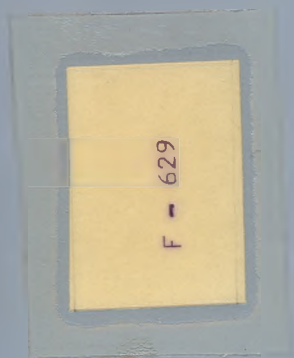


3

# Associativismo Municipal Uma Alternativa para o Desenvolvimento do Município Brasileiro



**GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS**  
SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL  
SUPERINTENDÊNCIA DE ARTICULAÇÃO COM OS MUNICÍPIOS

**Associativismo Municipal**  
**Uma Alternativa para o**  
**Desenvolvimento do Município**  
**Brasileiro**

Secretaria de Planejamento  
e Organização Geral  
BIBLIOTECA



## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	01.
O QUE É UMA ASSOCIAÇÃO MICRORREGIONAL DE MUNICÍPIOS.	02.
A EXPERIÊNCIA MINEIRA NO CAMPO DO ASSOCIATIVISMO MUNICIPAL .....	06.
O ASSOCIATIVISMO MUNICIPAL COMO INDUTOR DO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL .....	11.
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	13.

Secretaria de Planejamento  
e Coordenação Geral  
BIBLIOTECA



Secretaria de Planejamento  
e Coordenação Geral  
BIBLIOTECA

## INTRODUÇÃO

Este documento, "Associativismo Municipal: Uma Alternativa para o desenvolvimento dos Municípios Brasileiros", se apoia na experiência que vem sendo desenvolvida em nosso Estado desde 1974. Naquele ano instalou-se no Vale do Aço a primeira Associação Microrregional de Municípios. No decorrer desses sete anos, quinze Associações se implantaram, reunindo, hoje, duzentos e noventa e quatro municípios mineiros.

Antes de entrarmos especificamente no campo do associativismo, achamos conveniente apresentar algumas considerações sobre as estruturas de governo a níveis municipal, estadual e federal. Essa análise se torna relevante, para avaliarmos a importância do Associativismo Municipal dentro do contexto institucional brasileiro. Não entraremos no mérito da repartição dos recursos tributários arrecadados no país, entre os três níveis de governo, por considerarmos que mesmo que venha a ocorrer uma distribuição mais justa desses recursos, isso viria também a fortalecer as próprias Associações de Municípios.

Como é sabido, as estruturas administrativas da grande maioria de nossas Prefeituras são carentes de recursos humanos qualificados. Isso torna penosa a tarefa de nossos Prefeitos que, por não contarem com esse suporte, não tem condições, muitas vezes, de encontrar as soluções para grande parte dos seus problemas.

A realidade de nossa estrutura municipalista mostra que convergem diretamente para a pessoa de nossos



Prefeitos do interior toda a sorte de problemas de suas comunidades. Isto tem induzido muitas vezes comportamentos casuísticos em suas tomadas de decisão.

A ineficácia e/ou ausência de estrutura técnico-administrativa adequada, leva a maioria de nossos Prefeitos não dispor de um planejamento de atividades, fixando-se assim, no atendimento casual das comunidades.

Recente pesquisa realizada em nosso Estado, tomando por base os orçamentos municipais para 1980, mostram que 77% (setenta e sete por cento) dos municípios mineiros prevêm um receita anual inferior a Cr\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de cruzeiros), e que 54% (cinquenta e quatro por cento) não devem atingir a Cr\$ 10.000.000,00 (dez milhões de cruzeiros). Esses dados são bastantes significativos para comprovar as observações elaboradas anteriormente.

