

XII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM  
PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

21 a 25 de maio de 2007

Belém - Pará - Brasil

---

ASSOCIATIVISMO MUNICIPAL: RESGATE DE UMA ESTRATÉGIA PARA O PLANEJAMENTO  
EM PEQUENOS MUNICÍPIOS

Aline Werneck Barbosa de Carvalho (UFV)

**ASSOCIATIVISMO MUNICIPAL:  
RESGATE DE UMA ESTRATÉGIA PARA O PLANEJAMENTO  
EM PEQUENOS MUNICÍPIOS**

**RESUMO**

Neste artigo retoma-se o tema do Associativismo Municipal, com o objetivo de chamar a atenção para a necessidade de conferir às associações municipais a importância que lhes cabe no contexto atual de descentralização intergovernamental, em que se repassa aos municípios uma série de atribuições, independentemente do seu tamanho populacional, da sua localização geográfica e da sua diversidade sócio-econômica e cultural. Com a preocupação voltada para os municípios de pequeno porte e, considerando-se que muitos destes municípios não têm condições de assumir, por seus próprios meios, a responsabilidade pelo planejamento local, neste artigo propõe-se a revalorização de uma estrutura já institucionalizada e em funcionamento no Estado de Minas Gerais - as associações microrregionais de municípios. Partindo-se da relação entre associativismo e descentralização, procura-se demonstrar que as associações municipais mineiras representam, na sua essência, uma forma de descentralização e de fortalecimento do nível local, apesar dos obstáculos que envolvem a execução desta estratégia. Defende-se, portanto, a necessidade de apoio efetivo do Estado a estas instâncias regionais e de revisão de suas linhas de ação, mediante a criação de novos programas de apoio ao planejamento e à gestão municipal, visando, inclusive, à elaboração dos planos diretores.

## **1. Introdução**

Embora o tema da descentralização do Estado e do fortalecimento dos governos locais venha sendo tratado com ênfase em vários países europeus desde a década de 70, no Brasil, somente a partir dos últimos 20 anos a descentralização vem sendo apontada como uma importante alternativa para o desenvolvimento local e para a gestão pública.

Entretanto, em plena vigência dos governos militares, mais precisamente no ano de 1974, implantava-se no Estado de Minas Gerais uma interessante experiência de planejamento microrregional, conhecida como Associativismo Municipal, cuja efetivação associava-se à criação de uma estrutura regional na qual a articulação entre Estado e Municípios era prevista, ainda que apenas como modelo idealizado.

A criação das associações microrregionais de municípios visava apoiar o processo de planejamento microrregional que estava sendo implantado no Estado, como alternativa para o fortalecimento das unidades municipais, especialmente as de pequeno porte demográfico, carentes em termos de recursos técnicos e financeiros.

É bem verdade que o cenário maior do qual emergiu o apoio à criação do Associativismo Municipal foi o do processo de modernização empreendido pelos governos do período da ditadura militar pós 64, em que se pretendia "(...) a execução de um modelo de planejamento centralizado, com instrumentos técnicos e financeiros capazes de trazer Estados e Municípios para um caminho único traçado pela tecnocracia da União" (Dutra & Pires, s.d.).

Por outro lado, o modelo que serviu de base à elaboração da proposta de criação das associações microrregionais de municípios mineiras continha, na sua origem, uma idéia de movimento ascendente e descendente, isto é, que se fazia não só de cima para baixo, mas também no sentido inverso.

Assim, ao retomar o tema do Associativismo Municipal como objeto deste artigo, procura-se refletir e chamar a atenção para a necessidade de conferir às associações municipais a importância que lhes cabe no contexto atual de descentralização intergovernamental, em que se repassa aos municípios uma série de atribuições, independentemente do seu tamanho populacional, da sua localização geográfica e da sua diversidade sócio-econômica e cultural.

Portanto, com a preocupação voltada para os municípios de pequeno porte, aqui considerados os de população inferior a 100.000 habitantes, e, considerando-se que muitos destes municípios não têm condições de, mediante seus próprios meios, assumir sozinhos a responsabilidade pelo planejamento do desenvolvimento local, neste artigo propõe-se a revalorização das estratégias de cooperação intermunicipal e, de modo especial, das associações microrregionais de municípios de Minas Gerais.

Partindo-se da relação entre Associativismo Municipal e descentralização, procura-se demonstrar que as associações municipais mineiras representam, na sua essência, uma forma de descentralização e de fortalecimento do nível local, ainda que os obstáculos que envolvem a execução desta estratégia no Estado dificultem, na prática, que elas cumpram efetivamente o papel que lhes cabe.

