

AS FORMAS DE GESTÃO EXTRALOCAL COMO APOIO AO PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

Aline Werneck Barbosa de Carvalho¹

RESUMO

Este artigo objetiva discutir a importância e as possibilidades de antigas e novas formas de gestão extralocal como instrumentos de apoio ao processo de descentralização político-administrativa em curso no País. A associação do processo de descentralização à aspiração por um maior poder de tomada de decisões e por uma maior autonomia por parte dos municípios tem trazido de volta à tona a questão de formas de gestão que envolvem a cooperação de vários municípios como alternativa para a prestação de serviços públicos e para a promoção do desenvolvimento municipal e regional. No âmbito desta discussão, os consórcios intermunicipais, as associações microrregionais de municípios e os comitês adquirem uma nova importância, emergindo como importantes instrumentos de apoio ao processo de descentralização.

INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo discutir a importância e as possibilidades de antigas e novas formas de gestão extralocal como instrumentos de apoio ao processo de descentralização político-administrativa em curso no País.

Entende-se que a busca de alternativas de gestão capazes de suprir as deficiências técnicas, institucionais, administrativas e financeiras dos municípios brasileiros, especialmente dos municípios de pequeno porte demográfico, torna-se urgente no momento atual, seja como forma de superar as heranças políticas e administrativas centralizadoras, autoritárias e clientelistas, seja como forma de

¹ Professora do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Viçosa. Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela FAU/USP, na subárea de planejamento urbano e regional.

ampliar a participação da sociedade nas decisões sobre o desenvolvimento municipal e regional.

Iniciamos o artigo discutindo as dificuldades que se apresentam à gestão municipal no atual contexto de descentralização dos níveis governamentais no Brasil. Estas dificuldades apontam no sentido da adoção de novas formas de gestão. A partir daí, apresentamos as formas de gestão extralocais como possíveis instrumentos de apoio ao processo de municipalização, imposto aos municípios brasileiros de forma indiscriminada. Em seguida, tratamos cada uma destas formas de gestão, explicitando suas principais características (jurídicas, físico-territoriais e/ou administrativas) e fornecendo alguns exemplos que demonstram as reais possibilidades de adoção destes instrumentos como forma de fortalecimento das gestões municipais e de descentralização político-administrativa.

A GESTÃO MUNICIPAL FRENTE AO ATUAL CONTEXTO DE DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

As políticas de descentralização adotadas por vários países nas duas últimas décadas, nas quais se associa a descentralização à democratização dos Estados e à aspiração por maior poder de tomada de decisões e por maior autonomia por parte dos municípios, têm levado a ampliar a atuação tradicional dos níveis inferiores de Governo no que tange à formulação e execução das políticas e serviços públicos.

Essa nova realidade propõe a adoção de arranjos institucionais de gestão mais adequados às necessidades locais e regionais, capazes de facilitar a prática de formas mais efetivas e democráticas de gestão.

No Brasil, o processo de descentralização político-administrativa desencadeado pela Constituição Federal de 1988 ampliou a atuação dos municípios mediante a transferência de funções localizadas antes nos níveis superiores de Governo.

Esta situação torna-se particularmente preocupante se considerarmos uma série de aspectos que caracterizam, não só o processo brasileiro de descentralização em curso, mas também as nossas unidades de governo local. Primeiramente, convém destacar que o processo de descentralização brasileiro vem ocorrendo de forma gradual, sem uma definição muito clara de procedimentos e de instrumentos. Por um lado, isto

pode ser positivo, pois a gradualidade é uma das condições que se colocam para a efetivação de um processo de descentralização. Por outro lado, esta indefinição deixa os governantes municipais confusos e inseguros diante das progressivas mudanças estabelecidas pelos governos, federal e estadual, no que diz respeito à gestão das políticas públicas, especialmente quanto à pressão que vêm sofrendo para a municipalização dos serviços públicos.

A municipalização dos serviços públicos, sobretudo dos serviços de saneamento, saúde, educação, habitação e transportes, cuja prestação estava antes fortemente centralizada no governo estadual ou federal, representa a retomada do controle pelo município dos serviços que haviam concedido ao estado. Entretanto, essa retomada acarreta graves conseqüências para os municípios, especialmente para os de pequeno porte, despreparados técnica, institucional e financeiramente para a prestação destes serviços.

A falta de um delineamento claro dos encargos municipais em relação aos demais níveis governamentais e a falta de leis complementares que estabeleçam a forma de cooperação entre os três níveis governamentais para a prestação de alguns serviços públicos influem, de modo significativo, nas decisões das administrações municipais, uma vez que existe uma relação entre atribuição de competência e capacidade financeira compatível com os encargos atribuídos. Esta é uma questão crucial, pois a descentralização fiscal não atingiu, de forma homogênea, todos os municípios.