De outro lado temos o Estado e o Governo Federal que unem toda uma gama de instrumentos e informações, manuseadas por equipes técnicas especializadas, voltadas quase sempre para um planejamento racional de efeitos a curto, médio e longo prazos. Aqui se identifica o que podemos classificar como um verdadeiro confronto de estruturas: enquanto planos integrados de desenvolvimento regional são apresentados, prevendo muitas vezes recursos de vários milhões de cruzeiros (planos de difícil compreensão para as equipes municipais), os Municípios não conseguem viabilizar pleitos junto ao Estado, onde são solicitados recursos de pequena monta, para atendimento de suas necessidades mais urgentes. Por sua vez essas reivindicações dos Municípios não vem alicerçadas com as informações técnicas necessárias, para uma definição pelo Estado, o que inviabiliza o seu atendimento. O Estado não tem condições de, a cada reivindicação apresentada, deslocar uma equipe técnica, que não teria apenas a incumbência de definir prioridades, mas de elaborar o próprio projeto. Este fato provoca um outro



tipo de consequência, que é a impossibilidade para as equipes técnicas do Estado negociarem esses pleitos em outras esferas de governo.

Identifica-se exemplo bastante significativo, que agora vem ocorrendo, com o Programa de Cidades de Porte Médio. Este programa nos permitiu observar que mesmo os Municípios de maior porte não possuem um quadro de pessoal qualificado para implantação de projetos de maior vulto, levando o Estado a recorrer a contratação de equipes técnicas para lotá-las nas Prefeituras.

Apresentado esse quadro, que retrata a grande maioria de nossos municípios, passaremos a relatar nossa experiência no campo do Associativismo municipal.



## O QUE É UMA ASSOCIAÇÃO MICRORREGIONAL DE MUNICÍPIOS

Uma Associação Microrregional de Municípios é um consórcio de municípios visando a integração administrativa, econômica e social de uma microrregião. É formada como uma sociedade civil de duração indeterminada. Rege-se por um estatuto próprio, aprovado em Assembleia Geral e registrado no Cartório de Títulos e Documentos. A presença de cada município na associação é autorizada por lei especial aprovada pela Câmara Municipal.

### A ESTRUTURA BÁSICA DE UMA ASSOCIAÇÃO É ASSIM COMPOSTA:

1. ASSEMBLÉIA GERAL: é o Órgão soberano nas decisões e é formada pelos Prefeitos dos municípios associados. Delibera e estabelece critérios de orientação para a Associação. Elege anualmente os membros das Diretrias e do Conselho Fiscal. Fixa as diretrizes da Associação.
2. DIRETORIA: compõe-se de um Presidente e dois Vice-Presidentes. Suas atribuições são especificadas no estatuto da Associação. Seus membros representam, em juízo ou fora deles, a Associação.
3. SECRETARIA EXECUTIVA: subordina-se diretamente à Diretoria. Supervisiona, coordena, organiza e estrutura os serviços administrativos e técnicos da Associação. É composta de um Setor de Apoio Administrativo às Prefeituras responsável pela prestação de assistência técnica nas áreas administrativa, jurídica e contábil. Dispõe, ainda, de um Setor de Planejamento Microrregional que tem como



atribuições:

- a. a formulação de planos, programas e projetos;
  - b. coordenação, acompanhamento e avaliação desses trabalhos.
4. CONSELHO FISCAL: é composto de três membros efetivos e respectivos suplentes, eleitos pela Assembléia Geral. É de sua competência o exame da prestação de contas da Associação.

Os recursos da Associação originam-se das seguintes fontes:

1. Dotação orçamentária de até 1,5% (um e meio por cento) da receita arrecadada no exercício anterior pelo Município associado;
2. Recursos consignados nos orçamentos estadual e federal;
3. Produtos de operações de crédito;
4. Recursos provenientes de sua receita Municipal;
5. Legados e doações;
6. Recursos eventuais que lhe forem atribuídos.



