

Universidade Federal de Minas Gerais
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas

LUIS FERNANDO MOREIRA PARMA

AS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS E O DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL:
ANÁLISE DA ASSOCIAÇÃO MINEIRA DE MUNICÍPIOS

Belo Horizonte
2017

Luis Fernando Moreira Parma

AS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS E O DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL:
ANÁLISE DA ASSOCIAÇÃO MINEIRA DE MUNICÍPIOS

Trabalho de conclusão de curso apresentado na
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas,
como requisito parcial para a obtenção do título de
bacharel em Gestão Pública.

Orientador: José Angelo Machado

Belo Horizonte

2017

TÍTULO: AS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS E O DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL: ANÁLISE DA ASSOCIAÇÃO MINEIRA DE MUNICÍPIOS.

Monografia apresentada pelo aluno Luis Fernando Moreira Parma à banca examinadora ao Curso de Graduação em Gestão Pública da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Gestão Pública.

Prof José Ângelo Machado (Orientador) –
Universidade Federal de Minas Gerais

Profª Márcia Miranda Soares –
Universidade Federal de Minas Gerais

Belo Horizonte, 12 de dezembro de 2017.

“Somente quem tem a vocação da política terá certeza de não desmoronar quando o mundo, do seu ponto de vista, for demasiado estúpido ou demasiado mesquinho para o que ele deseja oferecer. Somente quem, frente a todas as dificuldades, pode dizer ‘Apesar de tudo!’ tem a vocação para a política. “

(Max Weber)

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo contribuir para o entendimento do papel que as Associações de Municípios têm adquirido no contexto federativo atual brasileiro, considerando a expansão dessas associações no Brasil. Para isso, realizamos a análise do caso de três cidades de Minas Gerais: Rio Pomba, Itapagipe e Poté para verificar se os índices de gestão municipal sofreram alguma alteração no período que se associaram a AMM (Associação Mineira de Municípios)

Palavras-chave:

Associação de Municípios, Gestão Municipal, Desenvolvimento Municipal.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO -----	PAG 7
2. O MUNICÍPIO NO FEDERALISMO BRASILEIRO E AS ASSOCIAÇÕES MUNICIPAIS ---- -----	PAG 8
3. ASSOCIAÇÕES MUNICIPAIS BRASILEIRAS-----	PAG 13
3.1 ASSOCIAÇÃO MINEIRA DE MUNICÍPIOS-----	PAG 16
3.2 ESTRUTURA TÉCNICA E POLÍTICA DA AMM-----	PAG 17
4. O PAPEL DAS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS NO DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL-----	PAG 18
4.1 ARTICULAÇÃO POLÍTICA X DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL -----	PAG 18
4.2 METODOLOGIA -----	PAG 20
4.3 ANÁLISE DE CASOS -----	PAG 21
5. RESULTADOS E DISCUSSÕES -----	PAG 27
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS -----	PAG 29

1. INTRODUÇÃO

Neste trabalho voltaremos nossas atenções prioritariamente para o período pós Constituição de 1988, com o surgimento das confederações e associações de municípios, onde destacaremos em especial a Associação Mineira de Municípios (AMM) que será objeto deste trabalho. É nosso objetivo mais especificamente entender como essa atua diante dos imensos desafios encontrados pelas prefeituras mineiras em virtude da separação de responsabilidades e divisão de recursos estipulados pela Constituição Federal de 1988. Para isso faremos uma breve introdução sobre o federalismo brasileiro, demonstrando as diversas responsabilidades constitucionais atribuídas aos municípios e demonstrando como as associações municipais surgiram como mecanismo de enfrentamento dos problemas oriundos da separação de competências entre os entes federados e da fragmentação político territorial advinda da autonomia e das responsabilidades devolvidas a este, agora, ente federado.

Uma vez compreendido o contexto federativo brasileiro, entraremos especificamente na história e criação da Associação Mineira de Municípios, conhecendo sua estrutura organizacional técnica e política e como essa iniciativa pretendia auxiliar os municípios a enfrentar os, cada vez mais crescentes, obstáculos financeiros e de gestão.

Em seguida faremos a análise de alguns casos, avaliando se as associações municipais, em especial a Associação Mineira de Municípios, consegue impactar positivamente na busca por qualificação da gestão, gerando desenvolvimento municipal. Iniciaremos nos situando quanto à realidade atual dos municípios mineiros analisando as dificuldades financeiras, políticas e sociais encontradas e posteriormente elegemos três casos de municípios, considerando sua situação antes de se filiarem a AMM e depois de se filiarem, para que possamos observar se houve ou não melhoria significativa nos indicadores de desenvolvimento e qualidade de vida dos cidadãos.