Outro grave problema do atual processo brasileiro de descentralização consiste na sua simetria. Todos os municípios - independentemente de sua extensão territorial, de seu porte populacional, de sua importância econômica ou regional, de suas características geográficas, de sua posição relativa no território nacional, etc. -, têm sido tratados da mesma forma, como se seus problemas fossem os mesmos, tivessem a mesma escala e pudessem ser solucionados da mesma forma.

Diante da pressão do Governo Federal pela municipalização, do aumento das demandas sociais e da retração dos investimentos de outras esferas governamentais, muitos municípios brasileiros têm procurado, nos últimos anos, inovar nas suas formas de gestão dos serviços públicos.

De fato, 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.

Embora as atuais pesquisas indiquem que, para a maioria da população brasileira, os municípios devem administrar e prestar a maior parte dos serviços à população, por constituírem o governo mais próximo do cidadão (Pesquisa IBOPE, realizada em março de 1998), a passagem ao município desta responsabilidade é muito séria. De fato, como aponta Albessa de Rabi (1996), *"o serviço público é visto pela população como medida da eficiência, da seriedade e como marca da atuação do Governo. O cidadão associa a qualidade do serviço ao grau de responsabilidade de seus representantes no exercício da função pública"*. Cabe, assim, ao município, não apenas a responsabilidade pela prestação do serviço, mas também a responsabilidade pela qualidade dos serviços prestados.

A nova capacidade gerencial dos municípios deve representar 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 observações, que é difícil para o município reunir todas as condições necessárias para desempenhar sozinho suas atribuições.

A procura por novas formas de gestão tem apontado alguns caminhos que uma administração municipal pode seguir para administrar os serviços públicos de forma adequada, dentre eles:

- a adoção de formas descentralizadas de execução dos serviços públicos (concessões, permissões, parcerias e contratos de gestão),
- a adoção de formas de gestão participativas e
- a parceria com outros municípios para a reunião ou a formação de recursos técnicos, financeiros e administrativos que lhes permitam ampliar suas possibilidades de ação.

No âmbito desta discussão, as alternativas de gestão que envolvem a cooperação de vários municípios ou mesmo de vários níveis governamentais têm sido destacadas como importantes instrumentos de gestão dos serviços públicos e do planejamento urbano e regional, especialmente para municípios de menor porte demográfico.

AS FORMAS DE GESTÃO EXTRALOCAIS

Entende-se por formas de gestão extralocais as que envolvem a participação conjunta de mais de um município ou de mais de um nível de governo

na solução de problemas comuns e na prestação de serviços que extrapolam os limites político-administrativos dos municípios ou a sua capacidade técnica e financeira.

Estas estratégias são particularmente importantes no caso de municípios de pequeno porte, nos quais as dificuldades financeiras e técnicas impedem que a prestação dos serviços públicos à população ocorra dentro de padrões adequados. De fato, enquanto alguns serviços municipais são oferecidos tradicionalmente pelo município porque cabem inteiramente no seu domínio territorial e são compatíveis com suas condições administrativas e financeiras, outros são condicionados por situações específicas e territorialmente complexas, exigindo soluções que demandam a criação de instâncias regionais supralocais ou extralocais de gestão.

Reunimos sob a denominação de associativismo municipal as formas de gestão que envolvem a cooperação entre um ou mais municípios, os quais se associam para se articularem, entre si e com outros níveis de governo, visando ao fortalecimento de suas gestões e ao desenvolvimento sócio-econômico das regiões.

De forma geral, o associativismo municipal abrange os convênios, os consórcios intermunicipais, as comissões de desenvolvimento, as associações microrregionais de municípios ou quaisquer formas de associação intermunicipal. Todas estas são formas administrativas tradicionais utilizadas com vistas em solucionar problemas que transcendem as fronteiras de uma só administração municipal.

De acordo com Tavares (1977), na prática, estas formas administrativas diferem quanto ao aspecto jurídico e quanto ao âmbito de atuação. Quanto ao aspecto jurídico, podem assumir a forma de entidade civil sem fins lucrativos, fundação ou mesmo empresa pública. Quanto ao âmbito de atuação, podem ser de âmbito setorial ou geral: são setoriais, quando suas atividades são limitadas a uma única função, e são de âmbito geral, quando seus objetivos são mais abrangentes, como, por exemplo, tratar de problemas comuns aos municípios de uma microrregião, visando à promoção do seu desenvolvimento.

