

Ação Consorciada De Governos Locais: O Caso Das Associações De Municípios Em Santa Catarina (Brasil)¹

Action Consortium of Locals Governments: The Case of Municipal Associations in Santa Catarina, Brazil

*Jobson Martinho²
Eliane Salete Filippim³*

Resumo: Este estudo teve como objetivo central identificar a estrutura das Associações de Municípios (AMs) Catarinenses e verificar o papel destas entidades como organismos de cooperação intergovernamental. A metodologia adotada partiu da pesquisa bibliográfica e documental. Como forma de narrativa utilizou-se a pesquisa descritiva. Para a coleta de dados, além da análise de documentos, foram realizadas entrevistas com todos os secretários executivos das 20 Associações de Municípios presentes no estado de Santa Catarina. Dentre os principais resultados, destaca-se que as AMs têm sua atuação centrada na assessoria técnica aos governos municipais, variando de região para região e sendo afetada pela percepção dos agentes políticos municipais sobre o que deva ser esta atuação. Quanto às ações pelo desenvolvimento observou-se que se trata de um aspecto que merece uma nova reflexão por parte das AMs. A partir do estudo, apontaram-se algumas oportunidades de melhorias para a atuação das AMs: monitorar as demandas provindas dos municípios, realizar a avaliação se a articulação ou participação nos colegiados das AMs supre a necessidade de profissionais qualificados, analisar se haveria maneira de melhorar a cooperação interorganizacional das AMs como forma de gerar maior capacidade estratégica e operacional para estas associações e, por conseguinte, contribuir para o desenvolvimento regional.

Palavras-chaves: Consorciamento; Município; Poder local.

Abstract: This study had as central goal to identify the structure of Municipal Associations (AMs) in Santa Catarina and to verify the role of these entities as organisms of intergovernmental cooperation. The adopted methodology started from bibliographic and documental research. Descriptive research was used as a form of narrative. For data collection, and document analysis, interviews were conducted with all executive secretaries of the 20 Municipal Associations (AMs) in Santa Catarina. Among the main results, emphasizes that AMs have their performance centered in the technical advisory to the municipalities, varying between regions and is affected by the perception of local politicians about what should be that performance. As actions by the development was observed that is an aspect which deserve a new reflection by part of AMs. From the study, were pointed some opportunities of improvement for AMs' performance: to supervise the demands emanating from counties, to carry out the evaluation if the articulation or participation in the collegiate of AMs supplies the needs of qualified professionals, to analyze if would have way of improving the interorganizational cooperation of AMs as a way to generate greater strategic and operational capacity for these associations and, consequently, to contribute to regional development.

Key-Words: Intercropping; Municipality; Local government.

JEL: H7, H77.

Introdução

O estado de Santa Catarina (SC) apresenta bom desempenho na economia e no padrão de vida dos seus habitantes, confirmados pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,822, indicador utilizado pela Organização das Nações Unidas

¹ Artigo recebido em junho de 2011 e aprovado em fevereiro de 2012.

² Especialista em Gestão Pública e Secretário Executivo da AMESC. E-mail: jobson@amesc.com.br

³ Pós-doutora em Administração Pública e Governo na EAESP/FGV/SP (2009). Doutora em Engenharia de Produção e Sistemas pela Universidade Federal de Santa Catarina (2005). Atua como Professora e Pesquisadora da Universidade do Oeste de Santa Catarina (Unoesc) no Mestrado Profissional em Administração

(ONU) para medir o grau de desenvolvimento de um município, estado ou país. Observa-se que diversas experiências de organização associativista de base territorial têm sido empreendidas neste estado com o objetivo da promoção do desenvolvimento (social, econômico e ambiental). Uma das formas de associativismo e cooperação para o desenvolvimento tem ocorrido com frequência, em Santa Catarina, na esfera das relações intergovernamentais do poder local (FILIPPIM e ABRUCIO, 2011). Conforme Dowbor (1999) no Brasil poder local é entendido como o município.

Neste contexto de consorciamento para o desenvolvimento presentes nesta unidade da federação brasileira, enquadram-se as Associações de Municípios (AMs), que atuam reivindicando melhorias para suas respectivas regiões utilizando-se da força política gerada pela iniciativa destes governos locais associados. Estas Associações são entidades jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, com duração indeterminada e estatuto próprio aprovado em Assembléia Geral. Melo Filho (2000, p. 79) refere-se às Associações como “figuras de Direito Privado, integradas por instituições de Direito Público”.

As AMs disseminadas no território catarinense atuam na prestação de serviços, na capacitação e orientação dos agentes públicos e políticos, por meio de atividades articuladas com outras instituições, visando o desenvolvimento regional. Apesar deste protagonismo, em alguns momentos a manutenção das AMs é ameaçada, pois são estruturas que dependem diretamente das contribuições municipais para subsistir. Qualquer instabilidade econômica, a queda da arrecadação municipal, ou a interferência governamental podem afetar a continuidade das atividades destas Associações.

Outro fator que afeta as AMs é que, em maior ou menor grau, existem disputas político-partidárias para ocupação da presidência destas Associações. Algumas prevêm em seus estatutos a rotatividade de partidos, o que remete a escolha para dentro da sigla partidária. A situação torna-se complexa, principalmente na troca de mandatos, quando os novos prefeitos eleitos ainda não conhecem a atividade das AMs e passam a questionar o valor que seus municípios fazem de contribuição entre outros pontos, o que causa instabilidade. Além deste fator, surgem com certa frequência movimentos para criação de novas Associações, que, em alguns momentos se justificam devido à distância da sede, características e aptidões dos municípios proponentes, e, em outros, justificados apenas pelo interesse de novas coalizões político-eleitorais.

O modelo catarinense de associação municipal conta com uma herança associativista visível, com base numa articulação de governos locais autônoma, nem sempre contando com outras esferas de governo (estadual/nacional), o que consiste em experiência original na federação brasileira, que necessita, porém, ser constantemente avaliada e renovada. Neste sentido, este estudo tem como objetivo central identificar a estrutura das Associações de Municípios (AMs) Catarinenses e verificar o papel destas entidades como organismos de cooperação entre os governos municipais.

2 A Metodologia Adotada Para A Pesquisa

Para obtenção dos dados necessários ao estudo, foi realizada pesquisa do tipo qualitativa. A obtenção dos dados propiciou analisar tendências predominantes nos

serviços prestados pelas AMs e refletir sobre possíveis melhorias seja para as AMs, seja para a agregação de estudos complementares a este trabalho. O método aplicado foi de levantamento de dados e informações partindo da pesquisa bibliográfica e também da pesquisa documental. Segundo Köche (1997, p. 122), pesquisa bibliográfica visa “[...] conhecer e analisar as principais contribuições teóricas existentes sobre um determinado tema ou problema, tornando-se instrumento indispensável a qualquer tipo de pesquisa”. Foram ainda realizados estudos partindo das seguintes fontes: Estudo dos estatutos das AMs e pesquisa nos sítios dos Municípios e AMs. Também foi realizada coleta de dados por meio de entrevistas realizadas por telefone, com todos 20 Secretários Executivos das AMs Catarinenses. Estas entrevistas tiveram a duração média de 20 minutos e versaram sobre informações das Associações e respectivos municípios, contidas nos *sites* das AMs. Durante o período da pesquisa, foram realizadas ainda reuniões para busca de dados com os Secretários Executivos das AMs de Maravilha e São José. Após a coleta, os dados foram tratados a partir de sua relevância para o estudo e em consonância com os tópicos levantados na literatura. Utilizou-se a forma descritiva para apresentar e analisar os dados coletados.