Por fim, faremos um compilado dos resultados obtidos através do estudo deixando algumas indagações para futuros estudos que voltem as atenções para o impacto das associações de municípios no desenvolvimento local.

2. O MUNICÍPIO NO FEDERALISMO BRASILEIRO E AS ASSOCIAÇÕES MUNICIPAIS

Para se discutir o papel que as associações de municípios têm adquirido com o passar dos anos, no desenvolvimento dos municípios, é necessário entendermos primeiramente o conceito de Federalismo e como essa forma de Estado interfere diretamente nas relações entre os entes governamentais.

O Federalismo constitui um estilo ou forma de estado em que os governos regionais, conhecidos como estados membros ou estados federados, possuem autonomia de governo, enquanto a soberania nacional pertence ao Estado Federal, que é o conjunto de todos os entes federativos.

[...]uma característica central do federalismo é garantir simultaneamente a unidade e a diversidade. Ao mesmo tempo em que envolve uma unidade de partes que pactuam uma ação comum, estabelece um espaço para a afirmação dos valores e interesses de cada uma delas. Nesse sentido, o federalismo é fundado em uma ambiguidade, já que a dimensão da unidade se estabelece no contexto da diversidade. (ROCHA, 2011, p. 326)

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 assegura a autonomia aos estados e aos municípios. Essa autonomia representa a capacidade de determinar quais as diretrizes e normas que melhor atendem a população dos estados e dos municípios, desde que não fira as determinações da Constituição Federal Nacional.

O Federalismo Brasileiro teve início em 1891 onde foram elencadas, na primeira Constituição Federal republicana, todas as determinações de competência da União, restando as demais responsabilidades reservadas aos estados federados. Entretanto embora tenha sido assegurada ampla autonomia aos estados no plano político, o que favoreceu o poder das elites regionais, pelo fato das primeiras décadas daquele século no Brasil terem sido marcadas pelo domínio dos grandes proprietários de terra e por eleições fraudulentas, a exemplo do que acontecia no Império. A opção por esse modelo de Estado teve como propósito o esvaziamento do poder centralizado.

A história da Federação no Brasil revelou um movimento que migrava entre a descentralização e a centralização, em sintonia com as diversas transformações do regime político. Exemplo disso, durante os regimes ditatoriais, o princípio de estado federativo brasileiro foi extinto ou fortemente combatido. Em linhas gerais, os estados federados não possuíam nenhuma ou irrisória autonomia. Já nos períodos em que foi respeitada a ordem democrática, os estados federados tiveram a oportunidade de colocar em prática as competências asseguradas pela Constituição da República.

Na Constituição de 1988 foram conferidos aos municípios brasileiros o título de ente federativo, dando a estes, autonomia política e administrativa embora tenha deixado clara as competências e responsabilidades atribuídas tanto para os municípios quanto para os estados.

[...] O Brasil sintoniza-se com o quadro de macro mudanças: reage ao regime autoritário, dando curso a forte movimento de democratização; valoriza o poder local e opõe-se à concepção centralista da Federação, numa intensa mobilização que culmina com a reconfiguração institucional do federalismo brasileiro na Carta de 1988, por meio de um tratamento mais avançado, quer em termos do modelo, quer em relação à distribuição de rendas entre a União, os Estados e os Municípios. Além disso, utiliza estratégias descentralizadoras no tocante ao poder político-econômico na forma de institucionalidades diversas de índole cooperativa plasmadas à luz do novo ideário democrático e federalista. (PIRES, 2005, p. 62)

A parte III da Constituição Federal Brasileira de 1988 direciona as determinações para a organização do Estado Federativo Brasileiro. O artigo 18 expressa que a organização política da República compreende a União, os Estados e municípios todos autônomos, nos termos da Constituição.

Ainda sobre este contexto em questão, o artigo 23 expressa que é competência comum da União, dos Estados e dos municípios:

- 1) Zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;
- 2) Cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas

portadoras de deficiência;

3) Proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

4) Proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;

5) Preservar as florestas, a fauna e a flora;

6) Fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

7) Promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

8) Combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

9) Registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

10) Estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

11) Proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

12) Impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

Já o Artigo 30 da mesma Constituição Federal informa que são competências exclusivas do município:

1) Legislar sobre assuntos de interesse local; • complementar a legislação federal e estadual no que lhe couber;

2) Instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade da prestação de contas e da publicação de balancetes;

3) Criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

4) Organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluindo o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

5) Manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e ensino fundamental;

- 6) Prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
- 7) Promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
- 8) Promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

O artigo 31 define as formas de controle do município. A fiscalização do município deve ser exercida pelo poder legislativo municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do poder executivo municipal, na forma da lei, sendo que:

- 1) O controle externo da câmara municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados e do município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver; o parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da câmara municipal;
- 2) As contas dos municípios ficarão, durante 60 dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei;
- 3) É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de contas municipais.

