....56

TABELA 4 – Perfil dos municípios mineiros, em relação ao número de habitantes – Brasil – 200776

TABELA 5 – Número de Municípios e População Representada das Associações Microrregionais em relação ao total do Estado de Minas Gerais – Brasil – 200978

TABELA 6 – Previsão dos gastos das Associações Microrregionais com o recurso de R\$800.000,00 repassados pelo Governo Estadual – 200990

Sumário

INTRODUÇÃO.....	9
1 A DESCENTRALIZAÇÃO, A REVALORIZAÇÃO DO PODER LOCAL E AS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS.....	14
1.1 - O conceito de descentralização.....	14
1.2 - Aspectos positivos e negativos da descentralização	17
1.3 - A descentralização e a revalorização do poder local.....	21
1.4 - O federalismo e as relações intergovernamentais.....	27
2 A DESCENTRALIZAÇÃO NO BRASIL APÓS A PROMULGAÇÃO DA CF/88.....	34
2.1 - A evolução constitucional do município brasileiro.....	34
2.2 - Razões da descentralização efetuada pela Constituição Federal de 1988.....	36
2.3 - O município como ente federativo.....	39
2.4 - Os problemas decorrentes da descentralização no Brasil	43
3 O ASSOCIATIVISMO MICRORREGIONAL COMO FORMA DE COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL.....	50
3.1- As organizações representativas de municípios no contexto global.....	50
3.2 - Arranjos de cooperação intermunicipal no contexto brasileiro.....	53
3.3 - O conceito de associativismo microrregional de municípios.....	60
3.4 - Características básicas das Associações Microrregionais de Municípios brasileiras....	63
4 O ASSOCIATIVISMO MICRORREGIONAL EM MINAS GERAIS E A ATUAÇÃO DO GOVERNO ESTADUAL JUNTO ÀS ASSOCIAÇÕES MICRORREGIONAIS DE MUNICÍPIOS.....	69
4.1 - O surgimento da prática de associativismo microrregional no cenário brasileiro.....	69
4.2 - Panorama atual das Associações Microrregionais de Municípios de Minas Gerais.....	75
4.3 - A Relação entre o governo de Minas Gerais e as Associações Microrregionais de Municípios.....	83
4.4 - O Programa de Fortalecimento e Revitalização das Associações Microrregionais de Minas Gerais.....	85
CONCLUSÃO.....	92
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	97
ANEXOS.....	102

INTRODUÇÃO

O estudo que se apresenta tem como objetivo estudar o Associativismo Microrregional como forma de promover o desenvolvimento regional do Estado de Minas Gerais. A importância dessa prática para as administrações municipais têm sido bastante significativa, pois promove a integração municipal, proporcionando aos municípios geograficamente próximos a solução de problemas comuns, com redução de custos e aumento na eficiência nos gastos. Através das associações, um grande número de municípios que antes viviam isolados, espalhados pelo imenso território mineiro, com pouca ou quase nula representatividade política e/ou econômica, passaram a ter um fórum importante para a discussão de seus problemas e busca de soluções.

O tema escolhido surgiu a partir da realização do meu estágio supervisionado na SEDRU (Secretaria de Desenvolvimento Regional e Política Urbana), na SAM (Superintendência de Associativismo Microrregional). A SAM é a Superintendência responsável por apoiar e promover o associativismo microrregional em Minas Gerais.

Durante o período de estágio, pude conhecer essa prática associativista entre municípios, além de me familiarizar com a lógica de funcionamento dessas organizações e os serviços prestados por elas aos municípios associados. Isso me instigou a pesquisar sobre essa prática em Minas Gerais e em outros estados, e motivou-me a escolher esse tema para minha monografia de conclusão de curso.

O trabalho tem em vista para mostrar como o apoio da SEDRU à prática associativista pode trazer resultados de desenvolvimento regional ao Estado de Minas Gerais, que é o propósito maior da SEDRU. Poderemos, ao fim desse trabalho, avaliar o papel e o relacionamento da SAM junto às associações microrregionais, bem como propor eventuais alterações e/ou sugestões para melhorar e aprimorar esse relacionamento, com o propósito de fortalecer o associativismo microrregional em Minas Gerais.

O Associativismo Microrregional é um instrumento do qual se espera, como principal produto, o consenso diante dos problemas e do traçado da estratégia de desenvolvimento regional. Poderemos constatar se de fato esse produto está sendo alcançado, ou seja, se as associações microrregionais mineiras são atuantes e representativas, e se oferecem serviços relevantes e de qualidade aos seus municípios. Tentaremos, ainda, apontar

eventuais dificuldades e/ou gargalos que impedem um maior desenvolvimento dessas associações no estado de Minas Gerais, e propor, se necessário, alterações na relação entre o Estado e essas associações.

O Governo de Minas vem adotando políticas de fortalecimento das associações microrregionais de municípios, essas vistas como instrumentos capazes de promover o diálogo e o consenso no território, com o objetivo de extrapolar a visão local dos problemas, que não obedecem à fronteira de um município. Não se descarta que, no âmbito local, muitas ações importantes podem ser articuladas e promovidas. Mas a escala local encontra uma série de limites que devem ser levados em conta nas políticas de desenvolvimento, e essas devem buscar cada vez mais reforçam as ações microrregionais e mesorregionais, que constroem e reconstroem as escalas adequadas de cada problema concreto a ser enfrentado.

A monografia estrutura-se, basicamente, em dois eixos. O primeiro deles tem por objeto analisar as transformações nas instituições de governo local do Brasil. Podemos entender por transformações as progressivas tendências de descentralização e municipalização das políticas públicas, observadas especialmente a partir da reforma constitucional de 1988. A reforma de cunho descentralizante vem promovendo profundas mudanças no contexto institucional dos governos locais, e, ainda, no debate sobre as funções e organização do poder local. A esfera local vem sendo novamente valorizada (novo localismo), pois, por estar mais próxima dos cidadãos, é considerada a mais capaz de promover desenvolvimento social e atender as demandas da população.

O segundo eixo do trabalho tem como objeto o estudo das práticas de associativismo intermunicipal como formas de relação horizontal cooperativa entre os entes governamentais, com especial destaque às Associações Microrregionais de Municípios.

Considerados estes eixos, o capítulo inicial faz uma abordagem teórica acerca da descentralização, delimitando o conceito que será utilizado nesse trabalho, explicitando as principais justificativas de implantação de políticas descentralizadoras, os benefícios que podem ser extraídos desse processo, bem como as dificuldades e aspectos negativos de uma descentralização mal efetuada e mal planejada. Nesse mesmo capítulo, analisaremos a importância de políticas descentralizadoras na revalorização do poder local, que nos últimos anos tem se apresentado como espaço privilegiado de iniciativas inovadoras, tanto nas formas de gestão como na organização da sociedade civil. Castells (1980) afirma o poder local como o mais penetrável pela sociedade civil e o mais acessível aos cidadãos. Uma boa

administração local é essencial para melhorar as condições de vida da população, e nos municípios, de fato, é que os cidadãos vivem e anseiam por melhorias públicas. O município é o ente da federação mais próximo ao cidadão, e por isso serão sempre os maiores interessados em viabilizar soluções para os problemas locais. Por fim, analisaremos a importância das relações intergovernamentais no contexto federativo, que ganham notório destaque após a implementação das políticas descentralizadoras e da revalorização do poder local, que passam a assumir maiores responsabilidades, não prescindindo, contudo, de arranjos de cooperação para responder aos problemas sociais.

O capítulo seguinte tem como objetivo analisar o processo de descentralização no contexto brasileiro, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, bem como entender e compreender as novas funções dos municípios, após a reestruturação do federalismo brasileiro, decorrente do texto Constitucional de 1988. Iniciamos o capítulo com um breve histórico do município no Brasil, desde a Constituição de 1824, até a Constituição de 1988. Feito esse breve histórico, analisaremos os motivos que levaram à descentralização, em 1988, bem como as mudanças e impactos ocorridos com a elevação dos municípios ao grau de entes federativos. Essa abordagem interessa-nos a partir do momento que, com o advento da nova Constituição, os municípios recebem o status de ente federado, e com isso, deixam de ser apenas uma instância de administração dos recursos federais e estaduais a ele repassados e de apenas executores de políticas públicas formuladas pelo governo central, mas recebem autonomia política, administrativa e financeira para realizar as políticas públicas de seu interesse. Por fim, estudaremos alguns dos principais problemas decorrentes do processo de descentralização ocorrido no Brasil, que impedem um maior desenvolvimento de grande parte dos municípios brasileiros.

Finalizada essa abordagem acerca da descentralização e fortalecimento do poder local, passamos para a segunda parte do trabalho, que trata das relações cooperativas intermunicipais, consideradas como instrumentos importantes na correção de algumas distorções e impactos negativos da descentralização adotada no país. É justamente nesse contexto de descentralização e fortalecimento do poder local, que as Associações Microrregionais de Municípios, surgem como importantes atores, visto que elas podem estreitar o elo entre os municípios (relações horizontais) e entre estes e os governos federal e estadual (relações verticais).

O terceiro capítulo inicia-se com uma referência breve acerca do associativismo intermunicipal no âmbito global, citando algumas das instituições existentes, qual seu papel e como essas se articulam. Posteriormente, passamos ao caso específico brasileiro,

estudando algumas das formas de cooperação intermunicipal, seus objetivos e principais fundamentos. Feito isso, faremos a construção e delimitação do conceito de Associativismo Microrregional, uma das formas de cooperação intermunicipal, que é o tema principal deste trabalho. Por fim, analisaremos as principais características das Associações Microrregionais de Municípios, suas funções principais, objetivos, estrutura organizacional, dentre outros aspectos.

No último capítulo, estudaremos o caso específico das Associações Microrregionais de Municípios de Minas Gerais. Iniciamos o capítulo com um breve histórico dessa prática no Brasil, abordando o surgimento das primeiras associações, na década de 60, como instituições que buscavam suprir uma necessidade de se fazer representar os interesses locais, observadas as peculiaridades de cada região. A formulação de políticas públicas não poderia mais ser feita de forma centralizada, de “cima pra baixo”, mas necessitava da participação dos municípios, para que elas de fato atendessem aos anseios da população. Nesse contexto, os governos estaduais criaram instituições responsáveis por promover maior articulação entre o Estado e os Municípios, e a partir daí começaram a ser criadas as primeiras associações microrregionais em Minas Gerais, na década de 70. Veremos alguns dos programas governamentais destinados a fomentar o associativismo, desde sua criação, até os dias atuais. Portanto, o que se pretende fazer é um histórico da relação entre o governo estadual e as associações.

Feito isso, traremos um panorama atual do associativismo microrregional em Minas Gerais, analisando alguns dados de pesquisas efetuadas pela SEDRU junto a essas associações. Analisaremos a relação entre o governo de Minas Gerais, através da Superintendência de Associativismo Microrregional da SEDRU, e essas associações de municípios, e como essas instituições podem se tornar atores fundamentais para potencializar o desenvolvimento regional do estado de Minas Gerais. Por fim, estudaremos o Programa de Fortalecimento e Revitalização das Associações Microrregionais, a ser implantado pela SEDRU ainda nos anos de 2009 e 2010.

As associações microrregionais funcionam, basicamente, como uma “ponte” entre os formuladores de políticas públicas (governo estadual e federal) e a percepção dos problemas no âmbito local (municípios). São um poderoso instrumento de articulação intergovernamental e de integração administrativa, econômica e social dos municípios que compõem uma microrregião. No caso específico de Minas Gerais, os municípios, isoladamente, provavelmente não conseguiriam ter uma “voz ativa” perante o Estado, uma vez que 85% dos municípios mineiros têm menos de 25.000 habitantes (IBGE, 2007). Logo,

as Associações conseguem ter maior representatividade e maior poder de barganha para negociar recursos e investimentos com o Estado e até mesmo com a União. Dessa forma, os municípios podem tentar corrigir as distorções oriundas do pacto federativo vigente, tanto no âmbito da formulação e implementação de políticas públicas, ou no tocante a um repasse mais justo de recursos para o cumprimento de suas obrigações. Por outro lado, para o Estado de Minas Gerais, é mais fácil e mais eficiente tratar com as 40 associações de municípios existentes atualmente, do que diretamente com os 853 municípios mineiros.

Em síntese, buscamos com esse estudo explorar o tema do associativismo microrregional e compreender como estas associações de municípios têm se colocado como atores importantes na questão do desenvolvimento regional do estado de Minas Gerais, bem como sugerir eventuais modificações na relação entre o Governo Estadual e essas associações.

Para a elaboração do trabalho proposto, partiu-se de uma revisão bibliográfica da literatura disponível sobre o tema. Além disso, utilizou-se, também, da prática de pesquisa documental. Dentre os documentos analisados, temos documentos da SEDRU que tratam sobre o Programa de Fortalecimento e Revitalização das Associações Microrregionais, bem como análise de outros documentos que se mostraram pertinentes, como, por exemplo, o PRODEMU (Programa Permanente de Desenvolvimento Municipal), da extinta SEAM (Secretaria de Assuntos Municipais), dentre outros. Por fim, foram utilizados dados obtidos pela SEDRU no ano 2009, através do envio de questionários para todas as associações microrregionais de Minas Gerais. Esses dados foram tratados e sistematizados, tendo em vista a análise do trabalho das associações perante os municípios associados.

CAPÍTULO 1 – A DESCENTRALIZAÇÃO, A REVALORIZAÇÃO DO PODER LOCAL E AS RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS

1.1 - O conceito de descentralização

O ideal de descentralização foi um princípio norteador de reformas no setor público e uma estratégia de mudança nas relações entre Estado e sociedade, que ganhou forças no fim da década de 70 e por toda a década de 80. As premissas descentralizantes tiveram repercussão internacional, sendo difundidas a partir dos países centrais, principalmente como uma alternativa à crise do Estado do Bem-Estar Social, e alcançou os países periféricos, sobretudo os latino-americanos, sendo defendidas por um amplo espectro de atores sociais.

Na América Latina, a descentralização teve destaque especialmente como uma forma de reestruturar o Estado e aprimorar a gestão das políticas públicas de cunho social, uma vez que grande parte dos países latino-americanos passava por períodos de transição dos regimes políticos autoritários, que se consolidaram sob alto grau de centralização político-administrativa e de exclusão social, para regimes democráticos. Portanto, no contexto de crise política e econômica desses países, a descentralização surgiu como uma possibilidade de democratização do poder.

Essa desconcentração de poder, conforme demonstra Abrúcio e Soares (2001), “desde pelo menos o início da década de 70, avançou em ritmos diferenciados, mas que se espalha por todos os cantos do mundo.” Os referidos autores ainda citam exemplos, como da Bélgica, Itália, Espanha, a consolidação do federalismo na Alemanha e na Austrália, dentre outros e, ainda, cita um estudo, de Arretche (1996) que demonstra que de 75 países em desenvolvimento, 63 deles teriam realizado reformas descentralizadoras. Portanto, podemos perceber claramente que a descentralização se tornou, à época, uma estratégia bastante adotada ao redor do mundo.

Porém, o termo “descentralização” tem sido aplicado com diferentes sentidos, cabendo explorar esta noção, visto que, conforme diz Kugelmas (2001), “Descentralizar é um verbo sempre conjugado nas declarações de princípio.” Nas palavras de Souza (1996), “No que se refere à descentralização, apesar de políticas descentralizadas estarem em voga na maioria dos países, o conceito de descentralização é vago e ambíguo.”

Na sua acepção mais ampla, o processo envolve a redistribuição de poder – e, portanto, de prerrogativas, recursos e responsabilidades – do governo para a sociedade civil, da União para os estados e municípios, e do Executivo para o Legislativo e o Judiciário. Segundo Abrúcio e Soares (2001), descentralização trata-se de “um processo, nitidamente político, que resulta em transferência e/ou conquista de autonomia em termos de poder decisório, sendo diferente, portanto, da mera delegação de funções administrativas”.

No âmbito do Direito Administrativo, conforme o Professor Celso Antônio Bandeira de Mello (1998):

“Diz-se que a atividade é descentralizada quando é exercida, ..., por pessoas distintas do Estado.

...

Na descentralização o Estado atua *indiretamente*, pois o faz através de outras pessoas, seres juridicamente distintos dele, ainda quando sejam criaturas suas e por isso mesmo se constituam, ..., em parcelas personalizadas da totalidade do aparelho administrativo estatal.”

Ainda no tocante ao Direito Administrativo, Di Pietro (2002) defende e analisa o tema sobre duas óticas: política e administrativa.

“A descentralização política ocorre quando o ente descentralizado exerce atribuições próprias que não decorrem do ente central; (...) cada um dos entes locais exerce competência legislativa própria que não decorre da União nem a ela se subordina, mas encontra seu fundamento na própria Constituição Federal. A descentralização administrativa ocorre quando as atribuições que os entes descentralizados exercem só têm valor jurídico que lhes empresta o ente central; as suas atribuições não decorrem, com força própria, da Constituição, mas do poder central.”

A descentralização administrativa se apresenta de três formas. Pode ser territorial ou geográfica, por serviços, funcional ou técnica e por colaboração.

A descentralização territorial ou geográfica é a verificada quando uma entidade local, geograficamente delimitada, é dotada de personalidade jurídica própria, de direito público, com capacidade jurídica própria e com a capacidade legislativa (quando existente) subordinada a normas emanadas do poder central.

A descentralização por serviços, funcional ou técnica é a que verificada quando o poder público (União, Estados, Distrito Federal ou Município) através de uma lei, cria uma pessoa jurídica de direito público – autarquia - e a ela atribui a titularidade (não a plena, mas a decorrente de lei) e a execução de serviço público descentralizado.

A descentralização por colaboração é a que verificada quando por meio de *contrato* (concessão de serviço público) ou de *ato administrativo unilateral* (permissão de serviço público), se transfere a execução de determinado serviço público a pessoa jurídica de direito privado, previamente existente, conservando o poder público, *in totum*, a titularidade do serviço, o que permite ao ente público dispor do serviço de acordo com o interesse público.

Já no campo da ciência política, Souza (1998) concebe a descentralização política como

“promotora da capacidade que as unidades subnacionais de governo passam a ter de influenciar o processo de tomada de decisão em nível nacional e subnacional. Tal capacidade envolve tanto a possibilidade de influenciar e/ou vetar as decisões sobre políticas públicas que vão afetar a jurisdição subnacional, como a de influenciar e/ou vetar políticas nacionais que terão repercussão no espaço e nos interesses subnacionais.”

Nessa mesma linha, Arretche (1996) diz que descentralizar é deslocar os recursos e/ou competências e/ou poder decisório das mãos de entidades centrais (governo central, agência central, etc.), e colocá-las em outras entidades específicas (os entes descentralizados).

A descentralização tem sido também tema recorrente de estudos por parte do Banco Mundial. No seu Relatório de Desenvolvimento Mundial 1999/2000, a descentralização é objeto de um dos capítulos, e é colocada com “nem boa nem má”. Essa teria como objetivo principal, a manutenção da estabilidade política em face das pressões de localização. Algumas possíveis virtudes da descentralização são, ainda, apontadas nesse relatório, dentre elas os ganhos de eficiência e accountability, bem como a melhor qualidade na prestação dos serviços. Contudo, devido a dificuldades de mensuração desses fatores, por meio de indicadores, no próprio relatório essas virtudes são relativizadas. (WORLD BANK, 2000, apud CARNEIRO e BRASIL, 2009)

Para Duchacek (1970), o termo descentralização pressupõe “a existência de uma autoridade central, cujos líderes julgam necessário – ou inevitável – a delegação de parte de seus poderes centralmente assegurados para as esferas subnacionais de governo, em favor de uma administração apropriada ou em resposta a pressões subnacionais”.

Segundo Melo (1996),

“entendida enquanto transferência de poder decisório a municípios ou entidades e órgãos locais. a descentralização expressa, por um lado, tendências democratizantes, participativas e de responsabilização e, por

outro, processos de modernização gerencial da gestão pública – em que apenas a questão da eficiência é considerada. Essas duas dimensões complementares estão presentes nos processos de descentralização, mas a importância relativa assumida por esses dois vetores depende da natureza da coalizão política que dá suporte às reformas. Coalizões com predomínio de forças políticas liberais/conservadoras enfatizam os aspectos relativos aos ganhos de eficiência e de redução do setor público. Coalizões social-democratas, por outro lado, privilegiam os aspectos relativos ao controle social e democratização da gestão local.”

Entendemos, portanto, para os fins desse trabalho, a descentralização como sendo uma forma do governo central transferir, repassar aos governos subnacionais (no caso brasileiro, aos estados e municípios) certas responsabilidades e recursos financeiros para o exercício de funções públicas antes executadas pela União, ou seja, uma redistribuição do poder decisório, que provê autonomia às unidades descentralizadas na formulação e execução de políticas públicas. Descentralizando as funções e decisões estatais, portanto, o que se busca é uma maior agilidade e eficiência ao setor público, e maior aproximação entre os cidadãos e os governantes, permitindo, portanto, maior participação na formulação e implementação de políticas públicas.

1.2 – Aspectos positivos e negativos da descentralização

A descentralização, em tese, proporcionaria maior agilidade, eficiência na execução de políticas públicas e maior democracia, respeitando ainda a diversidade cultural, e aumentando o sentimento de cidadania dos cidadãos. Conforme Abrúcio e Soares (2001), os defensores da descentralização advogam, basicamente, três tipos de qualidades associadas à descentralização: a democratização do poder local, o aumento da eficácia e da eficiência da ação governamental e o incentivo a inovações administrativas.

O argumento central legitimador da descentralização municipal e da autonomia local é a proximidade entre o governo e os cidadãos, que torna possível estabelecer “uma relação direta e imediata da organização representativa com o território e a população” (CASTELLS e BORJA, 1996) ao mesmo tempo em que a esfera local está muito mais sujeita ao controle público do que a federal e a estadual (MELLO, Diogo 1986). De fato, uma relação mais próxima entre governantes e governados permite, em tese, “otimizar a participação política e a *accountability* democrática do sistema.” (ABRÚCIO e SOARES, 2001), proporcionando uma maior participação e interação dos cidadãos com a coisa pública, conforme descrito por Tocqueville (1987), em seu clássico “Democracia na América”, que diz que “sem a força e a

independência das comunas, nelas não encontraremos mais que administrados, e não cidadãos.”

Fica claro, portanto, que existe, em torno do argumento da descentralização, uma convicção de que essa proximidade entre governantes e cidadãos pode propiciar à população maior *accountability*, ou seja, capacidade de fiscalizar a aplicação dos recursos públicos. *Accountability*, segundo Abrúcio e Soares (2001), “pressupõe a capacidade dos cidadãos, diretamente ou indiretamente, controlarem os governantes”. Essa *accountability* é favorecida na medida em que a informação pode ser mais bem disponibilizada porquanto exista uma maior proximidade de interesses e também geográfica na relação entre os cidadãos e os representantes do povo.

Além disso, a descentralização, em tese, tenderia a garantir uma maior participação política, visto que a população tem acesso mais fácil aos canais de debate público, e isso proporcionaria maiores e melhores discussões e participação popular na discussão acerca de políticas públicas. Stuart Mill defende o governo local justamente por esse promover maior participação política e civil dos cidadãos, fazendo com que esses aumentem o seu grau de “educação cívica”, o que reflete em melhores escolhas dos seus representantes e também em melhores decisões acerca da adequada alocação dos recursos públicos. (MILL, apud OLIVEIRA, 2007)

Dessa forma, o poder público torna-se mais acessível ao cidadão, e com isso, pode perceber, captar melhor as demandas e preferências sociais e formular respostas, programas e ações condizentes com a necessidade de cada região, obtendo, assim, resultados mais eficientes. Ou seja, a descentralização surge, conforme Arretche (1996), como “o processo institucional de viabilização da participação social, qual seja, uma forma mais avançada de democracia: não representativa, mas participativa.”

De fato, segundo Borja (1984):

“La descentralización parece ser hoy consubstancial a La democracia, al proceso de democratización del Estado, es decir: a) ampliación del campo de los derechos y libertades, b) progresiva incorporación de los sectores excluidos o marginados a las instituciones representativas y c) mayor control y participación populares en la actuación de las administraciones públicas.”

Mesmo em campos teóricos que partem de premissas e ênfases distintas, observamos argumentos favoráveis à descentralização. A tese de Tiebout (1956) defende a

descentralização por essa proporcionar uma melhor alocação de recursos públicos no nível local, conforme dito acima, justamente pelo fato da proximidade entre cidadãos e governantes, que faz com que esses conheçam melhor as preferências dos seus eleitores, e também pela idéia de que os cidadãos poderiam “votar com os pés”, mudando para as cidades que atendem melhor as suas expectativas, ou seja, as que possuem as melhores prestações de serviço público. Isso faria com que os municípios “competissem” entre si, com o intuito de manter e atrair novos cidadãos (contribuintes), gerando assim um incremento na capacidade governamental dos municípios. Esta visão, na linha da *public choice*, coloca o cidadão como um cliente do Estado, esse prestador de serviços públicos.¹

Vale ressaltar que essas qualidades do processo de descentralização não são automáticas e nem obtidas em quaisquer circunstâncias. Elas dependem diretamente das condições sociais, econômicas e políticas da sociedade. Assim conclui Kugelmas (2001):

“o florescimento das esperadas vantagens da descentralização, como maior eficiência, aumento de transparência e abertura para maior participação da sociedade civil não dependem unicamente de um real ou suposto figurino institucional, mas de um contexto social e cultural mais amplo.”

Souza (2000), por sua vez, aponta vários problemas teóricos não-resolvidos pela literatura sobre descentralização, tais como:

- “para cada princípio a favor da descentralização, pode se igualmente identificar outro que o contrarie;
- as vantagens e as limitações da descentralização são, em geral, apresentadas em termos normativos sem relacioná-las com contextos políticos e econômicos mais amplos, gerando, portanto, uma despolitização do debate;
- a linguagem usada na literatura é a da “eficiência”, “efetividade” e “controle”, sugerindo, implicitamente, que países centralizados carecem dessas três capacidades;
- a literatura trata a descentralização como uma política concedida do centro para as esferas subnacionais, o que não se aplica a países como o Brasil, onde a decisão de expandir a descentralização foi tomada pelos parlamentares durante a Constituinte de 1986-88;
- a literatura tende a ignorar níveis intermediários de governo, focalizando apenas nas relações entre o centro e as esferas locais;

¹ Existem, também, críticas feitas à descentralização que partem da tese de Tiebout. O fato dos cidadãos “votarem com os pés” pode causar um desincentivo aos municípios a investirem em políticas sociais, pois isso acabaria trazendo cada vez mais cidadãos, aumentando assim a demanda por esses serviços. Conforme Abrucio e Soares (2001) colocam, se um determinado município aumenta seu leque de políticas sociais, isso causa o efeito chamado *Welfare magnets*, que é, justamente, uma mudança de pessoas, sobretudo mais pobres, para esses municípios, em busca desse leque ampliado de serviços sociais. Isso pode aumentar o gasto público, e, em tese, diminuir a competitividade econômica daquele município. (OL, 2007)

- não existem garantias de que os benefícios de políticas descentralizadoras serão eqüitativamente distribuídos, como argumentam Prud'homme (1994), Slater (1989) e Smith (1985).”

Por vezes, conforme ressalta Abrúcio e Soares (2001), “a descentralização pode redundar no aumento de poder das oligarquias, (...), e noutras pode até resultar em aumento da corrupção.” No mesmo raciocínio, Arretche (1996) diz que “a concretização dos ideais democráticos depende menos da escala ou nível de governo encarregado da gestão das políticas e mais da natureza das instituições que, em cada nível de governo, devem processar as decisões.”