3 O Associativismo Municipal

A experiência do associativismo entre municípios é percebida em vários países, tendo como parte de seus objetivos, unir para fortalecer esses governos. Segundo Marcon e Marques (apud SIEBERT, 2001, p.189-212) o primeiro registro de associação municipalista da história remete à Associação Japonesa de Prefeitos criada em 1898 e ainda em atividade. Criada em 1913 e sediada na Holanda, a União Internacional de Governos Locais (*International Union of Local Authorities, IULA*), congrega diversas associações de municípios existentes em todos os continentes e é a mais abrangente associação internacional de governos locais (MELLO, 1997).

Conforme a Confederação Nacional de Municípios (2010), vários países da América Latina possuem entidades municipalistas, embora em diferentes estágios de desenvolvimento, sendo que algumas atuam no âmbito reivindicatório; outras acrescentam a prestação de serviços técnicos aos municípios filiados e muitas buscam incentivar o desenvolvimento regional, a exemplo das AMs de Santa Catarina que criaram os Fóruns e Agências de Desenvolvimento. No Brasil, a Associação Brasileira de Municípios foi uma das precursoras do processo associativista fundada em 1946, no Rio de Janeiro (ABM, 2010).

Existem outras entidades que defendem os interesses dos municípios em nível nacional, tal qual a Frente Nacional de Prefeitos (FNP), fundada em 1989, porém, a que encontra maior adesão é a Confederação Nacional de Municípios (CNM), fundada em 08 de fevereiro de 1980. Um dos principais eventos do municipalismo brasileiro é a Marcha em Defesa dos Municípios realizada anualmente em Brasília. O movimento que se iniciou em 1998, é organizado pela CNM e conta com o apoio da FNP, Federações e AM regionais. Para Ziulkoski (CNM, 2010):

A Marcha a Brasília ocupa, hoje, um lugar de destaque na agenda das autoridades de todas as esferas do país. Ao longo de suas 13 edições, a Marcha inseriu os Municípios no rol de debates dos temas que importam ao desenvolvimento do país e tornou-se um espaço que

proporciona o conhecimento, a discussão e o aprimoramento da pauta do movimento municipalista.

No histórico da Marcha destacam-se as principais conquistas para os Municípios, a exemplo do aumento do Fundo de Participação dos Municípios; regulamentação e aumento do prazo para pagamento de precatórios; municipalização dos recursos do IPVA; ampliação das condições para a renegociação das dívidas dos Municípios junto à União; criação da contribuição de custeio dos serviços de iluminação pública; e aumento da lista de serviços do ISSQN, de competência tributária municipal, entre outros. A Marcha permite a observação da relevância do associativismo municipalista no contexto do arranjo federativo brasileiro.

3.1 As Associações de Municípios em Santa Catarina (Brasil)

O histórico das Associações Regionais de Municípios no estado de Santa Catarina iniciou em 1961 com o surgimento da Associação dos Municípios do Meio Oeste Catarinense (AMMOC). O elemento motivador desta nova estrutura que agruparia unidades político-administrativas foi a percepção de certo abandono do interior do estado por parte do governo central de Florianópolis. Partindo da consciência de problemas comuns que não encontravam solução dentro das fronteiras de um único município, os agentes políticos da época resolveram unir forças e criar associações de municípios, num contorno geográfico próximo aquele já estabelecido pelas relações de vizinhança e cooperação que já praticavam.

Após a criação da primeira Associação, o movimento proliferou e atualmente existem 22 associações de municípios em Santa Catarina. Em 2009, surgiram a Associação dos Municípios da Encosta da Serra Geral (AMESG) e Associação de Municípios da Região do Contestado (AMURC), porém, ambas estão em processo de reconhecimento pelos pares.

Para aglutinar as AMs catarinenses e fortalecer o pleito dos municípios perante o governo estadual e federal, foi fundada em 03 de julho de 1980, a Federação Catarinense das Associações Municipais (FECAM), que posteriormente, por meio da reforma estatutária, se chamou Federação Catarinense de Municípios, permanecendo hoje com esta nomenclatura e sigla. O Quadro 01 demonstra a ordem cronológica de surgimento das Associações de Municípios em SC.