A adoção de formas de gestão extralocais, com o objetivo de prestar serviços comuns e fortalecer as gestões municipais menos aptas ao oferecimento de determinados serviços à população, é uma prática antiga, tanto no Brasil quanto em outros países.

Mello (1997) cita várias experiências de associativismo municipal em vários países: como a França, a Alemanha, a Grã-Bretanha, a Suíça, os países escandinavos (Suécia, Noruega, Finlândia e Dinamarca), a Espanha, a Áustria, o Equador, a Colômbia, o Canadá e até mesmo em alguns países árabes, como o Líbano, a Tunísia e o Marrocos. Em cada um destes países, a forma de associação e de cooperação intermunicipal assume características próprias, embora tenham o mesmo objetivo comum, qual seja, o fortalecimento da capacidade de gestão das unidades de governo locais.

No Brasil, antes mesmo de tornar-se uma prática usual entre os municípios de alguns estados brasileiros, a idéia de cooperação intermunicipal para a prestação de serviços comuns já havia sido abordada em constituições federais ou estaduais. Curiosamente, este tema surgiu, pela primeira vez, numa constituição estadual - a Constituição Paulista de 1891 (art.60) -, onde se previa a possibilidade das municipalidades se associarem para a realização de quaisquer "melhoramentos" que julgassem de comum interesse. É interessante observar que, neste texto constitucional, não se fazia menção ao tipo de municípios passíveis de se associarem, isto é, não se limitava a possibilidade de agenciamento aos municípios de determinada área sócio-econômica.

Do ponto de vista da legislação federal, a idéia da adoção de formas cooperação intermunicipal foi abordada de forma não-contínua, bem ao sabor das ideologias que embasavam as nossas constituições, numerosas e de curta duração. Prevista pela primeira vez na Carta Constitucional de 1937, acrescentava à Constituição Paulista de 1891 alguns aspectos interessantes: vinculava a possibilidade de agrupamento aos municípios de uma "mesma região"; conferia personalidade jurídica ao agrupamento de municípios então constituído; substituiu o termo "melhoramentos", usado na referida constituição estadual, pela expressão "serviços públicos comuns" e, por fim, subordinava as associações aos Estados, cabendo a estes determinar as condições em que tais organizações poderiam ser criadas.

Apesar de prevista em muitas Constituições, tanto estaduais quanto federais, "*a criação deste tipo de associação independe de sua menção explícita nas leis constitucionais, já que os municípios podem, em qualquer tempo, criá-las, desde que gozem de autonomia quanto à organização de seus serviços*" (Tavares, 1977). Esta consideração é muito interessante, uma vez que, em períodos de extrema centralização governamental, quando os municípios brasileiros ou perderam sua autonomia constitucional ou tiveram sua autonomia

real sufocada, as constituições federais tiveram o cuidado de prever a possibilidade de agrupamento entre os municípios.

Nesse sentido, a idéia de cooperação intermunicipal não foi prevista na Constituição Federal de 1946 - conhecida como Constituição Municipalista -, mas voltou a ser mencionada na Constituição Federal de 1967. Ao ampliar a autonomia dos municípios, a Constituição Federal de 1988 recoloca a questão da cooperação intermunicipal sob novo prisma: como possível instrumento de descentralização administrativa e de gestão do planejamento regional.

Entretanto, como prática de gestão do planejamento municipal e regional, as primeiras experiências de cooperação intermunicipal surgiram no Brasil na década de 1960, nos estados de São Paulo, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. De acordo com Junqueira (1990), o mais antigo consórcio intermunicipal foi criado em São Paulo, em 1960, na região de Bauru, para atuar na área de promoção social. Segundo Cornely (1976), na região Sul, a primeira associação de municípios, a do "Vale dos Sinos", foi fundada em 25/05/1960, no Rio Grande do Sul, dando origem ao processo de criação de associações municipais nos estados sulinos. Em Minas Gerais, a experiência de associativismo municipal foi introduzida a partir de 1974, através da divisão do Estado em microrregiões geográficas com suas respectivas associações microrregionais de municípios (Arantes, 1991,90 e Carvalho, 1995).

Também na década de 1970, começaram os estudos pioneiros sobre o tema, realizados, na sua maioria, pelo IBAM (Instituto Brasileiro de Administração Municipal), no Rio de Janeiro. Em 1975, realizou-se o I Simpósio Nacional de Órgãos de Articulação com os Municípios, cujos resultados foram publicados pelo IBAM, em 1976, sob o título "Articulação com os Municípios - Simpósio Nacional". Concluiu-se, naquela reunião, que a cooperação intergovernamental e a articulação de interesses constituíam o caminho natural para o desenvolvimento municipal.