Portanto, podemos perceber que, mesmo os autores que defendem a descentralização, compartilham da opinião de que esta não é a panacéia, a solução de todos os problemas, porém, é vista como capaz de trazer resultados positivos, desde que aconteça de maneira ordenada e planejada. Tudo depende do contexto social, das instituições que lhe dão base e da forma como é efetivada. Colocam, portanto, a descentralização não como opção última e única para o desenvolvimento dos Estados nacionais, porém, conforme conclusão de estudo da OCDE, acerca das relações intergovernamentais naqueles países, citado por Abrúcio e Soares (2001):

“Há tempos ocorrem debates sobre centralização ou descentralização. Nós precisamos agora estar dispostos a mover em ambas as direções – descentralizando algumas funções e ao mesmo tempo centralizando outras responsabilidades cruciais na formulação de políticas. Tais mudanças estão a caminho em todos os países.” (OCDE, 1997, apud ABRUCIO e SOARES, 2001)

Portanto, os benefícios citados anteriormente que podem ser obtidos com a descentralização não são alcançados naturalmente, porém, dependem da modernização dos governos locais, de boas práticas de gestão pública e também da obtenção de recursos financeiros suficientes para a realização das políticas públicas, para que o governo local, descentralizado, consiga certo grau de legitimidade perante a população, fazendo com que essa perceba os resultados dos programas governamentais, adquira uma consciência cidadã maior, e com isso passe a participar mais ativamente da vida pública.

1.3 – A descentralização e a revalorização do poder local

Poder local e governos locais são temas recorrentes nas pesquisas e desenvolvimentos teóricos. Atualmente, observamos a emergência da visão do poder local como um espaço privilegiado, onde se projetam soluções para a superação da crise do Estado e se reúnem os elementos e as condições de concretização da cidadania e da prática democrática. Além disso, a descentralização promovida pelos Estados nacionais confere maior legitimidade e responsabilidade aos governos locais.

A importância dada ao poder local, todavia, não é recente. Brugué (2008) já atentava para as origens do município moderno. Segundo o autor, por um lado, Jeremy Bentham, ainda no século XVIII, enxergava os municípios como organizações funcionais que contribuiriam para a descentralização administrativa do Estado, melhorando, assim, a eficiência das ações públicas. Por outro lado, Souza e Blumm (1999), destacam que a valorização do governo local no sentido de expandir a democracia já era tratada por Alexis de Tocqueville, Thomas Jefferson e Stuart Mill. Desde então, várias teorias buscaram explicar a razão e os objetivos do governo local.

Souza e Blumm (1999) tratam das principais abordagens com foco nos governos locais. Na literatura especializada, são divididas em duas categorias: as normativas, que partem de normas e valores preestabelecidos (as que estudam o que “deve ser”), e as empíricas, que partem de estudos da realidade, de experiências concretas observadas.

Em relação às teorias empíricas acerca do governo local, as aludidas autoras partem da classificação de Goldsmith (1996), que aponta, através das experiências observadas, quatro tipos principais de governo local.

O primeiro tipo apontado é aquele no qual os líderes políticos locais distribuem benefícios específicos para indivíduos (ou grupos), em troca de votos, ou seja, onde existe um sistema de relações de clientelismo e tutela entre líderes e liderados (SOUZA e BLUMM, 1999).

O segundo tipo de encontrado é o econômico-desenvolvimentista, ou seja, onde o governo local tem a função primordial de promover e garantir o desenvolvimento econômico

local. Nesse caso, o governo local preocupa-se em garantir as condições ideais para o funcionamento do mercado, com o intuito de garantir o crescimento econômico.

O terceiro tipo é o modelo do Welfare State. Nesse caso o governo local atua principalmente na provisão de uma gama diversificada de bens de consumo coletivo, tendo em vista o bem estar social dos cidadãos.

Por fim, temos o quarto tipo, que seria o modelo em que o governo local tem como função estimular o consumidor (que, de fato, é um cidadão) a buscar diferentes alternativas de provisão de serviços, pela variedade de oferta, baseados na competição e concorrência entre prestadores de serviços públicos locais.

Já em relação às teorias normativas, as autoras se utilizam da classificação de Stoker (1996) para apresentar as três fases de desenvolvimento da literatura acerca do tema: a dos defensores do governo local, a dos reformadores do pós-guerra e a dos localistas, esses últimos dos quais trataremos mais detalhadamente adiante.

Os defensores argumentavam três pontos principais em prol do governo local, notadamente influenciados pelo pensamento de Stuart Mill, que se referia aos municípios como “escolas de cidadania”, a partir do momento que propiciavam a participação política; como espaços de proximidade entre governantes e governados, o que assegura a distribuição eficiente dos serviços; e como uma forma para espalhar, pulverizar o poder político sobre o território, expressando uma tradição de oposição ao governo centralizado (SOUZA e BLUMM, 1999; BRUGUÉ, 2008)

A segunda fase citada pelas autoras, seguindo o raciocínio de Stoker (1996), foi a do pós-guerra, principalmente em decorrência da expansão do welfare state. O debate central nessa época foi de como conciliar o papel dos governos locais com o novo formato de Estado assistencialista, garantidor de padrões mínimos de educação, saúde, habitação, renda e seguridade social a todos os cidadãos. O argumento principal dos teóricos da época era o de que o governo local, se devidamente modernizado e com capacidade econômica e administrativa para responder as demandas sociais, seria a esfera mais propícia para a realização dos compromissos propostos pelo *Welfare*.

Por fim, a terceira fase, dos localistas, ainda segundo as aludidas autoras, tem por referência os trabalhos de Jones e Stewart (1985), que defendem o governo local justamente por ele ser local. Os governantes, devido sua maior proximidade com a

sociedade, conseguem captar melhor as demandas sociais, e dessa forma, alocar os recursos públicos de forma mais eficiente, atendendo aos anseios da população local. Além disso, as decisões são mais influenciáveis pela sociedade, pois esta participa mais da vida pública. Outro fator importante é que a sociedade conseguiria ter maior controle sobre os governantes, o que proporcionaria maior transparência e *accountability*.

Esse enfoque ao poder local ressurgiu em meados da década de 70, principalmente devido à crise do estado de bem estar social, que à época assolava os países europeus. Diante dessa crise, que teve impactos econômicos significativos, os Estados Nacionais não conseguiam mais prover as cidades e os seus habitantes das condições ideais de vida, e isso provocou uma reação, uma movimentação pró-ativa por parte das cidades, que extrapolaram suas obrigações legais, num esforço para atrair investimentos, gerarem empregos e conseguir manter um padrão de vida adequado à sua população. Portanto, os governos locais deixam de ter um papel apenas gerencial e executor de políticas públicas antes definidas centralizadamente, e assumem um papel de destaque, onde são responsáveis por produzir as políticas públicas. Isso fez com que as cidades ganhassem, passada a crise, uma posição de destaque na nova ordem mundial.

A esfera local, por ser a mais próxima efetivamente dos cidadãos, passa a ser considerada, por muitos, como a esfera capaz de promover um melhor desenvolvimento social, justamente pela capacidade de atendimento das demandas sociais requeridas pela população, bem como operar as mudanças sociais necessárias para uma inclusão da cidade no novo contexto global, de uma economia dinâmica e interligada.

Mais recentemente, a partir dos anos 1990, pode-se destacar o discurso neolocalista, que se caracteriza, principalmente, pela revalorização da esfera local no contexto globalizado. O processo de globalização abre espaço para o desenvolvimento de uma nova gama de oportunidades, e, principalmente, de redefinição das atribuições dos governos locais e da sociedade com base nos municípios. É este conjunto de oportunidades, resultantes da globalização e de suas transformações sócio-econômicas, que tem sido enfatizados pelos novos localistas como fatores que têm revalorizado o poder local contemporâneo.

Os estudos de Castells e Borja (1996) demonstram a necessidade de redefinir as competências dos municípios, que passam a ter um papel não mais coadjuvante, porém fundamental na promoção do desenvolvimento social e na formulação e implementação das políticas públicas. Os autores destacam a frase célebre de Daniel Bell (1988): "The nation-

state is becoming too small for the big problems of life and too big for the small problems of life.” (BELL, 1988, apud CASTELLS e BORJA, 1996)

O que Bell (1988) quis dizer com essa frase é exatamente que o Estado Nacional, devido ao processo de globalização, se torna pequeno para os grandes problemas, que agora se tornam e exigem respostas supranacionais; e que, por outro lado, parte que mais interessa ao nosso trabalho, é inacessível a maior parte da população, principalmente devido a distâncias geográficas, portanto não consegue uma relação direta com a sociedade, não percebendo, dessa forma, suas necessidades e anseios e, ainda, não é de sua competência se preocupar com os problemas corriqueiros do dia a dia, que podem ser resolvidos de forma mais rápida e eficiente no âmbito local.

Nesta linha, a globalização, segundo Dowbor (1995) “constitui ao mesmo tempo uma tendência dominante neste fim de século, e uma dinâmica diferenciada.” Porém, continua o autor, “a globalização não é geral. Se olharmos o nosso cotidiano, desde a casa onde moramos, a escola dos nossos filhos, o médico para a família, o local de trabalho, até os horti-fruti-granjeiros da nossa alimentação cotidiana, trata-se de atividades de espaço local, e não global”. Portanto, precisamos ter a noção de que vivemos sim em um mundo globalizado, porém não descartando o nível local, onde se articula o nosso desenvolvimento, e nos deparamos com problemas e oportunidades. Conforme expõe Castells (1998), “nem tudo é global; na realidade, a imensa maioria do emprego, da atividade econômica da experiência humana e da comunicação simbólica é local e regional”. Apesar de todo o discurso de globalização, que propõe um mundo aparentemente sem fronteiras, de comunicação e relações comerciais instantâneas, e fluxos de pessoas, capitais e informações em uma velocidade e intensidade jamais vista e pensada anteriormente, é no plano local que se percebem e se resolvem os problemas de cada comunidade, devido, principalmente, as peculiaridades de cada uma.

Nesta linha, a cidade passa a ser vista como um agente social complexo e multidimensional, que têm adquirido, cada vez mais, um papel ativo no âmbito político, social, cultural e econômico. Além disso, as cidades vêm se tornando um ator social importante e fundamental no novo contexto global, pois são responsáveis por criarem uma relação entre as instituições públicas, através de seus administradores, e a sociedade civil (CASTELLS e BORJA, 1996). Essa idéia surge como contraposição à concepção de uma ordem global, que propunha o fim das barreiras territoriais e econômicas entre os Estados, sobrepondo os interesses globais aos interesses locais.

O processo de globalização, portanto, não teria debilitado os governos locais, mas pelo contrário, contribuído para o fortalecimento e a revalorização da esfera local, nos argumentos dos novos localistas. Brugué e Gomá (1998) se referem a duas variáveis fundamentais para tal processo: a diversificação das demandas sociais, e a globalização da economia.

A primeira delas tem haver com a proximidade do governo em relação aos cidadãos, que, em última análise, proporciona um fortalecimento da esfera municipal, uma vez que é o campo mais bem colocado para ouvir e atender as demandas e necessidades da população, tanto uma demanda segmentada e diversificada por bens e serviços de uma classe média integrada, exigente e particularista, quanto às necessidades e anseios básicos da classe marginalizada, que não conseguem fazer chegar suas reivindicações ao governo central.

A segunda variável diz respeito ao processo de globalização, que em muito contribuiria para o fortalecimento e revitalização dos governos locais. Os municípios canalizaram uma série de novas atribuições e, devido às exigências econômicas e políticas, desenvolveram iniciativas inovadoras de fornecer respostas para os problemas da coletividade. Além disso, agora participam dos múltiplos cenários onde são tomadas as decisões que afetam diretamente a vida dos cidadãos.

Sobre a América Latina, Castells e Borja (1996) dizem que “os processos de democratização política e descentralização do Estado reforçaram, ao longo da última década, o papel das cidades e do governo local.” A multiplicidade de demandas sociais que surgem decorrentes, principalmente, da abertura econômica e da consolidação dos processos democráticos internos, também foi responsável por acentuar a sensação de crise estrutural das grandes cidades latino-americanas. Os problemas urbanos saltam aos olhos (trânsito, sensação de insegurança, poluição, déficits habitacionais). Em decorrência disso, as cidades, agora com competências e responsabilidades maiores, devido aos processos de descentralização abordados anteriormente, começam a criar programas próprios para o desenvolvimento econômico e social, como forma de resposta a esses problemas.

Conforme os referidos autores, questões decisivas devem ser enfrentadas hoje pelos governos locais latino-americanos, através da articulação entre agentes públicos e privados (sociedade civil, organizações públicas e privadas, ONGs), da criação de espaços públicos qualificados, da reconstrução da cultura cívica, da reforma político-administrativa, responsável por tornar os governos locais mais eficientes e mais participativos, e, sobretudo, com a modernização da infra-estrutura urbana.

Castells e Borja (1996), tratando especificamente do novo papel das cidades no mundo contemporâneo, dizem que essas precisam ser capazes de dar respostas aos atuais desafios urbanos, ou seja, devem constituir governos que promovem o desenvolvimento. Em relação ao papel promotor do governo local, os autores tratam de algumas novas “funções” que devem ser incorporadas por esses governos. A primeira delas seria a de promover uma imagem forte e positiva da cidade no exterior, com o objetivo de atrair novos investimentos e também visitantes, turistas capazes de consumir e estimular a economia local cada vez mais. Outra função importante seria a promoção interna da cidade, ou seja, a capacidade de internalizar nos seus cidadãos um sentimento de pertencer àquela cidade. Nas palavras dos autores, seria um “patriotismo cívico”. Os autores colocam, também, a inovação político-administrativa como fator fundamental para gerar mecanismos de cooperação e participação social. Cabe, aqui, estimular a população para a busca do bem estar coletivo e a convivência cívica. A última função tratada pelos autores seria a de realização de parcerias público-privadas, com o objetivo de realizar investimentos em infraestrutura e em serviços, atendendo, assim, as novas exigências sociais e urbanas, bem como a promoção de articulação com outras administrações públicas, para a busca de soluções conjuntas, mais eficientes e eficazes, para os problemas sociais. Essa última função está diretamente associada ao tema desse trabalho, que trata de cooperação intermunicipal. Muitas dessas novas exigências sociais e urbanas só podem ser resolvidas se houver um trabalho articulado, integrado, entre os entes governamentais, e também entre estes e setores da esfera privada. No capítulo 3 deste trabalho, mostraremos algumas das formas comumente utilizadas, principalmente pelos municípios, de trabalho cooperado.

Podemos perceber, então, que as cidades, as municipalidades, constituem, sem dúvidas, atores políticos de fundamental importância em nossa época. A elas estão sendo atribuídas novas funções e responsabilidades, como por exemplo, o desenvolvimento econômico e social. Em consonância com a visão neolocalista contemporânea, as cidades se tornaram protagonistas da vida política, econômica, social e cultural da comunidade. O poder local passa, portanto, a promover ações mais criativas e empreendedoras, assumindo a frente do processo de desenvolvimento urbano, com vistas a garantir o bem-estar coletivo. O espaço local se torna, dessa forma, um espaço privilegiado de experimentalismo e inovação institucional. Concluímos que o municipalismo, portanto, como estratégia de desenvolvimento, passa a ser a marca registrada dos anos 90, mesmo apesar de suas limitações.

1.4 – O federalismo e as relações intergovernamentais

Como demonstrado anteriormente, a temática da descentralização ganhou notório destaque, estando em evidência e sendo adotada, como estratégia de reforma do Estado, em diversos países, desde a década de 70 até os dias atuais. Porém, sua implementação diferencia-se de país a país, devido a aspectos históricos, políticos, culturais, econômicos e institucionais. Essa descentralização traz a tona os aspectos de uma organização federativa de Estado. Conforme ressaltam Abrúcio e Soares (2001), “diante das transformações que vêm ocorrendo no Estado Nacional e dos equívocos presentes na dicotomia centralização/descentralização, a ótica federativa ressurgiu no debate contemporâneo.” No caso específico do Brasil, por exemplo, a descentralização representou, também, o renascimento do pacto federativo brasileiro.

O federalismo teve origem, como forma de organização estatal, com a Constituição Americana de 1787, quando as treze colônias norte-americanas uniram-se em um Estado Federado, estabelecendo regras mínimas para todo o território nacional, porém, sem perder a autonomia e soberania de cada uma delas. Dessa forma, elas se tornaram estados membros, que apesar de autônomos, constituíam, ali, uma única nação, e estabeleceram, entre si e com o governo Federal, relações de interdependência. (ABRUCIO e COSTA, 1999; SILVA, 2002)

O federalismo pode ser definido, basicamente, como uma forma de organização político-territorial baseada na divisão de poder e autoridade entre os níveis governamentais, pactuadas em um contrato – a Constituição. A própria origem da palavra “federalismo”, derivada do latim *foedus*, que significa pacto, nos remete a essa noção de um “contrato” entre os diferentes níveis de governo, tendo como principal característica um equilíbrio entre autonomia e interdependência das partes, ou *self-rule* e *shared-rule*. (ELAZAR, 1987, apud KUGELMAS, 2001). Distingue-se, portanto, do modelo clássico de Estado-Nação, denominado unitário, no qual o governo central é superior hierarquicamente às instâncias subnacionais.

Discorrendo sobre os elementos constitutivos do Estado Federal, argumenta Silva (2002):

“A repartição de competências entre a União e os estados-membros constitui o fulcro do estado federal, e dá origem a uma estrutura estatal complexa, que apresenta, há um tempo, aspectos unitário e federativo. (...) Com isso constituem-se no Estado Federal duas esferas governamentais

sobre a mesma federação e o mesmo território, a da União e a de cada Estado-membro. No Brasil, há ainda a esfera governamental dos municípios”.

Abrúcio e Soares (2001), citando Burgess (1993), elencam duas condições específicas para a existência do federalismo: a primeira delas é a existência de heterogeneidades dentro de uma determinada nação, sejam essas étnicas, sócio-econômicas, locais/regionais, culturais, políticas, ou, até mesmo, territoriais (no que diz respeito a extensão ou diversidade física). A segunda condição é a construção e defesa de um discurso da “unidade na diversidade”, ou seja, a existência de uma autonomia local, porém buscando a integridade territorial. Segundo Burgess esse é o princípio filosófico da Federação, tal como resumido na passagem:

“O gênio da federação está em sua infinita capacidade de acomodar a competição e o conflito em torno de diversidades que têm relevância política dentro de um Estado. Tolerância, respeito, compromisso, barganha e reconhecimento mútuos são suas palavras-chave e união combinada com “autonomia” é sua marca autêntica.” (BURGESS, 1993, apud ABRUCIO e SOARES, 2001)

A Federação, como forma de organização político territorial do poder, baseia-se, segundo Abrúcio e Soares (2001) em cinco características gerais: o modelo contratual, a soberania compartilhada, a coexistência de autonomia e interdependência, a garantia dos direitos das minorias e, por fim, o que mais nos interessa no presente trabalho, as relações intergovernamentais.

A Federação se baseia no modelo contratualista, sendo a Constituição o maior e mais importante dos contratos, pois é quem define e garante a autonomia e soberania de cada esfera subnacional, bem como seus direitos, autoridade, funções e limites. Esse pacto tem por função estabelecer uma “parceria” entre as unidades territoriais, visando unir essas partes, antes separadas, estabelecendo, portanto, uma unidade nacional entre elas, bem como garantir a integridade e as liberdades de cada uma das unidades pactuantes.

Desse pacto resulta a soberania compartilhada, o traço marcante da Federação. Essa soberania compartilhada, segundo Abrúcio e Soares (2001),

“só pode ser mantida ao longo do tempo caso se estabeleça uma relação de equilíbrio entre a autonomia dos pactuantes e a interdependência entre eles. Este equilíbrio revela-se essencial, pois as Federações são, por natureza, marcadas pela diversidade e pelo conflito, por um lado, e pela necessidade de compatibilizar, democraticamente, os propósitos locais com os nacionais, por outro. É preciso estabelecer, então, um relacionamento intergovernamental que evite a desagregação, a descoordenação e a

competição selvagem entre os entes federativos, construindo um ambiente de cooperação sob um marco pluralista”.

Porém, a garantia do pacto federativo não se dá apenas pela Constituição. A garantia dos direitos da minoria tem, nesse ponto, papel fundamental, uma vez que, caso esses direitos não sejam devidamente assegurados, surge o risco de enfraquecimento da unidade político-territorial. Como bem constatou Alfred Stepan (1999), toda federação restringe o poder da maioria (*“demos constraining”*), consubstanciado na esfera nacional. Em outras palavras, mesmo que uma regra seja de vontade da maioria nacional, ela não deve ferir os direitos e garantias das minorias. As unidades subnacionais mais fortes, por assim dizer, não podem ferir os interesses regionais dos entes mais frágeis.

Além das características citadas e dos mecanismos de controle do federalismo, um novo aspecto que surge, e o torna mais complexo, é o chamado *shared decision making*, ou seja, o compartilhamento de decisões e responsabilidades. Isso ocorre devido ao crescimento do papel dos governos centrais, principalmente no tocante às políticas sociais, que fez com que o processo de tomada de decisões, necessariamente, se transformasse em um processo negociado (entre os níveis governamentais) e extenso, em virtude da característica do federalismo, onde vigora uma soberania compartilhada, como vimos. Conforme Abrúcio e Soares (2001), “constitui-se aqui o problema da coordenação das ações de níveis de governo autônomos, aspecto-chave para entender a produção de políticas públicas em uma estrutura federativa contemporânea.” Esse problema surge uma vez que é preciso compartilhar políticas entre os diversos entes federativos. Como a tomada de decisão não cabe apenas ao governo central, a formulação e implementação de políticas sociais, principalmente, se torna bem mais complexa, envolvendo interesses difusos, jogos de cooperação e competição, acordos e vetos entre os níveis governamentais.

Portanto, tomando como base as características da Federação, temos que o seu problema central, conforme Abrúcio e Costa (1999), é o de “encontrar o desenho institucional adequado à resolução dos conflitos entre os níveis de governo, sem destruir a autonomia de cada ente e a conflituosidade inerente aos pactos federativos.” Podemos dizer, também, que “o sucesso das políticas públicas num Estado federal depende da capacidade de instaurar mecanismos de controle mútuo e de coordenação entre os níveis de governo.” (ABRUCIO e FRANZESE, 2008)

Fica evidente, após expormos as características do federalismo, que um Estado Federativo se forma, basicamente, alicerçado em relações intergovernamentais, sejam elas

verticais (entre níveis governamentais distintos – exemplo: Estado - União) ou horizontais (entre entes do mesmo nível governamental – exemplo: Município - Município). Conforme bem resumido por Pierson (1995):

“no federalismo, dada a divisão de poderes entre os entes, as iniciativas políticas são altamente interdependentes, mas são, de forma frequente, modestamente coordenadas.”(PIERSON, 1995, apud ABRUCIO e SOARES, 2001)

Essas relações, em termos ideais, podem se estabelecer sobre dois modelos de relacionamento intergovernamental distintos: as que envolvem competição e as que envolvem cooperação.

A competição entre os atores propiciaria o equilíbrio da federação, conforme defende Dye (1990). Segundo o autor, essa competição se torna uma forma de controle do poder, evitando dominações ou centralizações de caráter autoritário. Além disso, a competição pode gerar um estímulo nos entes governamentais na busca por eficiência, por inovações e melhores práticas de gestão local, atraindo, dessa forma, outros cidadãos para suas cidades, aumentando, portanto, sua arrecadação tributária.

Vale lembrar que essa competição não deve ocorrer de modo predatório, pois isso pode desestabilizar a federação e trazer resultados negativos não esperados. O excesso de concorrência pode desestimular a cooperação, gerando distorções quanto à equidade do pacto federativo. Se uma parcela do conjunto de entes federados possuir condições mais vantajosas (maior poderio econômico), haverá uma tendência dos Estados-membros mais fracos abandonarem o jogo federativo, por exemplo, caso as relações cooperativas não venham a ocorrer. Portanto, se um país é marcado pela desigualdade, deve-se tomar cuidado ao adotar a visão competitiva do federalismo. Para Abrúcio e Costa (1999):

“O federalismo norte-americano talvez não sofra estes problemas em termos tão drásticos, mas a Federação Brasileira com certeza sim, dada a grande desigualdade regional existente. Portanto o modelo competitivo teria muitas dificuldades para se implantar no Brasil”.

Outro ponto negativo atribuído ao federalismo puramente competitivo é o surgimento de uma “guerra fiscal” entre os níveis de governo. Resume-se, basicamente, segundo Abrúcio e Soares (2001) em uma forte política de atração de empresas, baseada em incentivos diversos, tais como altas isenções de impostos, empréstimos de recursos públicos às empresas privadas, aumento de gastos em infra-estrutura, etc. Cada governo subnacional, dessa forma, tenta oferecer mais benefícios que o outro, muitas vezes sem se

preocupar em como custear esse processo, trazendo prejuízos, tanto para as próximas administrações, como, em última instância, para a sociedade em geral, que acaba arcando, indiretamente, com esses custos. Melo (1996) caracteriza essa competitividade dos municípios por investimentos privados e também por recursos públicos como “hobbesianismo municipal”, que podem originar novas formas de clientelismo entre as esferas estadual e central, e os municípios.

O modelo de federalismo cooperativo é outro tipo-ideal de relações intergovernamentais. Nesse tipo de federalismo, diferentemente do competitivo, a idéia central é a interação entre os entes governamentais, ou seja, busca-se compartilhar as tarefas, de modo que haja uma “mistura”, uma sobreposição entre as atividades dos níveis de governo, garantindo, dessa forma, uma ação conjunta na implementação das políticas sociais, com a participação de todos os entes federativos, ao passo que no federalismo competitivo, tenta-se separar, definir claramente qual ente ou nível governamental é responsável por determinada tarefa.

O federalismo cooperativo, portanto, pode ser definido como resultante da realização de acordos intergovernamentais no tocante às políticas públicas a serem executadas pelo Estado. Há, portanto, uma mudança nos poderes de decisão dos níveis de governo, em benefício de um mecanismo de negociação e acordo intergovernamental. Isso reduz as políticas dirigidas por um só governo, e propicia uma maior interação, interatividade e interdependência entre as esferas nacional e subnacionais. Essa interdependência, porém, não ocorre de forma obrigatória, imposta hierarquicamente, mas de forma voluntária.

Outros aspectos positivos podem ser atribuídos ao federalismo cooperativo, dentre eles: o estímulo a maior integração entre as políticas, o incentivo ao associativismo federativo, a troca de informações e experiências sobre as práticas administrativas que resultaram em sucesso e por fim, a ação contra a tendência de centralização e autoritarismo.

Porém, assim como o modelo de federalismo competitivo, o federalismo cooperativo também tem recebido várias críticas. A primeira delas, segundo Abrúcio e Soares (2001), é o fato de que a cooperação tem se construído, na maioria dos casos, verticalmente, ou seja, apenas entre uma esfera superior e uma inferior de governo, o que acaba gerando uma situação de subordinação, e não de parceria. Dessa forma, a União acaba se reforçando, em detrimento dos governos estaduais, resultando, assim, numa clara linha hierárquica, que

acaba enfraquecendo e condicionando os governos estaduais às decisões tomadas pela União (que nem sempre são as corretas, ou as melhores).

O importante, portanto, é mesclarmos elementos dos dois modelos de federalismo, competitivo e cooperativo, pois um ou outro, em termos ideais, isoladamente, não consegue garantir as bases de sustentação de um sistema federativo. Conforme argumenta Pierson: “Mais do que um simples cabo de guerra, as relações intergovernamentais requerem uma complexa mistura de competição, cooperação e acomodação.” (PIERSON, 1995, apud ABRUCIO e SOARES, 2001) O desafio que se coloca é, então, encontrarmos uma adequação entre cooperação e competição, abstraindo o que de melhor há em cada uma dessas formas ideais. Conforme posta Elazar (1993), “[...] todo sistema federal, para ser bem sucedido, deve desenvolver um equilíbrio adequado entre cooperação e competição e entre o governo central e seus componentes” (ELAZAR, 1993, apud ABRÚCIO, 2005).

Dessa forma ao mesclar o melhor da competição e da cooperação, os entes federados podem vislumbrar, no pacto federativo, um jogo de soma positiva para todos. A garantia de autonomia entre os entes federados, que se manifesta através da competição, vinculada aos valores de cooperação intergovernamental propícia a própria sobrevivência da federação. O papel do governo federal é, portanto, o de coordenador ou indutor da cooperação, porém sem ferir a autonomia e os direitos dos governos subnacionais.