Defende-se, portanto, a necessidade de apoio efetivo do Estado a estas importantes instâncias regionais de desenvolvimento, e, sobretudo, a necessidade de revisão das atribuições e ações destas associações, mediante a criação de novos programas e projetos de apoio ao planejamento e à gestão municipal. Estes novos programas devem, inclusive, prever

o fortalecimento técnico e institucional dos pequenos municípios visando à elaboração e construção participativa dos planos diretores municipais, tendo em vista as exigências do Estatuto da Cidade que abrangem um significativo contingente de municípios de pequeno porte demográfico, no qual se incluem muitos municípios com população inferior a 20.000 habitantes que, por situações específicas, se vêem na obrigatoriedade de elaboração destes instrumentos de planejamento municipal.

## **2. O Planejamento Local e o Município de Pequeno Porte no Contexto de Descentralização Pós Constituição de 1988**

Nos últimos anos vem aumentando o consenso, tanto no âmbito do Estado quanto da sociedade civil, sobre a necessidade da inclusão da descentralização e do planejamento como alternativas prioritárias para a gestão municipal (Scherer, 1987).

A Constituição Federal de 1988 institucionalizou o planejamento, transformando-o num mecanismo jurídico por meio do qual o administrador deverá executar sua atividade governamental<sup>1</sup>, de modo que o planejamento não é mais um processo dependente da vontade dos governantes mas, como afirma Silva (1997), “uma previsão constitucional e uma provisão legal”.

Para planejar o município e ordenar o seu território, a Constituição Federal torna obrigatória para os municípios a criação de alguns mecanismos de planejamento e administração pública, como os instrumentos orçamentários previstos no art. 165 (o *Plano Plurianual de Obras e Outras Aplicações de Capital*, a *Lei de Diretrizes Orçamentárias* e o *Orçamento Anual*), a *Prestação de Contas* (art. 162) e o *Plano Diretor* (art.182).

Mas, além da obrigatoriedade constitucional, a nova forma de proposição, implementação e execução das políticas públicas, no quadro de descentralização e municipalização vigentes no Brasil, exige que os municípios adotem uma nova lógica organizacional, baseada no planejamento de suas ações, sob o risco de responder apenas formalmente às exigências da descentralização e, conseqüentemente, não usufruir de seus benefícios. Essa nova lógica organizacional inclui: a instituição de mecanismos participativos visando a assegurar o controle social das políticas; a elaboração de diagnósticos sobre a realidade municipal visando a aplicação adequada de recursos; a elaboração e implementação dos Planos Municipais Setoriais (de saúde, educação, assistência social e outros) e, especialmente, a compatibilização destes planos segundo a orientação de uma política de

desenvolvimento local, expressa, sobretudo, no plano diretor. Assim institucionalizado, o planejamento afirma-se como um importante instrumento de apoio à gestão municipal.

Além disso, pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), todos os municípios com população superior a 20.000 habitantes e, ainda, um grande contingente de municípios com população inferior a este limite, que se enquadram em algumas categorias, são obrigados a elaborarem seus Planos Diretores<sup>2</sup>.

Entende-se, por sua vez, que a elaboração destes planos não deve se dar por mero atendimento a uma obrigatoriedade, mas deve representar um instrumento efetivo para o desenvolvimento municipal. Para tanto, defende-se que a elaboração participativa dos planos diretores seja entendida não apenas como a inclusão da população como um todo no seu processo de construção mas, sobretudo, que se constitua uma equipe técnica no município que, orientada por uma equipe consultora, seja capaz de conduzir todo o processo de elaboração, discussão e posterior implementação do plano.

Assim, para adotar o planejamento como atividade de gestão municipal, uma prefeitura de pequeno porte pode necessitar de assessoria especializada (de órgãos do Estado ou de particulares), nos casos que envolvem decisões mais complexas ou que exigem altos investimentos, mas deve, também, trabalhar com seus próprios recursos humanos.

Ainda que a metodologia proposta pelo Ministério das Cidades inclua a constituição de um Núcleo Gestor Municipal, responsável pelo acompanhamento das ações, é necessário que exista em cada município pelo menos um profissional que se responsabilize por conduzir o processo de elaboração do plano diretor, juntamente com a equipe consultora. Este mesmo profissional será, posteriormente, responsável pela gestão do plano e do planejamento no âmbito municipal e, provavelmente, o responsável pela direção do órgão municipal de planejamento.