Quadro 01: Associações de Municípios atuais e respectivos municípios componentes

Ano de Criação	Sigla/Nome	Municípios
1961	AMMOC – Associação dos Municípios do Meio Oeste Catarinense	Água Doce, Capinzal, Catanduvas, Erval Velho, Herval d'Oeste, Ibicaré, Joaçaba, Lacerdópolis, Luzerna, Ouro, Tangará, Treze Tílias, Vargem Bonita
1964	AMAVI – Associação dos Municípios do Alto Vale do Itajaí	Agrolândia, Agronômica, Atalanta, Aurora, Braço do Trombudo, Chapadão do Lajeado, Dona Emma, Ibirama, Imbuia, Ituporanga, José Boiteux, Laurentino, Lontras, Mirim Doce, Petrolândia, Pouso Redondo, Presidente Getúlio, Presidente Nereu, Rio do Campo, Rio d'Oeste, Rio do Sul, Salete, Santa Terezinha, Taió, Trombudo Central, Vidal Ramos, Vítor Meirelles, Witmarsum
1968	AMOSC – Associação dos Municípios do Oeste de Santa Catarina	Águas de Chapecó, Águas Frias, Caxambú do Sul, Chapecó, Cordilheira Alta, Coronel Freitas, Formosa do Sul, Guatambú, Iratí, Jardinópolis, Nova Erechim, Nova Itaberaba, Pinhalzinho, Planalto Alegre, Quilombo, Santiago do Sul, Serra Alta, São Carlos, Sul Brasil, União do Oeste
1968	AMURES – Associação dos Municípios da Região Serrana	Anita Garibaldi, Bocaina do Sul, Bom Jardim da Serra, Bom Retiro, Campo Belo do Sul, Capão Alto, Cerro Negro, Correia Pinto, Lages, Otacílio Costa, Rio Rufino, Paineira, Palmeira, Ponte Alta, São Joaquim, São José do Cerrito, Urubici, Urupema
1968	AMARP – Associação dos Municípios do Rio do Peixe	Arroio Trinta, Caçador, Calmon, Fraiburgo, Ibiama, Iomerê, Lebon Régis, Macieira, Matos Costa, Pinheiro Preto, Rio das Antas, Salto Veloso, Timbó Grande, Videira
1969	GRANFPOLIS – Associação dos Municípios da Grande Florianópolis	Águas Mornas, Alfredo Wagner, Angelina, Anitápolis, Antônio Carlos, Biguaçu, Canelinha, Florianópolis, Garopaba, Governador Celso Ramos, Leoberto Leal, Major Gercino, Nova Trento, Palhoça, Paulo Lopes, Rancho Queimado, Santo Amaro da Imperatriz, São Bonifácio, São João Batista, São José, São Pedro de Alcântara, Tijucas
1969	AMMVI – Associação dos Municípios do Médio Vale do Itajaí	Apiúna, Acurra, Benedito Novo, Blumenau, Botuverá, Brusque, Doutor Pedrinho, Gaspar, Guabiruba, Indaial, Pomerode, Rio dos Cedros, Rodeio, Timbó
1970	AMUREL – Associação dos Municípios da Região de Laguna	Armazém, Braço do Norte, Capivari de Baixo, Imaruá, Imbituba, Jaguaruna, Laguna, Rio Fortuna, Sangão, Santa Rosa de Lima, São Martinho, Treze de Maio, Tubarão
1971	AMEOSC – Associação dos Municípios do Extremo Oeste de Santa Catarina	Anchieta, Bandeirante, Barra Bonita, Belmonte, Descanso, Dionísio Cerqueira, Guaraciaba, Guarujá do Sul, Iporã do Oeste, Itapiranga, Mondai, Palma Sola, Paraíso, Princesa, Santa Helena, São João do Oeste, São José do Cedro, São Miguel do Oeste, Tunápolis
1973	AMUNESC – Associação dos Municípios do Nordeste de Santa Catarina	Araquari, Balneário Barra do Sul, Campo Alegre, Garuva, Itapoá, Joinville, Rio Negrinho, São Bento do Sul, São Francisco do Sul
1973	AMFRI – Associação dos Municípios da Foz do Rio Itajaí	Balneário Camboriú, Balneário Piçarras, Bombinhas, Camboriú, Ilhota, Itajaí, Itapema, Luiz Alves, Nevegantes, Penha, Porto Belo
1976	AMAUC – Associação dos Municípios do Alto Uruguai Catarinense	Alto Bela Vista, Arabutã, Arvoredo, Concórdia, Ipira, Ipumirim, Irani, Itá, Lindóia do Sul, Jaborá, Paial, Peritiba, Piratuba, Presidente Castelo Branco, Seara, Xavantina
1978	AMAI – Associação dos Municípios do Alto Irani	Abelardo Luz, Bom Jesus, Entre Rios, Faxinal dos Guedes, Ipuacú, Lajeado Grande, Marema, Ouro Verde, Passos Maia, São Domingos, Ponte Serrada, Vargeão, Xanxerê, Xaxim
1979	AMVALI – Associação dos Municípios do Vale do Itapocu	Barra Velha, Corupa, Guaramirim, Jaraguá do Sul, Massaranduba, São João do Itaperiú, Schroeder
1979	AMESC – Associação dos Municípios do Extremo Sul Catarinense	Araranguá, Balneário Arroio do Silva, Balneário Gaivota, Ermo, Jacinto Machado, Maracajá, Meleiro, Morro Grande, Passo de Torres, Praia Grande, Santa Rosa do Sul, São João do Sul, Sombrio, Timbé do Sul, Turvo
1983	AMREC – Associação dos Municípios da Região Carbonífera	Cocal do Sul, Criciúma, Forquilha, Içara, Lauro Müller, Morro da Fumaça, Nova Veneza, Siderópolis, Treviso, Urussanga
1995	AMERIOS – Associação dos Municípios do Entre Rios	Bom Jesus do Oeste, Caibí, Campo Erê, Cunha Porã, Cunhataí, Flor do Sertão, Iraceminha, Maravilha, Modelo, Palmitos, Riqueza, Romelândia, Saltinho, Santa Terezinha do Progresso, São Miguel da Boa Vista, Saudades, Tigrinhos
1996	AMNOROESTE – Associação dos Municípios do Noroeste Catarinense	Coronel Martins, Galvão, Jupia, Novo Horizonte, São Bernardino, São Lourenço do Oeste
1997	AMPLASC – Associação dos Municípios do Planalto Sul de Santa Catarina	Abdon Batista, Brunópolis, Campos Novos, Celso Ramos, Monte Carlo, Vargem, Zortéa
2007	AMPLANORTE – Associação dos Municípios do Planalto Norte Catarinense	Bela Vista do Toldo, Canoinhas, Irineópolis, Itaiópolis, Mafra, Major Vieira, Monte Castelo, Papanduva, Porto União, Três Barras

Fonte: Organizado com base em dados das Associações de Municípios e FECAM.

As AMs são espaço de prestação de serviços técnicos especializados demandados pelos municípios e ainda funcionam como coalizão regional que procura defender os pleitos municipalistas. Esta atividade representativa e reivindicatória tem se tornado secundária em face das demandas formalistas e pragmáticas dos municípios associados.

É possível observar no Quadro 01 que a maior parte das AMs foi constituída nas décadas de 1960 e 1970, mesmo em período anterior à Constituição de 1988 que deu aos municípios todas as prerrogativas de ente da federação.

4 Resultados e Discussão dos dados

Ao longo dessa pesquisa, foi possível perceber especificidades inerentes ao processo de surgimento das AMs catarinenses, sendo que a maioria delas se deu no bojo de movimentos insurgentes e à margem de ordenamento legal. Surgiram calcadas na necessidade premente dos agentes públicos que conduziam as municipalidades consorciadas. A seguir apresenta-se a descrição das AMs de SC, foco deste estudo. Suas características estão elencadas nos seguintes quesitos: foco da atuação; estrutura administrativa; ação pelo desenvolvimento; mecanismos que atuaram na consolidação/enfraquecimento; tamanho das AMs.

a) Foco da atuação das AMs

Conforme revela a análise dos seus estatutos, as AMs possuem a missão de integração administrativa, econômica e social dos municípios que as compõem, prestando-lhes serviços, e auxílio na elaboração e implementação do planejamento regional, sendo elo dos interesses locais, com macrorregionais, configurando uma atuação interorganizacional. Dentre seus objetivos destacam-se o fortalecimento da estrutura técnica e administrativa dos municípios filiados; a capacitação de agentes políticos e servidores públicos; e a organização das entidades públicas, privadas, não governamentais e comunidade local, para discutirem permanentemente o processo de desenvolvimento regional. O assessoramento técnico nas diferentes áreas de atuação governamental visa suprir as deficiências e qualificar os serviços que direta ou indiretamente são prestados à população. Para Leite (2001, p. 48):

[...] os governos municipais podem maximizar o aproveitamento de seus esforços e de sua capacidade, evitando a dispersão de recursos financeiros, humanos, tecnológicos e materiais, normalmente escassos e, mais importante, podem constituir um novo modelo de gestão baseada no planejamento e coordenação de ações microrregionais, difícil de ocorrer através da ação individual.

b) Estrutura Administrativa das AMs

A estrutura administrativa normalmente é composta por Assembléia Geral; Diretoria Executiva; Conselho Fiscal; e Secretaria Executiva. O quadro técnico varia de uma associação para outra. Observa-se a predominância de atuação na área de engenharia. Outras áreas são trabalhadas, mas com menos intensidade, como área

contábil, tributária, movimento econômico, informática, assistência social, saúde, educacional, jurídica, comunicação, turismo e administrativa. As atividades técnicas oferecidas são tão valorizadas pelos municípios associados quanto às ações de representação e articulação com os demais níveis de governo que as AMs realizam.