Abrúcio e Soares (2001), em face disso, propõem a constituição de redes federativas, ou seja, a criação de instituições, políticas e práticas intergovernamentais, capazes de reforçar laços de parceria entre os entes sem deixar de lado as características básicas do federalismo (pluralismo e autonomia), como condição para obter-se o equilíbrio do pacto federativo. Algumas dessas redes intergovernamentais, sobretudo as intermunicipais, serão estudadas no capítulo 3, com foco principal nas Associações Microrregionais de Municípios.

A concepção de redes federativas nos remete ao conceito de *governance*, tratado por Levy (2001). Esse conceito tem tido diversos significados, porém, para os fins desse trabalho, pode ser definido como quando os municípios conseguem construir parcerias favoráveis ao processo de implementação das políticas sociais.

Stoker desenvolve cinco proposições sobre *governance*, que nos associam ao conceito de redes federativas: “1 - A governança implica na participação de um conjunto de instituições e atores que não pertencem à mesma esfera de governo; 2 - Em situação de

governança, as fronteiras e as responsabilidades são menos claras no domínio da ação social e econômica; 3 - A governança traduz uma interdependência entre os poderes das instituições associadas à ação coletiva; 4 - A governança implica na participação de redes de atores autônomos; 5 - A governança parte do princípio de que é possível agir sem se remeter ao poder ou autoridade do Estado. Este tem por papel utilizar técnicas e instrumentos novos para orientar e guiar a ação coletiva.” (STOKER, 2001, apud LEVY, 2001)

A formação de redes de *governance* tem origem no fortalecimento de regiões enquanto atores políticos em posição de destaque, decorrentes da descentralização das políticas atuais. Essa reorganização do poder tende por diluir as fronteiras entre os entes governamentais, e também entre o setor público e privado, e nos remete a uma idéia de estrutura resultante da interação de vários governantes.

Não se existe mais, portanto, um Estado isolado, capaz de atuar sozinho. Os novos desenhos institucionais exigem um contexto de cooperação entre as instituições, ou seja, a uma atuação estatal através da formação de redes, nas quais cada ator detém competências e possibilidades diferentes, porém complementares, de mudar a situação inicial.

CAPÍTULO 2 - A DESCENTRALIZAÇÃO NO BRASIL APÓS A PROMULGAÇÃO DA CF/88

2.1 – A evolução constitucional do município brasileiro

A organização municipal brasileira é antiga. Sua origem remonta ao início do período colonial, quando os portugueses, na necessidade inadiável de ocupar definitivamente o novo território descoberto, iniciaram o processo de colonização, fundando as primeiras vilas. O modelo municipal observado aqui tinha origem, portanto, no ordenamento jurídico português. Desta forma, nossos Municípios tinham um Presidente, três Vereadores, um Procurador, dois Almotacés, um Escrivão, um Juiz de Fora vitalício e dois Juízes Comuns, eleitos com os Vereadores. A preocupação maior da metrópole era povoar o novo território, principalmente nas áreas de exploração de riquezas (pau-brasil, por exemplo) e também, com o intuito de desbravar as novas terras em busca de metais preciosos. Além disso, o sistema municipal aqui implantado preocupava-se em viabilizar uma forma de governo capaz de manter a colônia fortemente subordinada à metrópole. (ARANTES, 1990; IBAM, 2009)

Com a independência do Brasil e o advento da primeira Constituição Brasileira, a Imperial, de 1824, novas diretrizes foram fixadas para as municipalidades brasileiras. Nos termos dos arts. 167, 168 e 169, a seguir:

“Art. 167. Em todas as Cidades e Villas ora existentes, e, nas mais, que para o futuro se crearem haverá Câmaras, às quaes compete o Governo econômico e Municipal das mesmas Cidades e Villas.

Art. 168. As Câmaras são electivas, e compostas do número de Vereadores que a Lei designar, e o que tiver o maior número de votos, será Presidente.

Art. 169. O exercício de suas funções municipais, formação das suas Posturas policiais, applicação das suas rendas, e todas as suas particulares, e úteis attribuições, serão decretadas por uma Lei regulamentar.”(BRASIL, 1824)

A Lei regulamentar, mencionada pelo art. 169 da Constituição de 1824, foi editada em 1828. Seu art. 24 viria a definir as Câmaras como “corporações meramente administrativas, não exercendo jurisdição alguma contenciosa.” Portanto, percebemos que a autonomia municipal até então não existia. O município ainda era uma esfera meramente

administrativa. Isso fez com que o município no período do Império sofresse um grande esvaziamento de funções, ficando sujeitas aos mandos imperiais.

A Constituição da República, de 1891, dedicava aos municípios apenas um artigo: "Art. 68. Os Estados organizar-se-hão de forma que fique assegurada a autonomia dos municípios, em tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse." O que aconteceu, porém, foi o oposto. A previsão de autonomia ficou apenas no campo das idéias. O conceito de "peculiar interesse" era vago, não deixando, portanto, aos municípios, maiores competências. Durante esse período, não houve autonomia municipal no Brasil, porém uma política marcada pelo coronelismo, personalismo e clientelismo. Dessa forma, os "coronéis" mandavam e desmandavam nos municípios, como se esses lhes pertencessem, fazendo deles seu "feudo", seu curral eleitoral. (CORRÊA, 2008; ARANTES, 1990)

A Constituição de 1934, apesar de ter sido extinta em pouquíssimo tempo, demonstrava em seu texto maior teor democrático, principalmente devido à influência social-democrata. Pela primeira vez, constava no texto constitucional, de forma expressa, a eletividade de vereadores, que por sua vez elegiam os prefeitos. Ao Município foi, atribuída, ainda, renda própria, podendo ele decretar os "seus impostos e taxas, e a arrecadação e aplicação de suas rendas" bem como "a organização de serviços de sua competência." Portanto, podemos dizer que foi a partir da Constituição de 1934 que os municípios ganharam notável importância como sendo o terceiro componente da soberania nacional (além dos Estados e da União), e, dessa forma, não mais serem esquecidos, e, ainda, consolidarem sua autonomia, estando imunes ao jogo político-eleitoral dos Estados e das oligarquias regionais.

Com o golpe militar de 1937 e a instalação do Estado Novo de Vargas, veio a Constituição de 1937, que reduziu drasticamente a autonomia dos municípios. Os prefeitos não eram mais eleitos, mas nomeados pelos Governadores dos Estados. A escolha seguia critérios clientelísticos, e não valores como a competência, honestidade e capacidade administrativa. O poder foi, de fato, centralizado nas mãos de Vargas. O fato positivo dessa época ficou por conta da manutenção das rendas municipais previstas na Constituição anterior, que permitiu aos municípios racionalizar sua administração em diversos aspectos (ARANTES, 1990). Em relação às possibilidades de cooperação entre os municípios, a Constituição de 1937, em seu art. 29, dispunha que "Os municípios da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. O agrupamento, assim constituído, será dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins", o que, de fato, não se concretizou aquela época, visto que as relações entre os governos

davam-se de forma autoritária, estabelecidas unilateralmente pelo Governo Federal. (CUNHA, 2004)

Na Constituição de 1946 o municipalismo foi, novamente, reestruturado e reforçado, nos aspectos administrativos, políticos e financeiros. Houve uma distribuição mais equitativa de atribuições, anteriormente concentradas na União, sem comprometer a federação, nem ferir a autonomia dos estados e dos municípios. Além disso, os municípios passaram a ter, pela primeira vez, participação na arrecadação tributária dos Estados e da União. (BRASIL, 1946; CORREA, 2008)

Com a instauração do regime autoritarista de em 1964, e a Carta Constitucional de 1967, os municípios perdem, novamente, suas conquistas, devido ao apagar das luzes da democracia. A União se tornou centro absoluto das decisões da época. A autonomia municipal e estadual continuou assegurada, porém de forma bem mais restrita que nas constituições anteriores. Ao município, coube apenas um papel coadjuvante, de exercer atividades inerentes à sua administração local.

Kugelmas (2001) apresenta uma metáfora comumente utilizada para descrever essa alternância entre centralização de descentralização na história do país: a da sístole/diástole, ou seja, a alternância, conforme visto, entre períodos marcados pelo autoritarismo, associados à centralização, e períodos com notáveis avanços democráticos, associados à descentralização.

O dia 5 de outubro de 1988 entrou para a história de todos os brasileiros, com a promulgação da Constituição Federal. Esse documento trouxe uma nova organização econômica e social, que fortalecia a cidadania individual e coletiva. Em seu texto, a liberdade, segurança, bem estar, justiça e desenvolvimento se tornam os valores basilares da sociedade. Conforme a definição do deputado Ulysses Guimarães, presidente da Assembléia Nacional Constituinte, nascia, ali, uma “Constituição Cidadã”.

2.2 - Razões da descentralização efetuada pela Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal de 1988, que representa o momento emblemático da transição para um novo período democrático no país, pautada na democracia e no federalismo, foi marcada pelo forte processo de descentralização, que já vinha se

desenhando na política brasileira desde o início da década de 80, principalmente devido ao colapso do modelo centralizador e autoritário oriundo do governo militar.

No contexto brasileiro, a descentralização foi ideologizada como um instrumento de redemocratização e como uma importante estratégia de desenvolvimento econômico e social. Essa orientação, diversa da estabelecida no regime autoritário de 1964, validava-se sob dois grandes pressupostos favoráveis à descentralização: 1) as políticas públicas seriam mais bem executadas por autoridades locais, diante da imensidão do território brasileiro; 2) as autoridades municipais tendem a ter maior responsabilidade política no exercício de suas funções, visto que estão mais próximas de seu eleitorado. (MARTINS, 1995)

Durante a abertura política no país, sobreveio uma onda de mobilizações em torno da descentralização, na qual se defendia a transferência de uma série de funções que anteriormente eram exercidas pelo governo federal para os estados e municípios. Houve, claramente, uma revalorização do poder local.

Além disso, o país passava por uma forte crise de financiamento do estado desenvolvimentista, reflexo das políticas econômicas da década de 70. A absorção pelos governos federal e estadual de atribuições que tradicionalmente pertenciam ao campo de atuação dos municípios foi fortemente repudiada. Por outro lado, o próprio governo federal não tinha mais a capacidade de sustentar um Estado de Bem Estar Social (*Welfare State*), e com isso, ficaram evidentes algumas “falhas de governo”. Conforme salienta Rezende:

“as ineficiências provocadas pelas burocracias, devido a seu gigantismo e inércia na provisão de políticas públicas, passam a ser vistas como causa central da ineficiência alocativa e gerencial do setor público. Lento, perdulário, corporativo, centralizado, auto-orientado e distante de promover eficiência, efetividade e equidade nas suas políticas públicas, o setor público passa a produzir males públicos em escala indesejável” (REZENDE, 1996).

Soma-se a isso o fortalecimento das elites subnacionais, que assumiram a descentralização como sinônimo de democratização. Assim foi que as reivindicações municipalistas foram acolhidas pela Assembléia Constituinte. Essa tomou a seu cargo a responsabilidade de introduzir no país um novo arranjo político, que proporcionasse maior participação popular tanto no processo decisório quanto na fiscalização da implementação de políticas públicas. Segundo Arretche:

“... a partir de perspectivas políticas distintas se produziu um grande consenso em torno da descentralização. Passou-se a supor que, por definição, formas descentralizadas de prestação de serviços públicos seriam mais democráticas e que, além disso, fortaleceriam e consolidariam a democracia”. (ARRETCHE, 1996).

Um estudo realizado por Souza (2001) sobre os fatores que levaram a Assembléia Nacional Constituinte (ANC) de 88 a mudar o federalismo brasileiro pelas vias da descentralização aponta três grupos de interesse distintos: o grupo de razões externas, motivados pela agenda da transição; o grupo de razões externas e internas, motivados por clivagens entre o legislativo e o executivo; e o grupo de razões internas, motivados por peculiaridades da ANC.

Segundo a autora, as motivações do primeiro grupo foram:

“a) reação contra o regime autoritário, já que centralização e autoritarismo sempre estiveram associados no Brasil; b) questões contrárias à descentralização, tais como equilíbrio fiscal e controle do déficit público, não constavam da agenda da transição, sendo seu principal objetivo legitimar a redemocratização; c) a ausência de consenso sobre um novo formato para o Estado e um novo modelo de desenvolvimento econômico tornou o processo decisório fragmentado, permitindo posturas regionalistas, além de dificultar um acordo sobre o que deveria ser alcançado pelo novo federalismo e pela descentralização; d) havia uma enorme euforia no país quando a Constituição estava sendo escrita, estimulada por fatores econômicos e políticos, tal como o sucesso inicial do Plano Cruzado, e poucos políticos arriscavam falar de problemas, como os constrangimentos fiscais do governo federal; e) havia um ambiente favorável aos governos subnacionais, abrindo caminho para assunções normativas sobre a descentralização, como por exemplo seu potencial para promover eficiência, democracia e *accountability*.”

Já no que diz respeito ao segundo grupo estudado, os motivos citados pela autora foram:

“b) ainda prevalecia a visão de que o governo federal era todo- poderoso, inclusive financeiramente; b) Sarney tinha pouca legitimidade, em contraste com os governadores e constituintes, cujas imagens se associavam à tarefa de liderar a redemocratização. Ademais, o Congresso também estava vendo seu poder aumentar porque o parlamentarismo vencia em todas as etapas do processo constituinte.”

Por fim, o terceiro grupo era composto de razões baseadas nas peculiaridades da ANC e do Congresso:

“c) o parlamentar médio em geral desconhece questões fiscais; b) 54% dos membros da ANC que tinham experiência político-partidária anterior tinham sido governadores, prefeitos, vereadores ou deputados estaduais, além de serem sempre potenciais candidatos aos Executivos subnacionais.”

O que podemos afirmar é que, independente das razões determinantes desse processo, hoje vigora no Brasil um novo formato institucional, em grande parte marcado pela descentralização da gestão das políticas sociais do âmbito federal para as esferas estadual e municipal de governo, (ARRETCHE, 2000) e, ainda, que desde a democratização e a promulgação da Constituição de 1988, o Brasil passou a ser um dos países mais descentralizados na distribuição de recursos tributários e de poder político. (SOUZA, 1992 e 1994, apud ABRUCIO e SOARES, 2001)

2.3 – O município como ente federativo

Finalmente, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o município volta a ter posição de destaque no contexto nacional. Devido à política descentralizadora, assegurada e limitada na Carta Constitucional Brasileira, fortaleceu-se, de fato, o poder local, sendo os municípios elevados à condição de ente federativo, característica encontrada no nosso próprio texto constitucional, logo no primeiro artigo, e também no art. 18:

“Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito (...)”

“Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.”

Desta forma, como verificado em Kugelmas (2001), com a promulgação da Constituição de 1988 confirmou-se a expectativa de emergir

“um modelo de Federação notavelmente descentralizado, com uma peculiaridade que o singulariza de forma marcante no contexto internacional, que é a menção explícita do município como ente federado no próprio texto constitucional (Art. 18)” (KUGELMAS, 2001)

Também Meirelles (2007) afirma que

“O Município brasileiro é entidade estatal integrante da Federação. Essa integração é uma peculiaridade nossa, pois em nenhum outro Estado Soberano se encontra o Município como peça do regime federativo, constitucionalmente reconhecida. Dessa posição singular do nosso município é que resulta a sua autonomia político-administrativa, diversamente do que ocorre nas demais federações, em que os municípios são circunscritos meramente administrativas.”

Com essa elevação ao status de entes federados, os municípios passaram a ter autonomia política, administrativa e financeira. A autonomia política se atinge com a elevação dos municípios a entes federados e autônomos, e expressa no Art. 29 da CF. 88, a seguir:

“Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos

I - eleição do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores, para mandato de quatro anos, mediante pleito direto e simultâneo realizado em todo o País;”

A autonomia administrativa, por sua vez, é atingida com o repasse de responsabilidades sobre a prestação de serviços sociais para os governos locais. Dessa forma, fica o município responsável pelos assuntos de interesse local, ou seja, assuntos nos quais exista uma predominância dos interesses dos moradores de determinada região municipal. A autonomia administrativa está prevista no artigo 30 da Constituição, que diz:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

...

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;”

E, por fim, a autonomia financeira ocorre através do repasse de recursos federais e estaduais aos municípios, e ainda a atribuição da responsabilidade pela coleta de impostos agora municipais, conforme observado no inciso III do Art. 30:

“III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;”

Os impostos de competência municipal, citados no inciso III, são: o IPTU (imposto sobre propriedade predial e territorial urbana); ITBI (imposto de transmissão *inter vivos* de imóveis); e também o ISS (imposto sobre serviços de qualquer natureza), todos estabelecidos no Art. 156, nessa ordem:

“Art. 156. Compete aos Municípios instituir impostos sobre:

I - propriedade predial e territorial urbana;

II - transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;
III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar”

Somente a partir de 1988, o município passa a ter autonomia para elaborar e ser regido por sua própria lei orgânica, contanto que em consonância com os princípios, preceitos e competências estabelecidas pela Carta Magna e pela respectiva Constituição Estadual. Na sua esfera de competências incluem-se, por exemplo, autonomia para determinar sua organização administrativa, ou seja, a criação de secretarias, órgãos de governo e empresas municipais, além da responsabilidade sobre todas as políticas de interesse local, na forma de organizadores e prestadores de serviço públicos e de legisladores de tais políticas.

A autonomia municipal foi garantida e reforçada, conforme lembra o autor constitucionalista Silva, sobre a Constituição de 1988:

“as Constituições até agora outorgavam aos municípios só governo próprio e a competência exclusiva, que correspondem ao mínimo para que uma entidade territorial tenha autonomia constitucional. Agora, foi-lhes reconhecido o poder de auto-organização, ao lado do governo próprio e de competências exclusivas, e ainda com a ampliação destas, de sorte que a Constituição criou uma nova instituição municipal no Brasil.” (SILVA, 2002)

Outro aspecto importante é o fato de que o Município passou a ter suas competências diretamente estabelecidas pela Constituição Federal, e não mais pela Constituição Estadual ou Lei Orgânica Estadual. Foi retirada dos Estados Federados a competência para dilatar ou restringir a autonomia municipal. A única ressalva permitida é a possibilidade dos estados estabelecerem princípios genéricos, de conteúdo intermunicipal, que os municípios devem considerar no momento de elaboração da respectiva Lei Orgânica Municipal (art. 29 da CF/88).

Em relação às competências municipais, podemos citar, dentre as políticas públicas:

- a. Política de educação - Educação Pré-escolar e ensino fundamental;
- b. Política de saúde - Hoje realizada em comum com o estado e a União, através do SUS;
- c. Política urbana – desenvolvimento urbano, disciplina do uso e ocupação do solo, loteamento, infra-estrutura básica e equipamentos urbanos, dentre outros;

- d. Política habitacional – provisão de moradias de interesse social, em cooperação com os outros entes federados;
- e. Política de Saneamento básico – Limpeza urbana, abastecimento de água, tratamento de lixo, esgotos e drenagens;
- f. Política de renda e emprego – Combate às causas de pobreza e fatores de marginalização;
- g. Política agrícola - Fomento à produção agropecuária e organização do abastecimento;
- h. Política cultural - Proteção do patrimônio artístico-cultural local, conservação da identidade e de manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras;
- i. Política ambiental - Preservação, restauração e defesa do meio ambiente para as presentes e futuras gerações.

As Constituições anteriores atribuíam aos Estados a competência de organizar os municípios e até mesmo definir suas atribuições e estrutura de seus poderes. Portanto, o município era visto apenas como uma instância de “administração” dos (escassos) recursos provenientes das outras esferas de governo. Logo, o município não tinha autonomia política nem financeira, estando, portanto, sempre alinhado às políticas dos outros entes da federação (estado e união). Ao município, cabia um papel executor, e não formulador de políticas públicas. Conforme observa Farah (2000), sobre as políticas públicas no Brasil:

“As políticas públicas promovidas pelo Estado Brasileiro até o início dos anos 80 se caracterizavam, em primeiro lugar, pela centralização decisória e financeira na esfera federal, cabendo aos Estados e municípios – quando estes eram envolvidos em uma política específica o papel de executores das políticas formuladas centralmente. (FARAH, 2000)”

Conclui-se, portanto, que a Constituição de 1988, adotou um caráter descentralizador, transferindo atribuições para os estados e municípios e fortalecendo o poder local. O fortalecimento do município, que se torna um ente federativo com elevado grau de autonomia, sem dúvidas ampliou as possibilidades da consolidação de relações horizontais, ou seja, de um trabalho cooperado entre eles. No entanto, esse processo descentralizador não foi acompanhado de mecanismos eficazes de coordenação e relações intergovernamentais. Após a promulgação da Constituição, o que se observou foi um intenso processo de competição horizontal e vertical por recursos financeiros, ao contrário de relações cooperativas e solidárias entre os entes federados. (CUNHA, 2004).

2.4 - Os problemas decorrentes da descentralização no Brasil

Antes de tratarmos dos problemas efetivos decorrentes do processo de descentralização, cabe esclarecer que a promulgação da Carta Magna de 1988 flexibilizou bastante as regras para a criação de novos municípios no Brasil. A responsabilidade legal pela definição dos critérios de criação de novos municípios passou a ser de competência estadual, e não mais federal. De acordo com o art. 18, IV, da CF 88²:

“Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.”

Isso fez com que o número de municípios no Brasil crescesse em um ritmo bastante acelerado nos últimos anos, principalmente nos anos seguintes à promulgação da Constituição. Em 1988, tínhamos, no Brasil, 4.184 municípios, ao passo que hoje temos 5.563 municípios. Portanto, em pouco mais de 20 anos, 1.379 municípios foram criados. Vale ressaltar que, de 2000 até 2009, apenas 3 municípios novos foram criados, portanto, esse crescimento observado foi quase que em sua totalidade até o final da década de 90.

Esse processo exagerado de criação de novos municípios trazia problemas sérios principalmente às finanças públicas dos municípios já existentes, em virtude, exatamente, de um maior fracionamento do Fundo de Participação dos Municípios - FPM³. A base de cálculo do valor do FPM permanecia fixa, pois era definida na Constituição, ao passo que o número de entes municipais aumentava, o que fazia com que cada um recebesse menos recursos. Isso significa que a criação de novos municípios gerava gastos consideráveis apenas para a manutenção de sua estrutura, por exemplo, através de pagamentos aos novos servidores do Legislativo e Executivo Municipal, a estruturação dos órgãos da

² É importante ressaltar que o “Estudo de Viabilidade Municipal” foi incorporado ao artigo por meio da Emenda Constitucional 16/1996, justamente para regular a criação de municípios

³ : O Fundo de Participação dos Municípios é uma transferência constitucional (CF, Art. 159, I, b), composto de 23,5% da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados. A distribuição dos recursos aos Municípios é feita de acordo o número de habitantes. São fixadas faixas populacionais, cabendo a cada uma delas um coeficiente individual.

Administração Pública, etc. Esses custos eram arcados, indiretamente, pela União, visto que a capacidade de arrecadar recursos próprios desses novos municípios era bastante limitada.

Como veremos a seguir, a descentralização efetivada no Brasil desde a promulgação da Constituição Federal de 1988 não trouxe apenas coisas boas ao nosso país, como muitos pensam. Melo (1996), em seu trabalho, elucida alguns pontos importantes que devem ser analisados sobre o processo de descentralização. Segundo o autor, muitos ainda só têm olhos para os aspectos positivos desse processo, porém, passado mais de duas décadas da implantação das primeiras experiências descentralizadoras, torna possível analisarmos seus resultados. Como ressalta Victor Tanzi, “a questão central da discussão não é refutar a conclusão que a descentralização pode trazer benefícios, mas identificar situações nas quais essa política pode não trazer os resultados esperados a menos que mudanças importantes sejam promovidas nas condições existentes” (TANZI, 1995:8, apud MELO, 1996).

O autor chama atenção para alguns efeitos “não antecipados e perversos” da descentralização. O primeiro deles diz respeito à baixa qualificação das burocracias locais, que não conseguem, portanto, prover de forma adequada, bens e serviços sociais, antes responsabilidade dos entes centrais de governo. Esse problema decorre, principalmente, da heterogeneidade dos municípios brasileiros. Conforme ressalta Souza (1999):

“nem todos os municípios e estados brasileiros encontram-se em posição mais favorável a partir da descentralização. Além do mais, apesar de muitas experiências de gestão pública exitosas possam hoje ser encontradas por todo o Brasil, assim como existem várias “cidades que dão certo”, parafrazeando o título do livro de Figueiredo e Lamounier (1996), o mesmo não se pode dizer de muitos municípios brasileiros. Não faltam a esses municípios apenas a capacidade de reinventar o governo, em mais uma paráfrase do título do polêmico trabalho de Osborne e Gaebler (1995), mas as condições mínimas para o exercício do próprio governo.”

Portanto, fica claro que o processo de descentralização no Brasil desconsidera essa heterogeneidade dos municípios, tanto em sua capacidade administrativa quanto política e institucional. Isso faz com que muitos dos municípios não consigam executar as funções que lhe foram repassadas, o que ocasiona sérios problemas sociais.

A questão financeira dos municípios também é um aspecto importante, que deve ser analisado. Se por um lado, Melo (1996) defende que a transferência de receitas públicas aos governos locais sem a obrigatoriedade de geração de receita gerou um desincentivo fiscal e uma dependência do governo local dos repasses das esferas superiores, Bremaeker

(2007) critica essa visão, argumentando que, quanto à evolução das finanças municipais entre os anos de 1989 e 1995, o item que mais cresceu foi o das receitas tributárias, mas que, devido ao arcabouço legal vigente, aos municípios compete tributar as propriedades urbanas (IPTU) e os serviços (ISS), que são atividades eminentemente urbanas. Num país como o Brasil, em que a maior parcela dos municípios tem sua base econômica na atividade rural, apenas um seleto grupo de municípios, que possuem as condições para explorar satisfatoriamente a sua competência tributária, foi beneficiado.

De fato, como mostra a tabela a seguir, retirada de um estudo do IBAM (Instituto Brasileiro de Administração Municipal) de 2007, os municípios aumentaram significativamente sua participação na receita fiscal nacional, principalmente da segunda metade da década de 80 em diante. Portanto, percebemos, claramente, que houve um ideal de valorização da esfera municipal como uma esfera capaz de promover políticas públicas com eficiência. Por isso, esse aumento significativo na fatia dos recursos nacionais.

TABELA 1

Distribuição Federativa dos recursos disponíveis para cada um dos entes federados – Brasil – 1960 a 2005

ANOS	UNIÃO (%)	ESTADOS (%)	MUNICÍPIOS (%)
1960	59,5	34,1	6,4
1965	54,8	35,1	10,1
1970	60,8	29,2	10,0
1975	68,0	23,3	8,7
1980	68,1	23,3	8,6
1985	62,7	26,2	11,1
1990	58,9	27,6	13,5
1995	56,2	27,2	16,6
2000	56,7	26,4	16,9
2005	55,2	28,4	16,4

Fonte: (VERSANO et al., 2004, apud BREMAEKER, 2007) ⁴

Porém, conforme mostra a tabela 2, os municípios notadamente pequenos, com população inferior a 20 mil habitantes, que representam, de acordo com o Censo Demográfico do IBGE (2000), 73.3% dos municípios brasileiros, ainda dependem primordialmente de recursos oriundos das transferências governamentais (respondendo o

⁴ Com base em dados de 1960 a 2000 do MINISTÉRIO DA FAZENDA. Secretaria do Tesouro Nacional (classificação das receitas ajustada pelo Banco de Dados Municipais do IBAM – IBAMCO) (2005)

Fundo de Participação dos Municípios (FPM) por sua quase totalidade), ou seja, são municípios com baixa capacidade tributária. Esses são os municípios que encontram dificuldades em realizar a ação de tributação.