A atividade de planejamento municipal, ou, em outras palavras, uma gestão municipal planejada, pressupõe a racionalização dos recursos públicos (naturais, financeiros e humanos) sob responsabilidade do governo municipal, visando ao desenvolvimento local. Pressupõe, ainda, a existência de uma estrutura organizacional adequada, um corpo técnico proporcional às necessidades locais e instrumentos legais também adequados à capacidade de administração local em utilizá-los.

No atual contexto de descentralização político-administrativa e de expansão dos direitos sociais, o planejamento deve ser entendido como um instrumento por excelência do processo político de tomada de decisões. Isto significa que a adoção de uma atitude de planejamento por parte da administração municipal vai além da simples criação de instrumentos isolados. Traduz-se, muito mais, pela definição de uma “política de desenvolvimento municipal” e pela *implementação* dos instrumentos de planejamento municipal.

Carvalho (2000) aponta várias dificuldades enfrentadas pelos municípios de pequeno porte demográfico na implantação de um processo de planejamento municipal, no contexto de descentralização dos níveis governamentais em curso, dentre elas: a falta de capacidade administrativa e institucional dos governos e órgãos locais (Poder Executivo, secretarias e conselhos municipais) para assumir um papel mais relevante no processo de planejamento e administração do desenvolvimento; a descentralização fortemente setorializada, caracterizada pela municipalização de áreas e setores específicos; a dificuldade de implementação dos planos e das ações voltadas para a introdução da participação da população na gestão municipal; a permanência da dependência financeira em relação aos outros níveis de governo; a dependência administrativa para a operação de serviços cuja prestação pelo município se torna inviável pela escassez de recursos financeiros ou de pessoal técnico qualificado e a própria inexperiência e falta de estrutura dos pequenos municípios para absorver o elenco de transformações em curso.

Assim, quando se trata de municípios de pequeno porte demográfico, a questão básica que se coloca é: como ajudar os municípios que estão na base do país a enfrentar processo de descentralização em curso? Surgem, daí, várias questões correlatas: Como melhorar a capacidade de gestão e assegurar apoio descentralizado aos processos de desenvolvimento local? Como contribuir para a democratização dos processos de tomada de decisão no âmbito local? Como ampliar a capacidade de gestão financeira e melhorar o quadro técnico nas prefeituras municipais, tendo em vista a sua limitada receita municipal?

### **3. As Formas de Cooperação Intermunicipal e sua Importância para o Planejamento Local no Contexto de Descentralização**

O Associativismo Municipal é uma a forma de cooperação intermunicipal, onde vários municípios se associam para a realização de serviços cuja solução extrapola a sua capacidade

técnica, administrativa e/ou financeira ou mesmo os limites político-administrativos de seus territórios (Arantes, 1990).

Geralmente, o Associativismo Municipal assume a forma de consórcios e associações municipais. Estas são duas importantes formas de gestão, que visam ao fortalecimento das administrações municipais e ao desenvolvimento sócio-econômico das regiões, mediante a articulação intergovernamental e a prestação de assistência técnica aos municípios.

Os consórcios intermunicipais constituem acordos entre municipalidades com a finalidade de reunir recursos financeiros, técnicos e administrativos que uma só prefeitura não teria para executar o empreendimento desejado e de utilidade geral para todos. De uma maneira geral, os consórcios intermunicipais são criados para atender a uma determinada atividade (prestação de serviços de saúde, gestão de bacias hidrográficas, pavimentação de estradas vicinais etc.) e, em geral, são extintos assim que esta atividade esteja concluída.

As associações municipais diferem dos consórcios na medida em que constituem entidades civis dotadas de personalidade jurídica, possuindo estatuto, receita e estrutura administrativa próprios. Além disso, as associações municipais são de duração indeterminada, não vinculada a uma determinada atividade.

São muitos os setores onde as experiências de cooperação intermunicipal têm dado bons resultados, dentre elas: realização de obras públicas; conservação, manutenção, abertura ou pavimentação de estradas vicinais; urbanização de favelas, reciclagem de lixo, produção de mudas, sementes ou hortifrutigranjeiros, prestação de serviços administrativos e contábeis, preservação do meio ambiente e mesmo atividades voltadas para o planejamento e para o desenvolvimento municipal e regional.

Além disso, a cooperação intermunicipal tem sido também uma forma adequada para o gerenciamento de recursos naturais cujo tratamento, disposição ou utilização envolvem o território de mais de um município. De fato, enquanto alguns serviços municipais são oferecidos tradicionalmente pelo município porque cabem inteiramente no seu domínio territorial, outros exigem soluções comuns, pelo grau de relacionamento que possuem. É o caso, por exemplo, da gestão dos recursos hídricos.