Os cargos da Diretoria Executiva e Conselho Fiscal das AMs são preenchidos por prefeitos em exercício do mandato. No entanto, algumas AMs permitem a presença de Vereadores no Conselho Fiscal. O mandato é de um ano com direito a reeleição em algumas delas. Mesmo sendo organizações compostas por prefeitos oriundos de municípios de diferentes configurações, atuam sem fazer distinção de porte do município, capacidade contributiva ou ideologia partidária. Alguns estatutos propõem [e outros impõem] que o cargo de Presidente seja alternado por siglas partidárias durante o mandato de quatro anos.

A Assembléia Geral é órgão maior na estrutura das AMs e se realiza de forma ordinária ou extraordinária, tendo por atribuições comuns, a análise e apreciação do Balanço Anual, Prestação de Contas e Relatório das Atividades do exercício anterior; aprovação do Plano de Trabalho e do Orçamento Anual; eleição da Diretoria Executiva e Conselho Fiscal; orientar a AM providenciando o estudo, planos e projetos para a solução dos problemas institucionais e socioeconômicos inerentes à finalidade da entidade; resolver outros assuntos de interesse dos municípios filiados, da Diretoria Executiva, do Conselho Fiscal e da Secretaria Executiva.

A formação da Diretoria Executiva varia conforme a AM, sendo basicamente composta por cinco membros, ou seja, Presidente, 1º Vice-Presidente, 2º Vice-Presidente, 1º Secretário e 2º Secretário. Ao Presidente compete dentre outras atividades: representar a AM, ativa e passivamente, nos atos judiciais e extrajudiciais; apresentar ao Conselho Fiscal e à Assembléia Geral o Plano de Trabalho, o orçamento, o Relatório de Atividades e a Prestação de Contas; assinar a correspondência da AM ou designar um servidor da entidade para fazê-lo; assinar com o Secretário Executivo a movimentação financeira da entidade ou delegar esta atribuição; contratar estudos, assessorias e consultorias técnicas de interesse da AM e municípios associados; constituir e nomear procuradores nos casos em que houver necessidade de outorga de poderes à pessoa física ou jurídica especializada. Ao Conselho Fiscal das AM compete, em via de regra: analisar e emitir parecer sobre os Relatórios Financeiros e aplicações dos recursos, analisar as contas anuais, emitindo parecer em forma de resolução, submetendo-as à homologação da Assembléia Geral. A Secretaria Executiva é o órgão responsável pelos serviços administrativos, pela prestação de assessoramento e de outros serviços à Diretoria da Associação e aos Municípios, bem como pelas demais atribuições que lhe forem conferidas dentro dos objetivos da Associação e será exercida por sua natureza, por profissional de reconhecida capacidade e conhecimento, nomeado pela Diretoria e homologado pela Assembléia Geral. Segundo Bandeira (1999, p. 56):

[...] as associações de municípios catarinenses contam com uma forte estrutura técnica de apoio e assessoramento às prefeituras, com profissionais contratados em caráter permanente, em contraste com as associações desse tipo existentes em outros estados, que se caracterizam predominantemente como órgãos de articulação política dos municípios [...].

Entretanto, mesmo no modelo catarinense, existem significativas diferenças de estrutura entre as AMs, conforme verificado por este estudo. Algumas contam com

um quadro de colaboradores que atendem praticamente todas as áreas da administração pública municipal, e outras com estruturas mínimas. Com base na análise pormenorizada da estrutura atual de 20 AMs, conforme demonstra Quadro 02, constata-se certa padronização de setores e de profissionais em suas estruturas. A predominância do setor de engenharia que compreende: engenheiros civis, sanitarista, ambiental, agrônomo; arquiteto, topógrafo, agrimensor, desenhista, dentre outros, é notória.

Quadro 02 - Número de Colaboradores por Associação de Município, com respectiva área de atuação

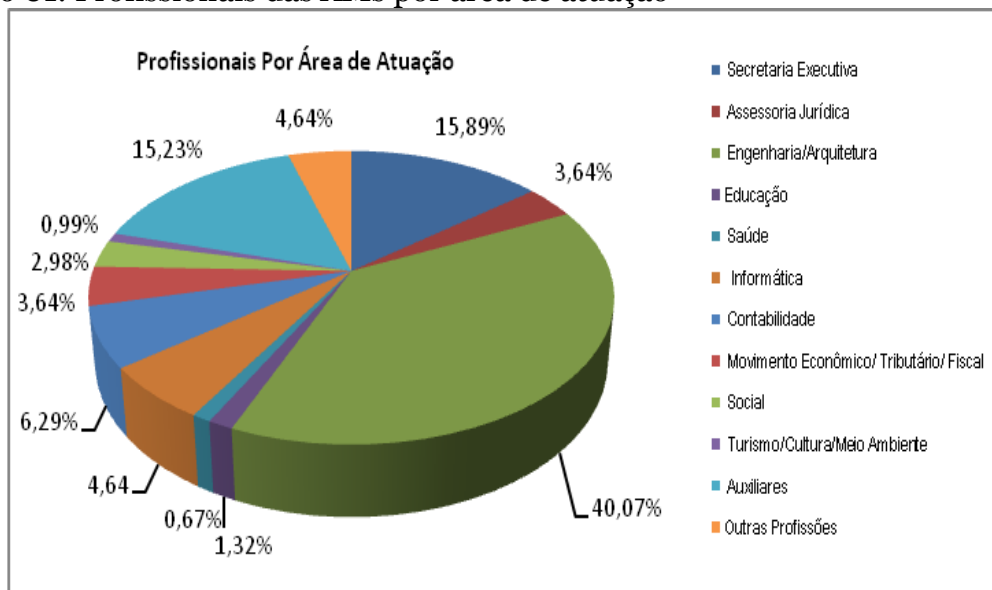
Estrutura Técnica das Associações de Municípios	Número de Colaboradores																					
	Área de Atuação/ Associações	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Q	R	S	T	Total
Secretaria Executiva	2	2	2	5	4	2	1	4	1	2	1	2	3	1	2	3	3	2	3	3		48
Assessoria Jurídica	0	0	0	3	1	1	0	1	0	2	0	1	0	0	0	0	0	1	0	1		11
Engenharia/Arquitetura	7	3	7	13	0	10	5	12	7	5	5	11	2	5	0	9	6	3	1	10		121
Educação	0	1	0	2	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0		4
Saúde	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0		2
Informática	0	1	2	2	0	1	1	0	1	1	0	2	1	0	1	0	0	1	0	0		14
Contabilidade	1	0	2	3	1	0	0	1	1	2	1	1	0	0	1	0	2	1	0	2		19
Movimento Econômico/ Tributário/ Fiscal	1	1	0	0	0	1	1	2	0	0	0	1	0	1	1	1	0	0	1	0		11
Social	0	0	1	1	0	0	1	2	1	0	0	1	1	0	0	1	0	0	0	0		9
Turismo/Cultura/ Meio Ambiente	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0		3
Auxiliares	2	0	2	1	1	2	1	5	4	2	2	3	2	1	2	2	3	5	2	4		46
Outras Profissões	1	0	1	2	2	0	1	1	0	2	0	0	0	0	1	0	0	2	1	0		14
Total	14	8	17	33	9	17	12	28	15	16	9	23	9	8	8	17	15	15	9	20		302

Fonte: Organizado com base em dados das Associações de Municípios e FECAM.