TABELA 2

Participação relativa das receitas municipais segundo os grupos de habitantes no ano de 2005

GRUPOS DE HABITANTES (por mil)	RECEITA ORÇAMENTÁRIA TOTAL (%)	RECEITAS TRIBUTÁRIAS (%)	RECEITAS DE TRANSFERÊNCIAS (%)	OUTRAS RECEITAS (%)
TOTAL	100,00	18,9	66,3	14,8
até 2	100,00	2,0	92,8	5,2
2 -- 5	100,00	2,9	91,7	5,4
5 -- 10	100,00	4,6	88,9	6,6
10 -- 20	100,00	5,3	88,4	6,3
20 -- 50	100,00	8,1	82,1	9,9
50 -- 100	100,00	13,4	73,7	12,8
100 -- 200	100,00	15,2	67,4	17,4
200 -- 500	100,00	22,2	60,6	17,2
500 -- 1000	100,00	21,8	60,0	18,3
1000 -- 5000	100,00	27,9	49,9	22,2
5000 e mais	100,00	41,0	38,9	20,1

Fonte: (BREMAEKER, 2004) ⁵

Tal situação evidencia o raciocínio de Bremaeker, ou seja, muitos dos municípios são dependentes de ajuda financeira externa devido à inexistência de indústrias ou atividades econômicas consideráveis, e ainda, devido ao tamanho da população pobre, com baixa capacidade de contribuição. Segundo Souza (1996),

“as profundas desigualdades regionais do Brasil desnudam uma das principais limitações da descentralização, qual seja, a de reduzir o papel do governo federal de transferir recursos das regiões mais desenvolvidas para as menos desenvolvidas. Mesmo em países como o Brasil, onde existem mecanismos de distribuição vertical da receita pública tipo FPE e FPM, tais mecanismos mostram-se insuficientes em face das sérias desigualdades inter e intra-regionais.”

Outro ponto negativo decorrente da política descentralizadora é a indefinição e ambigüidade quanto à atribuição de competências de cada ente governamental, claramente observada na Constituição Brasileira, o que acaba causando uma “paralisia institucional”. A

⁵ O autor utilizou dados do Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional – 2005. TABULAÇÕES ESPECIAIS: IBAM. Banco de Dados Municipais (IBAMCO)

(*) Dados expandidos a partir de uma amostra de 4.131 Municípios para um total de 5.562 Municípios. Não são considerados os dados referentes ao Distrito Federal e Fernando de Noronha.

Constituição não foi suficientemente clara na distribuição de competências de cada ente governamental. Existem as competências privativas de cada ente, repartidas horizontalmente, bem como as competências concorrentes, repartidas verticalmente. As competências da União são enumeradas nos artigos 21 e 22; as competências remanescentes – as matérias não especificadas nos artigos 21 e 22 - são atribuídas aos Estados (art. 25 § 1º); são reservadas as áreas de atuação dos municípios (art.30), mas combina com tais discriminações possibilidades de delegação⁶. A Constituição prevê ainda matérias de interesse comum, nas quais há atuação conjunta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 23). Esse sistema de divisão de competências se mostra complexo, o que implica na coexistência de lacunas em alguns setores, enquanto em outros, há a superposição de funções. (AFFONSO, 1996)

Affonso (1996) contesta a crítica de que houve uma distribuição de recursos aos Estados e Municípios sem a contrapartida de novos encargos. Para ele, a redução da participação da União no gasto social tem efetivamente levado os estados e municípios a atuarem de forma a suplementar essa lacuna. O problema da perda da qualidade do gasto, no entanto, permanece como uma questão aberta. (AFFONSO, 1996, apud MELO, 1996). Nas palavras do autor:

“apesar da indefinição da Constituição quanto à divisão de competências, os estados e municípios acabaram assumindo novas responsabilidades em decorrência do maior volume de recursos disponíveis e da omissão da União em relação a alguns programas tradicionalmente administrados por ela (como consequência da sua menor disponibilidade de recursos) e, em última instância, devido às pressões de uma sociedade civil mais organizada, que pode expressar com maior liberdade seus interesses.” (AFFONSO, 1996)

Por outro lado, conforme ressalta Arretche (2000), as condições econômicas não são as únicas necessárias para o sucesso do processo de descentralização. Outro requisito básico de extrema importância, segundo a autora, é a capacidade administrativa, ou seja, uma infra-estrutura mínima para assumir a gestão de uma política pública.

O que se observa, porém, é que a grande maioria dos municípios brasileiros, além de não terem capacidade tributária própria, sofre com a falta de pessoal tecnicamente

⁶ Para se aferir quais são as competências delegáveis previstas na Constituição Federal é necessária a diferenciação entre competência privativa e competência exclusiva. Competências privativas são delegáveis e competências exclusivas são indelegáveis. As competências privativas da União são expressadas no art. 22 da Constituição Federal. Já as Competências exclusivas da União e, portanto indelegáveis, estão dispostas no art. 21.

qualificado para organizar e prestar os serviços públicos de maneira satisfatória. A aludida autora, ao tratar do assunto, é categórica:

“Nestas condições, programas de descentralização desenhados de forma a minimizar os custos financeiros e administrativos de gestão passam a ter um peso decisivo na decisão das administrações locais. (...) o sucesso de um programa abrangente de reforma do Estado que implique no (re)desenho do modelo nacional de prestação de serviços sociais depende necessariamente da implementação de estratégias deliberadas e adequadas de incentivo à adesão dos governos locais.” (ARRETICHE, 2000)

A autora conclui dizendo que, para que as unidades locais assumam a gestão de políticas sociais, não basta simplesmente aumentarmos o volume de recursos destinados aos municípios, mas que é preciso dar um passo além, através de políticas de capacitação municipal, para que esses municípios tenham, a partir de então, condições de realizar essas políticas sociais da forma pretendida pelo Estado e pela sociedade.

Temos, então, que a descentralização fiscal não resultou em uma efetiva autonomia financeira por parte da maioria dos municípios. Dessa forma, pode-se problematizar os arranjos de descentralização, principalmente das políticas sociais, considerando o contexto brasileiro, de heterogeneidade e discrepâncias visíveis, no qual alguns municípios detêm plena capacidade de assumir as novas atribuições constitucionais, enquanto outros mal conseguem manter suas administrações.

A descentralização, em tese, deve constituir-se, portanto, em um processo planejado, coordenado e organizado de redistribuição de competências, no qual o governo central não apenas se ausente da prestação dos serviços, mas crie mecanismos e condições para que os entes subnacionais realizem as políticas descentralizadas da forma esperada pela sociedade. Um dos maiores desafios para o sucesso do processo de descentralização, segundo Melo (1991), consiste exatamente na atribuição aos governos locais de recursos financeiros que lhes permitam cumprir um papel efetivo no processo de desenvolvimento, capacitando-os financeiramente para a prestação dos serviços sob sua responsabilidade. No mesmo sentido, expõe Arretche (1999):

“Dado que a esmagadora maioria dos municípios brasileiros tem baixa capacidade financeira e administrativa, o sucesso de um programa abrangente de reforma do Estado que implique o (re)desenho do modelo nacional de prestação de serviços sociais depende, necessariamente, da implementação de estratégias deliberadas e adequadas de incentivo à adesão dos governos locais. Ou seja, não basta aumentar as fontes

autônomas de recursos das unidades locais da Federação ou transferir recursos de uma maneira geral para que essas unidades passem a assumir funções de gestão das políticas sociais. Da mesma forma, não basta a existência de recursos administrativos, freqüentemente herdados de políticas implementadas de forma centralizada, para que estes sejam postos na operação de programas e serviços sociais.” (ARRETCHE, 1999)

Portanto, se queremos defender o poder local como estrutura importante na interação entre estado e sociedade, torna-se necessário que adotemos uma política de estado capaz de dotar esses entes subnacionais de plena capacidade administrativa, financeira e política, de modo que esses consigam desempenhar de forma eficiente as funções constitucionais que lhes cabem. Isso só é possível através de um planejamento consistente, que avalie as condições dos municípios, antes de repassar a eles as responsabilidades sobre a prestação de determinados serviços. Os municípios não podem ser tratados uniformemente. Cabe aos níveis superiores de governo, portanto, serem os coordenadores e mediadores desse processo.

Nesse contexto de dificuldades, não só financeiras, porém administrativas e políticas, as formas de cooperação horizontal despontam como importante instrumento para o equacionamento de diversos problemas enfrentados pelos municípios, conforme trataremos no capítulo seguinte.

CAPÍTULO 3 - O ASSOCIATIVISMO MICRORREGIONAL COMO FORMA DE COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL

3.1 – As organizações representativas de municípios no contexto global

A existência de associações intermunicipais é comum em vários países ao redor do mundo, seja em formas de associações nacionais, quanto como associações subnacionais de governos locais, com o principal objetivo de incentivar o processo de descentralização e o fortalecimento desses governos.

Ainda em 1913, surgia, da necessidade de ampliar as relações entre os municípios no mundo, a União Internacional de Autoridades Locais (IULA). Em 1957, com a criação da Federação Mundial de Cidades Unidas (FMCU), esse princípio de descentralização e fortalecimento dos governos locais foi reforçado.

Recentemente, em 5 de maio de 2004, em Paris, essas duas organizações se unem com a Metropolis (Associação Mundial de Grandes Metrôpoles) para formar a Cidades e Governos Locais Unidos (CGLU), a maior organização de governos locais do mundo, que conta, atualmente, com mais de 1000 instituições de 127 dos 191 países membros da ONU, de todos os continentes. A CGLU atua, basicamente, para o fortalecimento municipal em todo o mundo, e tem como missão, de acordo com seu próprio sítio eletrônico:

“To be the united voice and world advocate of democratic local self-government, promoting its values, objectives and interests, through cooperation between local governments, and within the wider international community.”

Dentre os objetivos principais da CGLU (2009), também expostos no sítio eletrônico, destacamos:

“Promover um governo local democrático, forte e eficaz em todo o mundo; promover a unidade e a cooperação entre os membros; garantir a representação política eficaz dos governos locais para a comunidade internacional, em particular as Nações Unidas e suas agências; ser fonte mundial de aprendizagem, intercâmbio e capacitação; apoiar a criação e o fortalecimento da liberdade e autonomia dos governos locais e suas associações nacionais.” (tradução nossa)

Na América Latina, a CGLU é representada pela Federação Latino-Americana de Municípios (FLACMA). O maior objetivo da união destes entes é facilitar programas e parcerias entre os mesmos. No Brasil, em termos de abrangência nacional, temos a

Confederação Nacional de Municípios (CNM). De acordo com o próprio sítio eletrônico da CNM (2009):

“A Confederação Nacional de Municípios – CNM é uma entidade municipalista com 28 anos de existência, constituída a partir dos anseios dos dirigentes das federações, associações estaduais e microrregionais de municípios que se ressentiam de uma entidade representativa que, principalmente em nível nacional, defendesse os interesses institucionais do ente municipal e propugnasse pelo seu fortalecimento.” Essa instituição tem como missão “lutar pelo fortalecimento da autonomia municipal e do movimento municipalista, contribuindo com soluções políticas e técnicas para excelência na gestão e qualidade de vida da população.”, e como visão “consolidar o movimento municipalista, fortalecer a autonomia dos municípios e transformar a CNM em referência mundial na representação municipal.” (grifo nosso)

Em vários outros países, de todos os continentes, existem também associações nacionais e também subnacionais de governos locais, com o objetivo fundamental de fomentar o processo de descentralização e de fortalecer o poder local.

Observa-se, também, a prática dos consórcios, que são voltados para a prestação de serviços, de forma conjunta, às comunidades consorciadas. Melo (1997) faz um levantamento dessas associações e consórcios em vários países, espalhados por todos os continentes. Segundo o autor, a legislação de vários desses países atribui funções específicas a essas instituições. Nos países escandinavos (Suécia, Noruega, Finlândia e Dinamarca), por exemplo, observa-se a prática de federação entre os governos locais, para a prestação de determinados serviços a população. Na Finlândia, os consórcios são pessoas jurídicas de direito público, e são previstos em lei. Na Espanha, também existem associações municipais voluntárias e algumas compulsórias, para o planejamento de obras e também execução de determinados serviços.

Na América Latina, observamos instituições representativas dos municípios em vários países. No Equador, a Associação dos Municípios Equatorianos atua tanto em defesa dos interesses dos municípios junto ao governo central, como também na prestação de serviços de treinamento e assistência técnica aos municípios, ou seja, atuação semelhante com a da CNM no Brasil. No Chile, a Associação dos Governos Municipais tem como principal função treinar e capacitar os funcionários municipais para o devido cumprimento das funções as quais a eles são atribuídas. Temos exemplos também na Colômbia e na Argentina. (MELO, 1997)

Na Ásia, destaca-se a Fundação de Municípios da Coréia do Sul, que, além de cumprir as funções comuns a uma associação de municípios, mantém um sistema de

relações internacionais para o intercambio de experiências. Sobre a África, Melo (1997) cita exemplos de consórcios municipais para o desempenho de funções de interesse comum no Líbano, Marrocos e Tunísia.

Na Alemanha, as associações de municípios são denominadas *Kreis*, que, ao pé da letra, significa circunscrição, segundo Arantes (1990). Estas têm autonomia administrativa, o que as eleva, praticamente, à condição de um nível de governo, intermediário entre o município e os estados, com o papel fundamental de intermediador entre o estado e o cidadão nos municípios. O *Kreis* tem a incumbência de realizar tarefas que ultrapassem a capacidade financeira e administrativa dos municípios membros, como, por exemplo, construção e manutenção de hospitais, tratamento de lixo e esgoto, construção e manutenção de estradas vicinais, fomento ao transporte público municipal e microrregional, fomento ao turismo, economia, dentre outras (ARANTES, 1990). Pode-se indicar, portanto, como veremos adiante, a semelhança do campo de atuação com as associações intermunicipais brasileiras. Uma diferença substancial, que deve ser mencionada, é o fato de que na Alemanha, compete ao *Kreis* também realizar funções administrativas estaduais, tais como a concessão de alvarás de construção, o registro de veículos, emissão de carteiras de habilitação, defesa civil, dentre outros. Portanto, o *Kreis* constitui, na organização do estado alemão, um elemento importante e altamente eficiente, que, por um lado, questiona assuntos de interesse dos municípios, e por outro lado, realiza tarefas administrativas de competência do estado. Portanto, conforme ressalta Camargo (2001), “a experiência alemã mostrou, de maneira inequívoca, que a visão do planejamento e da integração regional pode ser a chave para que possamos superar o autonomismo excessivo dos municípios brasileiros.”

O associativismo municipal, conforme demonstrado, pode se dar em vários níveis: mundial, configurado, atualmente, pela CGLU; nacional, representado, no Brasil, pela CNM; e subnacional, compreendendo as associações regionais e microrregionais, consórcios, redes, agências, dentre outras formas existentes em vários estados brasileiros. Existem, ainda, paralelamente a essas, algumas associações de prefeitos e vereadores, tanto em nível nacional como estadual.

Dentre estas diferentes formas de associativismo intermunicipal, destacamos as Associações Microrregionais, que são o foco de estudo desse trabalho. Essas abarcam um número restrito de municípios, inseridos em uma mesma microrregião geoeconômica, conforme será abordado na seção 3.3.

3.2 – Arranjos de cooperação intermunicipal no contexto brasileiro

Como já mencionado neste trabalho, a promulgação da Constituição federal de 1988 atribui maior poder decisório aos municípios, principalmente no que tange às políticas sociais. Esses passaram a ter maiores responsabilidades, e viram-se frente a novos desafios, tendo que assumir, agora, muitas das tarefas antes executadas pelo governo federal. Os gestores municipais e, em especial os dos municípios pequenos, nem sempre possuem recursos humanos, financeiros e materiais suficientes para o cumprimento de todas as novas funções a eles atribuídos, conforme demonstrado anteriormente, na seção 2.4. Outro fator importante é a falta de experiência dos municípios para lidarem com determinados tipos de problemas, antes de competência da União ou dos estados. Além disso, a demanda por determinados serviços é pequena, o que torna economicamente inviável os investimentos necessários, caso esses sejam feitos de forma isolada.

Surgem, então, como forma de enfrentar esses novos desafios, e assim conseguir atender as demandas sociais, as formas de trabalho articulado entre os municípios, e entre esses e os estados e a União. A idéia de “parceria” entre os municípios se fortalece, e esses passam a discutir seus problemas de forma conjunta. Esses mecanismos de cooperação horizontal podem auxiliar os municípios a assumirem com melhores condições e, por conseguinte, com maior sucesso, as competências que lhes foram dadas, dado que, unindo seus esforços o resultado obtido pode ser muito melhor.

Conforme demonstrado na seção 1.4 desse trabalho, as relações intergovernamentais são de fundamental importância para o equilíbrio do pacto federativo. É nesse ponto, o tema da coordenação e cooperação federativa ganha ainda maior importância devido à convivência, no caso brasileiro, de três níveis governamentais (União, Estados e Municípios), o que torna a gestão das políticas públicas torna-se ainda mais complexa. A articulação horizontal e a vertical se mostram essenciais no sentido de viabilizar a gestão das políticas públicas, de forma integrada, o que pode proporcionar, em diversos casos, uma resposta mais eficiente do setor público em relação a determinado problema.

Conforme ressalta Cruz (2001), “muitos dos problemas municipais transcendem o território municipal, exigindo que sua atuação seja discutida com os municípios vizinhos.” Portanto, para um único município, pode ser inviável pensar a despoluição de um rio ou a

abertura/manutenção de uma estrada vicinal⁷ intermunicipal. É fundamental que os municípios vizinhos também se conscientizem sobre esse problema, buscando uma solução conjunta.

Ainda segundo a aludida autora,

“nesse contexto, vários municípios têm inovado e criado novas formas de prestação de serviços e de organização, bem como de articulação. Tomou corpo, nessa conjuntura, a discussão de “parceria” entre os municípios, chamada por alguns de cooperação horizontal, ou ainda, de cooperação intermunicipal. Os municípios passam a discutir alguns dos seus problemas conjuntamente.”

Nessa mesma linha, Rocha e Faria (2004) nos colocam que os municípios, quando agem conjuntamente, de forma cooperada, podem alcançar inúmeros resultados positivos, por exemplo:

“o aumento da capacidade de realização, ou seja, a ampliação do atendimento aos cidadãos e do alcance das políticas públicas; uma maior eficiência no uso dos recursos públicos; e a realização de ações que seriam inacessíveis a uma única prefeitura, como a aquisição de equipamentos de alto custo ou a implementação de políticas públicas de desenvolvimento regional.”

A maioria dessas associações intermunicipais tem como foco a resolução de problemas comuns, de maneira integrada, articulada e compartilhada, resgatando conceitos de cooperação e solidariedade, e não mais de forma conflituosa e individualizada na disputa por recursos. Essas instituições apresentam-se como um instrumento para a implementação de políticas públicas, nas mais diversas áreas, tais como saúde, educação, cultura, meio ambiente, infra-estrutura, desenvolvimento social, econômico, dentre outras. Essas associações favorecem a articulação regional dos municípios, o que os fortalece em relação a outros níveis de governo, e possibilitam, segundo Cruz (2001), “a discussão de um planejamento regional; a ampliação da oferta de serviços por parte dos municípios; a racionalização de equipamentos; a ampliação de cooperação regional; entre outras.” Existem, portanto, para tentar atenuar algumas das distorções oriundas do pacto federativo brasileiro, já problematizadas na seção 2.4 deste trabalho.

⁷ As estradas vicinais são em geral estradas municipais, pavimentadas ou não, de uma só pista, e de padrão técnico modesto, compatível com o tráfego que as utiliza. São, quase sempre de caráter local, atendendo principalmente aos municípios que a administram, e dentro de cujos limites normalmente se situam.

Essas associações podem se formar seguindo arranjos diferenciados, como por exemplo, os consórcios intermunicipais, as agências, as redes, as empresas, as associações microrregionais, os fóruns intermunicipais, dentre outras, tendo, com diversas finalidades. A filosofia, porém, é sempre a de racionalizar os custos e maximizar a utilização dos recursos existentes. Algumas são específicas a determinados setores de política, como, por exemplo, os vários casos de consórcios intermunicipais de saúde observados no Brasil. Outros se diversificam em suas atuações, como é o caso das Associações Microrregionais, que serão estudadas mais detalhadamente na seção seguinte. Nas palavras de Cruz (2001) “as formas de cooperação intermunicipal (consórcios, associações, agências, etc.) surgem como alternativa para viabilizar os serviços e podem auxiliar na racionalização das atividades e na organização das Administrações Municipais.”

Ressalta-se que essas formas associativas entre os municípios já existiam em momento anterior à promulgação da Constituição de 1988, porém observa-se que elas passaram a ser mais utilizadas após esse marco, e também da promulgação de algumas leis complementares, justamente pelo novo contexto nacional, de reforma do Estado e incentivo à descentralização de políticas públicas (CRUZ, 2001).

A forma mais difundida de associativismo intermunicipal no país é o consórcio intermunicipal. Os consórcios intermunicipais, nas palavras de Abrúcio e Soares (2001), são “instrumentos legais à disposição dos municípios para a realização de atividades de interesse comum.” Segundo o IBGE (2004) “O consórcio intermunicipal se refere a acordos firmados entre municípios, exclusivamente para a realização de objetivos de interesse comum por meio de obras, atividades e serviços comuns na região por eles abrangida”

A tabela abaixo mostra-nos a expressiva quantidade de consórcios intermunicipais presentes no Brasil, no ano de 2001. Podemos perceber claramente que os municípios de menor porte são os que mais fazem parte de consórcios, justamente por não terem total capacidade de oferecer determinados serviços de forma individualizada. Além disso, percebemos a predominância dos consórcios intermunicipais de saúde, que estão presentes em 35% dos municípios nacionais. Observação destacada por Bremaeker (2001) é o fato de os consórcios de esgoto sanitário, de limpeza urbana e de habitação proporcionalmente estarem mais presentes nos municípios considerados maiores. Isso pode ocorrer, segundo o autor, “provavelmente pelo fato de que à medida em que aumenta a população dos municípios, mais críticos se constituem os problemas urbanos.”

TABELA 3

Distribuição dos municípios que possuem consórcios de saúde, de educação, de habitação, de máquinas e equipamentos, de limpeza urbana e de esgotamento sanitário, segundo as faixas populacionais – Brasil - 2001

Faixa Populacional (1000)	Total de Municípios	%	Saúde	Educação	Habitação	Máquinas e equipamentos	Limpeza Urbana	Esgotamento sanitário
até 5	1371	25%	601	47	9	213	9	9
5 -- 20	2688	48%	985	89	18	293	33	31
20 -- 100	1275	23%	330	84	30	140	34	33
100 -- 500	194	3%	50	16	5	22	6	6
500 e mais	32	1%	3	5	2	1	3	8
TOTAL	5560	100%	1969	241	64	669	85	87

FONTE: Elaboração própria, com base nos dados do IBGE (2001)

Além desses consórcios, levantados a partir dos dados do IBGE (2001), destaca-se a diversidade temática dos consórcios intermunicipais no país, bem como a expressividade de consórcios na área ambiental, especialmente na gestão de bacias hidrográficas.

Cruz (2001) enumera várias finalidades que levam os municípios a se consorciarem, seja de forma temporária ou permanente, o que depende do objeto da cooperação:

“Construção e manutenção de hospitais e serviços especializados de saúde; preservação de rios; manutenção de estradas e de escolas técnicas; aquisição e locação de equipamentos para uso comum; compra de sistemas informatizados; tratamento e destinação de resíduos sólidos; preservação de mata ciliar; organização de um plano regional de turismo; capacitação das equipes técnicas municipais.”

Desde o ano de 2005, os consórcios intermunicipais são regidos pela Lei Federal nº 11.107, que veio para atender à norma constitucional do Art. 241, da Constituição Federal, contida na Emenda Constitucional 29, de 1998, onde está prevista a realização de consórcios e convênios de cooperação entre os entes federativos. A partir deste arcabouço legal, os consórcios e convênios passaram a ter sustentação legal e normas disciplinadoras para a sua criação. A Lei nº 11.107, supracitada, em seu Art. 1º, § 1º, estabelece que: “O consórcio público constituirá associação pública ou pessoa jurídica de direito privado”.

O foco deste trabalho são as Associações Microrregionais, porém, como observado, os municípios utilizam diversas outras formas de cooperação intermunicipal, incluindo atores sociais que não são apenas o Poder Público. As Câmaras, Redes e Agências Intermunicipais são apenas alguns exemplos de arranjos que os municípios têm utilizado

para discutir seus problemas com outros atores sociais. O quadro abaixo apresenta-nos um resumo comparativo dessas principais formas de cooperação intermunicipais citadas.

QUADRO 1

Comparação entre Associação Microrregional, Consórcio Intermunicipal, Câmara Intermunicipal, Rede e Agência Intermunicipal.