A rigor, o Associativismo Municipal, através dos consórcios intermunicipais ou das associações de municípios, tem sido uma estratégia amplamente adotada há muitos anos por vários municípios brasileiros, na tentativa de auxiliá-los no atendimento das demandas municipais.

Hoje, diante das mudanças ocorridas em função da política de descentralização prevista nos textos constitucionais - federal e estaduais - que ampliam a autonomia municipal

e conferem maiores poderes e atribuições aos governos locais, a avaliação da estratégia associativista assume contornos muito interessantes.

Se, por um lado, a passagem para o âmbito do município de uma série de serviços e funções localizadas antes nos níveis superiores de Governo representa um reforço da autonomia municipal, por outro, pode trazer graves conseqüências para os municípios, especialmente para os de pequeno porte demográfico, despreparados técnica, institucional e financeiramente para a prestação destes serviços.

Diante da pressão do Governo Federal pela municipalização, do aumento das demandas sociais e do afastamento dos governos Federal e Estadual em termos de investimentos e de apoio financeiro aos programas e ações municipais, em muitos municípios tem-se procurado inovar nas formas de gestão dos serviços públicos.

Conforme consta da Política Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Local, elaborada pelo Instituto Cidadania, “o desenvolvimento econômico real – inclusivo, participativo e democrático – não é promovido só de cima, ou só de baixo, mas resulta da articulação inteligente de diversos tipos de aportes”. Considera-se que os municípios pequenos apresentam um imenso potencial, não só em termos produtivos, mas, também, de redução das desigualdades herdadas, através da inclusão sócio-produtiva com sustentabilidade. Assim, o que se propõe não é uma política “de cima”, e sim uma série de medidas tendentes a reduzir os entraves que, hoje, dificultam a iniciativa dos próprios agentes locais.

O atual contexto mundial e nacional tem exigido dos governos municipais uma nova *capacidade gerencial*, capaz de atender ao desafio de ampliar o atendimento, aumentando a oferta e a qualidade dos serviços prestados à população. A nova capacidade gerencial dos municípios deve representar, também, a reorganização institucional dos governos locais no sentido de obter, gerar e administrar os seus recursos financeiros, racionalizando os gastos e desenvolvendo métodos não convencionais de gestão.

Percebe-se, a partir destas considerações, que é difícil para o município reunir todas as condições necessárias para desempenhar sozinho suas atribuições. Especialmente quando se trata de pequenos municípios, não é possível manter uma postura e uma visão pontuais: a visão regional deve superar a visão local, pois muitos dos problemas municipais transcendem o território municipal, o que exige que sejam resolvidos de forma articulada e integrada, com os municípios vizinhos. Nesse sentido, o Associativismo Municipal passa a ser visto como importante alternativa de descentralização político-administrativa e de reforço da capacidade gerencial dos municípios.

As formas de cooperação intermunicipal permitem “ganhos de escala” nas políticas públicas, possibilitam a discussão de um planejamento regional, a ampliação da oferta de serviços por parte dos municípios, a racionalização de equipamentos, a flexibilização dos mecanismos de aquisição de equipamentos e de contratação de pessoal, entre outras. Também têm sido utilizadas como instrumentos de planejamento regional, mas organizado a partir do olhar dos municípios, surgindo como uma alternativa de integração regional ascendente (Cruz, 2002).

Enfim, no atual contexto de descentralização e municipalização, cabe às administrações dos pequenos municípios utilizarem o potencial dos consórcios e das associações de uma forma criativa, uma vez que estes instrumentos podem aplicar-se às mais diversas atividades, dependendo, portanto, das iniciativas locais adaptá-los à realidade e às necessidades locais.

#### **4. O Associativismo Municipal em Minas Gerais: uma Estrutura Pronta para Apoio aos Pequenos Municípios**

##### ***4.1. O Modelo***

As primeiras experiências em termos de Associativismo Municipal no Brasil surgiram na década de 60, a partir de iniciativas isoladas de âmbito estadual ou local, nos Estados de São Paulo, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

Enquanto a preocupação com questões relativas à rede urbana e ao planejamento urbano e microrregional nasceu com o SERFHAU (Serviço Federal de Habitação e Urbanismo), em 1964, em alguns Estados os desníveis regionais já vinham sendo tratados como uma preocupação de nível estadual e, em muitos casos, até municipal.

Em outras palavras, na ausência de efetiva atuação dos governos federal e estadual para promover o desenvolvimento dos municípios e das microrregiões, aos poucos foram surgindo iniciativas das próprias municipalidades no sentido de conjugarem esforços visando a solução de problemas comuns, surgindo assim várias entidades associativas intermunicipais (Tavares, 1977).