Em um contexto federativo subentende-se algum grau de descentralização, de forma que uma parcela do poder do estado recaia sobre as instâncias regionais de governo e a outra com o poder Federal. Esse equilíbrio comporta variações, entretanto os extremos comprometem a simetria de responsabilidades. Se o poder político for excessivamente centralizado, esvaziando-se a importância das entidades políticas regionais temos em suma um governo unitário, mas se acontecer o inverso, esvaziando-se o poder central, a unidade inerente a qualquer estado nacional fica comprometida.

Esse jogo entre descentralização e centralização pode se apresentar de três formas claras. No Brasil os entes federados não possuem autonomia para determinar sobre aspectos legislativos, por exemplo quando se trata de legalização da maconha ou do aborto. Já nos Estados Unidos os Estados legislam de forma descentralizada da União, já no Brasil a atividade legislativa segue as normas e diretrizes pré-estabelecidas pela Federação.

Outra dimensão que pode importar maior ou menor descentralização é a execução das políticas públicas. De modo geral, entende-se que aquele que estiver mais próximo do problema e tiver condições para resolvê-lo deve ser o responsável pela atuação estatal. Ou seja, essa separação de responsabilidades além de realizar esse jogo entre maior e menor centralização, também dificulta o entendimento do cidadão quanto a quem recorrer em caso de não prestação de serviços de forma satisfatória.

[...]as determinações constitucionais e legais que impactam capacidades dos governos subnacionais na implementação de políticas sociais, limitando gastos com pessoal ou endividamento, por exemplo. Neste particular, destacamos aqui as implicações da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) sobre o gasto com pessoal, em vista de seus efeitos diferenciados dado o papel que estados e municípios assumem nas políticas sociais (MACHADO, José Angelo; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura,2015. p. 67).

A princípio, nota-se que LRF foi uma resposta para coordenar o comportamento fiscal dos governos no sistema federativo brasileiro (Almeida, 2005), porém seus efeitos foram muito além, ampliando o controle da União sobre o modo como estados e municípios executam suas políticas (Arretche, 2009.) (MACHADO, José Angelo; PALOTTI, Pedro Lucas de Moura,2015. p. 67).

A terceira dimensão em que uma federação pode ser mais ou menos centralizada é a financeira. Esta dimensão da federação é chamada de federalismo fiscal, que tem se tornado um importante desafio principalmente em tempos de crise financeira/ fiscal do Estado. As responsabilidades dos municípios e estados tendem a se tornarem cada vez mais amplas e por outro

lado não possuem autonomia financeira, pois grande parte de seus recursos são diretamente vinculadas à União.

[...]as regras fiscais e tributárias da CF/88 implicaram perda de receitas e de autoridade tributária para a União. Na década de 90, esta recuperou parte do terreno perdido, aumentando a carga tributária via elevação de alíquotas das contribuições sociais, criando novos impostos, e retendo parte das transferências constitucionais. Além disso, aprovou a legislação federal que regula com razoável detalhe o gasto dos governos subnacionais nas áreas de saúde, educação, previdência, pessoal ativo e inativo, bem como suas condições de endividamento. Tais reformas aumentaram as receitas da União e limitaram a autonomia de gasto dos governos locais. (ARRETCHE, 2006 p. 126)

3. ASSOCIAÇÕES MUNICIPAIS BRASILEIRAS

As primeiras associações municipais - que também podem ter a nomenclatura de Federação ou Confederação - surgiram formalmente no Brasil na década de 40. Inicialmente a ABM (Associação Brasileira de Municípios) em 1946 nasce através dos esforços de senadores, deputados e principalmente de prefeitos e vereadores que perceberam a necessidade crescente de cooperação nos assuntos municipais. Embora não houvesse ainda a construção de uma pauta e a implementação de um plano de atuação coeso, essa articulação se caracterizou como pioneira e serviu como a abertura do diálogo em torno das pautas municipalistas.

Logo em seguida, várias outras Associações Municipais foram sendo construídas. Em 1948 surge em São Paulo a APM (Associação Paulista de Municípios), reflexo do diálogo iniciado anos antes com a ABM. Em 1952 surge a AMM (Associação Mineira de Municípios), que busca por meio das potencialidades e individualidades, o fortalecimento de cada um dos municípios mineiros e, conseqüentemente, o desenvolvimento do Estado.