Legenda: A – AMAI, B – AMARP, C – AMAUC, D – AMAVI, E – AMEOSC, F – AMERIOS, G – AMESC, H – AMFRI, I – AMMOC, J – AMMVI, K – AMNOROESTE, L – AMOSC, M – AMPLANORTE, N – AMPLASC, O – AMREC, P – AMUNESC, Q – AMUREL, R – AMURES, S – AMVALI, T – GRANFPOLIS.

Percebe-se pelo quadro 02, que 121 dos 302 colaboradores das AMs são profissionais desta área. Numa análise em percentual observa-se que na média das Associações (40,07%) dos seus colaboradores atuam na área de engenharia. Este aspecto enfatiza a relevância dos trabalhos técnicos demandados pelos municípios. O Gráfico 01 apresenta a área de atuação dos profissionais que atuam nas AMs.

Gráfico 01: Profissionais das AMs por área de atuação



Fonte: Dados da pesquisa dos autores.

Na mesma linha, nota-se que 13 das 20 AMs estão dentro da média geral, sendo que seis destas chegam ou ultrapassam os 50% do respectivo quadro de colaboradores atuando na área de engenharia. Encontra-se justificativa para esta configuração, na própria formação inicial das AMs que contaram com incentivos governamentais para atuarem na área de engenharia, visando suprir as dificuldades enfrentadas pelos municípios para contratar profissionais capacitados para atuar nesta área.

Esta preocupação foi institucionalizada com a introdução no Orçamento do Estado de um Programa voltado a Promoção do Planejamento Microrregional (Lei nº 5.287, de 26 de novembro de 1976) que proporcionava apoio técnico e financeiro às Associações de Municípios, na tentativa de apoiar projetos de interesse municipal relacionados com o planejamento, orçamento, modernização administrativa e engenharia (MARCON, 2009).

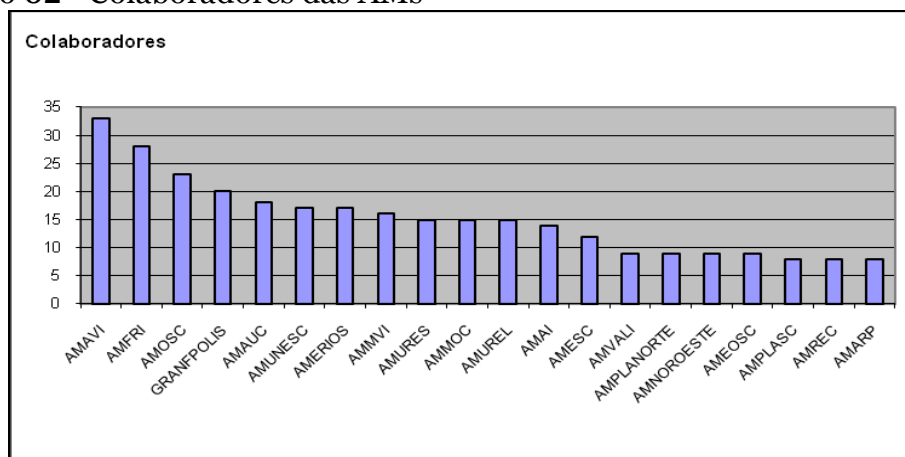
Já no período de 1986 a 1991, o governo do estado implantou o Programa de Desenvolvimento Urbano para Cidades de Pequeno Porte (PROURB) com recursos do Banco Mundial para reconstruir o Estado de Santa Catarina que tinha sido assolado por fortes chuvas que danificaram sua infraestrutura urbana. Para sua efetiva implantação contou com o apoio das Associações de Municípios para acompanhar e fiscalizar a execução das obras nos municípios associados.

Entre a gestão política e equipe técnica, destaca-se a figura do Secretário Executivo, principal responsável pelas ações que envolvem as Associações. Na Secretaria Executiva atuam 48 dos 302 Colaboradores das AM. Este número, acrescido dos 46 auxiliares, dentre eles, recepcionistas, telefonistas, zeladores e motoristas, somam 94 Colaboradores, perfazendo 31,12% do quadro funcional das AMs. Outros 18,21% encontram-se nas áreas de informática, contabilidade, movimento econômico e jurídico. Os números demonstram ainda que 89,40% dos Colaboradores das Associações atuam na engenharia, secretaria executiva, contabilidade, informática, movimento econômico, jurídico e auxiliar.

Ao comparar a estrutura técnica entre as AMs, 09 possuem entre 08 a 14 colaboradores; 08 entre 15 e 20 colaboradores e 03 acima de 20 colaboradores. Com

base nestes números, a AM menor possui 08 e, a maior possui 33 colaboradores. Apenas 08 AMs possuem assessoria jurídica, 02 não contam com profissionais de engenharia em seu quadro efetivo. O Gráfico 02 apresenta um panorama do número de colaboradores das AMs.

Gráfico 02 - Colaboradores das AMs



Fonte: Elaborado com base em dados das Associações de Municípios.

Analisando do ponto de vista da composição das Secretarias Municipais, percebe-se uma grande lacuna entre os serviços que as Associações oferecem e das estruturas administrativas das quais dispõe as prefeituras municipais. Praticamente todos os municípios pesquisados possuem secretarias de educação, saúde, assistência social, agricultura, etc. Muitas destas com ramificações para esportes, cultura, turismo, meio ambiente, habitação e desenvolvimento, contudo, não possuem um quadro técnico equiparado ao das AMs. Neste sentido, o associativismo territorial proporcionado pelas associações pode ser aprofundado para dar conta desta lacuna.