## A EXPERIÊNCIA MINEIRA NO CAMPO DO ASSOCIATIVISMO MUNICIPAL

Até o governo passado o trabalho básico desenvolvido pelas Associações Microrregionais de Municípios se concentrava na prestação de assistência técnica, nas áreas administrativa, jurídica e contábil. Como um primeiro momento de atuação isso se justificava, dada a explicitada carência de pessoal técnico especializado nas prefeituras. No entanto, era necessário dar maior dimensão ao papel a ser exercido por essas Associações, no sentido de transformá-las em instituições preparadas para atender aos objetivos a que se propunham, qual seja, a promoção do desenvolvimento econômico e social de suas microrregiões. Isto significou fortalecer o seu quadro técnico e provocar uma maior diversificação dos serviços por elas prestados.

Essas conclusões se basearam em um intenso trabalho de estudos e pesquisas, onde se procurava identificar o papel a ser exercido por essas Associações.

Para uma melhor compreensão de que representa hoje o associativismo municipal em Minas Gerais, passaremos a descrever as atividades que vêm sendo desenvolvidas pelas Associações Microrregionais de Municípios:

### 1. PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO TÉCNICO E ADMINISTRATIVO DE PREFEITURAS.

O objetivo desse Programa é o de capacitar as administrações municipais a aplicarem técnicas modernas de gerência nas áreas administrativa, financeira, tributá



ria e de orçamento-programa. Este trabalho desenvolvido pelas equipes técnicas das Associações, conta com o apoio das Secretarias de Planejamento, Interior e Fazenda.

Este programa está se desenvolvendo em duas nossas Associações, envolvendo trinta e seis Prefeituras. Cabe destacar dentro desse Programa o Projeto de Elaboração e/ou Atualização de Cadastro Técnico Imobiliário. A reunião desses trinta e seis municípios de pequeno porte viabilizou que a parte referente a processamento e emissão de guias do Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU seja realizada através de Sistema de Computação Eletrônica de Dados, em decorrência do volume de serviços gerados.

## 2. APOIO EM PROGRAMAS ESPECIAIS:

Nesse caso a Associação é um dos elos entre os municípios Associados e os órgãos técnicos do Estado e do Governo Federal. Através de seu núcleo técnico ela está capacitada a participar da fase de elaboração desses trabalhos e da definição de prioridades. Um dos exemplos que podemos citar é o Programa de Planejamento de Transportes, desenvolvido pelo GEIPOT, órgão do Ministério dos Transportes, no Vale do Aço.

## 3. FORMAÇÃO DE PATRULHAS MOTOMECANIZADAS:

O valor do investimento para aquisição dessas máquinas é significativo, impossibilitando à grande parte de nossos municípios, acesso a esse tipo de maquinário. A boa conservação de estradas vicinais e municipais, e mesmo a abertura de novas é vital para um melhor escoamento de produção e serve como estímulo para a realização



de novos investimentos. A criação da patrulha reduz significativamente esses custos. No caso mineiro o governo do Estado se responsabiliza por parte da compra desses equipamentos, e ainda coloca a disposição de cada Associação um engenheiro do DER para auxiliar na coordenação desses serviços

OBS.: Este projeto se encontra em fase de implantação.

4. AQUISIÇÃO DE FÁBRICAS DE PRÉ-MOLDADOS DE CONCRETO PROTENDIDO (PRODUÇÃO DE BLOQUETES, MEIOS-FIOS, CANALETAS E MANILHAS).

Cabe ressaltar que a compra dessas fábricas não é por demais onerosa para os municípios. Entretanto, as despesas de custeio são significativas, acarretando uma grande ociosidade desses equipamentos. Essas fábricas a nível de Associação tem um aproveitamento pleno de sua capacidade de produção, por atenderem a um número maior de municípios.

O baixo custo para os municípios associados estimula e possibilita suas administrações a investirem nos setores de urbanização e saneamento, o que gera maior oferta de empregos e melhor qualidade de vida para as populações beneficiadas.

OBS.: este projeto encontra-se em fase de proposta.

5. AQUISIÇÃO DE RETROSCAFADEIRAS:

Equipamento necessário à abertura de valas para realização de serviços ligados a saneamento básico.

Este projeto insere-se dentro da filosofia da anterior e lhe é complementar.