(continua)

	Associação Microrregional	Consórcio Intermunicipal	Câmara Intermunicipal	Rede	Agência Intermunicipal
Definição	Acordo firmado entre municípios localizados em uma mesma região geográfica, para a realização de objetivos de interesse comuns, mediante produção de bens e/ou prestação de serviços. (entidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos)	Acordo firmado entre municípios vizinhos, para a realização de objetivos de interesse comuns, mediante a produção de bens e serviços (<i>sociedade civil sem fins lucrativos</i>).	Acordo firmado entre o <i>Poder Público e entidades da sociedade civil</i> para a realização de objetivos comuns.	Acordo que resulta da articulação voluntária entre entes que podem ser <i>públicos e privados</i> para a realização de objetivos comuns, sem que cada ente perca sua identidade ou que seja criada uma nova forma jurídica.	Acordo firmado entre o <i>Poder Público e entidades da sociedade civil</i> para a realização de objetivos comuns.
Forma jurídica	Entidade jurídica de direito privado, sem fins lucrativos. É registrado em cartório.	Sociedade Civil sem fins lucrativos. É registrado em cartório.	Pacto Não é registrada em cartório	Pacto Não é registrada em cartório	Associação Civil sem fins lucrativos.
Características	Congrega apenas entes da mesma esfera (prefeituras). O número de municípios participantes tende a ser maior, visto que participam municípios de uma mesma região geográfica	Congrega apenas entes da mesma esfera (prefeituras). O número de municípios tende a ser menor do que da associação microrregional, pois participam apenas municípios vizinhos.	Pode congregar o Poder Público (de diferentes esferas de governo) e entidades da sociedade civil.	Pode congregar o Poder Público de diferentes esferas de governo, entidades da sociedade civil e pessoas físicas.	Pode congregar o Poder Público (de diferentes esferas de governo) e entidades da sociedade civil.
Pressupostos	Existência de interesses comuns entre os municípios. Iniciativa, visão e espírito de cooperação por parte dos prefeitos no sentido de se associarem em busca de soluções para os seus problemas. Decisão dos Prefeitos de se associarem. Requer aprovação do Poder Legislativo Municipal. Baseia-se numa	Existência de interesses comuns entre os municípios. Iniciativa, visão e espírito de cooperação por parte dos prefeitos no sentido de se associarem em busca de soluções para os seus problemas. Decisão dos Prefeitos de se consorciarem. Baseia-se numa	Existência de interesses comuns entre os atores municipais – Poder Público e sociedade civil. Iniciativa, visão e espírito de cooperação por parte dos atores participantes no sentido de se associarem em busca de soluções para os seus problemas. Decisão de todos os atores de	Existência de interesses comuns entre os atores municipais – Poder Público e sociedade civil. Mobilização a partir de uma visão de futuro compartilhada e da percepção da necessidade de articular esforços para alcançá-la. Espírito de cooperação por parte dos participantes no sentido de se	Existência de interesses comuns entre os atores municipais – Poder Público e sociedade civil. Iniciativa, visão e espírito de cooperação por parte dos atores participantes no sentido de se associarem em busca de soluções para os seus problemas. Decisão de todos os atores de

(continuação)

	Associação Microrregional	Consórcio Intermunicipal	Câmara Intermunicipal	Rede	Agência Intermunicipal
	<p>relação de igualdade e não hierárquica entre as prefeituras, preservando a autonomia dos governos locais.</p> <p>A agenda é bem diversificada e abrangente. A associação presta serviços variados aos municípios a ela filiados.</p>	<p>relação de igualdade e não hierárquica entre as prefeituras, preservando a autonomia dos governos locais.</p> <p>Normalmente, têm um tema ou área de atuação específica (ex.: meio ambiente, saúde, saneamento básico, etc.)</p>	<p>trabalhem conjuntamente.</p> <p>Baseia-se numa relação de igualdade e não hierárquica entre os atores que são parceiros, preservando a autonomia de cada um.</p>	<p>associarem em busca de soluções para os seus problemas.</p> <p>Decisão de todos os atores de trabalharem conjuntamente.</p> <p>Baseia-se numa relação de igualdade e não hierárquica entre os atores que são parceiros, preservando a autonomia de cada um.</p>	<p>trabalhem conjuntamente.</p> <p>Baseia-se numa relação de igualdade e não hierárquica entre os atores que são parceiros, preservando a autonomia de cada um.</p>
Etapas para Constituição	<p>Elaboração do Projeto de Lei.</p> <p>Autorização do Poder Legislativo Municipal</p> <p>Elaboração e aprovação do estatuto.</p> <p>Ata de fundação da associação com aprovação do estatuto e eleição do presidente e vice-presidente.</p> <p>Publicação da ata de fundação e extrato do estatuto no DOE ou dos municípios envolvidos.</p> <p>Registro em cartório</p> <p>Obtenção de CNPJ.</p> <p>Constituição do Conselho Fiscal.</p> <p>Alvará de localização. (caso tenha sede física)</p> <p>Reconhecimento de utilidade pública.</p>	<p>Elaboração do Projeto de Lei.</p> <p>Autorização do Legislativo.</p> <p>Elaboração e aprovação do estatuto.</p> <p>Ata de fundação do consórcio com aprovação do estatuto e eleição do presidente e vice-presidente.</p> <p>Publicação da ata de fundação e extrato do estatuto no DOE ou dos municípios envolvidos.</p> <p>Registro em cartório</p> <p>Obtenção de CNPJ.</p> <p>Constituição do Conselho Fiscal/ Curador.</p> <p>Alvará de localização.</p> <p>Reconhecimento de utilidade pública.</p>	<p>Termo de acordo ou protocolo de intenções entre os entes envolvidos.</p>	<p>Termo de acordo ou protocolo de intenções entre os entes envolvidos.</p> <p>Há redes que não possuem nenhum documento formalizando a articulação entre os entes.</p> <p>A informalidade é a marca das Redes</p> <p>Pode haver documentos para objetivos específicos.</p>	<p>Protocolo de intenções ou termo de acordo.</p> <p>Elaboração do Projeto de Lei.</p> <p>Autorização do Legislativo.</p> <p>Elaboração e aprovação do estatuto.</p> <p>Ata de fundação da agência com aprovação do estatuto e eleição da diretoria.</p> <p>Publicação da ata de fundação e extrato do estatuto no DOE ou dos municípios envolvidos.</p> <p>Registro em cartório.</p> <p>Obtenção de CNPJ.</p>
Recursos Humanos	<p>Tem funcionários próprios, contratados pela Associação pelo regime da CLT.</p> <p>Os funcionários podem, ainda, serem cedidos pelas prefeituras participantes, ou pelas Secretarias de Estado,</p>	<p>Os recursos humanos podem ser contratados pelo regime da CLT ou ainda cedidos pelas prefeituras participantes, Secretarias de Estado ou ministérios.</p>	<p>Não tem funcionários próprios. Os recursos humanos utilizados são os de cada entidade/prefeitura participante da câmara.</p>	<p>Não tem funcionários próprios.</p> <p>Os recursos humanos utilizados são os de cada entidade/prefeitura ou pessoa física participante da rede.</p>	<p>A agência deve contratar os funcionários pelo regime da CLT.</p> <p>As prefeituras - membros da agência - podem ceder funcionários</p>

(continuação)

	Associação Microrregional	Consórcio Intermunicipal	Câmara Intermunicipal	Rede	Agência Intermunicipal
	Ministérios, etc.	Seleção pública.			à agência ou ainda os governos estaduais e federal. Seleção pública.
Financiamento	<p>Cota de contribuição (ou de participação) de cada município participante para financiar a Associação é definida no estatuto. Normalmente, é uma taxa % do FPM.</p> <p>Além da cota de contribuição, pode ser fixada cota de participação dos associados em função de projetos específicos.</p> <p>As Associações podem receber recursos dos governos federal e estaduais.</p> <p>Podem receber doações de instituições nacionais e internacionais, auxílios, contribuições e subvenções concedidas por entidades públicas ou particulares, operações de crédito e saldos dos exercícios anteriores.</p>	<p>Cota de contribuição (ou de participação) de cada município participante para financiar o consórcio. Essa cota é definida no estatuto.</p> <p>Os consórcios podem receber recursos dos governos federal e estaduais.</p> <p>Podem receber doações de instituições nacionais e internacionais, auxílios, contribuições e subvenções concedidas por entidades públicas ou particulares, operações de crédito e saldos dos exercícios anteriores.</p>	<p>Não há cota de contribuição financeira dos parceiros.</p> <p>Cada ator disponibiliza seus recursos (humanos, materiais e financeiros).</p>	<p>Não há cota de contribuição financeira dos parceiros.</p> <p>Cada ator disponibiliza seus recursos (humanos, materiais e financeiros).</p>	<p>A cota de contribuição de cada parceiro é definida no estatuto da entidade.</p> <p>Além da cota de contribuição, pode ser fixada cota de participação dos associados em função de projetos específicos.</p> <p>Podem receber recursos dos governos estaduais e federal.</p> <p>Podem receber doações de instituições nacionais e internacionais, auxílios, contribuições e subvenções concedidas por entidades públicas ou particulares, operações de crédito e saldos dos exercícios anteriores.</p>
Recursos Materiais	<p>Podem ter os seus próprios recursos materiais.</p> <p>Podem utilizar os recursos das prefeituras associadas, ou cedidos por órgãos dos governos estaduais e federal, em regime de comodato, por exemplo.</p>	<p>Podem ter os seus próprios recursos materiais.</p> <p>Podem utilizar os recursos das prefeituras consorciadas ou cedidos por órgãos dos governos estaduais e federal.</p>	<p>Utilizam os recursos materiais de cada ator participante da câmara.</p>	<p>Utilizam os recursos materiais de cada ator participante da rede.</p>	<p>Podem ter seus próprios recursos materiais.</p> <p>Podem utilizar recursos materiais de cada ator participante da Agência ou cedidos por órgãos dos governos estaduais e federal.</p>
Repasses de recursos financeiros de entidades governamentais e não governamentais nacionais e estrangeiras	<p>Pode receber (convênios, contratos e doações).</p>	<p>Pode receber (convênios, contratos e doações).</p>	<p>Não. Cada ator envolvido pode receber isoladamente, mas não a câmara, pois não tem personalidade jurídica.</p>	<p>Não. Cada ator envolvido pode receber isoladamente, mas não a rede, pois não tem personalidade jurídica.</p>	<p>Pode receber (convênios, contratos e doações).</p>
Estrutura Organizacional Básica	<p>Assembléia Geral dos Associados, onde cada município é representado pelo seu Prefeito.</p>	<p>Conselho de Prefeitos (ou de Municípios).</p> <p>Conselho Fiscal</p>	<p>Não há uma estrutura organizacional.</p> <p>Podem existir</p>	<p>Não há uma estrutura organizacional.</p> <p>Podem existir</p>	<p>Assembléia Geral dos Associados.</p> <p>Diretoria.</p>

(conclusão)

	Associação Microrregional	Consórcio Intermunicipal	Câmara Intermunicipal	Rede	Agência Intermunicipal
	Conselho Fiscal. Secretaria Executiva. Divisões Técnica e Administrativa	(ou Curador). Secretaria Executiva.	grupos de trabalhos temáticos que se reúnem de acordo com as ações propostas.	grupos de trabalhos temáticos que se reúnem de acordo com as ações propostas.	Conselho Consultivo. Secretaria Executiva. Comissão Fiscalizadora. Podem ser formados grupos de trabalhos temáticos que se reúnem de acordo com as ações propostas.

Fonte: Cruz (2001) para caracterização de Consórcio Intermunicipal, Câmara Intermunicipal, Rede e Agência Intermunicipal. Pesquisa do autor para Associação Microrregional.

O fato é que, conforme demonstrado nesta seção, ao longo das últimas décadas, os municípios têm inovado na busca de soluções aos novos desafios por eles enfrentados, através da cooperação intermunicipal. Os diversos arranjos demonstrados nesta seção são utilizados pelos municípios na resolução de problemas comuns, de maneira mais eficiente, com um custo menor e qualidade maior dos serviços. Na seção seguinte, estudaremos, especificamente, as Associações Microrregionais.

3.3 - O conceito de associativismo microrregional de municípios

Como exposto na seção anterior, o associativismo, do ponto de vista organizacional, consiste na união formal de pessoas (sejam elas físicas ou jurídicas) em prol das mesmas metas, de forma consciente e organizada. Tentaremos, nesta seção, construir um conceito de Associativismo Microrregional, visto que tal conceito ainda permanece vago e pouco explorado na literatura especializada. Partiremos de uma definição de associativismo e de uma definição de microrregião, e, então, a partir da união destes dois conceitos, delimitaremos a noção de Associativismo Microrregional.

O fundamento essencial do processo associativo é a soma de esforços, proporcionando soluções mais eficazes para problemas coletivos. As associações somam serviços, atividades e conhecimentos na busca de um mesmo conjunto de interesses e podem ser formais, quando legalmente organizadas, ou informais, ou seja, sem valor legal. O associativismo permite, então, que os objetivos dos associados sejam alcançados de

forma mais rápida do que se esses estivessem sozinhos, visto que o trabalho é desenvolvido em equipe.

Os associados têm direitos e deveres, e uma associação depende de seus associados para que ela possa se desenvolver. O associativismo, enquanto forma de organização social, caracteriza-se, normalmente, pelo seu caráter de voluntariado. Uma das características fundamentais de uma associação é o seu caráter participativo, tendo como principal objetivo o interesse do grupo.

Uma associação deve ter um Estatuto definido, votado em assembléia geral, pelos associados, e registrado em Cartório. O estatuto deve ser elaborado com atenção e seriedade, pois nele estarão previstas a vontade, os desejos e objetivos dos associados. É, portanto, um conjunto de regras que orientam e regem a atividade associativa. De acordo com o artigo 54 do CCB (Código Civil Brasileiro) a constituição de uma associação deverá conter:

- a) A denominação, os fins e a sede da associação.
- b) Os requisitos para admissão, demissão e exclusão dos associados.
- c) Direitos e deveres associados.
- d) Fontes de recursos para sua manutenção.
- e) Modo de constituição e funcionamento dos órgãos deliberativos (que são os que definem a linha de ação da associação).
- f) Condições para alteração, disposições estatutárias e para a dissolução.
- g) Forma de gestão administrativa e aprovação das respectivas contas.

A organização básica de uma Associação geralmente compreende, no mínimo, 3 órgãos: A Assembléia Geral, a Diretoria Administrativa e o Conselho Fiscal. A Assembléia Geral dos associados é o órgão supremo da sociedade, pois é através dela que cada associado, com igual poder, concretiza seus direitos de igualdade, de participação e de gestão democrática, pois através de seu voto serão decididos os rumos da organização. A diretoria administrativa é o órgão responsável pela gestão da associação e execução das decisões dos associados. É composta por um Presidente, um Vice-Presidente e um Secretário. Por fim, temos o conselho fiscal, cujo objetivo é trazer transparência às atividades financeiras da associação, e que tem como função fiscalizar os atos administrativos e verificar o cumprimento dos deveres legais e estatutários.

A partir dessa definição, entendemos que uma associação deverá ter determinado tipo de organização, com papéis prescritos e uma estrutura de autoridade de forma que seja definido um sistema de regras ou normas entre seus membros ou participantes, que passa a reger o comportamento, a atuação e a busca dos objetivos definidos.

Já o conceito de Microrregião, de acordo com a Carta Magna de 1988, pode ser entendido como um agrupamento de municípios limítrofes. Uma definição precisa do conceito de microrregião pode ser extraída da Constituição Estadual do Estado de Minas Gerais, que define, em seu art. 49, microrregião como sendo “o agrupamento de Municípios limítrofes resultante de elementos comuns físico-territoriais e sócio-econômicos que exija planejamento integrado com vistas a criar condições adequadas para o desenvolvimento e a integração regional.” A Constituição do Estado de Minas Gerais, por sua vez, em seu texto original, antes da Emenda Constitucional nº 65, de 2004, tipificava no art. 49, § 1º, algumas funções públicas de interesse comum a Municípios integrantes de microrregiões: “procedimentos contábeis; aperfeiçoamento administrativo; abertura e conservação de caminho ou estradas vicinais; solução de problemas jurídicos comuns e a execução integrada de serviços comuns.”

O Associativismo Microrregional de Municípios, diante do aqui exposto, pode ser entendido como uma reunião de municípios com relativa homogeneidade geográfica e sócio-econômica, dentro de uma faixa territorial contínua. É um instrumento do qual se espera como principal produto o consenso diante dos problemas e do traçado da estratégia de desenvolvimento regional.

Essas Associações Microrregionais surgem como um ator importante no contexto de descentralização, estudado no capítulo anterior. O associativismo municipal deve ser valorizado por sua atuação complementar à capacidade técnica dos municípios para a gestão de políticas públicas, principalmente em governos locais com reduzida capacidade econômica e administrativa, na maioria das vezes dependentes de transferências de recursos provenientes do estado e da União, como é a realidade da maioria dos municípios brasileiros, demonstrada na seção 2.4 deste trabalho.

A idéia central, segundo Corrêa (2006), seria fazer com que as associações microrregionais funcionassem como uma ponte entre a percepção dos problemas locais e os formuladores de políticas públicas nos âmbitos federal e estadual, esses necessariamente distantes da realidade municipal. Funcionariam, portanto, como um agente intermediário entre o Estado e as necessidades locais e microrregionais, buscando adequar as políticas

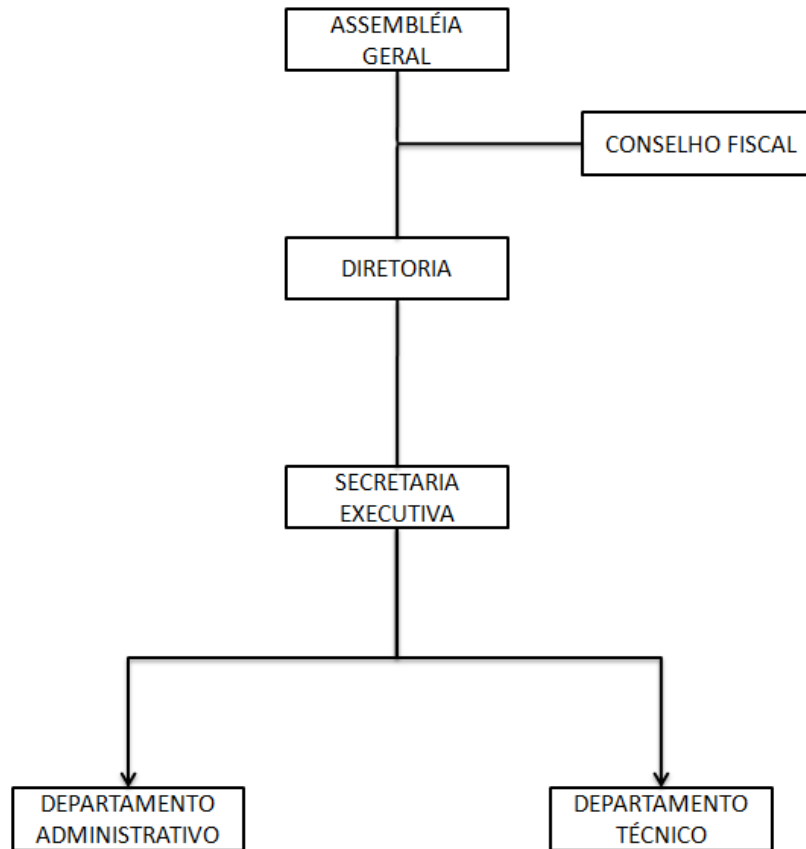
públicas à realidade de cada município ou microrregião, otimizando, dessa forma seus resultados.

3.4 – Características básicas das Associações Microrregionais de Municípios brasileiras

As Associações Microrregionais de Municípios são entidades jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, com duração indeterminada e regida por estatuto próprio, aprovado em Assembléia Geral e que deve ser formalmente registrado em Cartório de Títulos e Documentos. Por isso, tão apropriadamente são referidas por Melo (1972) como “curiosas figuras de Direito Privado, integradas por instituições de Direito Público” (MELO, 1972, apud MARQUES, 2003). São, basicamente, congregações de municípios, geograficamente próximos (na maioria das vezes, limítrofes) dos quais um é a sede, sendo, normalmente, o município que já exerce certa polarização sobre os demais (onde se têm a sede física da associação). O objetivo principal, intrínseco a essas associações, é a busca de soluções para problemas de natureza comum.

Em relação à forma de o município se associar, para que ele se torne membro de uma determinada associação, basta uma autorização a partir de uma lei municipal especial, aprovada pelo Poder Legislativo Municipal, permitindo o repasse de determinado percentual de sua receita à entidade, o que evidencia o caráter facultativo do associativismo municipal, independente dos demais níveis governamentais. O município pode entrar ou sair da associação quando bem desejar, sem obrigações ou pressões externas. Normalmente, a taxa mensal repassada à associação é um percentual do FPM. Porém, a taxa exata varia de associação para associação.

Do ponto de vista administrativo, as associações microrregionais são, basicamente, organizadas por Assembléia Geral; uma diretoria; um conselho fiscal; e Secretaria Executiva. Esta última gerencia as divisões Administrativa e Técnica, sendo responsável pelos serviços administrativos e pela prestação de assessoramento aos municípios.



Organograma Básico de uma Associação Microrregional de Municípios de Minas Gerais.

(Fonte: Elaboração Própria)

A Assembléia Geral, conforme visto anteriormente neste capítulo, é o órgão soberano nas decisões. É composta por todos os respectivos prefeitos (dos municípios associados), os vice-prefeitos, como suplentes, e os presidentes de câmaras municipais da região. Além de eleger anualmente os membros da Diretoria e do Conselho Fiscal, ela delibera sobre quaisquer assuntos pertinentes à associação. É considerado o mecanismo mais importante da Associação, pois é através dela que se decide tudo que diz respeito à sua atuação. Normalmente, são realizadas em rodízio entre as sedes de seus associados. O intervalo para realização é livre, mas, normalmente, é realizada ao menos uma vez por mês.

O conselho fiscal é, geralmente, composto por três membros efetivos e seus respectivos suplentes, prefeitos e vereadores, eleitos pela Assembléia Geral. Tem como competência o exame da prestação de contas da associação.

A diretoria é, geralmente, composta por três prefeitos: um presidente e dois vice-presidentes, a esses últimos cabendo desempenhar um papel político sem envolvimento direto com as atividades operacionais. Dentre suas atribuições principais, estão:

- a) Representar judicial e administrativamente a associação;

- b) Encaminhar aos órgãos e entidades competentes as reivindicações da associação;
- c) Firmar convênios, acordos ou contratos com órgãos e entidades públicas ou privadas;
- d) Autorizar pagamentos e movimentar recursos financeiros da associação;
- e) Receber as proposições dos municípios associados para posterior encaminhamento à assembléia geral;
- f) Convocar assembléia geral;
- g) Prestar contas à assembléia geral, ao final de cada ano.

A Secretaria Executiva está, geralmente, diretamente subordinada à diretoria, e tem as funções de supervisionar, coordenar e executar os serviços administrativos da associação, e prestar ou contratar serviços de assistência técnica aos municípios associados. O Secretário Executivo deve ter um perfil de gerente administrativo, visto que executa um papel de extrema importância dentro da associação. É ele o responsável pela articulação da diretoria com os prefeitos dos municípios associados, bem como entre a associação e as demais instituições, públicas ou privadas.

Por fim, temos o departamento administrativo, que deve supervisionar, coordenar e executar os serviços relativos ao expediente, contabilidade, orçamento, administração de pessoal, e outros que lhe forem conferidos, e o departamento técnico, que usualmente é composto por profissionais das áreas de engenharia, arquitetura, contabilidade, jurídica, informática, topografia, agronomia, economia, administração, dentre outras. O departamento técnico é quem presta assistência técnica aos municípios associados na solução de problemas relacionados com as atividades-meio da prefeitura (organização administrativa, administração financeira e orçamentária, de pessoal, de material, contabilidade, assessoria jurídica) bem como problemas relacionados com as atividades-fim da prefeitura (transportes e comunicações, obras públicas, educação e cultura, saneamento básico, urbanismo, habitação, dentre outras).

No Brasil, o papel principal das associações microrregionais é, segundo RESTON (1993), “lutar por iniciativas que tenham por objetivo fortalecer o Município como instituição governamental” de maneira que atuem como “escola política e de governo, agente promotor do desenvolvimento econômico e social, e entidade de prestação de serviços públicos locais.” Pode-se afirmar que essa prática, entendida como uma das formas existentes de cooperação intermunicipal entre entes de mesmo nível da Federação constitui-se, então, em importante instrumento para as municipalidades no sentido de viabilizar soluções de

problemas comuns, de maneira compartilhada, articulada e planejada. As associações microrregionais funcionam, portanto, como um elo entre o município e o Estado ou União.

Segundo Berg (1982), quatro são as funções primordiais a serem cumpridas por uma associação municipal: prestar serviços aos municípios associados; atuar como porta voz dos municípios associados; proporcionar informações aos municípios; servir de fórum para o estudo e debate de assuntos de interesse dos governos municipais.

A gama de serviços prestados pelas associações depende diretamente da demanda dos municípios e dos recursos financeiros que estejam dispostos a empregar, visto que as associações têm como praticamente única fonte de renda as contribuições mensais dos municípios associados.

Uma prática bastante observada é a de concentrar nas associações um grupo de servidores capacitados a resolverem problemas complexos que são observados em vários dos municípios associados, principalmente problemas no âmbito administrativo (serviços de contabilidade, prestação de contas, modernização administrativa, assessoria jurídica, etc.) e também em relação a projetos de engenharia, arquitetura e urbanismo. Racionaliza-se, assim, o custo, e aproveita-se ao máximo da capacidade e do potencial de cada um dos empregados. Talvez se um município, de forma isolada, contratasse funcionários para montar um setor específico de engenharia (por exemplo, contendo engenheiros, topógrafos, desenhistas e arquitetos), este não teria uma quantidade razoável de serviço a fazer, visto que a demanda do município, na maioria das vezes, é pequena. Concentrando esse escritório de engenharia na associação, o custo fica rateado entre os municípios, e os profissionais, então, são aproveitados ao máximo. Dessa forma, o município pode contar com mão de obra qualificada à sua disposição, com um custo reduzido, visto que os serviços são prestados gratuitamente (paga-se somente a contribuição mensal à associação).

Outra prática bastante observada é a de concentrar, nas associações, o maquinário necessário para a consecução de diversas obras. Na maioria das vezes, são máquinas pesadas, de um custo muito elevado, inviável para um município de baixa população e capacidade financeira adquirir sozinho. Utilizando da mesma filosofia, de racionalização de gastos e melhoria dos resultados finais, os municípios, através da associação, compram a máquina ou o equipamento necessário (exemplos disso são tratores, motoniveladoras, retroescavadeiras, dentre outras máquinas pesadas), que ficam, então, em poder da associação microrregional, porém prestando serviços aos municípios, com um cronograma

definido, e a um custo extremamente baixo (apenas o custo de manutenção das máquinas), muito inferior ao de uma contratação de uma empresa de engenharia particular para a realização de alguma eventual obra.

Porém, os tipos de serviços que podem ser prestados pelas Associações Microrregionais não se restringem apenas a essas áreas, mas, pelo contrário, são múltiplos e variados, e dependem das circunstâncias de cada microrregião, do porte da associação e de sua capacidade de atuação, bem como, indubitavelmente, do espírito de união e da vontade de cada um dos prefeitos dos municípios associados.

Os serviços prestados pela Associação aos municípios associados são, em última instância, o ponto principal de atuação da Associação, pois através desses serviços é que as associações passam aos municípios uma imagem de credibilidade e confiança. Ainda, são estes serviços os benefícios mais visíveis e perceptíveis por parte dos municípios, o que garante a sua adesão a associação, e, conseqüentemente, seu fortalecimento ao longo do tempo.

A função de porta voz dos municípios deve ser executada pela associação através de um contato permanente com funcionários do poder central, reivindicando, buscando recursos e soluções para os problemas comuns à microrregião. Essa função se caracteriza uma vez que a associação, a partir do momento que se forma através da união de vários municípios, representa uma parcela maior da população do Estado, e com isso, tem um poder de barganha maior perante os Governos Estadual e Federal.

A grande maioria dos municípios mineiros, por exemplo, têm até 25.000 habitantes, segundo os dados do IBGE (2007), ou seja, são municípios considerados pequenos, e que, em grande parte das vezes, apresentam as dificuldades já mencionadas nesse trabalho, no que diz respeito à baixa capacidade administrativa e financeira. Além disso, no tocante à representatividade, um município pequeno talvez não consiga ter voz ativa perante o governo estadual e federal, mas, a partir do momento que se unem em associações, essas representam uma parcela bem maior da população, com maior poder de negociação perante os demais níveis governamentais.

Além de maior representatividade, a associação adquire, com o passar dos anos, certa experiência no relacionamento com os níveis superiores de governo, o que facilita o diálogo, as reivindicações e negociações com o governo central (seja ele estadual ou a própria União). Os funcionários da associação devem possuir profundo conhecimento dos

problemas dos municípios, bem como do que ocorre no âmbito das outras esferas de governo, para ter capacidade de formular argumentos sólidos e convincentes.

Berg (1982) ressalta, porém, o cuidado que as associações devem ter ao se relacionarem com o governo central. Em sua perspectiva, uma associação não deve estabelecer laços estreitos com nenhum partido político, independente se este esteja no poder ou não. Por exemplo, digamos que o partido X esteja hoje no poder, e a associação respalda, de forma inquestionável, seus posicionamentos, se um dia o partido Y chegar ao poder, é muito provável que ele não dispensará total atenção à associação, desconfiado da parcialidade de tal entidade. Por isso, o relacionamento deve ser imparcial, objetivando apenas o bem aos municípios.

A terceira função apontada, de proporcionar informações aos municípios, é extremamente importante para conseguir o apoio dos municípios e legitimar a própria associação, através de boletins semanais, publicações escritas e até mesmo utilização de site na internet para divulgar as atividades e os feitos da associação. Deve-se buscar, sempre, uma aproximação entre a associação e o governo estadual e governo federal, de modo que a associação esteja sempre informada e interada acerca dos programas e políticas de governo dos demais níveis governamentais. Dessa forma, os municípios podem, através da associação, se informar sobre potenciais projetos e /ou programas que podem ser executados em seu território. A associação, dessa maneira, pode se tornar um centro difusor de informações dos níveis superiores de governo, fazendo com que essas informações cheguem, de forma mais rápida e concisa, a todos os municípios a ela associados.

A última função primordial apontada diz respeito ao intercâmbio de informações e experiências, através de espaços para discussão. Esse espaço de debate pode ser uma grande troca de experiências sobre a solução de problemas comuns a mais de um município integrante da associação, além de ser um espaço onde se pode discutir sobre os temas importantes da atualidade, os rumos da associação, dentre outros assuntos pertinentes.

Pretendemos, nesse capítulo, mostrar as diferentes formas de associativismo intermunicipal existentes, aprofundando os estudos especificamente no associativismo microrregional. No capítulo adiante, veremos o caso específico da prática associativista em Minas Gerais, desde seu surgimento, na década de 70, até os dias atuais.