c) A ação das AMs pelo desenvolvimento

Por meio da atuação das AMs criaram-se em todo território catarinense fóruns regionais, colegiados municipais, consórcios públicos nas áreas de saúde, de meio ambiente e outras que buscam a superação de problemas comuns aos municípios e, sobretudo, o desenvolvimento regional (FILIPPIM e ABRUCIO, 2010). Estas associações são proponentes e financiadoras de estudos para o planejamento destes territórios, projetos arquitetônicos, programas de elaboração e gestão de políticas públicas nas áreas da educação, da saúde, da assistência social, do turismo, da gestão administrativa, de obras de infraestrutura e do meio ambiente que visam promover o desenvolvimento (social, econômico e ambiental) dos municípios partícipes. Algumas experiências de consorciamento pelo desenvolvimento e pela efetivação coletiva de políticas públicas avançaram mais que as outras, como é o caso dos consórcios de saúde. A questão dos fóruns e agências de desenvolvimento, que tinham o objetivo de articular as regiões em projetos socioeconômicos e ambientais pelo desenvolvimento sustentável, teve certo arrefecimento quando, a partir de 2003, o governo do estado de SC criou as Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDRs) que vieram a se sobrepôr à atividade das AMs neste campo (FILIPPIM e ABRUCIO, 2010). Esta questão ainda está sendo equacionada e deve ser objeto de outro estudo.

d) Mecanismos que atuaram na consolidação ou no enfraquecimento das AMs

Algumas políticas governamentais contribuíram para o surgimento e fortalecimento das AMs Catarinenses, a exemplo da Superintendência de Desenvolvimento do Sul (SUDESUL), do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERPHAU) e da participação do governo estadual com aporte de recursos financeiros, conforme destaca Marcon (2009, p. 148):

Essas associações de municípios contariam com o apoio técnico e financeiro do Governo do Estado, da SUDESUL e SERPHAU para assessorarem tecnicamente os municípios associados de forma articulada com as estruturas estaduais e nacionais. Esse apoio foi institucionalizado em forma de um Programa Estadual com recursos definidos no Orçamento Estadual.

Observa-se a atuação da Federação Catarinense de Municípios (Fecam) ao fornecer cursos de aperfeiçoamento técnico e para agentes políticos tem favorecido o aparelhamento das AMs e a qualificação de seus quadros. A Fecam, entidade que congrega as AMs do estado, também atua na articulação delas no aspecto reivindicatório das pautas municipalistas, oferecendo, consultorias e pesquisas. Algumas ações de outras instâncias de governo foram desfavoráveis às AMs, tal como a criação, em 2003, das Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDRs) pelo governo de SC nas quais não foi considerada a divisão físico-territorial das AMs. O governo de SC fez articulação e subdivisão territorial das SDRs diferente daquela existente nas AMs. Outra ação desfavorável foi a implantação do Projeto Meu Lugar contratado pelo Governo de SC e coordenado pelo PNUD sem interlocução com os Fóruns e Agências de Desenvolvimento, anteriormente existentes, conduzidos pelas AMs. O governo de SC evitou a parceria com as AMs e definiu políticas públicas para os mesmos territórios, o que parece ser mais um exemplo da fragmentação na elaboração e implementação de políticas públicas, aspecto recorrentemente apontado na literatura desta área (FILIPPIM e ABRUCIO, 2011).

e) Tamanho das AMs

A partir do Quadro 03 é possível perceber a dimensão do tamanho das Associações em termos de arrecadação, contribuições municipais e aplicação dos recursos na contratação de colaboradores.

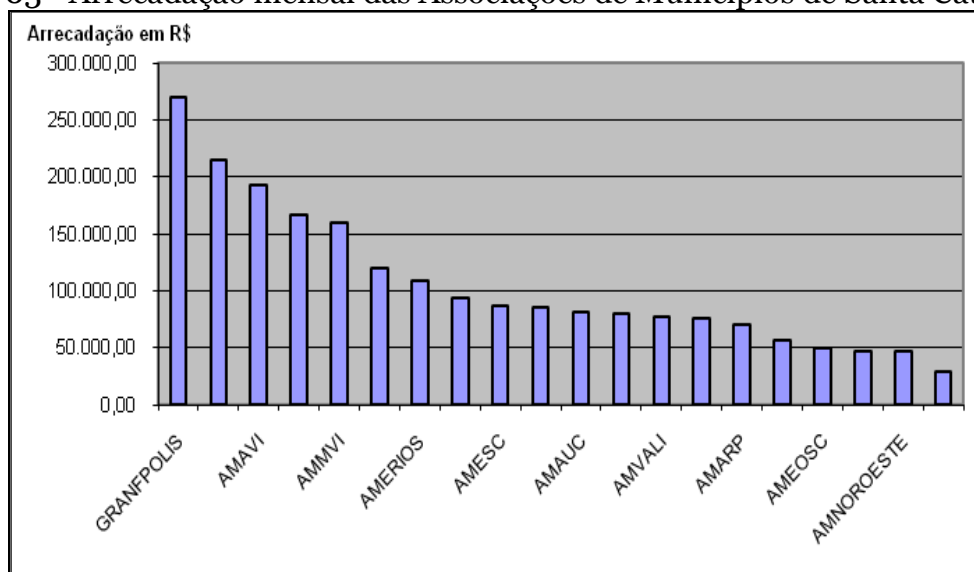
Quadro 03 - Arrecadação mensal, comprometimento com folha e informações adicionais das AM: Composição das AM, arrecadação mensal e comprometimento da arrecadação com o quadro de colaboradores – 2011

Associação	Arrecadação em R\$	Maior Contribuição	Menor Contribuição	N.º de Municípios	N.º de Colaboradores	Folha	Comprometimento da Arrecadação com Folha
GRANFPOLIS	270.000,00	60.000,00	5.300,00	22	20	115.670,00	42,84%
AMFRI	215.000,00	53.000,00	8.100,00	11	28	120.000,00	55,81%
AMAVI	192.853,00	23.024,00	5.756,00	28	33	145.587,00	75,49%
AMUNESC	166.995,37	68.919,20	4.665,35	9	17	86.721,00	51,93%
AMMVI	160.000,00	43.000,00	3.500,00	14	16	100.000,00	62,50%
AMOSC	120.000,00	20.000,00	5.000,00	20	23	100.000,00	83,33%
AMERIOS	109.000,00	18.000,00	5.670,00	17	17	69.500,00	63,76%
AMMOC	93.600,00	12.140,00	4.780,00	13	15	55.800,00	59,62%
AMESC	87.000,00	11.830,00	3.420,00	15	12	46.298,20	53,22%
AMREC	85.000,00	31.000,00	3.800,00	10	8	37.000,00	43,53%
AMAUC	81.262,26	12.792,30	4.160,62	16	18	61.640,00	75,85%
AMURES	80.000,00	15.000,00	3.100,00	18	15	44.750,00	55,94%
AMVALI	77.000,00	35.000,00	5.000,00	7	9	30.000,00	38,96%
AMUREL	76.000,00	23.000,00	3.000,00	13	15	47.500,00	62,50%
AMARP	70.000,00	10.000,00	3.900,00	14	8	48.278,37	68,97%
AMAI	56.500,00	10.000,00	3.000,00	14	14	42.663,61	75,51%
AMEOSC	49.786,00	6.700,00	1.300,00	19	9	29.500,00	59,25%
AMPLANORTE	47.000,00	13.000,00	2.000,00	10	9	25.800,00	54,89%
AMNOROESTE	46.827,00	14.167,00	4.972,00	6	9	18.601,00	39,72%
AMPLASC	29.500,00	7.000,00	3.850,00	7	8	24.180,01	81,97%

Fonte: Organizado com base em dados das Associações de Municípios.