Daí por diante diversos outros estados do Brasil ganharam associações que zelavam pelos interesses dos municípios e levavam as pautas destes até o governo estadual e federal. Em escala nacional podemos destacar o surgimento da CNM (Confederação Nacional dos Municípios) no início da década de 70, que aglutinou os

municípios em escala nacional realizando um trabalho de acolhimento das demandas e contato direto com as associações estaduais.

Em meados dos anos 70 se deu também uma reorganização importante tanto nas nomenclaturas quanto no modo operante de alguns conglomerados municipais. Alguns Estados como Pará e Paraíba criaram Federações Estaduais que aglutinaram as associações municipais presentes em seus estados. Já outros estados como Minas Gerais adotaram outra estrutura de atuação, mantendo a AMM (Associação Mineira de Municípios) e criando microrregionais divididas entre as 10 regiões do estado. Importante ressaltar que os dois métodos organizacionais, acima citados, contribuíram enormemente para a difusão da agenda municipalista e fomentaram a melhoria do diálogo dentro de cada estado, através de fóruns e plenárias, além de ter ampliado o alcance das solicitações de municípios tidos como de pequeno porte.

[...] atualmente o Brasil conta com aproximadamente 21 associações de municípios, e quando analisamos as associações microrregionais (aquelas formadas no interior das entidades supracitadas) o montante aumenta. Nos estados do Sul, por exemplo, existe no Paraná a Associação dos Municípios do Paraná –AMP - onde estão associadas 19 associações microrregionais que congregam todos os 399 municípios do Estado. Já no Estado de Santa Catarina existe a Federação Catarinense de Municípios que articula 20 associações microrregionais presente no Estado. No Rio Grande do Sul existe a Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul que congrega 27 associações microrregionais. Outros estados do Brasil também poderiam ser usados com exemplo, como São Paulo aonde a Associação Paulista de Municípios congrega 9 associações microrregionais. (CORADELI, 2011, p. 62)

A partir da rede de contatos e criação de agenda realizada pelas Associações de Municípios e coordenada pela Confederação Nacional de Municípios outro importante arranjo defensor das pautas municipalistas nasceu e atualmente tem travado importantes batalhas frente ao governo federal. A Frente Nacional de Prefeitos (FNP), foi fundada em 1989, sendo a única entidade municipalista nacional dirigida exclusivamente por prefeitas e prefeitos em exercício dos seus mandatos. Tem como foco de atuação os 400 municípios com mais de 80 mil habitantes (critério indicador de cidades médias, segundo estudo da CGLU e IPEA). Esse recorte

abrange 100% das capitais, 60% dos habitantes e 75% do Produto Interno Bruto (PIB) do país.

A FNP tem atuado no sentido de zelar pelo princípio constitucional da autonomia municipal, visando garantir a participação plena e imprescindível dos municípios no pacto federativo. Para isso, a Frente Nacional dos Prefeitos adota no âmbito dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, medidas coletivas em sua defesa. A FNP também tem como objetivo promover a participação ativa dos entes locais nas questões urbanas e na interlocução ampla e democrática com os três poderes no âmbito estadual e federal, e com a sociedade civil organizada.

No próximo capítulo apresentamos a Associação Mineira de Municípios, onde se situam os casos analisados neste trabalho e todo o contexto estrutural desta que é hoje a maior Associação de Municípios do Brasil, se tratando de números de municípios associados. Esperamos ao fim do próximo capítulo conhecermos a lógica de atuação da AMM, sua estrutura organizacional e como ela atua em defesa das pautas municipalistas mineiras.

3.1 ASSOCIAÇÃO MINEIRA DE MUNÍCIOS

A Associação Mineira de Municípios (AMM) é uma entidade privada, sem fins lucrativos, de utilidade pública, nascida em 1952 que congrega e representa os 853 municípios mineiros, embora atualmente tenha 555 municípios regularmente filiados à instituição. Suas atividades são voltadas para articulação política, institucional e técnica, junto aos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, na busca do fortalecimento da causa municipalista, junto às esferas estadual e federal.

Com o maior número de municípios do País, a AMM garante o status de maior associação estadual de municípios do Brasil, o que fortalece a capacidade e legitimidade da entidade em propagar a agenda municipalista mineira. O primeiro presidente eleito da AMM foi Celso Mello de Azevedo, em 1968. Atualmente, a eleição para a escolha da diretoria é bienal. A Associação está em sua 19ª gestão e o atual presidente é Julvan Lacerda, prefeito de Moema.