Em Minas Gerais, porém, o Associativismo Municipal não surgiu de forma espontânea, tendo sido induzido através de programas específicos da então Superintendência de Articulação com os Municípios (SUPAM) - órgão criado pelo governo estadual visando à articulação intergovernamental.

Comparando-se o Associativismo Municipal mineiro com as primeiras experiências associativistas ocorridas em Santa Catarina e no Rio Grande do Sul, verifica-se uma importante diferença entre elas, embora tenham ocorrido dentro do mesmo contexto histórico e político nacional. Esta diferença reside, sobretudo, na forma como se deu o processo de aglutinação intermunicipal, que contou com a participação governamental na implantação da estratégia associativista.

Pensado como *mecanismo intermediário de planejamento*, o Associativismo Municipal em Minas Gerais representava mais do que a simples agregação de municípios, objetivando a *articulação intermunicipal* e com outros níveis de governo, tendo em vista o desenvolvimento municipal e microrregional. Representava uma *estratégia de planejamento regional* e um importante instrumento para o governo centralmente constituído, na medida em que se propunha a participar do esforço de *articulação* entre as três esferas de governo - federal, estadual e municipal -, estabelecendo não só uma ponte entre os municípios e outros níveis de poder mas, sobretudo, facilitando a implementação de planos, programas e projetos do Governo Federal no interior do Estado (Arantes, 1990).

Implantadas como estratégias de planejamento microrregional destinadas a participar do esforço empreendido, nos âmbitos federal e estadual, no sentido de reduzir os desequilíbrios regionais, as Associações Microrregionais de Municípios em Minas Gerais foram criadas com o objetivo principal de *propiciar o fortalecimento da capacidade administrativa, econômica e social dos municípios associados* utilizando como instrumentos a *articulação intergovernamental* e a *prestação de assistência técnica* aos municípios associados. Estas atividades envolviam a prestação, pela associação, de uma série de serviços tais como: serviços de engenharia (obras e projetos em geral), atividades de treinamento de pessoal técnico e administrativo, melhoria das estradas vicinais, serviços de terraplenagem, nivelamento e outros, além da possibilidade de realização de convênios de interesse dos municípios.

#### **4.2. A Realidade**

Em Minas Gerais, o Associativismo Municipal foi implantado em 1974, através de um programa de desenvolvimento microrregional chamado “PRODEMI” e da criação da primeira Associação Microrregional de Municípios - a AMVA (Associação dos Municípios da Microrregião do Vale do Aço). Nesse sentido, o associativismo mineiro nasceu atrelado ao planejamento microrregional.

No período de 1974 a 1987, o programa foi sendo paulatinamente implantado em todo o Estado que, hoje, encontra-se subdividido em 37 microrregiões com suas respectivas associações municipais, além do complexo formado pela Região Metropolitana de Belo Horizonte.

As associações microrregionais de municípios em Minas Gerais “constituem congregações de municípios espacialmente contíguos, dos quais um é a sede (normalmente o município que já exerce uma certa polarização sobre os demais ), com uma determinada forma institucional e estatutária, cujo objetivo principal é a busca de soluções para problemas de natureza comum, nas áreas técnica administrativa, econômica, social, política e físico-territorial” (Arantes, 1990). Do ponto de vista espacial, as associações assentam-se sobre uma base físico-territorial que constitui a microrregião. Esta constitui a base física, espacial, de uma entidade civil que é a associação intermunicipal, servindo para limitar seu âmbito territorial de ação.

A constituição de cada associação e de sua respectiva base físico-territorial deu-se por iniciativa de prefeitos que, convencidos das vantagens da cooperação intermunicipal, se mobilizavam em favor da sua criação. Os limites da microrregião não levaram em consideração critérios técnicos pré-estabelecidos, mas foram se definindo em função da área de influência política e econômica de algumas cidades que, espontaneamente, configuravam-se como pólos microrregionais. Estas cidades-pólo microrregionais passaram a constituir as sedes das associações.

Apesar de se constituírem como entidades autônomas, os recursos financeiros das associações mineiras são escassos, pois dependem quase que exclusivamente das contribuições mensais das prefeituras associadas. Some-se a isto, a inadimplência de muitas prefeituras, cujas dívidas costumam passar de uma para outra administração municipal. Assim, as associações ficam dependentes, também, do apoio estadual aos seus programas e linhas de ação.

Durante o período compreendido entre a instalação da primeira e da última associação municipal, o associativismo mineiro passou por fases distintas, refletindo as diferentes diretrizes, federais ou estaduais, relativamente ao planejamento urbano e regional.