Percebe-se que existem disparidades consideráveis entre as AMs, tanto em termos de arrecadação, como na quantidade de municípios, número de colaboradores e comprometimento da arrecadação com folha e encargos sociais. A diferença entre a maior e menor arrecadação é acima de 900%, sendo que cinco associações arrecadam entre R\$ 29.500,00 a R\$ 60.000,00; outras oito, entre R\$ 70.000,00 a R\$ 100.000,00; quatro entre R\$ 109.000,00 a R\$ 170.000,00 e; três acima de R\$190.000,00, estes dados são observados no Gráfico 03.

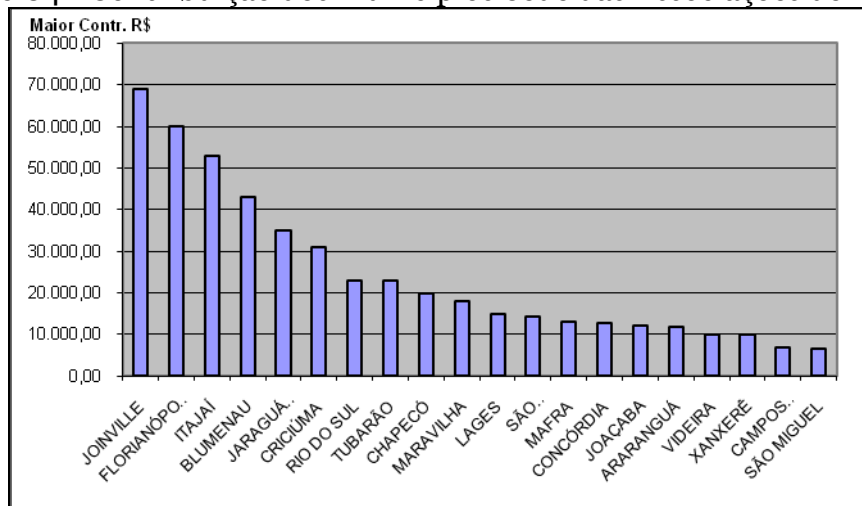
Gráfico 03 - Arrecadação mensal das Associações de Municípios de Santa Catarina



Fonte: Organizado com base em dados das Associações de Municípios.

Numa análise da maior contribuição dentro de cada AM que normalmente é atribuída ao município sede, a diferença também é significativa, ultrapassando os 1.000% entre a maior e menor. Quatro municípios contribuem acima dos R\$40.000,00; sete entre R\$15.000,00 a R\$35.000,00 e; nove abaixo dos R\$15.000,00, como se observa no Gráfico 04.

Gráfico 04 - Contribuição dos municípios Sede das Associações de Municípios



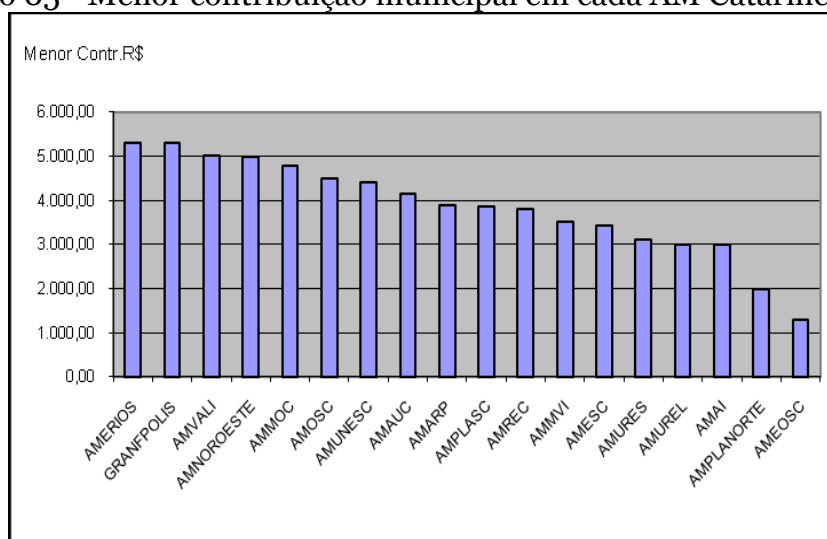
Fonte: Organizado com base em dados das Associações de Municípios.

Noutra análise, observa-se que em dez AM, a contribuição mínima inicia entre R\$1.300,00 a R\$ 4.000,00, havendo disparidade mais significativa em duas, cujo menor repasse é no máximo de R\$2.000,00. Em outras dez, a contribuição mínima é acima de R\$ 4.000,00, sendo a maior de R\$ 8.100,00.

Para conclusão mais depurada destes dados, caberá reflexões e análises no âmbito de cada AM, porém, contribuições iniciais abaixo de R\$ 4.000 mensais demonstram pouco comprometimento, da mesma forma, a concentração do financiamento da AM, especialmente nos municípios sede, sugere um re-arranjo para

melhor equilibrar em termos de custos/benefícios. O Gráfico 05 demonstra as menores contribuições das AMs.

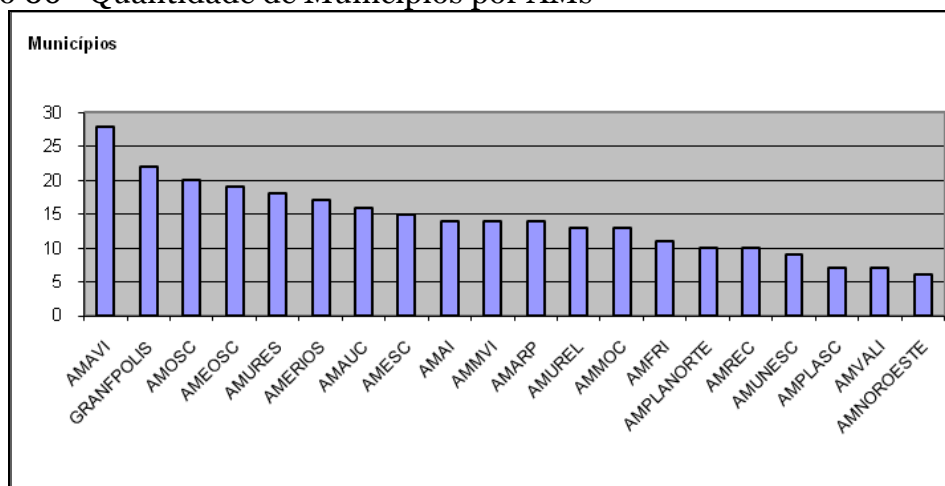
Gráfico 05 - Menor contribuição municipal em cada AM Catarinense



Fonte: Organizado com base em dados das Associações de Municípios.