A Associação que possui sua sede em Belo Horizonte/MG e oferece aos municípios associados acompanhamento em gestão e capacitação de seus gestores municipais para melhor atender as demandas inerentes ao trabalho de prestação de serviços à população. Além disso, o corpo técnico da AMM disponibiliza cartilhas voltadas a temas importantes da administração Municipal como: Captação de Recursos, Contábil e Tributário, Direitos Humanos. A AMM também disponibiliza a ferramenta “Fórum Técnico” no intuito de promover importantes discussões sobre as demais áreas da Administração Pública. A participação nos fóruns é fundamental para o aprofundamento das matérias na área da administração pública municipal, pois através dessa ferramenta os municípios farão a interação com os Técnicos da AMM. A dinâmica do fórum se inicia a partir da publicação do tópico e dos dados de cadastro, dando-se início ao processo de postagens, as quais são encadeadas hierarquicamente por data de envio. A título de organização, a postagem dos técnicos da AMM apresenta-se com destaque, e todos podem responder a todos, cabendo à possibilidade de edição da resposta somente ao autor da postagem.

O fórum de discussão é dividido por departamentos e em seguida por tópicos com diversos assuntos relacionados àquela área. O processo de registro envolve a verificação de alguns dados para que a administração da AMM possa identificar o agente público criador do tópico.

Para buscar aproximar ainda mais os agentes políticos municipais e auxiliá-los no entendimento das mais diversas práticas inovadoras de gestão, a AMM realiza anualmente o Congresso Mineiro de Municípios, que é tido como o maior evento político do Estado. Nesse encontro AMM realiza palestras com importantes nomes do cenário político mineiro e brasileiro, além disso recebe estandes de diversas empresas, privadas e também públicas que prestam serviços aos municípios. Esse espaço de troca de ideias e conhecimentos auxilia os gestores municipais a ampliarem seus olhares e terem acesso a práticas eficientes e inovadoras de gestão.

3.2 ESTRUTURA DA ASSOCIAÇÃO MINEIRA DE MUNÍCIPIOS

Atualmente a organização interna da Associação Mineira de Municípios está dividida em Presidência, Vice-presidências, Secretaria Geral, Tesouraria, Conselho Fiscal e Diretorias Regionais (cargos esses, ocupados por prefeitos de municípios filiados), Diretoria Executiva (cargo indicado pela presidência). Além dos cargos de direção, existem também 12 áreas técnicas com profissionais responsáveis em dar todo o suporte direcionado aos municípios filiados, sendo as áreas: Assistência Social, Captação de Recursos, Contábil e Tributário, Convênios, Desenvolvimento Econômico, Direitos Humanos, Economia, Educação, Esporte, Jurídico, Meio Ambiente e Saúde.

Além do apoio dado aos municípios através das áreas técnicas a AMM também disponibiliza treinamento para os gestores municipais em temas específicos através do CQGP (Centro de Qualificação da Gestão Pública). Esse Centro tem como objetivo criar um elo entre os gestores dos municípios e os principais temas inerentes a gestão municipal além de atuar como agente de qualificação e profissionalização da máquina pública através do aperfeiçoamento das práticas de gestão.

4. O PAPEL DAS ASSOCIAÇÕES DE MUNICÍPIOS NO DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL.

Como vimos nos capítulos iniciais o sistema federalista brasileiro gerou importantes discrepâncias no que se refere a divisão de responsabilidades entre os entes e principalmente quanto as formas limitadas que os municípios têm de financiar essas crescentes responsabilidades a ele atribuídas pela Constituição de 1988. Outra grande lacuna existente no sistema federativo brasileiro e que começou a ser notada após a reforma administrativa do estado nos anos 90 foi a dificuldade de manter gestores qualificados operando em municípios, seja por falta de infraestrutura adequada para o desenvolvimento de um trabalho minimamente qualificado, ou pela baixa capacidade das prefeituras, sobretudo as de pequeno porte, de remunerar devidamente esses gestores.

Levando em consideração essa realidade, as associações municipais surgiram com o intuito de defender os interesses dos municípios de pequeno porte, que não

dispunham de orçamento nem tampouco de recursos humanos qualificados para oferecer uma prestação de serviços adequada e eficiente à população.

Em Minas Gerais a realidade dos municípios é ainda mais dura e complicada. Ao todo são 853 municípios divididos em 10 regiões sendo, mais de 80% destes são considerados de pequeno porte, com menos de 20 mil habitantes o que torna a atuação da AMM ainda mais necessária para buscar diminuir as assimetrias e dificuldades destes municípios.