## 6. FUNDO DE DESENVOLVIMENTO URBANO - PROGRAMA DE APOIO AOS PEQUENOS MUNICÍPIOS.

A partir da necessidade de contenção do fluxo migratório das populações rurais, esse Programa constitui mais uma medida do Governo do Estado para auxiliar a fixação do homem no interior. Através de uma estratégia de ação baseada exclusivamente na melhoria de vida nas pequenas cidades, o Programa pretende dar meios de criar atrativos urbanos e sociais que determinem a fixação definitiva de suas populações.

Neste caso as Associações de Municípios estão aparelhadas para assistirem os municípios associados na elaboração de suas propostas de financiamento para obtenção de recursos.

## 7. FORMULAÇÃO E ANÁLISE DE FPM E FNDU:

Recente pesquisa realizada pela Superintendência de Articulação com os Municípios - SUPAM - constatou que dos setecentos e vinte e dois municípios mineiros, seiscentos e um deles têm como principal fonte de recursos sua cota-parte proveniente do Fundo de Participação dos Municípios. A média de representatividade, nesse caso, atinge 48,6% (quarenta e oito, seis por cento) do FPM na composição das suas receitas.

As Associações Microrregionais de Municípios, estão preparadas para orientar tecnicamente os municípios associados na formulação desses planos. Isso evita os constantes deslocamentos de técnicos de prefeituras a Capital, em busca de esclarecimentos.

No caso mineiro o Governo do Estado delegou

- 09 -

Secretaria de Planejamento  
e Coordenação Geral  
BIBLIOTECA



competência as Associações para analisa-los previamente, o mesmo ocorrendo em relação ao FNDU.

#### 8. ESTUDOS MICRORREGIONAIS:

Esses estudos se baseiam em levantamentos realizados nas áreas econômica, social, física e institucional. Reuniões e seminários são realizados, buscando sempre a participação dos vários segmentos das comunidades envolvidas, definindo as proposições finais desses estudos.

#### 9. TREINAMENTO DE RECURSOS HUMANOS:

A estratégia que o Governo do Estado tem adotado é a de promover cursos de atualização para os técnicos das Associações, que por sua vez transmitem os novos conhecimentos, através de cursos de treinamento, aos técnicos das prefeituras associadas.

Os resultados que vêm sendo obtidos são excelentes, devido ao fato de os técnicos das Associações conhecerem mais de perto as deficiências e as necessidades de aprimoramento técnico dos recursos humanos alocados nas Prefeituras.



## O ASSOCIATIVISMO MUNICIPAL COMO INDUTOR DO PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

Sabemos que as comunidades do interior exercem um forte poder de pressão sobre os governos municipais. Contudo a maioria de suas reivindicações não consegue extravasar os limites dos municípios, a ponto de sensibilizar os órgãos estaduais e federais. Seria isso motivado por inoperância dos representantes eleitos para atuarem junto aos governos estadual e federal?

Esse é um dos pontos centrais de nossa tese. Somos testemunhas do grande esforço que realizam nossos deputados, em busca de uma maior soma de recursos, para a solução dos problemas de seus redutos eleitorais. Suas atividades desenvolvidas no interior do Estado lhes permitem um grande conhecimento das carências que são vítimas essas comunidades. Ocorre porém, como já afirmamos anteriormente, que muitas vezes esses pleitos chegam aos governos estadual e federal sem as necessárias indicações técnicas. Exemplificando: no momento em que se reivindica uma ponte não basta citar o local: é necessário que se tenha informações mínimas, como o número de pessoas que irá se beneficiar, a sua extensão, volume e tipo de tráfego, material a ser utilizado, estimativa de custas, etc.