Em relação à quantidade de municípios por AM (Gráfico 06), seis possuem entre 06 e 10 municípios associados; sete entre 11 e 15 e; sete acima de 15 municípios associados.

Gráfico 06 - Quantidade de Municípios por AMs



Fonte: Organizado com base em dados das Associações de Municípios.

As contribuições dos municípios para com as Associações são basicamente com o intuito de manter o quadro técnico e permitir que o mesmo se movimente. Neste aspecto, quatro AMs comprometem menos de 50% da arrecadação com folha e encargos sociais; sete entre 50% a 60%; quatro entre 60% a 70% e; cinco acima dos 70%.

Independente do número mínimo de colaboradores, ou comprometimento da receita para mantê-los, o importante é ter em cada AM, um quadro que atenda pelo menos às áreas que historicamente já recebem atenção da maioria. O avanço para outras áreas, tais quais, educação, social, turismo, habitação, saneamento e meio

ambiente, dependerá de estudos complementares para definir os meios, mas parece ser imprescindível, principalmente considerando a implementação e descentralização das políticas públicas de interesse social.

Considerações finais

Observa-se que quanto à estrutura das Associações de Municípios (AMs) Catarinenses que elas têm seu foco da atuação mais centrado na assessoria técnica aos municípios, especialmente nos trabalhos de infraestrutura e projetos. No quesito estrutura administrativa, as AMs estão bem equipadas, embora não se observe um padrão no atendimento aos municípios, se comparadas. Este aspecto, contudo, pode ser observado devido à diversidade de tamanho e de demanda entre as regiões catarinenses. Quanto às ações pelo desenvolvimento, observou-se que elas sofreram certo arrefecimento devido a ações paralelas de outras instâncias como o governo do estado de Santa Catarina, sendo este um aspecto que merece reposicionamento e retomada do planejamento por parte das AMs. Quanto aos mecanismos que atuaram na consolidação e/ou enfraquecimento das AMs, observa-se que a Fecam tem exercido papel preponderante para o fortalecimento do associativismo dos governos locais, oferecendo oportunidades de formação para seus quadros técnicos, bem como articulação da atuação reivindicatória dos agentes políticos municipais.

Desta maneira, percebe-se que a atuação e estruturação das AMs é diferenciada de região para região sendo afetada pelo grau de compreensão de sua relevância que têm os agentes políticos que exercem o poder local. Esta percepção pode determinar a estagnação ou o avanço de uma AM, restringindo ou alargando o seu alcance e causando impacto na sua ação em relação ao desenvolvimento da região na qual está sediada a AM.

Em relação ainda ao objetivo deste estudo no que tange verificar o papel destas entidades como organismos de cooperação entre os governos municipais, observaram-se, a partir do estudo, algumas oportunidades de melhorias para a atuação das AMs, sendo que a primeira delas é a de monitorar constante e sistematicamente as demandas providas dos municípios. Outro aspecto relevante na atuação das AMs, é a necessidade de realizar uma avaliação se a articulação ou participação nos colegiados regionais e/ou consórcios constituídos, supre a necessidade de profissionais qualificados dentro das Associações. Caberia também uma análise mais aprofundada sobre como se dá a interação com o governo federal, estadual, e com a iniciativa privada e se haveria maneira de melhorar esta ação interorganizacional das AMs. Aponta-se ainda que construir uma padronização dos serviços essenciais que podem ser ofertados pelas AMs aos municípios de forma regionalizada, estabelecer piso remuneratório dos colaboradores, estrutura física-operacional, contribuição mínima para os associados e definir um orçamento capaz de suprir as suas necessidades podem gerar maior capacidade estratégica e operacional para as AMs.

Sem dúvida a experiência de associativismo regional, como é o caso das Associações de municípios existentes em Santa Catarina e em outros estados da federação, tem resultado em avanços capazes de gerar economicidade e eficiência, princípios da boa gestão pública. Contudo, os mecanismos de cooperação e consorciamento podem ser aprofundados e refinados à medida que, para além dos expedientes técnicos e burocráticos, avancem para a gestão de políticas públicas de

base territorial que produzam o desenvolvimento compreendido como a promoção da qualidade de vida da população, a dinamização da economia e o equilíbrio ambiental.

Referências

ABM, Associação Brasileira de Municípios. **História**. Disponível em: <<http://www.abm.org.br>> Acesso em 18 de dezembro de 2010.

BANDEIRA, Pedro. **Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional**. Texto para discussão nº 630. Brasília, 1999. Disponível em: <http://www.cni.unc.br/unc2009/mestrado/mestrado_materiais/texto_pedro_bandeira_n.630> Acesso em 06 de novembro de 2010.

CNM, Confederação Nacional de Municípios. **Associações Municipais Internacionais**. Disponível em: <<http://www.cnm.org.br>> Acesso em 18 de outubro de 2010.

CNM, Confederação Nacional de Municípios. **Conheça a CNM – Confederação Nacional de Municípios**. Disponível em: <http://www.cnm.org.br/institucional/conheca_cnm> Acesso em 18 de agosto de 2010.

DOWBOR, L. **O que é poder local**. São Paulo: Brasiliense, 1999.

FILIPPIM, E. S., ABRUCIO, F. L. Quando descentralizar é concentrar poder: o papel do governo estadual na experiência catarinense. **Revista de Administração contemporânea**. [online]. 2010, vol.14, n.2, pp. 212-228.

FILIPPIM, E. S., ABRUCIO, L. F. A Federação Catarinense de Municípios (FECAM) e o Fomento de Consórcios Públicos: Explicações para a Originalidade do Caso. **Anais...** EnANPAD, 2011. Rio de Janeiro, ANPAD, 2011.

KÖCHE, José Carlos. **Fundamentos de metodologia científica: teoria da ciência e prática da pesquisa**. 15. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

LEITE, Carlos Corrêa; GOMIDE, Cristina de Mello; SILVA, Isabete Gabriel da. **Consórcios Intermunicipais: Modelo Organizacional**. INFORMATIVO CEPAM. Consórcio: uma forma de cooperação intermunicipal. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima - CEPAM. Unidade de Políticas Públicas UPP, v. 1, n. 2, 2001, p. 48-58.

MARCON, Maria Terezinha de Resenes; MARQUES, Valesca Menezes. **As associações de municípios e o planejamento regional em Santa Catarina**. In: Desenvolvimento Regional em Santa Catarina /Claudia Siebert (Org.) - Blumenau: Edifurb, 2001.

MARCON, Maria Terezinha de Resenes. **A trajetória dos processos de regionalização em Santa Catarina: escalas geográficas e atores sociais**. 2009. 422 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Centro de Ciências Humanas. Departamento

de Geociências. Programa de Pós-Graduação em Geografia. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. 2009.

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

MELO FILHO, Urbano Vitalino de. Perspectiva dos municípios na federação brasileira. In: BASTOS, Evandro de Castro; BORGES JÚNIOR, Odilon (Coord.) **Novos rumos da autonomia municipal.** São Paulo: Max Limonad, 2000.

PNUD, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/home/>> Acesso em novembro, 2009.