A partir daí, desenvolveram-se vários estudos sobre o tema, que ainda se mantém atual, tendo em vista o contexto de transferência de novas atribuições aos municípios.

Datam da segunda metade dos anos setentas várias publicações do IBAM, especialmente através de sua Revista de Administração Municipal (RAM), sobre consórcios intermunicipais, planejamento regional e articulação municipal.

A criação e a instalação de associações municipais no estado de Minas Gerais, no período de 1974 a 1987, motivaram uma nova série de estudos sobre o tema. Referência obrigatória é a dissertação de mestrado de autoria de Arantes, defendida na FAU/USP, em 1990. Esta pesquisa não só abrange o caso específico de Minas Gerais, apresentando com detalhes o que concerne à origem do Programa, seus objetivos, sua estrutura espacial e administrativa e sua instalação no estado, mas também discute o conceito de associativismo na sua relação com a estrutura político-administrativa municipal, no Brasil e na Alemanha. Segundo o autor, a organização do associativismo mineiro teve como parâmetro de referência o modelo alemão de associativismo municipal, apesar das diferenças institucionais relativas à estrutura político-administrativa dos dois países, pois, no Brasil, a região não constitui um governo como na Alemanha.

É também de 1990 o trabalho apresentado por Alves no Seminário sobre Regionalização Político-Administrativa do Estado de São Paulo onde, como Superintendente da SUPAM (Superintendência de Articulação com os Municípios), dá uma visão geral do associativismo municipal no estado de Minas Gerais.

A Constituição Federal de 1988 suscitou outra série de trabalhos com uma nova abordagem sobre o tema. Na Revista do CEPAM (Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal/São Paulo), Junqueira (1990) apresenta os consórcios intermunicipais como instrumentos de gestão. Em 1992, a Revista de Administração Municipal do IBAM publica os artigos de DOWBOR (1992) e de Souto Maior (1992), que discutem sobre as associações de municípios frente à autonomia municipal.

Em Minas Gerais, as novas perspectivas vislumbradas pelas Constituições, Federal e Estadual, no que tange aos municípios e às regiões, tornaram obrigatória a revisão do associativismo municipal por parte dos órgãos encarregados da implementação desta estratégia no Estado. Assim, em julho de 1991, o Governo do Estado de Minas Gerais criou um programa com a finalidade de prestar assistência técnica e financeira aos municípios mineiros. Esse programa, denominado PRODEMU (Programa Permanente de Desenvolvimento Municipal) tinha como objetivo fortalecer a capacidade de gestão dos governos locais frente ao processo de descentralização municipal em curso, utilizando como estratégia o associativismo municipal. Sobre as dificuldades de implementação deste programa, ver Carvalho (1995).

Mais recentemente, a necessidade de encontrar formas mais adequadas de gestão local, que coloquem no âmbito das decisões a participação da sociedade civil e que permitam ampliar as discussões sobre a formulação e forma de execução de políticas regionais, estaduais e federais, tem levado ao surgimento de novas instâncias de gestão extralocal: os comitês.

Pouco se tem escrito sobre estas novas instâncias de gestão territorial, mesmo porque o processo de descentralização das políticas públicas no Brasil tem-se dado, ainda, de forma incompleta, sem uma definição clara dos instrumentos de gestão. Na prática, porém, esta nova forma de gestão extralocal tem sido utilizada com frequência, especialmente nos setores de saneamento, recursos hídricos e meio ambiente, onde os chamados "Comitês de Bacias" têm funcionado como importantes instrumentos de planejamento e gestão de bacias hidrográficas, apesar das dificuldades que envolvem a gestão de municípios muitas vezes pertencentes a estados diferentes, a regiões metropolitanas ou outras regiões.

UMA NOVA ABORDAGEM PARA OS ARRANJOS INSTITUCIONAIS DE GESTÃO EXTRALOCAL: OS CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS, AS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS E OS COMITÊS

Os consórcios e as associações municipais constituem duas formas de associativismo municipal, ou seja, ambos são formas de cooperação entre governos de mesmo nível: o municipal. Já os comitês configuram-se como instâncias de gestão intergovernamental, que integram as ações do estado, dos municípios e da sociedade civil.

Embora os consórcios e as associações sejam muito semelhantes quanto aos seus objetivos e estratégias de ação, existem algumas importantes diferenças entre esses dois instrumentos.