Entretanto a questão que emerge desta constatação é se as Associações de Municípios têm de fato impactado o desenvolvimento local dos seus associados ou não, uma vez que pode também se prestar a ganhos políticos eleitorais ou para fomentar a carreira de seus dirigentes ou associados

4.1. ARTICULAÇÃO POLÍTICA X DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL.

Muito se discute no âmbito da Gestão Pública qual é o verdadeiro interesse das associações de municípios em aglutinar lideranças municipais e prefeituras no formato de filiação, pois inevitavelmente essa união gera acordos e criam verdadeiros grupos de atuação política coordenada. Entretanto o ponto a se discutir é que se deve levar em consideração neste caso gira em torno não dos reais interesses desses conglomerados municipais nomeados de associações de municípios, mas sim, o que essas uniões têm produzido de benéfico salutar aos municípios, não apenas ao filiados, mas também aos demais que representa.

Em muitos casos os impactos positivos das associações de municípios no desenvolvimento municipal tendem a ser incompreendidos por se tratar de ações de difícil mensuração dos retornos alcançados. Um bom exemplo desde caso são os cursos, workshops e *training* de capacitação e qualificação dos gestores municipais. Os impactos dessa busca por qualificação de pessoal e capacitação da força de trabalho tendem a ser colhidos de médio a longo prazo, pois demanda um certo tempo para que esses servidores adotem uma lógica interna de eficiência e assim aumente a capacidade institucional da prefeitura.

Por outro lado, existem várias práticas adotadas por associações de municípios que deixam claro os retornos positivos as prefeituras, como por exemplo a cobrança coletiva no repasse de transferências atrasadas ou indevidas. A Associação Mineira de Municípios atua fortemente na cobrança, em nome de todos os municípios

associados, de quaisquer valores subtraídos ou em atraso nos repasses, tanto do Estado quanto da União, como ocorrido neste ano de 2017, quando o governo do Estado de Minas Gerais não realizou o repasse dos valores referentes ao ICMS aos municípios mineiros que dependem quase que exclusivamente dessas transferências para propiciar uma prestação e serviços minimamente satisfatórios à sua população. Neste caso, a AMM cobrou junto ao Governo do Estado um esclarecimento sobre o atraso o que culminou no pagamento.

Certamente no caso dos municípios de pequeno e até mesmo os de médio porte essa representação coletiva junto ao Governo do Estado surtiu mais efeito do que a cobrança individual tanto pela quantidade de municípios existentes em Minas Gerais tornando o contato e diálogo com o Governo Estadual mais difícil, quanto pela dificuldade de um município pequeno tido como sem expressão cobrar o governo um repasse em atraso.

Outro importante mecanismo que propicia desenvolvimento municipal por parte das Associações é a divisão e categorização dos principais problemas encontrados pelas prefeituras. As associações atuam no sentido de identificar os principais desafios dos municípios para que quando uma nova cidade apresente um problema, já haja uma solução pré-fabricada e testada anteriormente em municípios com as mesmas características, seja geográfica ou populacional. Essa capacidade de se antecipar aos problemas só é possível através da bagagem e experiência adquirida por essas associações em lidar com problemas que são basicamente os mesmos para municípios de características populacionais parecidas.

A associação Mineira de Municípios atua auxiliando os municípios com soluções céleres e de impactos positivos comprovados em cinco problemas identificados previamente como mais corriqueiros em municípios mineiros, sendo eles: regularização fundiária, tratamento de resíduos sólidos, ativos de iluminação pública, atualização do IPTU e articulação para convênios e investimentos. A partir dessa prática os municípios detêm uma fonte rápida e qualificada de resolução de problemas.

4.2 METODOLOGIA

Para avaliarmos se as Associações Municipais, em especial a Associação Mineira de Municípios consegue impactar positivamente na busca por qualificação da

gestão, gerando desenvolvimento municipal para seus associados, iremos inicialmente nos situar quanto a realidade atual dos municípios mineiros analisando as dificuldades financeiras, políticas e sociais encontradas, posteriormente realizaremos uma análise de casos, com base na comparação entre a situação de três municípios antes de se filiarem a AMM e depois de se filiarem, para que possamos observar se houve ou não melhoria nos indicadores de desenvolvimento e qualidade de vida dos cidadãos.

Inicialmente, cabe considerar que grande parte da receita dos municípios de pequeno porte são oriundas de transferências federais, ou seja, são indexadas o que significa que a administração municipal fica engessada ao ser tão dependente dos repasses da União. Estimasse que 70 a 80% da receita dos municípios de pequeno porte em Minas Gerais venha do FPM (Fundo de Participação Municipal), a pequena parcela da receita que resta é oriunda de impostos municipais, como o IPTU (Imposto sobre a Propriedade Predial e territorial Urbana) e ITBI (Imposto sobre Transmissão de Bens Inter Vivos).