Na década de 80 foram implantados três importantes programas de apoio ao Associativismo Municipal mineiro: o PTAM (Programa de Treinamento de Administração Municipal), o PROMOTO (Programa de Patrulhas Motomecanizadas) e o PROENG (Programa de Escritórios de Engenharia).

O PTAM tinha como objetivo o treinamento de dirigentes e funcionários das prefeituras municipais e das associações microrregionais, visando a melhoria da qualidade dos serviços prestados por estes órgãos. Inicialmente, este programa foi custeado com recursos da União, mas em 1984 Governo Federal suspendeu o suporte financeiro dado ao programa, de modo que o Governo Estadual decidiu extingui-lo.

O PROMOTO foi criado em 1982. Tinha como objetivo “ampliar e melhorar a malha viária dos municípios, permitindo aos produtores o escoamento regular de sua produção e o acesso de insumos necessários, bem como possibilitar a utilização do maquinário nas atividades agrícolas, tudo coordenado pelas associações” (Dutra & Pires, 199-). Durante muito tempo o PROMOTO foi o carro-chefe das associações municipais mineiras e, ainda hoje, este programa representa a razão de ser de muitas destas associações. Através deste programa, cada associação mantém uma “patrulha motomecanizada”, dotada de vários tipos de máquinas como retroescavadeiras, tratores agrícolas, pás-carregadeiras, motoniveladoras etc. Estas máquinas são utilizadas pelos municípios associados em vários tipos de serviços, tais como: pavimentação urbana ou rodoviária, conservação ou abertura de estradas vicinais, serviços de terraplenagem etc. Este programa, cuja existência tem, até hoje, garantido a sobrevivência de muitas associações microrregionais de municípios, foi implantado com recursos da União e do Estado, que arcavam, respectivamente, com 53% e 47% do seu custo. A partir de 1986, quando o Governo Federal suspendeu os recursos destinados ao programa, o Estado passou a arcar com o seu custo total, dando-lhe continuidade.

Também em 1982, implantou-se o PROENG, cujo objetivo consistia em "oferecer recursos materiais e humanos para elaboração de projetos executivos de engenharia, acompanhamento e fiscalização de obras de infra-estrutura urbana" (Dutra & Pires, s.d.). Este programa foi implantado com recursos do Estado para aquisição de equipamento de engenharia e contratação de desenhista, topógrafo e engenheiro para compor o quadro técnico das associações. Atualmente, com o afastamento do Governo Estadual, as prefeituras e as associações municipais passaram a assumir o ônus financeiro correspondente à manutenção da estrutura criada pelo PROENG.

Esses programas, especialmente o PROMOTO, passaram a representar forte atrativo para a iniciativa de coligação entre os municípios e, ainda hoje, mantêm muitos municípios atrelados às suas associações, a fim de gozarem de seus benefícios.

No final da década de 80, as mudanças ocorridas em função do processo de transição democrática e o processo de descentralização político-administrativa desencadeado pelas constituições federal e estadual provocaram modificações na estrutura administrativa do

Estado de Minas Gerais e nas suas diretrizes de planejamento municipal e regional. Estas diretrizes apontavam, pelo menos teoricamente, no sentido de dar apoio à descentralização governamental.

Diante deste novo contexto, a questão das associações e dos consórcios intermunicipais emergiu sob novo prisma: a possibilidade de usá-los como *instrumentos de descentralização administrativa e de gestão do planejamento regional*.

Foi assim que, em 1991, propôs-se, no âmbito do Sistema Estadual de Planejamento, a criação de um programa destinado a promover o fortalecimento dos municípios mineiros. Este programa, denominado PRODEMU (Programa Permanente de Desenvolvimento Municipal), tinha como propósito implementar a descentralização político-administrativa prevista nos textos constitucionais, utilizando como principal estratégia o Associativismo Municipal. Acreditavam os técnicos dos órgãos encarregados de sua articulação e execução, que do fortalecimento da estratégia associativista, das novas linhas programáticas, da estrutura administrativa e da própria metodologia de implementação propostas pelo PRODEMU resultaria um "novo associativismo": autônomo, auto-sustentado e sintonizado com as políticas públicas do Estado e da União. Mas, apesar dos esforços realizados pelos técnicos dos órgãos de planejamento do Estado, o PRODEMU não produziu os resultados esperados.