Uma Associação Microrregional de Municípios, através do seu núcleo técnico, está preparada para desenvolver estudos e pesquisas, elaborar projetos, buscar assistência técnica junto aos órgãos do Estado, no sentido de fornecer as suas lideranças o necessário respaldo técnico aos pleitos da microrregião

Departamento  
de Planejamento  
e Coordenação Geral  
BIBLIOTECA



O segundo ponto a ser ressaltado é o de que a constante convivência dos prefeitos em torno da Associação de Municípios, onde são discutidos e analisados os problemas afetos a sua microrregião, induz a uma maior conscientização dos problemas que lhe são comuns. Problemas comuns, em muitos casos, têm soluções comuns. Queremos com isso dizer, que associados os municípios podem resolver uma série de problemas que lhe são comuns, o que isoladamente poderia ser muito mais difícil, ou até mesmo inviável. Quando dissertamos sobre a experiência mineira, citamos apenas alguns exemplos que pudessem demonstrar a potencialidade dessas Associações, como instrumentos de desenvolvimento.

O terceiro ponto é que a Associação de Municípios representa um instrumento de apoio aos governos Municipal, estadual e federal. Como tal deve ser atendida técnica e financeiramente por esses três níveis de governo. A medida que essas Associações se fortaleçam e se institucionalizem irão estimular um processo de planejamento participativo, por estarem aparelhadas para formularem, indicarem e discutirem as melhores alternativas para o processo de desenvolvimento sócio-econômico de suas regiões. Por outro lado, a expansão de suas ofertas de serviços representa o alcance de metas estabelecidas pelo próprio governo federal: contenção de fluxos migratórios, melhor qualidade de vida para as populações do interior, geração de maior número de empregos, melhor escoamento de produção, aperfeiçoamento da máquina institucional administrativa, etc.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A determinação do Governo Francelino Pereira em estimular um processo de planejamento com a participação efetiva de nossas comunidades, orientou sua política de apoio aos municípios mineiros, no sentido do fortalecimento das Associações Microrregionais de Municípios. Através dessa política, pretende o Governo estabelecer um fluxo de informações de baixo para cima, que lhe permita identificar as reais necessidades dos municípios e as possíveis alternativas para um melhor aproveitamento de suas vocações e potencialidades, e no sentido inverso informar e discutir as decisões tomadas por parte do Governo.

Para concluir extrairmos um texto citado no livro "PARTICIPAÇÃO, JUSTIÇA SOCIAL E PLANEJAMENTO" de autoria do Secretário de Planejamento e Coordenação Geral do Estado de Minas Gerais, Dr. Paulo Roberto Haddad:

"Um dos grandes potenciais evidenciados no atual estágio de desenvolvimento do país é o da mobilização de recursos latentes, que existem ao nível das comunidades, nas várias regiões do país, no sentido de que, fugindo da tradição burocrática e autoritária de resolver os problemas, o governo descentralize instrumentos de política econômica e induza incentivos econômicos, sociais e políticos, para que elas possam obter as soluções dos seus próprios problemas, participando desde a concepção de programas e projetos até a sua implementação. Devemos conceber o processo de desburocratização numa dimensão maior, pois desburocratizar não significa, simplesmente, modificação de rotinas administrativas. Desburocratizar significa, também, o processo de distribuição do poder entre a área central da máquina admi-



nistrativa e os grupos periféricos, aumentando o grau de participação das comunidades, dos vários grupos sociais, dos diferentes níveis de goveno, a fim de que possa haver maior mobilização de recursos para as soluções alternativas que são melhor conhecidas, em geral, pelos próprios grupos afetados".



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL

GABINETE DO SECRETÁRIO

GOVERNADOR DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Francelino Pereira dos Santos

SECRETÁRIO DE ESTADO DO PLANEJAMENTO E COORDENAÇÃO GERAL

Paulo Roberto Haddad

DIRETOR SUPERINTENDENTE DA SUPERINTENDÊNCIA DE ARTICULAÇÃO  
COM OS MUNICÍPIOS

Aloysio Quintão Bello de Oliveira

ELABORAÇÃO:

Jarbas Torres Rezende Júnior - Diretor CENDEF/SUPAM