Os consórcios intermunicipais

De maneira genérica, os consórcios são acordos firmados entre entidades (estatais, autárquicas ou paraestatais) de mesma espécie, para a realização de objetivos de interesse comum dos partícipes (Meirelles, 1985).

Os consórcios intermunicipais, por sua vez, 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 maneira geral, os consórcios intermunicipais são criados para atender a 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.

Do ponto de vista jurídico, os consórcios não são dotados de personalidade jurídica que os habilite a exercer direitos e assumir obrigações em nome próprio: agem por delegação das partes acordantes, não dispõem de recursos próprios, nem lhes são assegurados, por lei, os meios de que necessitam para a consecução dos fins que lhes são indicados (Meirelles, 1962). Assim sendo, os consórcios são meros ajustes, sendo todas as despesas e responsabilidades assumidas pelos municípios consorciados.

Se a intenção dos municípios não for reunir recursos, mas produzi-los através da união, torna-se necessário criar uma entidade jurídica, a exemplo de uma entidade civil ou comercial. Tal entidade deve ser previamente autorizada pelas Câmaras Municipais interessadas e, por ser juridicamente detentora de direitos e obrigações, pode assumir o que for necessário à execução dos seus objetivos (contratar pessoal, comprar e vender bens, contrair empréstimos nacionais ou estrangeiros), observada, evidentemente, a legislação pertinente.

Convém destacar, porém, o caso dos consórcios intermunicipais de São Paulo. Neste estado, os consórcios intermunicipais são o resultado da união de vários municípios que constituíram uma sociedade civil, sem fins lucrativos, cujos fins e objetivos estão fixados no seu Estatuto Geral. A rigor, do ponto de vista jurídico, não se pode falar em consórcio, mas, sim, de uma sociedade legalmente constituída, capaz de direitos e obrigações, totalmente independente da pessoa de seus sócios, que são os municípios. Além disso, alguns consórcios intermunicipais paulistas possuem finalidades amplas e duração indeterminada, constituindo, na realidade, associações às quais se atribuiu a denominação de consórcios.

Há vários exemplos de consórcios intermunicipais em andamento no Brasil e a experiência tem aumentado ultimamente.

A municipalização da saúde e as dificuldades que os municípios têm encontrado para responder a esta atribuição têm motivado o surgimento de consórcios intermunicipais de saúde em vários estados. No final da década de 90, existiam 109 consórcios de saúde, com 1.386 municípios

associados. Em Minas Gerais, por exemplo, em 1998, havia um total de 68 consórcios de saúde instalados, envolvendo quase 800 dos 853 municípios mineiros.

A criação dos consórcios mineiros de saúde depende da vontade política dos prefeitos de municípios vizinhos, cabendo ao governo estadual a divulgação e o assessoramento dos consórcios, mediante o apoio logístico e técnico às prefeituras. Nestes consórcios, os municípios reúnem-se para melhorar o sistema de saúde pública da região, visando ampliar o número e a qualidade de equipamentos hospitalares e melhorar o atendimento especializado nos hospitais regionais. É escolhido o município-sede da parceria e também o valor da contribuição de cada município, a qual varia de 1% a 3% do Fundo de Participação dos Municípios. Os prefeitos dos municípios associados podem optar por criar um centro para cada especialidade, espalhados pelas diversas cidades parceiras ou podem instalar um hospital regional em uma das cidades consorciadas.

A criação do consórcio e de unidades de atendimento regional torna viável um atendimento especializado no interior do estado, por facilitar a obtenção de verbas junto aos governos, federal e estadual, e por aumentar o volume de atendimento nos hospitais regionais. O aumento do volume de atendimento possibilita a compra de equipamentos, cuja aquisição só se torna viável a partir de determinada demanda, e facilita a contratação de profissionais especializados, que podem contar com recursos tecnológicos que, normalmente, só são encontrados nos hospitais de grandes centros urbanos.

Nesse sentido, os consórcios de saúde funcionam como importantes instrumentos de descentralização e de desconcentração de serviços de saúde na capital estadual, evitando que as populações dos pequenos municípios se desloquem para Belo Horizonte em busca de atendimento especializado.

Os consórcios intermunicipais de saúde de Minas Gerais têm servido de modelo para vários estados. Atualmente, já foram criados consórcios de saúde em 11 estados brasileiros; no Mato Grosso, por exemplo, estes consórcios funcionam em parceria com a Secretaria Estadual de Saúde, a qual fornece os medicamentos para o hospital regional, cabendo aos municípios a responsabilidade pelo custeio das demais despesas.