O desempenho das associações municipais, bem como sua efetividade como instrumento de fortalecimento dos pequenos municípios mineiros, deparou-se, ao longo de tempo, com uma série de dificuldades, independente do momento político vivido pela Nação. A principal delas reside na sua fragilidade política e financeira. Constituída como entidade civil autônoma, padece, tal como seus associados, da falta de recursos financeiros para investir no desenvolvimento municipal e microrregional. A *fragilidade política*, por sua vez, deve-se à falta de real apoio do governo estadual à estratégia associativista. Embora no início da década de 1980 tivessem sido criados importantes programas de complementação da ação do Associativismo Municipal, o apoio financeiro da União e do Estado para a implementação destas estratégias teve curta duração, de modo que, já em meados da década, as principais linhas de ação programáticas das associações municipais haviam sido extintas ou não mais contavam com recursos financeiros dos governo federal ou estadual. (Carvalho, 1995).

A falta de apoio efetivo do governo estadual ao associativismo mineiro fica também visível a partir da análise do PRODEMU. Apesar de ter sido criado com o objetivo "explícito" de fortalecer os governos locais através do Associativismo Municipal, este Programa está desativado.

Criado como “Programa Especial de Governo”, o PRODEMU privilegiou, no discurso formal, as suas linhas de ação programáticas. Estas, por sua vez, repetiram antigas estratégias como, por exemplo, o treinamento de técnicos das associações e das administrações municipais e o fortalecimento dos escritórios técnicos das associações, numa tentativa de obter o apoio da esfera estadual para importantes mecanismos cuja eficácia fora comprometida no passado. Porém, sem contar com a alocação de recursos financeiros por parte do governo estadual, o PRODEMU não obteve apoio, nem dos Secretários Executivos das associações nem dos prefeitos municipais, para a implementação das linhas de ação programáticas propostas, dificultando a ação da própria Fundação João Pinheiro, constituída como seu agente técnico.

Além disso, a principal qualidade do modelo, qual seja, a articulação intergovernamental, não tem se efetivado. O que acontece, na prática, é que os prefeitos municipais vêm nas associações microrregionais quase que, exclusivamente, uma entidade à qual se recorre para a melhoria das estradas vicinais, a partir do Programa de Patrulha Motomecanizada (PROMOTO). Desconsideram a importância da função de articulação com as demais esferas de governo e antevêm apenas as vantagens advindas da prestação de assistência técnica aos seus municípios (Carvalho, 1995).

. Assim, as associações microrregionais continuam atuando no Estado, com maior ou menor eficácia, em função das características regionais. Entretanto, seu papel está ainda muito aquém do que elas poderiam vir a representar como instâncias regionais de cooperação e apoio ao planejamento e à gestão municipal.

Estes fatos demonstram que, apesar do discurso formal apresentar as associações municipais como importantes estratégias de apoio ao processo de descentralização político-administrativa proposto pelo Estado, na prática, o Associativismo Municipal não tem recebido o apoio necessário.

## **5. A Retomada do Modelo: sonho ou possibilidade real?**

Não parece incoerente que, num momento político de descentralização em que os discursos promovem as parcerias e as ações conjuntas como importantes estratégias para o desenvolvimento local, uma estratégia de cooperação intermunicipal como a das associações mineiras seja relegada a um plano tão secundário?

Por que insistir na dimensão local, quando os municípios isolados são frágeis e despreparados, técnica e administrativamente?

Seria um sonho, ou uma ilusão, ainda acreditar na possibilidade de fortalecimento das associações municipais em Minas Gerais?

De que ponto seria necessário partir ou quais estruturas viciadas seria necessário desmontar para se recuperar um modelo tão simples e inteligente de planejamento microrregional e de fortalecimento da autonomia municipal?

Conforme demonstrado, já existe uma estrutura institucionalizada e em funcionamento, mas falta apoio do governo para modernizar as associações microrregionais de municípios.

Assim, o que se propõe neste artigo é o resgate desta forma de cooperação intermunicipal para auxiliar os pequenos municípios na implementação do planejamento municipal e na elaboração e implantação dos seus planos diretores. Essa proposta está alinhada com as diretrizes da Política Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Local, elaborada pelo Instituto Cidadania, onde se propõe a articulação com Estados e Municípios, entidades locais e regionais e diferentes setores de atividades.

Acredita-se que, para funcionar como apoio ao processo de descentralização municipal, a estratégia associativista no Estado de Minas Gerais precisa, primeiramente, contar com o apoio efetivo do governo estadual. Este apoio deveria se traduzir em recursos financeiros e humanos compatíveis com as necessidades da descentralização. Tal raciocínio não significa sugerir a recentralização das ações, mas o entendimento de que a política de descentralização não deve representar o afastamento total da esfera estadual, cabendo a este nível governamental o apoio ao planejamento regional.