CAPÍTULO 4 – O ASSOCIATIVISMO MICRORREGIONAL EM MINAS GERAIS, E A ATUAÇÃO DO GOVERNO ESTADUAL JUNTO ÀS ASSOCIAÇÕES MICRORREGIONAIS DE MUNICÍPIOS

4.1 - O surgimento da prática de associativismo microrregional no cenário brasileiro

Os municípios brasileiros começaram a se unir em associações microrregionais ainda na década de 60, principalmente no sul do país, nos estados de Santa Catarina e do Rio Grande do Sul. Um estudo efetuado pelo IBAM em 1978, sobre Associações e Consórcios Municipais, apontava como a associação de municípios mais antiga do país a Associação dos Municípios do Vale do Rio dos Sinos (AMVRS), com sede em Novo Hamburgo (RS), fundada em 25/5/1960. Em 1961 foram fundadas mais duas associações naquele estado, mesmo ano de fundação da Associação de Municípios do Meio Oeste Catarinense (AMMOC), de SC. (MARQUES, 2003)

Em 5 de junho de 1972 foi criada a Secretaria de Articulação com os Estados e Municípios (SAREM), vinculada à Secretaria de Planejamento da Presidência da República, por determinação da Portaria nº 44. (ULYSSEÁ, 1984) Dentre os seus objetivos, destacavam-se: coordenar, compatibilizar e integrar o planejamento federal com o dos estados e municípios; prestar assistência técnica aos municípios na formulação de seus planos, programas e projetos; prestar assistência técnica aos municípios visando ao aperfeiçoamento de seus sistemas de planejamento, tributação, orçamento, informações estatísticas e administração geral.

A SAREM consolidou órgãos de articulação com os municípios em todos os 23 estados brasileiros da época. Juntaram-se a esses órgãos, por vias de necessidade, as associações de municípios, visto que em alguns estados brasileiros o número de municípios era muito elevado. Logo, esse contato da SAREM com as associações de municípios facilitava e ampliava o seu trabalho. Essas associações, algumas frutos de políticas estaduais, outras oriundas das iniciativas próprias dos governantes locais, voltavam-se para somar esforços para a resolução de problemas comuns, despontavam como eficientes mecanismos de trabalho que, de alguma forma, supriam a carência generalizada de recursos técnicos, sobretudo nos pequenos municípios. (ULYSSEA, 1984)

A SAREM passou, portanto, a trabalhar em consonância com essas associações, visto que essas vinham representando um valioso instrumento de articulação intergovernamental e de integração administrativa, econômica e social dos municípios que compõem uma microrregião. Portanto, as atribuições das associações microrregionais na visão da SAREM eram: reivindicar, planejar, debater os problemas municipais e prestar serviços (MELLO, Diogo 1997). Eram repassados a elas recursos financeiros e suporte técnico, atingindo, dessa forma, de maneira mais eficiente os seus objetivos, principalmente em relação às pequenas prefeituras, feito que seria muito mais difícil por meio de uma ação direta.

Seguindo essa filosofia de trabalho, os governos estaduais começaram a fortalecer seus recém-organizados sistemas de planejamento. O órgão estadual responsável pela articulação junto aos municípios teria, como objetivo geral, a compatibilização das ações do setor público estadual com o municipal. Em Minas Gerais, especificamente, foi criada pelo governo estadual, em 1973, a Superintendência de Articulação com os Municípios (SUPAM), vinculada à Secretaria de Planejamento do Estado.

O governo estadual de Minas Gerais criou, portanto, um órgão que promoveria tanto a articulação quanto a assistência municipal em seu território. Importante diferenciar o conceito de articulação, que presume um conjunto de ações recíprocas, do conceito de assistência, que implica, necessariamente, em um “assistente” (no caso, o governo estadual) e um “assistido” (no caso, os municípios). Portanto, foi criada em 15 de fevereiro de 1973, com o Decreto nº 15.254, a Superintendência de Articulação com os Municípios (SUPAM), vinculada a Secretaria de Planejamento do Estado. Sua finalidade principal, segundo Arantes (1990) era de “articular o planejamento municipal e microrregional com o planejamento estadual, bem como assistir os municípios mineiros, independente do seu tamanho, população e importância econômica.” Suas principais atribuições eram:

- a) Coordenar, compatibilizar e integrar o planejamento municipal com o estadual;
- b) Coordenar as atividades de órgãos e entidades responsáveis pela elaboração e execução de planos municipais de desenvolvimento integrado;
- c) Proceder a estudos para o aperfeiçoamento de normas de elaboração de planos, programas e projetos municipais e microrregionais;
- d) Estabelecer um sistema de troca de informações entre os municípios e o estado, visando ao aperfeiçoamento do processo de planejamento;

- e) Promover a articulação da administração municipal com a estadual, para a formulação de políticas a serem executadas pelo estado e pelos municípios, isoladamente ou em cooperação;
- f) Coordenar a articulação de associações microrregionais de municípios, tendo em vista o desenvolvimento de programas intermunicipais.

O primeiro superintendente da SUPAM, Ex-Prefeito de Barroso, Dr. Baldonado Arthur Napoleão, propôs a criação de associações microrregionais de municípios como instrumento capaz de despertar nos governantes municipais o interesse pela percepção e solução de problemas comuns. O associativismo era considerado um mecanismo fundamental de desenvolvimento municipal e microrregional, uma vez que se propunha a resolver problemas que transcendiam os limites do território municipal e eram, portanto, impossíveis de serem resolvidos por um município isolado.

Em Minas Gerais, as associações de municípios começam a ser criadas em 1974, a partir de um programa do governo estadual, visando à integração dos então 722 municípios do estado em microrregiões. A maioria dos municípios mineiros se caracterizava, à época, por territórios extensos, e núcleos urbanos de pequena expressão demográfica e econômica, o que, na prática, significava pequena representatividade e poder reivindicatório ante o governo estadual, além de grande isolamento geográfico.

O governo estadual da época tinha dificuldades em fazer chegar suas ações a todo o extenso território mineiro, e, por outro lado, em informar-se das necessidades e dos problemas de cada município o que dificultava o planejamento das políticas públicas estaduais. O objetivo, portanto, dessa iniciativa de associação era o de discutir as soluções de problemas comuns a partir do relacionamento intermunicipal, bem como iniciar um processo de redução das desigualdades regionais e criar a articulação municipal. Segundo Arantes (1990), articular significava

“integrar todos os órgãos federais, estaduais e municipais, buscando a incorporação de todos no esforço nacional em prol do desenvolvimento, mediante a compatibilização de planejamento e ação administrativa. Significava também participar na solução dos problemas, definir objetivos e estratégias, mobilizar recursos técnicos, humanos e financeiros.”

Durante a década de 1970 foram criadas, então, as primeiras Associações Microrregionais de Municípios, como um projeto do governo estadual para aglutinar, consorciar e regionalizar, política e administrativamente, os municípios de Minas Gerais. Porém, é importante ressaltar que as associações não foram fruto exclusivo de um

programa de governo. Nessa mesma época, devido à grande quantidade de municípios mineiros, dos quais a maioria tinha uma população pequena e dificuldades de arrecadação, era comum que esses municípios de pequeno porte buscassem apoio técnico e político nos municípios maiores, de sua mesma região. Portanto, isto relativiza a afirmação de que as associações microrregionais mineiras foram criadas pura e simplesmente devido a um programa do governo estadual.

A primeira associação de municípios do estado de Minas Gerais foi a AMVA (Associação dos Municípios da Microrregião do Vale do Aço), instalada em 2 de julho de 1974, com sede em Ipatinga, e que contava com 14 municípios associados. Uma das razões, segundo Arantes (1990), para a escolha da região do Vale do Aço foi o fato de haver grande desequilíbrio naquela região, com duas cidades muito ricas, em termos de arrecadação (Ipatinga e Timóteo), ao lado de outros municípios extremamente pobres e atrasados. Essa disparidade entre municípios era vista como algo positivo à consolidação da prática associativista. Os municípios mais ricos e avançados eram, constantemente, solicitados pelos mais pobres, para quaisquer tipos de ajuda/auxílio. Porém, com a criação da associação, essa responsabilidade é a ela transferida.

É importante ressaltar, conforme bem explica Arantes (1990), que as associações microrregionais não são e não devem se tornar um poder paralelo ao Estado, e nem fazem parte da estrutura da organização político-administrativa do mesmo, ou seja, não são um governo intermediário entre estado e município. O associativismo microrregional, nos moldes observados e adotados em Minas Gerais, é uma iniciativa particular dos municípios, apoiada pelo governo estadual.

Ainda no ano de 1974, outras duas Associações Microrregionais foram criadas em Minas Gerais. A AMVI (Associação dos Municípios da Microrregião do Vale do Itapeçerica), com sede em Divinópolis, e a AMGRA (Associação dos Municípios da Microrregião do Vale do Rio Grande), com sede em Uberaba⁸. A filosofia era de associar para ficar mais forte, para defender interesses comuns e para assegurar maior representatividade ante o Governo Estadual.

Analisando os dados de Arantes (1990), podemos perceber que houve dois momentos de maior importância: o primeiro, de 1974 a 1978, quando foram criadas quatorze

⁸ Para informações mais detalhadas sobre a criação das Associações Microrregionais de Municípios em Minas Gerais, ver ARANTES (1990). O autor faz uma reconstrução da evolução das associações, a partir de 1974, até 1987, através de uma série de mapas esquemáticos.

associações, e o segundo, de 1982 a 1987, quando foram criadas vinte e duas associações, sendo treze delas apenas em 1985.

Em um primeiro momento, observamos que o crescimento do número de associações cresceu lentamente, até se estabilizar, em 1978. Isso pode ter ocorrido, segundo Arantes (1990), por um fator político. Os deputados estaduais, inicialmente, tinham uma visão errônea das associações. Estes as enxergavam como concorrentes no desempenho de seu papel, ou seja, na reivindicação e defesa dos interesses regionais, diminuindo, dessa forma, sua importância ante o eleitorado. Esses deputados pressionaram o poder executivo estadual, o que praticamente imobilizou o programa de criação das associações microrregionais, durante o período de 1978 a 1982.

Com o passar dos anos, alguns deputados começam a enxergar as associações sobre outro enfoque, como instituições com grande potencial para o desenvolvimento regional do estado, bem como um instrumento que poderia ser útil a eles, para se firmarem como lideranças regionais, ou seja, pensamento oposto ao observado naquele primeiro momento. Dessa forma, o programa de associativismo microrregional se consolidou por todo o estado mineiro, cobrindo, em 1987, 709 municípios mineiros, o que representava 98%, ao passo que em 1983 esse número era de apenas 305 municípios, ou 43% do total. (ARANTES, 1990)

As associações criadas na década de 80 eram mais estruturadas que as do início, justamente pelo fato de terem maior credibilidade e enfrentarem menos dificuldades no momento de sua criação. Dois programas estaduais, o PROMOTO (Programa de Patrulha Moto-mecanizada) e o PROENG (Programa de Escritórios de Engenharia), eram automaticamente conveniados entre a associação recém criada e o governo estadual, o que atraía a filiação de um grande número de municípios, que enxergavam na associação uma instituição sólida e capaz de prestar serviços de qualidade.

O PROMOTO foi criado em 1982, por meio de um convênio firmado entre a SEPLAN/MG e a SAREM, e tinha por objetivo “prover as associações de equipamentos para a manutenção de estradas vicinais” (ARANTES, 1990). Era um programa de extrema importância, devido à grande extensão do território mineiro, e, conseqüentemente, a grande quilometragem da sua malha rodoviária secundária. O PROMOTO representava papel fundamental para a consolidação de uma associação, visto que os equipamentos para a manutenção rodoviária eram de um custo muito elevado, e esse serviço era muito solicitado pela maioria dos municípios associados. Portanto, funcionava como uma das mais atrativas

atividades da associação, e, ainda, promovia a integração das estradas vicinais com as rodovias estaduais e federais, o que trazia resultados significativos no desenvolvimento regional e na integração estadual. Segundo Arantes (1990), era observado uma economia de até 70% para os municípios, que só arcavam com os custos de manutenção das máquinas cedidas, em comodato, pelo governo estadual.

O PROENG, por sua vez, foi idealizado para suprir as deficiências técnicas observadas em grande parte das prefeituras mineiras da época, que não tinham profissionais qualificados para executarem obras de infra-estrutura urbana, principalmente. A ausência desses profissionais fazia com que os municípios realizassem obras inadequadas e a um custo muito elevado (ARANTES, 1990). O quadro mínimo do programa previa um engenheiro, um topógrafo e um desenhista em cada uma das associações, mantidos via convênio entre o estado e a associação. Os serviços eram, portanto, prestados de forma gratuita aos municípios, o que gerava grande economia e constantes melhorias nos resultados observados.

Já em 1987, sob o governo de Newton Cardoso, as associações microrregionais ganharam posição de destaque, com a criação da Secretaria de Estado de Assuntos Municipais (SEAM), que visava descentralizar e municipalizar as ações de governo, bem como desenvolver as microrregiões estaduais. A SUPAM foi integrada a essa nova secretaria, que contava, ainda, com mais quatro superintendências concebidas exclusivamente para tratar dos problemas enfrentados pelos municípios mineiros.

A SEAM criou, em 1991, o Programa de Desenvolvimento Municipal (PRODEMU), que tinha como premissas a descentralização, a participação e o fortalecimento dos governos locais. O PRODEMU foi criado a partir do Decreto 32.790, de 17 de julho de 1991, e tinha como objetivos prestar assistência técnica e financeira aos municípios, cooperar no planejamento e na execução de funções públicas de interesse local ou regional, bem como cumprir o disposto no art. 41 da Constituição Estadual, que dispõe o seguinte:

“Art. 41 – O Estado articulará regionalmente a ação administrativa, com o objetivo de:

- I – integrar o planejamento, a organização e a execução de funções públicas, de interesse comum, em área de intensa urbanização;
- II – contribuir para a redução das desigualdades regionais, mediante execução articulada de planos, programas e projetos regionais e setoriais dirigidos ao desenvolvimento global das coletividades do mesmo complexo geoeconômico e social;
- III – assistir os Municípios de escassas condições de propulsão sócio-econômica, situados na região, para que se integrem no processo de desenvolvimento.”

O PRODEMU foi criado após a Constituição Federal de 1988, ou seja, já em no contexto de descentralização política, administrativa e financeira. O programa objetivava reorganizar o estado e torná-lo capaz de promover, em melhores condições, a nova distribuição de recursos e atribuições institucionais na prestação de serviços públicos e formulação de políticas sociais. A criação do programa expressava a necessidade de apoiar os governos locais nessa nova fase, promovendo sua modernização administrativa e seu fortalecimento institucional, para capacitá-los a cumprir seus novos deveres e responsabilidades de maneira mais eficiente.

Nesse contexto, o associativismo microrregional se mostrava como estratégia central não só para fortalecer os governos locais, como também para democratizar o planejamento regional e sustentar o processo de descentralização. Nesse aspecto, o PRODEMU previa consolidar o associativismo microrregional, através de uma capacitação institucional das associações microrregionais, e o transformar em um fórum técnico e político privilegiado, onde os governos locais poderiam expressar suas demandas locais e microrregionais. Essa capacitação das microrregionais ocorreria em termos de recursos humanos, materiais, técnicos e financeiros, de modo a consolidar, em cada microrregional, um núcleo eficiente e eficaz de assistência técnica aos municípios e, ainda, de interlocução técnica e política com os demais níveis de governo. (PRODEMU, 1991)

Após o PRODEMU, porém, as associações se viram abandonadas pelas esferas superiores de governo. O último repasse direto de verbas para as associações, efetuado pelo governo estadual foi em 1994, para a compra de uma camionete e uma motoniveladora. Desde então, as associações têm se mantido apenas com as contribuições municipais, e, por esse motivo, muitas delas se encontravam fragilizadas, abandonadas, sem recursos e sem apoio. As maiores dificuldades das associações, portanto, nesses últimos anos, têm sido a falta de recursos para a contratação de profissionais qualificados, bem como para a compra de equipamentos e maquinário necessário para a prestação adequada de serviços aos municípios filiados.

4.2 – Panorama atual das Associações Microrregionais de Municípios de Minas Gerais

O Estado de Minas Gerais é o que têm o maior número de municípios no Brasil. São, ao todo, 853 municípios. A grande maioria desses são municípios considerados pequenos, com uma população bem reduzida, conforme demonstra a tabela abaixo. Como podemos

perceber, apenas 26 municípios, dos 853 existentes, possuem mais de 100.000 habitantes, o que representa 3% dos municípios. Porém, esses 26 municípios representam 8.233.374 habitantes, ou seja, 42,7% da população do estado (sendo Belo Horizonte a cidade mais populosa do estado, com 2.412.937 habitantes). Por outro lado, 241 municípios, o que representa 28,25%, têm menos de 5000 habitantes, representando 14% da população. Se considerarmos o número máximo de 25.000 habitantes, temos então 726 municípios, o que representa 85,11% dos municípios mineiros, porém esses municípios correspondem a apenas 44% da população estadual.

TABELA 4

Perfil dos municípios mineiros, em relação ao número de habitantes – Brasil – 2007

População (habitantes)	Municípios	%	População	% da População
mais de 500.000	4	0,47%	4.143.304	21,50%
100 a 500.000	22	2,58%	4.090.070	21,22%
50.000 a 100.000	38	4,45%	854.461	4,43%
25.000 a 50.000	63	7,39%	1.730.303	8,98%
10.000 a 25.000	233	27,32%	3.600.544	18,68%
5.000 a 10.000	252	29,54%	2.144.869	11,13%
até 5.000	241	28,25%	2.709.982	14,06%
TOTAL	853	1	19.273.533	100,00%

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da Contagem da População do IBGE - 2007

Esse detalhamento nos mostra que a maioria dos municípios mineiros são de menor porte em termos populacionais, os quais, geralmente, como mencionado anteriormente nesse trabalho, apresentam fragilidades administrativas e financeiras, dificuldades de arrecadação de recursos próprios, bem como escassez de profissionais qualificados nos seus quadros administrativos, além de fraco poder de vocalização política. Além do mais, observa-se grande heterogeneidade entre esses municípios, no que diz respeito a suas bases econômicas e sociais.

Nesse contexto, torna-se fundamental a consolidação das Associações Microrregionais como importantes atores para o fortalecimento e desenvolvimento dos municípios, bem como para a promoção do desenvolvimento regional do estado.

Atualmente, existem, em Minas Gerais, 40 associações microrregionais de municípios. Apenas uma delas está, no momento, desativada, que é a AMMAN (Associação dos Municípios da Microrregião da Zona da Mata, com sede em Viçosa. Em geral, os

estatutos das associações microrregionais em Minas Gerais evidenciam que seus objetivos primordiais são a ampliação e fortalecimento da capacidade administrativa, econômica e social dos municípios que as compõem, bem como sua integração, através da coordenação, elaboração e implementação de um planejamento regional, a prestação de serviços e a assistência técnica referente às atividades meio e fim de suas prefeituras, além da promoção do estabelecimento de cooperação intermunicipal e intergovernamental aos municípios associados. Além disso, tem o papel de operar como órgãos de articulação, tanto entre a região com o Estado e com a União, quanto com cada município associado.

Na tabela seguinte, temos as 40 Associações Microrregionais de Municípios de Minas Gerais atualmente ativas, bem como a quantidade de municípios atualmente associados e adimplentes a cada uma delas. Temos, também, a população representada por cada uma das associações, e o percentual que isso representa em relação à população total do estado de Minas Gerais. A tabela foi elaborada com base em um questionário encaminhado pela SEDRU às associações, em outubro de 2009, com o objetivo de atualização da base de dados da Secretaria. Esse levantamento é importante para termos uma visão geral do associativismo microrregional em Minas Gerais, no sentido de sabermos, ao certo, quantos e quais municípios participam de cada associação, bem como a quantidade de municípios que não são filiados a nenhuma associação. Em anexo, temos uma lista com o nome completo de cada associação, quais os municípios associados a cada uma das 40 associações microrregionais de Minas Gerais, e também o mapa da divisão das associações microrregionais do estado.

TABELA 5

Número de Municípios e População Representada das Associações Microrregionais em relação ao total do Estado de Minas Gerais – Brasil - 2009

Associação	Número de Municípios	População Representada	População da Associação em relação à população total do estado
AMAG	19	163.604	0,85%
AMAJE	17	222.951	1,16%
AMALG	23	359.611	1,87%
AMALPA	11	174.465	0,91%
AMAMS	80	1.432.446	7,43%
AMAPAR	13	352.206	1,83%
AMAPI	10	161.341	0,84%
AMARP	9	116.826	0,61%
AMASF	6	63.449	0,33%
AMASP	11	136.861	0,71%
AMAV	19	366.327	1,90%
AMBAS	15	154.333	0,80%
AMBASP	12	280.345	1,45%
AMDI	8	255.924	1,33%
AMECO	6	32.918	0,17%
AMEG	21	359.169	1,86%
AMEJE	11	150.669	0,78%
AMEPI	11	251.359	1,30%
AMERP	16	201.286	1,04%
AMESP	15	275.305	1,43%
AMEV	12	171.857	0,89%
AMMA	14	87.403	0,45%
AMME	10	53.857	0,28%
AMMESF	9	146.905	0,76%
AMNOR	16	323.290	1,68%
AMOC	9	166.218	0,86%
AMOG	15	210.390	1,09%
AMPAR	17	71.553	0,37%
AMPLA	8	149.041	0,77%
AMUC	26	446.410	2,32%
AMVA	12	333.995	1,73%
AMVALE	11	388.852	2,02%
AMVAP	19	985.495	5,11%
AMVARIG	10	149.750	0,78%
AMVER	15	189.635	0,98%
AMVI	14	466.468	2,42%
ARDOCE	13	379.236	1,97%
ASSOLESTE	13	86.921	0,45%
GRANBEL	27	4.854.565	25,19%
NOVA AMBAJ	17	200.842	1,04%
TOTAL	620	15.344.338	79,61%
TOTAL DO ESTADO	853	19.273.506	100,00%

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados da SEDRU, de outubro/2009, e dados do IBGE (2007).

Analisando os dados da tabela acima, podemos notar o quanto o associativismo é representativo em Minas Gerais, abrangendo, ao todo, 620 municípios mineiros, o que representa aproximadamente 73% do total de municípios do estado, que é de 853. Se analisarmos a população representada pelas associações, essa porcentagem é ainda maior, de 79,61%. Com isso, podemos concluir que o Governo Estadual, ao realizar parcerias com as associações microrregionais, e adotar políticas de fortalecimento dessas instituições, está, indiretamente, beneficiando quase 80% da população estadual.

Conforme tratamos no capítulo anterior, as associações microrregionais, ao congregarem vários municípios, conseguem ter uma representatividade maior e, dessa forma, possuem maior capacidade de negociação na busca por recursos e investimentos junto às esferas superiores de governo.

A maior associação do Estado, em quantidade de municípios, é a AMAMS, que congrega 80 municípios. Em relação à população representada, a maior associação é a GRANBEL, que congrega os municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH). Isso ocorre pois essa região concentra grande parte das cidades mais populosas do estado estão, tais como Belo Horizonte, Contagem, Betim, Ribeirão das Neves, Santa Luzia, dentre outras.

As associações têm, em média, 15 municípios, o que é considerado um número satisfatório, pois, dessa forma, a associação consegue ser auto-sustentável financeiramente e, ao mesmo tempo, prestar serviços de qualidade e dispensando a atenção necessária a todos os municípios a ela filiados. Porém, isso não significa que associações com menos municípios, tais como a AMECO e AMASF, que têm apenas 6 municípios associados, não consigam ser auto-sustentáveis. Nesse caso, os municípios contribuem com taxas mais elevadas, pois o custo fixo para se manter a associação é, proporcionalmente, maior para cada um dos municípios associados. Por outro lado, não significa também que associações maiores, tais como a AMAMS e a AMUC não consigam atender, de forma satisfatória e eficiente, seus municípios filiados. Para tal, a associação, com certeza, necessita de uma estrutura maior, e mais funcionários e maquinário.

A SEDRU realizou, no período de janeiro a março de 2009, uma pesquisa, através de um questionário enviado às associações, para o levantamento de diversas informações importantes sobre as mesmas, dentre elas, informações referentes ao corpo técnico, aos equipamentos e maquinário as quais possuem, bem como dos principais serviços prestados

aos municípios associados nos últimos anos. Com esse questionário, pretendeu-se ter um “retrato” atual da situação das associações microrregionais mineiras.

Ao todo, 37 associações responderam ao questionário, o que representa 90% das associações microrregionais do estado. O questionário não foi enviado para a GRANBEL, a AMDI não respondeu o questionário completo, faltando os dados referentes à pessoal e maquinário, e a AMBAV e AMMAN estavam, à época, desativadas. A pesquisa tem como fundamento servir de base informacional para o Programa de Fortalecimento e Revitalização das Associações Microrregionais, que será abordado na seção 4.4.

A partir da sistematização e análise dos dados das 37 associações que responderam o questionário, temos que, dessas, 35 possuem, pelo menos, uma motoniveladora, uma máquina utilizada em obras de construção civil, para criar uma superfície plana. É muito utilizada na abertura e conservação das estradas vicinais. A maioria das associações possui, porém, mais de uma motoniveladora. O total é de 111, o que dá uma média de 3 por associação. A AMARP possui 9, sendo a que mais motoniveladoras possui. Observamos também, que 25 associações possuem trator (de diversos tipos – de pneu, de esteira e agrícolas), outra máquina fundamental para a realização de obras pesadas. Outra máquina importante para a realização de obras pesadas é a retro escavadeira, que combina, em apenas uma máquina, um trator, uma carregadeira e uma escavadeira. 27 associações possuem essa máquina. Outro veículo fundamental para esses serviços pesados é a camionete, encontrada em 32 das associações que responderam o questionário. Isso evidencia que o principal serviço prestado pelas associações microrregionais em Minas Gerais é relacionado a obras, principalmente, como dito anteriormente, abertura e conservação de estradas vicinais.

Em relação ao corpo técnico, 22 associações declararam ter, pelo menos, um engenheiro. Os engenheiros são, na maioria das vezes, engenheiros civis, porém, encontramos também outras especialidades, tais como engenheiros agrimensores e engenheiros sanitaristas. Ainda no tocante a profissionais relacionados à engenharia, 12 associações declararam ter um topógrafo (profissional responsável por medições de terra, distâncias e volumes, elaboração de mapas e plantas de terrenos, dentre outras atribuições) e 12 declararam ter, pelo menos, um arquiteto ou desenhista contratado. Porém, é importante ressaltar que em muitas das associações que não possuem uma pessoa ocupando o cargo de engenheiro, observou-se que os serviços de engenharia são executados por um diretor ou até mesmo pelo secretário executivo, quando esses são formados na área.

Além de profissionais relacionados ao setor de engenharia, as associações contam, muitas vezes, com profissionais voltados à assessoria administrativa aos municípios. 13 delas declararam ter, em seu corpo funcional, um contador, enquanto 4 declararam ter um administrador, e 7 declararam possuir um advogado. Observou-se também que muitas associações declararam no questionário o cargo de assistente administrativo, ou assistente jurídico, o que, na prática, é um trabalho realizado por profissionais formados em direito ou administração, respectivamente, e, com isso, conseguem prestar aos municípios associados às consultorias necessárias, na área contábil, financeira, jurídica, administrativa, dentre outras.

Diversos outros profissionais foram citados nos questionários, tais como nutricionistas, assistentes sociais, biólogos, técnicos em meio ambiente, jornalistas, gestores públicos, dentre outros. Isso nos mostra claramente que, embora as associações prestem, majoritariamente, serviços de engenharia e de assistência administrativa e jurídica aos municípios associados, a gama de serviços que uma associação microrregional pode explorar é bem extensa, cabendo a cada associação definir quais os serviços serão por ela prestados, atendendo as expectativas e necessidades dos municípios e tentando sempre ampliar o seu campo de atuação.