Há também vários exemplos de consórcios realizados entre municípios com a finalidade de conservação, manutenção, abertura ou pavimentação de estradas vicinais. Normalmente, nestes consórcios, os municípios se reúnem para a compra e utilização

de máquinas e de mão-de-obra. Algumas experiências indicam a criação de "patrulhas motomecanizadas" que reúnem num só conjunto as máquinas de todos os municípios consorciados, possibilitando a execução de obras viárias e facilitando o escoamento da produção dos municípios consorciados.

As experiências de consorciamento têm dado bons resultados, em muitos setores, a saber: realização de obras públicas, urbanização de favelas, reciclagem de lixo, produção de mudas, produção de hortifrutigranjeiros, prestação de serviços administrativos, preservação do meio ambiente e mesmo atividades voltadas para o planejamento e para o desenvolvimento municipal e regional.

Os consórcios são extremamente importantes, especialmente para os pequenos municípios, que podem utilizá-los de forma criativa, uma vez que se aplicam às mais diversas atividades, dependendo, portanto, das iniciativas locais adaptá-los à realidade e às próprias necessidades.

As associações de municípios

As Associações de Municípios consistem na reunião de municípios de determinada região ou área sócio-econômica, com o objetivo de promover a realização de serviços comuns, visando ao desenvolvimento municipal e microrregional.

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

Em muitos países, é comum a existência de associações nacionais, subnacionais ou regionais de governos locais, com o principal propósito de incentivar o processo de descentralização e fortalecimento destes governos. Há também exemplos de associações internacionais de governos locais, como a Iula - International Union of Local Authorities, a Icma - International City/County Management Association, a Ucci - União das Cidades Capitais Ibero-Americanas, a Uccla - União das Cidades Capitais Luso-Afro-Asiáticas, a Federación de Municipios de Centroamerica, as Mercocidades - União das Cidades do Mercosul, dentre outras.

As estruturas das associações que visam ao fortalecimento dos governos locais variam de país para país, seja em estrutura jurídica, seja em atribuições.

No Brasil, as associações municipais têm sido adotadas em vários estados, também com algumas características próprias.

Em Minas Gerais, o Associativismo Municipal foi implantado por um programa de desenvolvimento microrregional - o "PRODEMI" - e mediante a instalação da primeira Associação Microrregional de Municípios - a AMVA (Associação dos Municípios da Microrregião do Vale do Aço). Isto significa que o associativismo mineiro nasceu atrelado ao planejamento microrregional.

De fato, o associativismo municipal mineiro foi pensado como um mecanismo intermediário de planejamento, ao qual se somam as atividades de articulação intergovernamental e de prestação de assistência técnica aos municípios associados (Arantes, 1990). Representa, assim, mais do que a simples agregação de municípios, pois objetiva a articulação entre eles e com outros níveis de governo, visando ao desenvolvimento municipal e microrregional. É, portanto, uma estratégia de planejamento regional.

Do ponto de vista espacial, as associações municipais mineiras 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 delimitação espacial de cada microrregião do associativismo municipal mineiro deu origem à divisão do território estadual em microrregiões que constituem a base territorial da estratégia associativista no Estado. Atualmente, o Estado está dividido em 37 associações microrregionais de municípios, além do complexo metropolitano de Belo Horizonte.

Segundo Arantes (1990), a constituição de cada associação e de sua respectiva base físico-territorial deu-se por iniciativa de prefeitos que, convictos das vantagens da cooperação intermunicipal, mobilizavam-se para criar a associação. A cidade que desempenhava certo grau de influência sobre os municípios à sua volta, então chamada de cidade-pólo microrregional, passava a constituir a sede da respectiva associação microrregional de municípios.

Do ponto de vista financeiro, a receita de cada associação microrregional mineira é oriunda, principalmente, de um percentual das receitas dos municípios associados que, juntamente com recursos consignados nos orçamentos (estadual e federal), contribuem para formar um fundo destinado a gerir as necessidades da microrregião.

Em Santa Catarina, a experiência de associativismo municipal também não é nova e funciona de forma bastante semelhante ao associativismo mineiro. O Estado é dividido em 18 regiões com suas respectivas associações, que prestam assessoria técnica aos municípios de cada região nas mais diversas áreas: legislativa, administrativa, urbanística, etc. Além disso, as associações também desempenham uma função de articulação intergovernamental, articulando-se com os Governos (estadual e federal) através da FECAM - Federação Catarinense de Municípios. Sua estrutura formou-se espontaneamente, sem interferência do Estado e, ao longo dos anos, evoluiu de maneira a refletir, em sua regionalização, os permanentes vínculos físico-territoriais e econômicos que existem entre os municípios catarinenses (Siebert, 1995).