Essa estrutura de captação de recursos centralizada na União, vinculada a uma crise econômica que restringe a base de transferências intergovernamentais, gera enormes dificuldades para a administração municipal. Isso se deve ao fato do FPM ser composto, basicamente, pelo IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados) e pela arrecadação do Imposto de Renda, sendo que ambos tiveram queda acentuada desde meados de 2014. Com isso, os repasses federais aos municípios através do FPM têm diminuído substancialmente ao longo dos anos em que amargamos uma crise financeira e desaquecimento do mercado interno.

Para agravar ainda mais a atual situação financeira dos municípios mineiros, há estudos que apontam que cerca de 90% do orçamento municipal de prefeituras de pequeno porte são destinados a custeio, ou seja, a maioria esmagadora das receitas municipais são diretamente usadas para manter a própria prefeitura e a prestação de serviços básicos à população. Essa realidade evidencia um dos maiores problemas encontrados nos municípios, a falta de orçamento para melhoria de infraestrutura local e para investimento em setores que garantam retorno financeiro e criação de receita própria, como turismo por exemplo.

4.3. ANÁLISE DE CASOS

Passada a contextualização quanto a realidade dos municípios mineiros e a necessidade de articulação conjunta através de associações de municípios para propiciar desenvolvimento municipal, apresentamos a análise de casos, comparando a situação de três municípios mineiros antes de se filiarem a AMM e depois de se filiarem. Além disso, optamos por analisar municípios de diferentes regiões do Estado e com população similar, sendo considerados municípios de pequeno porte, que basicamente dependem da AMM para o aperfeiçoamento do processo de gestão municipal, salvo o apoio de estruturas setoriais do Governo do Estado.

Foi necessário buscarmos municípios que se tornaram associados no período de crise econômica, o que culminou na queda de arrecadação dos mesmos para que conseguíssemos analisar se, de alguma forma, a filiação e o acesso a métodos de gestão qualificados impactaram positivamente nos índices municipais.

Levando em consideração estes motivos, escolhemos os seguintes municípios: Rio Pomba, localizada na Zona da Mata Mineira com 17.804 habitantes de acordo com o IBGE/2013; Itapagipe localizada no Triângulo Mineiro/Alto Paranaíba com 13.656 habitantes de acordo com o IBGE/2013; Poté localizada no Vale do Mucuri com 15.668 habitantes de acordo com o IBGE/2010.

Para avaliar se houve ou não melhoria no bem-estar social da população ou se houve em alguma medida melhoria na prestação de serviços oferecidos por esses municípios, iremos utilizar o Índice de Desenvolvimento Municipal da FIRJAN, que é um estudo do Sistema FIRJAN que acompanha anualmente o desenvolvimento socioeconômico de todos os mais de 5 mil municípios brasileiros em três áreas de atuação: Emprego & renda, Educação e Saúde. Criado em 2008, ele é feito, exclusivamente, com base em estatísticas públicas oficiais, disponibilizadas pelos ministérios do Trabalho, Educação e Saúde.

O levantamento realizado levou em consideração o espaço temporal entre 2005 - quando nenhum dos três municípios em análise eram filiados à AMM - e 2012, quando todas as três cidades já faziam parte do quadro societário da Associação Mineira de Municípios há mais de cinco anos.

Outra razão pela qual analisaremos essa faixa de tempo (2005 a 2012) é que se intensificaram as dificuldades municipais em virtude da diminuição nos repasses de FPM pela União, o que pode ser explicado pela crise financeira mundial que chegou ao Brasil de forma gradativa ao longo dos anos em análise.

A primeira cidade analisada será Rio Pomba que em 2005 obteve a marca de 0.6333 em Educação o que é considerado de acordo com a metodologia desenvolvimento moderado; na Saúde 0.8002 tido como alto desenvolvimento; Emprego e Renda a cidade atingiu o índice de 0.5935 o que configura um desenvolvimento regular. O desenvolvimento geral atingiu a marca de 0.6756 como mostra a figura a seguir retirada do site oficial da FIRJAN.