Em relação aos serviços prestados, a maioria das associações presta, aos municípios associados, assessoria administrativa, contábil e jurídica. Porém, observamos, em algumas delas, outros tipos de assessoria, tais como de comunicação, de imprensa, de gestão pública, gestão ambiental e de assistência social. Os serviços variam bastante, dentre os quais podemos citar, no âmbito jurídico, a elaboração de minutas de convênio, de projetos de lei, de portarias e resoluções municipais e de plano diretor; no âmbito administrativo, podemos citar consultorias sobre a estrutura organizacional das prefeituras, sobre execução orçamentária, confecção de folhas de pagamento, dentre outros.

Um serviço observado na AMEG, e que merece destaque, é o de acompanhamento dos diários oficiais e repasse das informações de interesse dos municípios, que cumpre uma das funções apontadas por BERG (1982) no capítulo anterior, a de proporcionar informações aos municípios. Nessa mesma linha, a AMAG declarou manter uma biblioteca de administração municipal, com publicações, artigos e livros que possam auxiliar os prefeitos e vereadores no melhor desempenho de suas funções políticas e administrativas. Esses são exemplos de serviços que podem ser difundidos para as demais associações, pois representam uma fonte de conhecimento para os municípios e para os prefeitos e servidores municipais.

Outro serviço observado em algumas das associações, e que merece destaque, é a capacitação e treinamento dos servidores municipais, através da realização de cursos, palestras, seminários e workshops, sobre os mais variados temas, dentre eles, gestão pública, gestão ambiental, saúde e educação. Quando esses cursos e treinamentos são organizados pela Associação, o público alvo é maior, pois congrega servidores e administradores de todos os municípios associados. Isso faz com que a Associação consiga contratar profissionais mais qualificados para ministrar as aulas.

Além disso, algumas associações, dentre elas a AMBASP, declararam organizar e realizar concursos públicos municipais, em todas suas etapas, desde elaboração de edital, inscrição, preparação, aplicação e correção de provas. Esse é outro serviço diferenciado, que merece destaque, visto que, muitas vezes, as pequenas prefeituras não têm a capacidade técnica e administrativa para realizar tais concursos de modo que atenda todas as condições e exigências legais.

No campo da engenharia, os serviços prestados variam bastante. Grande parte das associações realiza serviços de abertura, alargamento, desobstrução, conservação e manutenção de estradas vicinais. As patrulhas motomecanizadas ainda realizam serviços de limpeza de ruas, preparo de terra para plantio agrícola, abertura de rede de água e esgoto, extração de cascalho, construção de campo de futebol, poços artesianos, módulos sanitários, estação de tratamento, rede de coleta de esgoto e sistemas de tratamento de esgoto.

Algumas associações contam com um serviço muito importante, que é o de Usina de Asfalto. Esse é um dos principais serviços procurados pelos municípios, devido às grandes economias que proporcionam. As que possuem usina de asfalto são a AMARP, AMAV, AMMA e AMAJE.

Os escritórios de engenharia e arquitetura atuam, também, na elaboração e acompanhamento de projetos arquitetônicos de prédios públicos, bibliotecas, praças, parques, creches, escolas, hospitais, asilos, postos de saúde, dentre outros vários.

Algumas associações realizam, também, programas de integração regional, tais como circuitos culturais, eventos esportivos (campeonatos de futebol, por exemplo) e conferências regionais. Esses serviços são importantes, pois criam um sentimento de integração entre os municípios e seus habitantes, o que, sem dúvidas, é fundamental para fortalecer a associação.

4.3 - A Relação entre o governo de Minas Gerais e as Associações Microrregionais de Municípios

A Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (SED RU) é a responsável por planejar, organizar, dirigir, coordenar, executar, controlar e avaliar as ações setoriais a cargo do Estado, relativas à política de desenvolvimento regional e política urbana, conforme explicitado no Decreto 44.832/2008, que dispõe sobre a organização da Secretaria.

Entre as competências da SEDRU, se enquadra o apoio ao associativismo municipal conforme explicitado no Decreto 44.832/2008:

“Art. 2º: A SEDRU tem por finalidade planejar, organizar, dirigir, coordenar, executar, controlar e avaliar as ações setoriais a cargo do Estado, relativas à política de desenvolvimento regional e política urbana, competindo-lhe:

V - apoiar, no âmbito de sua atuação, o associativismo municipal e a integração dos municípios na microrregião;”

Com o intuito de defender os interesses de cada município, diminuindo as desigualdades políticas, a SEDRU apóia o ativismo associativo no Estado de Minas Gerais. Conforme consagrado no texto da Carta Maior do Estado de Minas Gerais, em seu art. 166, II, "Associar-se a outros municípios" é um dos objetivos prioritários dos municípios mineiros.

A SEDRU busca uma nova visão do associativismo microrregional, inserindo as associações no contexto de discussão das políticas públicas, fundamentado na Agenda Setorial do 2º Choque de Gestão (2007-2010) onde se consagra a filosofia de um estado focado nos resultados, para o desenvolvimento contínuo e sustentável do Estado, tendo a dimensão microrregional papel destacado e de relevância, com a participação de todos os atores que nela atuam.

Respeitadas a autonomia e a independência de cada um dos entes públicos, a implantação desta nova abordagem de associativismo municipal estabelecerá uma nova relação de cooperação e comprometimento do Governo de Minas com as associações microrregionais, com os municípios mineiros e com o desenvolvimento integrado e sustentável do Estado.

Nesta inovadora concepção cooperativista, as associações microrregionais e a AMM recebem destaque especial na promoção do Desenvolvimento Regional e Urbano. As primeiras, por serem instâncias de articulação da diversidade, enquanto a segunda, por buscar a garantia de tratamento igual para desiguais, de forma que todos os Municípios sejam harmoniosamente inseridos no contexto estratégico de desenvolvimento da microrregião.

O associativismo municipal, em um estado de grande extensão territorial e um número muito elevado de municípios, como Minas Gerais, é um caminho, mesmo que indireto, de participação dos municípios na formulação e execução de políticas públicas. Essa prática faz um elo entre o poder estadual, por intermédio da SEDRU, e os municípios, que, quando isolados, não conseguem ter "voz ativa" perante o Estado, porém, quando unidos em Associações, tem um poder de negociação maior, visto que essas representam uma parcela maior da população.

Pode-se considerar também que o associativismo é, também, ferramenta importante para a redução das desigualdades e contrastes sociais existentes por todo território mineiro, principalmente para tentar reduzir a pobreza e as necessidades no Vale do Jequitinhonha e norte de Minas.

A Superintendência de Associativismo Municipal é quem faz a interlocução entre o Governo de Minas e as Associações Microrregionais de Municípios do estado. Para o Governo Estadual, determinadas políticas e questões podem ser mais práticas e mais eficientes quando tratadas com 40 associações do que diretamente com cada um dos 853 municípios.

O art. 22 do Decreto 44.832/2008 é o que trata, especificamente, sobre as atribuições da SAM.

“Art. 22. A Superintendência de Associativismo Municipal tem por finalidade fomentar e fortalecer o associativismo intermunicipal, competindo-lhe:

I - adotar medidas que visem ao fortalecimento e à modernização de associações microrregionais de municípios e apoiar a articulação de suas ações com órgãos e entidades do Estado;

II - propor a participação do corpo administrativo das associações microrregionais de municípios em programas de capacitação de servidores municipais promovidos pelo Estado;

III - articular parcerias de universidades e de entidades privadas com os municípios e entidades associativas;

IV - apoiar as ações de governo em programas referentes ao associativismo municipal; e

V - incentivar, apoiar e cooperar com as associações microrregionais na conscientização e formulação de projeto de desenvolvimento estratégico microrregional, com a integração e o desenvolvimento dos municípios e com a participação, parcerias e envolvimento dos entes federativos, das instituições da iniciativa privada e da sociedade civil organizada.”

A SEDRU/SAM tem, então, como objetivo principal, retomar o diálogo permanente com as associações microrregionais, com o intuito de torná-las parceiras do Estado na promoção do desenvolvimento regional e microrregional de Minas Gerais.

Conforme citamos anteriormente, as associações microrregionais, de 1994 até 2009, não receberam nenhum repasse direto de recursos por parte do governo estadual. Esse período de “abandono” fez com que muitos municípios se desligassem de suas associações, visto que essas apresentavam dificuldades em atender às expectativas dos municípios no tocante a prestação de serviços, o que colocava a associação em um ciclo vicioso de declínio. Quanto mais municípios se desligassem, menos condições as associações teriam de se modernizarem, estruturarem e atender as expectativas dos municípios filiados, visto que sua fonte de renda se tornava cada vez menor.

Durante esse período, as associações apresentaram dificuldades crescentes na contratação de profissionais qualificados, bem como capacitação do seu corpo técnico, e ainda no que diz respeito à aquisição de equipamentos adequados, maquinário, ou seja, enfrentaram sérios problemas estruturais causados pela falta de recursos.

Em resposta a esses problemas, o Governo Estadual, por intermédio da SEDRU/SAM, elaborou o Programa de Fortalecimento e Revitalização das Associações Microrregionais de Municípios, que analisaremos na seção seguinte.

4.4 - O Programa de Fortalecimento e Revitalização das Associações Microrregionais de Minas Gerais

O Programa de Fortalecimento e Revitalização das Associações Microrregionais foi elaborado, durante o ano de 2008, pela Superintendência de Associativismo Municipal, da Secretaria de Desenvolvimento Regional e Política Urbana de Minas Gerais (SAM/SEDRU).

A elaboração de tal programa ocorreu após análise da situação das associações microrregionais, contatos pessoais com os prefeitos, presidentes e secretários executivos, bem como com o corpo técnico e funcional de cada uma das associações microrregionais do estado.

O objetivo central do programa é a reinserção das Associações Microrregionais de Municípios, como parceiras, no contexto das discussões, das políticas e das ações para o desenvolvimento integrado, sistêmico e sustentável dos municípios e do estado.

O programa foi então apresentado ao Secretário de Estado da SEDRU e também ao Governador, que o aprovaram, e o anunciaram em novembro de 2008, no Encontro dos Prefeitos Eleitos para 2009 -2012.

Durante todo o ano de 2008 e 2009, diversas reuniões foram realizadas, com a presença da equipe da SAM, do Secretário de Estado da SEDRU, do Vice Governador do Estado, da Secretária de Planejamento e Gestão e também com o coordenador do Programa Estado Para Resultados, com o objetivo de definir detalhes de implantação do Programa de Fortalecimento e Revitalização das Associações Microrregionais.

A partir dessas reuniões, o programa foi redesenhado. A proposta inicial era estruturar, em cada uma das associações microrregionais, um escritório de projetos. Esse escritório de projetos teria como funções a identificação de fontes de recursos (estaduais, federais, internacionais, privadas, etc.), a elaboração e gestão de projetos, e também a elaboração de projetos de engenharia e arquitetura para os municípios associados. Além disso, caberia ao escritório de projetos a prestação de contas dos eventuais convênios firmados. Dessa forma, a associação estaria apta a prestar mais e melhores serviços aos municípios associados, visto que aumentaria as possibilidades de captação de recursos. Além disso, aumentaria a credibilidade da associação junto a eventuais parceiros, tanto do setor público quanto privado. Isso traria maior adesão à associação, conseqüentemente a fortalecendo. Adicionalmente, a existência de maior oferta de serviços, assim como a possibilidade de alavancar recursos estaduais e federais, tende a exercer significativa atração sobre os municípios não associados, o que pode vir a configurar uma nova tendência para o associativismo microrregional mineiro.

A proposta inicial do programa trazia quatro linhas temáticas para as associações. A primeira delas era a contratação de equipe técnica de engenharia, que seria composta, preferencialmente, por um engenheiro civil, um arquiteto e um engenheiro agrimensor, além

de três estagiários, esses originários de instituições de ensino superior de arquitetura ou engenharia, preferencialmente locais. Dessa forma, o que se esperava era um aumento da capacidade de elaboração de projetos de engenharia e melhoria da qualidade dos projetos apresentados aos municípios, bem como aumento da captação de recursos, devido ao atendimento aos níveis exigidos pelas instituições.

A segunda linha temática do programa consistia em contratação e/ou capacitação de equipe de modernização administrativa, que contaria, inicialmente, com um administrador e um contador. Esperava-se modernizar a gestão das Associações, o que aumentaria a eficiência no atendimento aos municípios associados. A equipe estaria apta a identificar fontes de recursos, elaborar e gerir projetos, prestar contas de convênios e realizar pregão eletrônico.

A terceira linha temática do projeto seria a montagem de escritórios de engenharia e de modernização administrativa. O Estado licitaria e arcaria com as despesas da aquisição e instalação dos equipamentos necessários para os escritórios de engenharia e os escritórios administrativos das associações beneficiadas com o projeto.

A última linha temática, que de fato foi implementada de forma isolada, era a atualização dos estatutos das associações, de acordo com o Novo Código Civil, de 2002. As associações que desejaram, enviaram seus estatutos para a SAM/SEDRU, que com o apoio da Assessoria Jurídica da Secretaria, reformulou e adaptou os estatutos ao Novo Código Civil Brasileiro.

O desenho inicial do programa, estruturado a partir das linhas temáticas citadas previa, por parte das associações microrregionais, uma contrapartida de 25%. A idéia era a de implantar o Programa, cedendo os equipamentos às associações, e pagar o salário e encargos dos empregados durante 18 meses, e a associação arcaria com os 6 meses restantes para completar 2 anos. Após esse prazo, o programa se tornaria auto-sustentável, devido à modernização da associação e ampliação da quantidade e qualidade de serviços prestados aos municípios, o que aumentaria a arrecadação da associação.

Em agosto de 2009, o Governo do Estado aprovou os recursos para a implementação do Programa. Após a reformulação, o programa tornou-se mais livre às associações, que não necessariamente teriam que implantar as quatro linhas temáticas previstas anteriormente. No novo desenho do Programa, foi aprovada uma cota de R\$ 800.000,00 para cada uma das 40 associações microrregionais de municípios, e também

para a AMM (Associação Mineira de Municípios). A associação pode, em tese, fazer uso livre dessa quantia, desde que aplique os recursos para atender aos objetivos iniciais do programa, que são, basicamente, o fortalecimento e a revitalização das associações. Os recursos serão repassados por meio de convênio entre a SEDRU e as associações. Para a realização do convênio, é necessário que as associações cadastradas e regularizadas no CAGEC – MG (Cadastro Geral de Convenentes).

A única exigência feita pela SEDRU é que as associações tenham um escritório de engenharia, composto nos moldes do previsto na primeira versão do programa, já citado. Caso a associação já disponha de tal escritório, ela deve fazer uma declaração à SEDRU, afirmando tal feito, e então usar, de forma flexível, os recursos, da maneira que desejar (contanto que visando aos objetivos do Programa).

Dentre os objetivos gerais do Programa, destacamos: suprir deficiências técnicas dos municípios e associações microrregionais; fortalecer o associativismo microrregional; aumentar a eficiência e a credibilidade das ações das associações. Como objetivos específicos, são elencados: viabilizar a manutenção de equipe técnica qualificada a serviço dos municípios; aumentar a oferta de serviços das associações microrregionais; ampliar a captação de recursos junto a organizações públicas e privadas; e promover a adequação institucional das associações.

O Governo Estadual, dessa forma, passa a enxergar as associações microrregionais como parceiras dos municípios e também do próprio governo, e as colocam como um agente em posição de destaque nas questões do desenvolvimento regional do Estado, como agentes fundamentais para o progresso estadual.

O Programa, portanto, vêm dar assistência e fortalecer as associações, em um momento de dificuldades financeiras para os municípios, em razão da queda de arrecadação dos entes governamentais, e da conseqüente redução nas quantias do FPM repassadas pela União aos municípios. Dessa forma, os recursos podem servir para a qualificação, modernização e reestruturação das associações, com o intuito de dotá-las de capacidade para desempenhar novas funções, de forma mais eficiente e eficaz.

As associações já enviaram à SEDRU a sua previsão de como empregarão os recursos. Após uma consolidação das planilhas de previsão de gastos das 40 associações, podemos perceber, claramente, que a prioridade das associações microrregionais será o investimento em máquinas pesadas, como as citadas anteriormente (motoniveladora, trator,

retroescavadeira, dentre outras). Esse gasto representará cerca de 40% do total do programa, o que corresponde a quase 13 milhões de reais. Isso nos evidencia que os principais serviços prestados pelas associações microrregionais aos seus municípios filiados se dão exatamente no setor de engenharia e urbanismo.

Além disso, o gasto para a contratação de pessoal também se mostrou, de certa forma, expressivo, representando aproximadamente 11% do montante de recursos, o que mostra que muitas das associações ainda não têm um escritório de projetos formado, ou, mesmo que tenham, evidencia a necessidade de ampliação desses escritórios, através da contratação de novos funcionários.

Outro gasto expressivo se dará na aquisição de equipamentos para a estruturação física das associações, representando cerca de 12% do total dos recursos previstos. Como equipamentos que as associações irão comprar, podemos citar eletro-eletrônicos, tais como computadores, impressoras, scanners, notebooks, máquinas fotográficas, e também equipamentos específicos de engenharia, dentre eles GPS, Estação total, Equipamentos de Proteção Individual e trenas. Vemos também uma quantia destinada à compra de softwares específico de engenharia, arquitetura e topografia. Esses softwares são, na maioria das vezes, de custo relativamente elevado, e auxiliam bastante no bom desempenho dos serviços e na elaboração de projetos de qualidade.

Algumas associações utilizarão o recurso na aquisição de uma sede própria, visto que algumas delas ainda não a possuem, o que acarreta em custos como o de aluguel, por exemplo. Outras utilizarão parcela dos recursos para reformar ou ampliar sua sede, tornando-as maiores e com melhores condições de trabalho para seus funcionários, bem como maior conforto aos prefeitos dos municípios associados, quando da realização de reuniões e assembléias.

TABELA 6

Previsão dos gastos das Associações Microrregionais com o recurso de R\$ 800.000,00 repassados pelo Governo Estadual - 2009

ITENS/DISCRIMINAÇÃO	PREVISÃO TOTAL	% dos recursos
Contratação de Pessoal, incluindo estagiários	R\$ 3.610.651,29	11,01%
Gratificação para Técnicos, ou para o Secretário Executivo	R\$ 303.797,00	0,93%
Contratação de Serviços de consultoria, técnicos, pesquisa e levantamentos aerofotográficos	R\$ 1.167.805,95	3,56%
Aquisição de Maquinários	R\$ 12.978.576,99	39,57%
Aquisição de veículos (utilitários ou caminhões)	R\$ 3.602.412,83	10,98%
Reforma de veículos ou maquinário	R\$ 2.289.715,08	6,98%
Aquisição de equipamentos	R\$ 3.809.327,98	11,61%
Reforma de equipamentos	R\$ 135.000,00	0,41%
Aquisição de mobiliário	R\$ 463.206,56	1,41%
Construção, aquisição ou reforma da sede	R\$ 4.303.212,32	13,12%
Aquisição de Software de Engenharia e Topografia	R\$ 136.294,00	0,42%
Total	R\$ 32.800.000,00	100,00%

Fonte: Elaboração própria, com base nos dados enviados pelas 40 Associações Microrregionais e a AMM (Associação Mineira de Municípios) à SAM/SEDRU, em outubro/2009 – Apenas a AMMAN não nos enviou a planilha, por se encontrar desativada e não regularizada junto ao CAGEC, até o dia 14/10/2009.

A partir dessa análise, não nos resta dúvidas de que o Programa de Fortalecimento e Revitalização das Associações Microrregionais trará impactos positivos no tocante ao desenvolvimento regional do estado. Os recursos serão aplicados de maneira que estimulem e fortaleçam o associativismo microrregional, revitalizando, reequipando e reestruturando as associações microrregionais mineiras, fazendo com que essas tenham maior capacidade na prestação de serviços aos municípios associados.

Mais que isso, esse feito do Governo Estadual representa um marco no histórico do associativismo microrregional em Minas Gerais. Com essa iniciativa, o Governo Estadual reassume um compromisso com as associações microrregionais, consolidando essa prática como instituição legítima de apoio e assistência técnica aos municípios e, ainda, as tornando, novamente, atores relevantes para a promoção do desenvolvimento local e regional do estado de Minas Gerais.

O programa representa, ainda, um incentivo seletivo para a participação dos municípios junto às associações, bem como incentivo maior aos municípios que não estão filiados a nenhuma associação, para que se associem de maneira que possam desfrutar e se beneficiar com o programa.

É importante ressaltar que, como já mencionado, o Programa de Fortalecimento e Revitalização das Associações Microrregionais de Municípios de Minas Gerais ainda se encontra em fase inicial de implementação, de forma que a análise circunscreve-se a sua concepção e momento inicial.

CONCLUSÃO

A presente monografia buscou mostrar a importância das relações intergovernamentais cooperativas, com foco nas Associações Microrregionais de Municípios, no desenvolvimento local e regional do Estado de Minas Gerais.

Os princípios descentralizadores foram e ainda vem sendo adotados como em vários países, por diversos motivos: como alternativas à crise do Estado Desenvolvimentista; como resposta aos governos autoritários e centralizadores; como consequência da crise econômica dos anos 70; dentre outros. Os defensores da descentralização defendiam que esta traria maior democracia e maior participação popular, bem como aumentaria os meios de controle social da população em relação ao Estado. Porém, mostramos também que existem alguns problemas associados à descentralização, e que esta não serve como resposta única e inquestionável a todos os problemas atuais enfrentados pelos Estados Nacionais.

As reformas descentralizadoras fortaleceram e revalorizaram o nível local de governo. Ao lado disso, a instância local passou a ser vista, por muitos, como a mais propícia e capaz de oferecer respostas aos problemas enfrentados pelos cidadãos, justamente pela maior proximidade destes, o que faz com que a percepção dos problemas e das demandas sociais seja maior. O poder local assume, então, posição de destaque, e passa a participar da formulação e implementação de políticas públicas, não mais sendo apenas mera instância de administração e execução das políticas formuladas centralmente.

Especificamente no contexto brasileiro, a partir das políticas descentralizadoras efetivas pelo Governo Federal, desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, os municípios foram elevados ao grau de entes federativos, e com isso passaram a assumir responsabilidades e atribuições crescentes no tocante às políticas sociais.

Porém, conforme demonstrado, muitos problemas decorrem desse processo de descentralização, que, no Brasil, não se deu de forma organizada e planejada entre as partes. Especificamente em relação aos municípios, muitos não têm estrutura organizacional, física, administrativa, financeira e política para arcar com tais responsabilidades, e, com isso, muitas vezes, a população desses municípios se vê prejudicada, por não terem acesso a serviços e políticas sociais de qualidade.

Foi mostrado também que o processo de descentralização retoma a discussão acerca do modelo federativo do Estado. O federalismo é uma forma de organização do estado, onde os entes subnacionais se unem para formar o estado federado. O federalismo se baseia em um equilíbrio entre a autonomia dos entes subnacionais, e a interdependência das partes. O estado federativo se baseia, portanto, em relações intergovernamentais, tanto horizontais (quando se dão por entes do mesmo nível governamental) quanto verticais (entes de diferentes níveis governamentais). Essas relações intergovernamentais são essenciais para manter a ordem e o equilíbrio no federalismo, e devem mesclar características de competição e cooperação, ou seja, a formação de redes federativas cooperativas, nas quais cada ator detém competências e possibilidades distintas, porém complementares, para a implementação de determinada política social.

Nesse contexto, surgem as formas de trabalho conjunto entre os municípios, na busca de resolução de problemas comuns, que muitas vezes transcendem os limites municipais. Dentre as diversas formas, destacamos as Associações Microrregionais de Municípios. Como vimos, essas Associações são formadas por municípios geograficamente próximos, pertencentes a uma mesma microrregião, e têm por finalidade a prestação de diversos serviços aos municípios associados, com um custo mais baixo, e um nível de qualidade maior. Além disso, essas associações funcionam como espaço para discussão e debates acerca dos problemas regionais, que só podem ser solucionados com uma participação ativa e cooperada de todos os municípios, e não de forma isolada, por apenas um deles.

O associativismo microrregional é um importante e poderoso instrumento na promoção do desenvolvimento regional do estado de Minas Gerais. Conforme demonstrado, existem, atualmente, 40 associações microrregionais de municípios, que abrangem 73% dos municípios mineiros. O campo de atuação dessas instituições é bem diversificado, porém demonstrou-se que grande parte delas presta serviços na área de engenharia e urbanismo. De todo modo, independente dos serviços prestados por cada associação aos municípios filiados, o que podemos afirmar é que elas se tornaram também um importante mecanismo de inclusão e representação dos municípios mineiros, sobretudo dos menos populosos.

O Governo Estadual de Minas Gerais tem reconhecido a importância dessas associações para a promoção do desenvolvimento regional do estado, na medida em que tem formulado políticas de inclusão dessas associações no contexto das discussões, decisões e ações das políticas sociais do estado, bem como criando mecanismos de fortalecimento, reestruturação e revitalização dessas associações, para que essas possam,

cada vez mais, se consolidarem e prestarem serviços de qualidade aos municípios associados.

O principal programa de governo destinado a essas associações microrregionais é o Programa de Fortalecimento e Revitalização das Associações Microrregionais de Municípios, elaborado pela Superintendência de Associativismo Municipal (SAM/SEDRU), que foi formulado em 2008 e 2009, e começou a ser implementado recentemente, em setembro de 2009. Esse programa tem por objetivo maior a reestruturação das associações, tanto no aspecto das equipes técnicas, quanto no relacionado à infra-estrutura, condições de trabalho, maquinário e equipamentos.

Porém, o Programa de Fortalecimento e Revitalização das Associações Microrregionais de Municípios não pode ser uma iniciativa pontual e isolada, porém, deve ser a primeira de uma série de ações voltadas para a inclusão dessas associações como parceiras do Estado. Não se pode, após o repasse de recursos do Estado para as associações, novamente as abandonar e deixá-las de lado na discussão dos problemas regionais do estado, como foi feito na última década, desde 1994, até os dias atuais. Caso isso ocorra, esse programa será apenas mais uma das tentativas de consolidação do associativismo microrregional em Minas Gerais, que causará impactos momentâneos, mas não permanentes.

O programa foi desenhado de maneira que se respeite a autonomia das associações, visto que elas podem investir os recursos na área que mais lhe convém, de forma que as carências de cada uma das 40 associações microrregionais possam ser resolvidas. Essa concepção do programa corrobora a idéia inicial, de fortalecimento das associações microrregionais, pois cada uma delas pode aplicar os recursos na área onde mais necessitam, visto que a realidade das associações microrregionais mineiras é, hoje, bem distinta. Algumas necessitam de maior qualificação técnica, outras preferem investir em equipamentos, reestruturação física, maquinário, construção e/ou ampliação da sede, dentre outros. O que importa e que se deseja é que, ao fim do programa, essas associações se encontrem revitalizadas, reestruturadas, reequipadas e fortalecidas, aumentando qualitativamente e quantitativamente serviços prestados aos municípios filiados.

Conforme ressaltado, a análise feita sobre o Programa de Fortalecimento e Revitalização das Associações Microrregionais limitou-se à sua concepção e momento inicial de implementação, visto que o programa iniciou-se, de fato, em setembro de 2009. Porém, torna-se relevante que se façam estudos posteriores, tanto para a compreensão do

funcionamento do associativismo microrregional em Minas gerais, quanto estudos voltados para a análise dos impactos do programa no estado, analisando sua eficácia e eficiência, principais dificuldades e problemas observados, sugestões de melhorias, dentre outros aspectos.

Deve-se atentar também para os motivos que levam alguns municípios mineiros a não se filiarem às associações microrregionais. Não há nenhum estudo ou diagnóstico desses motivos, porém, é importante para a SEDRU e para o Governo Estadual diagnosticá-los, bem como tentar promover uma articulação e um diálogo entre esses municípios e as associações microrregionais de sua região, para tentar aumentar o grau de participação dos municípios nas associações, que hoje é de 73% dos municípios mineiros (ao todo, 620 municípios participam de associações, e 233 não participam). O fortalecimento das associações depende, diretamente, de maior adesão por parte dos municípios. Portanto, o Governo Estadual deve criar mecanismos de incentivo para que os municípios que não estão filiados se filiem às associações microrregionais.