É interessante observar que, no caso de Santa Catarina, a proposta de descentralização regional efetuada em 1992 levou em consideração a base territorial das associações municipais, adotando as regiões do associativismo como regiões de planejamento, o que reforçou o associativismo catarinense. O mesmo não aconteceu em Minas Gerais, onde a proposta atual de descentralização administrativa (criação de Regiões Administrativas) desconsiderou a base microrregional existente e consolidada no Estado.

Também no Rio Grande do Sul, em Goiás, no Mato Grosso e no Rio Grande do Norte, para citar alguns exemplos, as associações municipais são importantes instrumentos de gestão do planejamento regional. As associações de municípios reúnem-se em associações estaduais de municípios (como a AMM - Associação Mineira de Municípios, a AGM - Associação Goiana de Municípios e outras) que, juntamente com as Federações de Associações Municipais e com a ABM (Associação Brasileira de Municípios), lutam pela causa municipalista no Brasil.

A ação destas entidades tem sido de fundamental importância para a defesa dos interesses dos municípios, especialmente no atual momento de mudanças na reforma tributária, cujas decisões afetam profundamente os municípios, especialmente aqueles financeiramente mais debilitados.

Os comitês

Os comitês constituem novos arranjos institucionais de gestão extralocal, nos quais a participação da sociedade civil na tomada de decisões surge como elemento novo, capaz de tornar mais democrático o processo de descentralização das políticas públicas.

A participação nos comitês é assegurada aos estados e municípios, através de representantes de órgãos e entidades da administração direta e indireta do Estado, de representantes dos municípios e de representantes do setor privado, de universidades, de institutos de ensino, de entidades de classe, de associações comunitárias e não-governamentais.

Assim sendo, os comitês funcionam como instâncias de gestão que, além de envolver diferentes segmentos da sociedade civil, envolvem representantes de diferentes níveis governamentais e regionais. Nesse sentido, os comitês diferem dos conselhos, que são instâncias de gestão cujo âmbito de ação está limitado ao mesmo nível governamental, existindo os Conselhos Federais, Conselhos Estaduais e Conselhos Municipais.

Na prática, a dinâmica dos conselhos e comitês tem sido espontânea, a partir da repetição do modelo criado para a descentralização da saúde, da assistência social e dos recursos hídricos, mesmo porque a descentralização brasileira não tem adotado um programa claro de descentralização, mas, ao contrário, vem-se concretizando pela ação de forças sociais diversas e por iniciativas locais isoladas de gestão motivadas pela pressão dos níveis superiores sobre os municípios, incentivando-os a criar os meios necessários para a municipalização em curso.

Assim, tem-se estabelecido um procedimento no qual as decisões dos conselhos municipais devem ser levadas aos comitês pelos representantes dos municípios para, dali, serem encaminhadas aos conselhos estaduais e, posteriormente, aos conselhos federais.

Novas instâncias de gestão, como os conselhos e os comitês, bem como a definição de suas atribuições, estão sendo institucionalizadas à medida que são instituídas as políticas nacionais que regulamentam os sistemas de gestão nas diversas áreas setoriais, tais como: saúde, assistência social, recursos hídricos, etc.

No caso dos recursos hídricos, por exemplo, o estado de São Paulo antecipou-se à criação da Política Nacional de Recursos Hídricos, instituindo, em 1991, a Política Estadual de Recursos Hídricos (Lei n. 7663/91). Esta lei estabeleceu o Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos (SIGRH), no qual foram criados o Conselho Estadual de Recursos Hídricos e os Comitês de Bacias Hidrográficas, como órgãos colegiados, consultivos e deliberativos.

Posteriormente, a Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei n. 9.433/97) criou o Sistema Nacional

de Gerenciamento de Recursos Hídricos e, praticamente, referendou o disposto pelo SIGRH do estado de São Paulo, criando as seguintes instâncias de gestão: o Conselho Nacional de Recursos Hídricos, os Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos, os Comitês de Bacias Hidrográficas e as Agências de Água.

Compete aos Comitês de Bacias promover o debate das questões relacionadas com a gestão dos recursos hídricos, articular a ação das entidades intervenientes, aprovar e acompanhar a execução do Plano de Recursos Hídricos da Bacia e estabelecer critérios de gestão dos recursos financeiros provenientes da cobrança pelo uso dos recursos hídricos.

Já as Agências são entidades jurídicas, com estrutura financeira e administrativa própria, que exercem as funções de secretaria executiva dos comitês, cabendo a elas a gestão dos recursos financeiros que, porventura, sejam criados no âmbito do sistema de gestão da política pública em questão.