Em segundo lugar, o próprio contexto de descentralização passa a exigir que as associações procurem caminhos criativos para reforçar sua autonomia financeira. Neste sentido, as associações devem empenhar-se no sentido de buscar fontes alternativas de complementação orçamentária, através de assinaturas de convênios ou contratos que representem recursos financeiros adicionais destinados a criar condições de apoio efetivo às principais atividades demandadas pelas prefeituras municipais da microrregião, dentre elas, o apoio à realização de projetos na área de planejamento municipal e regional.

Sugere-se ainda uma revisão profunda das atribuições e dos programas que constituem os carros-chefes destas entidades, de modo que os produtos por elas ofertados sejam, de fato, aqueles demandados pelas administrações dos municípios associados. Assim, reconhecendo a dificuldade dos municípios de constituírem seus corpos técnicos para o planejamento urbano e regional, as associações poderiam atuar no sentido de constituir sua própria equipe de planejamento, que atenderia às várias prefeituras associadas. Essa equipe poderia, ainda,

responsabilizar-se pela formação e capacitação de equipes locais (gestores municipais, entidades, produtores, etc.).

Por outro lado, para que o Associativismo Municipal em Minas Gerais funcione de fato como um importante instrumento de fortalecimento municipal, deve haver, por parte das administrações municipais, a conscientização da necessidade de promover o desenvolvimento endógeno e a confiança na cooperação intermunicipal para a solução de seus problemas técnicos e administrativos, aumentando a participação de seus municípios junto às associações. Para fortalecer esta confiança, as associações poderiam se empenhar no sentido de criar um grau de articulação para obtenção de recursos em outras esferas de governo, bem como criar articulação com universidades ou órgãos de capacitação, de forma a obter parceiros governamentais e não-governamentais para implementar programas e auxiliar os municípios na sua tarefa de implantação e condução do processo de planejamento municipal.

Enfim, é necessário que as associações se modernizem, reconhecendo seu papel no planejamento e na gestão urbanas e alterando suas linhas de ação.

## **Referências Bibliográficas**

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. 139 p. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.

CARVALHO, Aline W. Barbosa de. *A implantação do Associativismo Municipal na Microrregião da Zona da Mata Norte de Minas Gerais, no período 1985 a 1994: dificuldades de uma estratégia de planejamento microrregional*. São Paulo, 1995. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo USP.

CARVALHO, Aline W. Barbosa de. *A descentralização formal: o processo de descentralização pós Constituição Federal de 1988 nos municípios de pequeno porte demográfico da Zona da Mata de Minas Gerais*. São Paulo, 2000, 501 p. Tese (Doutorado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.

CRUZ, Maria do Carmo M. T. Consórcios intermunicipais: uma alternativa de integração regional ascendente. In: CACCIA-BAVA, Silvio; PAULICS, V. & SPINK, Peter. *Novos contornos da gestão local: conceitos em construção*. São Paulo: Polis; Programa Gestão Pública e Cidadania/FGV-EAESP, 2002. 336 p.

DUTRA, Heraldo S. & PIRES, Maria Coeli S. O Associativismo Municipal em Minas Gerais e a presença do Estado. In: MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Assuntos Municipais. *O associativismo estratégico*. Belo Horizonte, [199-].

INSTITUTO CIDADANIA. *Política Nacional de Apoio ao Desenvolvimento Local*. Versão inicial. Site do Instituto Cidadania, acessado em dezembro de 2006.

MINAS GERAIS. Decreto nº 32.790/91. *Programa Permanente de Desenvolvimento Municipal: PRODEMU*. Belo Horizonte, 1991.

SCHERER, Rebeca. *Descentralização e planejamento urbano no município de São Paulo*. São Paulo, 1987. Tese (Doutorado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo.

SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 1997.

TAVARES, Hermes. Planejamento microrregional e consórcios intermunicipais. Rio de Janeiro: *Revista de Administração Municipal*, 24 (144): 53-64, set./out. 1977.

## NOTAS

1. A rigor, a atribuição de planejar e promover o desenvolvimento municipal não data da Constituição Federal de 1988. A maioria das leis orgânicas dos municípios no Brasil, baixadas no período de 1967 a 1975 e elaboradas pelos Estados para serem aplicadas indistintamente a todos os seus municípios, já incluíam disposições a respeito do planejamento urbano, visando a dotar os municípios de instrumentos legais para regular o processo de urbanização.

2. O plano diretor passa a ser obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes; integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no 4º do art. 182 da Constituição

Federal; integrantes de áreas de especial interesse turístico; inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.