Outro papel fundamental da SAM/SEDRU na promoção e fomento ao associativismo é intermediar e articular parcerias entre as associações microrregionais e outras instituições, tais como outras secretarias de governo, por exemplo, com a SETOP (Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas), com a SEDESE (Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social), com a SES (Secretaria de Estado de Saúde), SECTES (Secretaria de Estado de Tecnologia e Ensino Superior), com a SEMAD (Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável), com o DER-MG (Departamento de Estradas e Rodagem de Minas Gerais), dentre outros vários órgãos governamentais, com o intuito de integrar e incluir as associações microrregionais como parceiras do Governo Estadual na promoção das políticas públicas, bem como na disseminação de informações acerca dos programas governamentais para os municípios, sobretudo os de menor porte. Além disso, torna-se necessário e importante a articulação de parcerias e convênios com órgãos não governamentais, tais como empresas privadas que investem em programas sociais, com o intuito de adquirir uma imagem positiva junto ao mercado consumidor, bem como com ONGs e OSCIP's que prestem serviços sociais de interesse da associação ou de seus municípios filiados.

A SEDRU deve, também, criar um espaço de troca de experiências entre as associações microrregionais, de modo que as melhores práticas e experiências inovadoras possam ser compartilhadas, os resultados debatidos, e que, com isso, as associações fortaleçam não só o seu relacionamento com o Governo Estadual, mas entre elas próprias.

Essa troca de experiências se mostra fundamental para o desenvolvimento das associações. Dialogando, aprendendo, elas podem achar soluções semelhantes para problemas semelhantes, e de forma cada vez mais eficiente. Isso seria possível, por exemplo, através de encontros semestrais ou anuais, nos moldes de Workshops, com diversas palestras sobre temas pertinentes às associações, oficinas de capacitação aos seus servidores e, principalmente, a criação de um fórum, que seria um espaço de debate e troca de experiências (por exemplo, uma “mesa redonda”), onde as associações poderiam relatar seus serviços, suas dificuldades, suas experiências, dentre vários outros aspectos.

Portanto, concluímos que o Governo Estadual deu um importante passo para a reinserção das associações, como parceiras, no contexto da discussão e implementação das políticas sociais, porém, esse é apenas o primeiro passo de uma longa caminhada.

Governo Estadual e Associações Microrregionais precisam caminhar sempre lado a lado, mantendo diálogos, parcerias e convênios constantes, superando quaisquer adversidades, para que se atinja o propósito maior de cada uma delas, que deve ser sempre o benefício e a melhoria das condições de vida do cidadão de cada município mineiro, seja ele grande ou pequeno, rico ou pobre, urbano ou rural.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRÚCIO, Fernando Luiz. **A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula**. Revista de Sociologia e Política, n.24, p. 41-67, junho 2005.

_____. ; COSTA, Valeriano M. F. **Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro**. São Paulo. Fundação Konrad Adenauer. 1999.

_____. ; SOARES, Márcia M. **Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC**. São Paulo, Fundação Konrad Adenauer, 2001.

_____. ; FRANZESE, Cibele. **Federalismo e Políticas Públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil**. In: Maria de Fátima Araújo; Ligia Beira. (Org.). Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos. São Paulo: Fundap, 2007.

AFFONSO, Rui. **Os municípios e os Desafios da Federação no Brasil**. São Paulo em Perspectiva, 10(3), 1996.

ARANTES, Paulo T. L. **A experiência mineira em articulação, assistência técnica e assessoramento a seus municípios através do associativismo municipal a partir de 1974**. São Paulo, 1990. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

ARRETCHE, Marta. **Mitos da Descentralização: Maior Democracia e eficiência nas Políticas Públicas?**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 11, n. 31, p. 44-66, 1996.

_____. **Estado Federativo e Políticas Sociais: determinantes da descentralização**. Rio de Janeiro: Revan; São Paulo: FAPESP, 2000.

_____. **Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v.14, nº 40, junho de 1999.

BERG, E. L. **Como criar uma verdadeira associação de municípios**. Tradução de Mário Celso Martins Tourinho. Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro, n.162, p. 64-71, jan/mar 1982.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 02/08/2009.

_____. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao24.htm> Acesso em: 03/08/2009.

_____. Constituição (1946). **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constitui%C3%A7ao46.htm> Acesso em: 03/08/2009.

BREMAEKER, François E. J. de. **Os Consórcios na Administração Municipal**. Rio de Janeiro, 2001. (Série Estudos Especiais IBAM)

BORJA, J. et al. **Descentralización del Estado - movimiento social y gestión local**. Santiago: ICI/FLACSO/CLACSO, 1987.

BRUGUÉ, Quim. FONT, Juan; GOMÁ, Ricard. **Participación y democracia: asociaciones y poder local**. In: III Seminário Internacional “Políticas Públicas Locales y Participación Ciudadana”. 2008. Lima, Peru.

BRUGUÉ, Quim ; GOMÁ, Ricard. **Gobierno Local: de La nacionalización al localismo y de la gerencialización a la repolitización. Gobiernos Locales y Políticas Publicas**. ARIEL, Barcelona, 1998.

CAMARGO, Aspásia. **Federalismo e o princípio da subsidiariedade: notas sobre a experiência recente do Brasil e da Alemanha**. In: Federalismo na Alemanha e no Brasil. Hofmeister W & Carneiro JMB (org). São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, pp. 69-94. 2001.

CASTELLS, Manuel; BORJA, Jordi. **Local and Global. The management of Cities in the Information Age**, Vol I, Barcelona, 1996.

CGLU, Disponível em <<http://www.cities-localgovernments.org/uclg/index.asp>> Acesso em: 16/09/2009.

CNM, 2009 Disponível em <<http://www.cnm.org.br/>> Acesso em: 16/09/2009

CORRÊA, Beatriz M. S. R. **Associativismo municipal e a consolidação do papel do município como ente do sistema federativo brasileiro**. REVISTA DO INSTITUTO DOS ADVOGADOS DE MINAS GERAIS. Belo Horizonte, n. 14, p. 423 – 439, 2008.

CRUZ, Maria do Carmo M. T. **Consórcios intermunicipais**. In: SPINK, Peter, BAVA, Silvio Caccia e PAULICS Veronika (orgs). **Novos Contornos da Gestão Local: conceitos em construção**. São Paulo: Instituto Pólis e Programa Gestão Pública e Cidadania – EAESP/FGV, 2002.

_____. **Cooperação intermunicipal: arranjos institucionais como instrumento para o desenvolvimento local e a experiência paulista.** São Paulo. 2001.

CUNHA, Rosani Evangelista da. **Federalismo e relações intergovernamentais: os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa.** Revista do Serviço Público, Ano 55, nº 3, jul-set, 2004.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanela. **Direito Administrativo,** São Paulo, Ed. Atlas, 8º ed. 1997.

DOWBOR, Ladislau. **Da globalização ao poder local: a nova hierarquia dos espaços.** São Paulo em Perspectiva, São Paulo, Fundação SEADE, v.9, n.3, p.3-10, jul./set.1995.

IBAM, Série de Estudos Especiais nº 194. **A Construção de um Pacto Federativo que interesse a todos os municípios.** F.E J. Bremaeker. Rio de Janeiro. 2007.

_____. **Evolução do Município no Brasil.** Disponível em <http://www.ibam.org.br/publique/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?sid=13>. Acesso em 29/09/2009.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico.** Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

_____. **Contagem populacional.** Rio de Janeiro: IBGE, 2007.

_____. **Pesquisa Informações Básicas Municipais (2001).** Disponível em <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em 21/09/2009.

_____. **Pesquisa Informações Básicas Municipais (2004).** Disponível em <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em 21/09/2009.

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Parcerias, Novos Arranjos Institucionais e Políticas Locais.** Cadernos Gestão Pública e Cidadania. Volume 18, p. 6, 2000.

KUGELMAS, Eduardo. **A Evolução Recente do Regime Federativo no Brasil.** In: HOFMEISTER, Wilhelm; CARNEIRO, José Mário Brasiliense (org.). **Federalismo na Alemanha e no Brasil.** São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates nº 22, vol. I, abril 2001. p. 29-50.

LEVY, Evelyn. **Ganhar e ganhar: Estratégias de negociação bem sucedidas entre os municípios, os estados e a União.** In **Novos Contornos da Gestão Local: Conceitos em Construção,** P. Spink, S. C. Bava, V. Paulics Orgs., (175-195). São Paulo: Instituto Polis/Programa de Gestão Pública e Cidadania, FGV-EAESP. 2001.

MARQUES, Valesca Menezes. **As associações de municípios e a regionalização do Estado de Santa Catarina**. Florianópolis, 2003. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Santa Catarina.

MINAS GERAIS. **Constituição (1989)**. Belo Horizonte. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/downloads/ConstituicaoEstadual.pdf>> Acesso em 10/09/2009.

_____. **Decreto 44.832 de 10 de junho de 2008**. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana.

_____. Secretaria de Estado de Assuntos Municipais. Programa Permanente de Desenvolvimento Municipal (PRODEMU). **Descentralização, Participação e Fortalecimento dos Governos Locais**. Belo Horizonte. 1991.

_____. Secretaria de Estado de Assuntos Municipais. Programa Permanente de Desenvolvimento Municipal (PRODEMU). **Descentralização e Fortalecimento Institucional dos Municípios: o associativismo municipal como interlocutor necessário**. Belo Horizonte. 1994.

_____. Secretaria de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (SEDRU). **Programa de Fortalecimento e Revitalização das Associações Microrregionais**. Belo Horizonte. 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 33ª ed. São Paulo: Ed. Malheiros, 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**, São Paulo, Ed. Malheiros, 10 ed., 1998.

MELLO, Diogo Lordello de. **Em Defesa do Município & O Município na Próxima Constituição**. Rio de Janeiro: IBAM, 1986.

_____. **Descentralização, Papel dos Governos Locais no Processo de Desenvolvimento Nacional e Recursos Financeiros Necessários para que os Governos Locais Possam Cumprir seu Papel**. Revista de Administração Pública, vol. 25, nº 4, 1991.

_____. **Associativismo como instrumento de desenvolvimento dos governos locais: a experiência brasileira e de outros países**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, 31(6), p. 55-66, 1997

MELLO, Marcus André de C. **Crise Federativa, Guerra Fiscal e “Hobbesianismo Municipal”**: efeitos perversos da descentralização?, São Paulo em Perspectiva, Fundação SEADE, SP, vol.10, n. 3, p. 11-20, 1996.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de. **O Municipalismo Brasileiro e a Provisão Local de Políticas Sociais**. São Paulo, 2007. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. ; FARIA, Carlos Aurelio Pimmenta de . **Cooperação intermunicipal, reterritorialização da gestão pública e provisão de bens e serviços sociais no Brasil contemporâneo: a experiência dos Consórcios de Saúde em Minas Gerais**. Cadernos Metrôpole (PUCSP), v. 11, p. 73-106, 2004.

RESTON, Jamil. **Visão Geral sobre a Situação e Perspectiva do Município e suas Associações na América Latina**. Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro, v. 40, n. 208, p. 20-32, jul/set 1993.

REZENDE, Flávio. (1996), **Políticas Públicas e Saneamento Básico: A COMPESA entre o Estado e o Mercado**. Revista de Administração Pública, vol. 30, nº 4, pp. 87-107.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 20ª ed., São Paulo: Editora Malheiros, 2002.

SOUZA, Celina. **Dez Anos de Descentralização: a experiência dos municípios brasileiros**. In FACHIN, Robert e CHANLAT, Alain. Governo Municipal na América Latina; inovações e perplexidades – Ed. da Universidade, Porto Alegre, 1998.

_____. **Reinventando O Poder Local: Limites e Possibilidades do Federalismo e da Descentralização**. São Paulo em Perspectiva, SAO PAULO, v. 10, n. 3, p. 103-112, 1996.

_____.- **Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: Processo Decisório, Conflitos e Alianças**. Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 44, nº 3, pp. 513 a 560. 2001.

_____. **Relações Intergovernamentais e a Reforma da Administração Pública**. In: Marcus André Melo. (Org.). Reforma do Estado e Mudança Institucional no Brasil. 1 ed. Recife, PE: Ed. Massangana, 1999.

_____.; BLUMM, Márcia. **Autonomia política local: uma revisão da literatura**. BIB, nº 48, p.51-67, Rio de Janeiro, 2º semestre de 1999.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A Democracia na América**. São Paulo: Editora da USP, 1987.

ULYSSEÁ, Pedro Paulo de. **A SAREM e o Estímulo ao Associativismo Municipal no Brasil**. Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro, v. 31, n. 172, p. 34-47, jul/set 1984.

ANEXO A**LISTA DOS MUNICÍPIOS POR ASSOCIAÇÃO MICRORREGIONAL EM 01/10/2009**

<p>AMAG - Associação dos Municípios da Microrregião do Circuito das Águas</p> <p>Aiuruoca, Alagoa, Baependi, Bocaina de Minas, Bom Jardim de Minas, Cambuquira, Carmo de Minas, Conceição do Rio Verde, Cruzília, Dom Viçoso, Jesuânia, Lambari, Liberdade, Minduri, Olímpio Noronha, Passa Quatro, Pouso Alto, São Thomé das Letras, Soledade de Minas</p>
<p>AMAJE - Associação dos Municípios da Microrregião do Alto Jequitinhonha</p> <p>Aricanduva, Carbonita, Diamantina, Felício dos Santos, Gouveia, Itamarandiba, Leme do Prado, Minas Novas, Presidente Kubitschek, Rio Vermelho, Santo Antônio do Itambé, São Gonçalo do Rio Preto, Senador Modestino Gonçalves, Serra Azul de Minas, Serro, Turmalina, Veredinha</p>
<p>AMALG - Associação dos Municípios da Microrregião do Alto Rio Grande</p> <p>Aguanil, Bom Sucesso, Camacho, Campo Belo, Cana Verde, Carrancas, Ijaci, Ingaí, Itumirim, Lavras, Luminárias, Perdões, Ribeirão Vermelho, Santana do Jacaré, Santo Antônio do Amparo, São Francisco de Paula</p>
<p>AMALPA - Associação dos Municípios da Microrregião do Alto Paraopeba</p> <p>Casa Grande, Catas Altas da Noruega, Conselheiro Lafaiete, Cristiano Ottoni, Desterro de Entre Rios, Entre Rios de Minas, Itaverava, Lamim, Piranga, Queluzito, Senhora de Oliveira</p>
<p>AMAMS - Associação dos Municípios Mineiros da Área Mineira da Sudene</p> <p>Águas Vermelhas, Berizal, Bocaiúva, Bonito de Minas, Botumirim, Brasília de Minas, Cachoeira do Pajeu, Campo Azul, Capitão Enéas, Catuti, Chapada Gaúcha, Cônego Marinho, Coração de Jesus, Cristália, Curral de Dentro, Divisa Alegre, Engenheiro Navarro, Espinosa, Francisco Dumont, Francisco Sá, Fruta de Leite, Gameleiras, Glaucilândia, Grão Mogol, Guaraciama, Ibiracatu, Icarai de Minas, Indaiabira, Itacambira, Itacarambi, Jaíba, Janaúba, Januária, Japonvar, Jequitai, Josenópolis, Juramento, Juvenília, Lagoa dos Patos, Lontra, Luislândia, Mamonas, Manga, Matias Cardoso, Mato Verde, Mirabela, Miravânia, Montalvânia, Monte Azul, Montes Claros, Montezuma, Ninheira, Nova Porteira, Novorizonte, Olhos-D'Água, Padre Carvalho, Pai Pedro, Patis, Pedras de Maria da Cruz, Pintópolis, Porteira, Riacho dos Machados, Rio Pardo de Minas, Rubelita, Salinas, Santa Cruz de Salinas, Santo Antônio do Retiro, São Francisco, São João da Lagoa, São João da Ponte, São João das Missões, São João do Pacuí, São João do Paraíso, São Romão, Serranópolis de Minas, Taiobeiras, Ubaí, Vargem Grande do Rio Pardo, Varzelândia, Verdelândia</p>
<p>AMAPAR - Associação dos Municípios do Alto Paranaíba</p> <p>Arapuá, Carmo do Paranaíba, Cruzeiro da Fortaleza, Guimarânia, Lagoa Formosa, Patos de Minas, Patrocínio, Presidente Olegário, Rio Paranaíba, Santa Rosa da Serra, São Gonçalo do Abaeté, São Gotardo, Tiros</p>

<p>AMAPI - Associação dos Municípios do Vale do Rio Piranga</p> <p>Acaiaca, Diogo de Vasconcelos, Guaraciaba, Jequeri, Mariana, Oratórios, Piedade de Ponte Nova, Ponte Nova, Santa Cruz do Escalvado, São Pedro dos Ferros</p>
<p>AMARP - Associação dos Municípios do Alto do Rio Pardo</p> <p>Andradas, Bandeira do Sul, Caldas, Campestre, Divisa Nova, Ibitiúra de Minas, Ipuiúna, Poço Fundo, Santa Rita de Caldas</p>
<p>AMASF - Associação dos Municípios do Alto São Francisco</p> <p>Abaeté, Dolores do Indaiá, Estrela do Indaiá, Leandro Ferreira, Luz, Quartel Geral</p>
<p>AMASP - Associação dos Municípios do Alto Sapucaí</p> <p>Conceição das Pedras, Consolação, Delfim Moreira, Gonçalves, Itajubá, Marmelópolis, Pedralva, Piranguçu, Piranguinho, São José do Alegre, Wenceslau Braz</p>
<p>AMAV - Associação dos Municípios do Alto do Rio das Velhas</p> <p>Araçaí, Baldim, Cachoeira da Prata, Capim Branco, Cordisburgo, Fortuna de Minas, Funilândia, Inhaúma, Jaboticatubas, Jequitibá, Maravilhas, Matozinhos, Papagaios, Pequi, Prudente de Moraes, Santana de Pirapama, Santana do Riacho, Sete Lagoas, Taquaraçu de Minas</p>
<p>AMBAS - Associação dos Municípios da Bacia do Suaçuí</p> <p>Água Boa, Cantagalo, Coroaci, Dolores de Guanhões, Guanhões, José Raydan, Materlândia, Paulistas, Peçanha, Sabinópolis, Santa Maria do Suaçuí, São José do Jacuri, São Pedro do Suaçuí, Senhora do Porto, Virginópolis</p>
<p>AMBASP - Associação dos Municípios do Baixo Sapucaí</p> <p>Campanha, Campos Gerais, Carmo da Cachoeira, Carvalhópolis, Fama, Ilícinea, Monsenhor Paulo, Santana da Vargem, São Bento Abade, São Gonçalo do Sapucaí, Três Pontas, Varginha</p>
<p>AMDI - Associação dos Municípios pelo Desenvolvimento Integrado</p> <p>Açucena, Belo Oriente, Cel Fabriciano, Iapu, Naque, Periquito, Santana do Paraíso, Timóteo</p>
<p>AMECO - Associação dos Municípios da Microrregião do Médio Centro Oeste</p> <p>Bonfim, Florestal, Itatiaiuçu, Moeda, Onça de Pitangui, São José da Varginha</p>

<p>AMEG - Associação dos Municípios do Médio Rio Grande</p> <p>Alpinópolis, Capetinga, Capitólio, Carmo do Rio Claro, Cássia, Claraval, Delfinópolis, Doresópolis, Fortaleza de Minas, Guapé, Ibiraci, Itaú de Minas, Passos, Pimenta, Piumhi, Pratápolis, São João Batista do Glória, São José da Barra, São Sebastião do Paraíso, São Tomás de Aquino, Vargem Bonita</p>
<p>AMEJE - Associação dos Municípios do Médio Jequitinhonha</p> <p>Araçuaí, Berilo, Comercinho, Coronel Murta, Francisco Badaró, Itaobim, Jenipapo de Minas, José Gonçalves de Minas, Padre Paraíso, Ponto dos Volantes, Virgem da Lapa</p>
<p>AMEPI - Associação dos Municípios do Médio Piracicaba</p> <p>Bela Vista de Minas, Bom Jesus do Amparo, Catas Altas, Dom Silvério, Itabira, João Monlevade, Rio Piracicaba, São Domingos do Prata, São Gonçalo do Rio Abaixo, São José do Goiabal, Sem-Peixe</p>
<p>AMERP - Associação dos Municípios do Médio Rio Pomba</p> <p>Antonio Prado de Minas, Barão do Monte Alto, Eugenópolis, Fervedouro, Laranjal, Miradouro, Miraí, Muriaé, Palma, Patrocínio do Muriaé, Pirapetinga, Recreio, Rosário da Limeira, São Francisco do Glória, São Sebastião da Vargem Alegre, Vieiras</p>
<p>AMESP - Associação dos Municípios do Médio Sapucaí</p> <p>Bueno Brandão, Cachoeira de Minas, Careçu, Heliadora, Inconfidentes, Monte Sião, Natércia, Ouro Fino, Pouso Alegre, Santa Rita do Sapucaí, São Sebastião da Bela Vista, Senador Amaral, Silvanópolis, Tocos do Moji, Turvolândia</p>
<p>AMEV - Associação dos Municípios do Médio Rio das Velhas</p> <p>Augusto de Lima, Buenópolis, Corinto, Curvelo, Felixlândia, Inimutaba, Joaquim Felício, Monjolos, Morro da Garça, Presidente Juscelino, Santo Hipólito, Três Marias</p>
<p>AMMA - Associação dos Municípios da Mantiqueira</p> <p>Alfredo Vasconcelos, Antônio Carlos, Capela Nova, Carandaí, Cipotânea, Desterro do Melo, Ibertioga, Oliveira Fortes, Paiva, Ressaquinha, Santa Bárbara do Tugúrio, Santa Rita do Ibitiboca, Senhora dos Remédios, Santana do Garambéu</p>
<p>AMME - Associação dos Municípios do Médio Espinhaço</p> <p>Alvorada de Minas, Carmésia, Conceição do Mato Dentro, Congonhas do Norte, Dom Joaquim, Ferros, Morro do Pilar, Passabém, Santo Antônio do Rio Abaixo, São Sebastião do Rio Preto</p>
<p>AMMESF - Associação dos Municípios do Médio São Francisco</p> <p>Buritizeiro, Claro dos Poções, Ibiaí, Lagoa dos Patos, Lassance, Pirapora, Ponto Chique, Santa Fé de Minas, Várzea da Palma</p>

<p>AMNOR - Associação dos Municípios do Noroeste de Minas</p> <p>Arinos, Bonfinópolis de Minas, Brasilândia de Minas, Buritis, Cabeceira Grande, Dom Bosco, Formoso, Guarda Mor, João Pinheiro, Natalândia, Paracatu, Riachinho, Unaí, Uruana de Minas, Uruçuia, Vazante</p>
<p>AMOC - Associação dos Municípios da Vertente Ocidental do Caparaó</p> <p>Bom Jesus do Galho, Caratinga, Chalé, Entre Folhas, Inhapim, Pocrane, Santa Rita de Minas, São João do Oriente, Ubaporanga</p>
<p>AMOG - Associação dos Municípios da Baixa Mogiana</p> <p>Alterosa, Arceburgo, Areado, Bom Jesus da Penha, Botelhos, Cabo Verde, Conceição da Aparecida, Guaranésia, Guaxupé, Jacuí, Juruáia, Monte Belo, Muzambinho, Nova Resende, São Pedro da União</p>
<p>AMPAR - Associação dos Municípios do Vale do Paraibuna</p> <p>Belmiro Braga, Chácara, Coronel Pacheco, Descoberto, Ewbank da Câmara, Goianá, Mar de Espanha, Maripá de Minas, Matias Barbosa, Pedro Teixeira, Pequeri, Piau, Rio Preto, Santa Bárbara do Monte Verde, Santana do Deserto, Senador Cortes, Simão Pereira</p>
<p>AMPLA - Associação dos Municípios do Planalto de Araxá</p> <p>Araxá, Campos Altos, Ibiá, Pedrinópolis, Perdizes, Pratinha, Tapira, Tapiraí</p>
<p>AMUC - Associação dos Municípios do Vale do Mucuri</p> <p>Águas Formosas, Ataléia, Bertópolis, Campanário, Caraí, Carlos Chagas, Catuji, Crisólita, Franciscópolis, Frei Gaspar, Fronteira dos Vales, Itaipé, Itambacuri, Ladainha, Machacalis, Malacacheta, Nanuque, Novo Cruzeiro, Novo Oriente de Minas, Ouro Verde de Minas, Pavão, Poté, Santa Helena de Minas, Setubinha, Teófilo Otoni, Umburatiba</p>
<p>AMVA - Associação dos Municípios do Vale do Aço</p> <p>Antônio Dias, Braúnas, Bugre, Córrego Novo, Ipaba, Ipatinga, Jaguarapu, Joanésia, Marliéria, Mesquita, Pingo D'água, Vargem Alegre</p>
<p>AMVALE - Associação dos Municípios do Vale do Rio Grande</p> <p>Água Comprida, Campo Florido, Conceição das Alagoas, Conquista, Delta, Nova Ponte, Planura, Sacramento, Santa Juliana, Uberaba, Veríssimo</p>
<p>AMVAP - Associação dos Municípios do Vale Paranaíba</p> <p>Araguari, Araporã, Cachoeira Dourada, Campina Verde, Canápolis, Capinópolis, Centralina, Estrela do Sul, Grupiara, Gurinhatã, Indianópolis, Ipiáçu, Iraí de Minas, Ituiutaba, Monte Alegre de Minas, Prata, Santa Vitória, Tupaciguara, Uberlândia</p>

<p>AMVARIG - Associação dos Municípios do Vale do Baixo Rio Grande</p> <p>Carneirinho, Comendador Gomes, Fronteira, Frutal, Itapagipe, Iturama, Limeira do Oeste, Planura, São Francisco de Sales, União de Minas</p>
<p>AMVER - Associação dos Municípios dos Campos das Vertentes</p> <p>Barroso, Carrancas, Conceição da Barra de Minas, Coronel Xavier Chaves, Lagoa Dourada, Madre de Deus de Minas, Nazareno, Piedade do Rio Grande, Prados, Resende Costa, Ritópolis, Santa Cruz de Minas, São João Del Rei, São Tiago Tiradentes</p>
<p>AMVI - Associação dos Municípios do Vale do Itapecerica</p> <p>Arcos, Carmo da Mata, Carmo do Cajuru, Cláudio, Conceição do Pará, Divinópolis, Igaratinga, Itapecerica, Itaúna, Pedra do Indaiá, Perdigão, Santo Antônio do Monte, São Gonçalo do Pará, São Sebastião do Oeste</p>
<p>ARDOCE - Associação dos Municípios do Médio Rio Doce</p> <p>Aimorés, Capitão Andrade, Conselheiro Pena, Engenheiro Caldas, Fernandes Tourinho, Frei Inocência, Governador Valadares, Itanhomi, Ituêta, Mathias Lobato, Resplendor, São Geraldo do Baixio, São Geraldo da Piedade</p>
<p>ASSOLESTE - Associação dos Municípios da Microrregião do Leste</p> <p>Central de Minas, Cuparaque, Divino das Laranjeiras, Goiabeira, Itabirinha, Jampruca, Mantena, Mendes Pimentel, Nova Belém, Nova Módica, São Félix de Minas, São João do Manteninha, São José do Divino</p>
<p>GRANBEL - Associação dos Municípios da Grande Belo Horizonte</p> <p>Belo Horizonte, Betim, Brumadinho, Caeté, Confins, Contagem, Esmeraldas, Ibirité, Igarapé, Itaguara, Juatuba, Lagoa Santa, Mário Campos, Mateus Leme, Nova Lima, Nova União, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Rio Manso, Sabará , Santa Luzia, São Joaquim de Bicas, São José da Lapa, Sarzedo, Vespasiano</p>
<p>NOVA AMBAJ - Associação dos Municípios do Baixo Jequitinhonha</p> <p>Almenara, Bandeira, Divisópolis, Felisburgo, Jacinto, Joaima, Jequitinhonha, Jordânia, Mata Verde, Monte Formoso, Palmópolis, Pedra Azul, Rubim, Salto da Divisa, Santo Antônio do Jacinto, Santa Maria do Salto, Rio do Prado</p>