CONCLUSÕES

Hoje, diante das mudanças decorrentes do processo de transição democrática brasileiro e 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. De fato, ao ampliar a autonomia dos municípios, a Constituição Federal de 1988 recoloca a questão das associações e dos consórcios intermunicipais sob novo prisma: a possibilidade de usá-los como instrumentos de descentralização administrativa e de gestão do planejamento regional.

A mudança do contexto político pode possibilitar que estas antigas estratégias encontrem um ambiente mais propício à sua efetivação, permitindo que os administradores municipais as vejam como reais instrumentos de apoio aos municípios.

Quanto aos comitês, gostaríamos de acrescentar que, num processo de descentralização, em que a participação da população nas decisões locais e regionais é de fundamental importância, torna-se urgente uma investigação mais profunda sobre as dificuldades, vantagens e reais possibilidades que envolvem a prática deste novo instrumento de gestão intergovernamental.

Entendemos que a municipalização dos serviços e das políticas públicas, que caracteriza o atual processo brasileiro de descentralização política e administrativa, deve ir além da distribuição de encargos e recursos, devendo representar a mobilização dos agentes do poder local - governo, comunidade e empreendedores privados - no sentido de efetivar a oferta dos serviços garantindo o controle social sobre a sua prestação (Carta de Brasília, 1993).

Nesse sentido, o potencial existente nas três formas de gestão mencionadas neste artigo deve ser reconhecido e aproveitado pelas atuais administrações municipais, não apenas como suporte à prestação de serviços, mas também como meio de facilitar as relações intergovernamentais e as relações do Governo com a sociedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBESA DE RABI, Maria Inês. Privatização de serviços públicos: uma perspectiva estratégica. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v.43, n.218, jan./mar, 1996.
- ALVES, Ilídio. Bases conceituais e programáticas da experiência mineira de regionalização. In: Seminário sobre Regionalização Político-Administrativa do Estado de São Paulo (1990 : São Paulo). *Seminário...* São Paulo, 1990. (datilografado / inédito)
- ARANTES, Paulo Tadeu L. *A experiência mineira em articulação, assistência técnica e assessoramento a seus municípios através do associativismo municipal, a partir de 1974*. São Paulo : USP, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 1990. 139p. (Dissertação – mestrado)
- CARTA DE BRASÍLIA. Seminário Municipalização das Políticas Públicas (1993 : Brasília)
- CARVALHO, Aline W. Barbosa de. *A implantação do associativismo municipal no microrregião da Zona da Mata Norte de Minas Gerais, no período 1984 a 1994: dificuldades de uma estratégia de planejamento microrregional*. São Paulo : USP, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 1995. 230p. (Dissertação – mestrado)
- CORNELY, Seno A. Evolução do planejamento urbano local no Brasil - perspectiva microrregional. *Planejamento*, v.4, n.2, p.97-113, abr./dez. 1976.
- DOWBOR, L. Autonomia municipal e relações intermunicipais. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, abr./jun. 1992.
- DUTRA, Heraldo S., DRUMMOND, Vânia Mara F., PIRES, Maria Coeli S. *O associativismo estratégico*. Belo Horizonte : s.d.
- JUNQUEIRA, Ana Thereza M. Consórcio intermunicipal: instrumento de gestão. *Revista do CEPAM*, São Paulo, v.1, n.2, abr./jun. 1990.

- MEIRELLES, Hely L. Autarquias intermunicipais. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v.9, n.54, p.374-384, 1962.
- _____. **Direito municipal brasileiro**. 5.ed. São Paulo : Revista dos Tribunais, 1985. (655p.), p.310.
- 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, v.31, n.6, p.55-66, nov-dez. 1997.
- MINAS GERAIS. SEAM. SEPLAN, Fundação João Pinheiro, FEMAM. **Programa Permanente de Desenvolvimento Municipal (PRODEMU) - Descentralização, participação e fortalecimento dos governos locais**. Belo Horizonte : Fundação João Pinheiro, 1991. 75p.
- Saúde em Minas. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, 8 de fev. 1988.
- SIEBERT, Cláudia. Planejamento regional em Santa Catarina. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v.42, n.214, p.47-55, jan./mar. 1992.
- SOUTO MAIOR, J.A. A problemática da coordenação, cooperação e planejamento intermunicipais no Brasil. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, jul./set. 1992.
- TAVARES, Hermes. Planejamento microrregional e consórcios intermunicipais. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 144, p. 53-64, set./out. 1992.