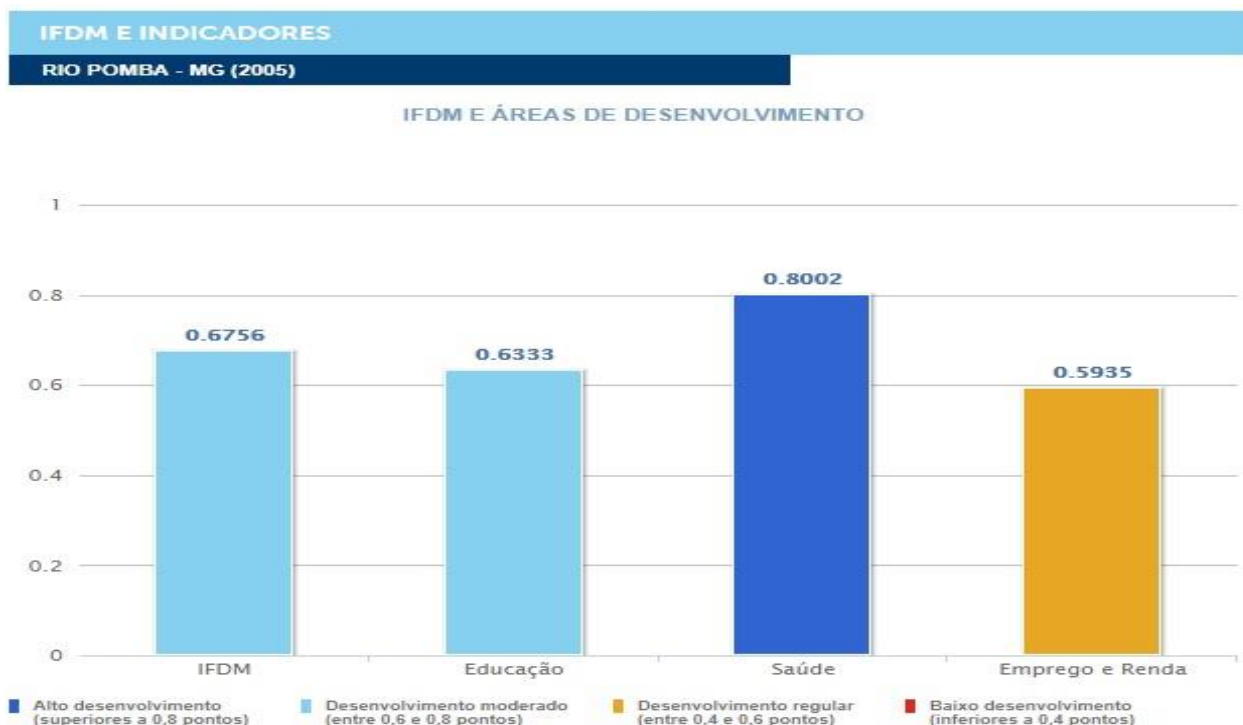


Figura1 – Índices municipais de Rio Pomba/MG de 2005
Fonte: <http://www.firjan.com.br/ifdm/consulta-ao-indice/>

Com o decorrer dos anos nota-se uma gradativa melhora nos índices, tanto nos específicos quando no índice geral, como podemos verificar nas imagens a seguir:





Figura 2 – Evolução dos índices municipais de Rio Pomba/MG de 2005 a 2012

Fonte: <http://www.firjan.com.br/ifdm/consulta-ao-indice/>

Com base nos dados obtidos pelo Índice de Gestão Municipal da FIRJAN a cidade de Rio Pomba pulou de 0.6756 em 2005 para a marca de 0.7513 no levantamento realizado em 2012, uma melhora substancial no nível de desenvolvimento e também na prestação de serviços a sociedade.

O segundo município analisado será o de Itapagipe que em 2005 obteve a marca de 0.6624 em Educação atingindo um desenvolvimento moderado; em Saúde obteve 0.7570 também considerado desenvolvimento moderado; Emprego e renda obteve a marca de 0.4362 considerado desenvolvimento regular; O índice geral de desenvolvimento atingiu a marca total de 0.6185 como podemos observar na imagem a seguir, também retirada do site oficial da FIRJAN.



Figura 3 – Índices municipais de Itapagipe/MG de 2005

Fonte: <http://www.firjan.com.br/ifdm/consulta-ao-indice/>

Podemos observar que assim como em Rio Pomba, a cidade de Itapagipe também presencia uma melhora significativa nos índices específicos e no índice geral de desenvolvimento municipal, como podemos claramente observar nas imagens a seguir:



Figura 4 – Evolução dos índices municipais de Itapagipe/MG de 2005 a 2012

Fonte: <http://www.firjan.com.br/ifdm/consulta-ao-indice/>

Com base nos dados obtidos pelo Índice de Gestão Municipal da FIRJAN a cidade de Itapagipe pulou de 0.6185 em 2005 para a marca de 0.7686 no

levantamento realizado em 2012, o que evidencia uma melhora qualitativa nos mecanismos de gestão municipal o que implica diretamente na qualidade dos serviços prestados a sociedade.

A terceira e última cidade analisada será Poté. No levantamento realizado em 2005 o município atingiu a marca de 0.4495 em educação, considerado um desenvolvimento moderado; 0.2499 em saúde considerado como baixo desenvolvimento; 0.4746 em Emprego e Renda atingindo um desenvolvimento regular; o índice de desenvolvimento geral atingiu a preocupante marca de 0.3913 considerado como baixo, como mostra a imagem a seguir:

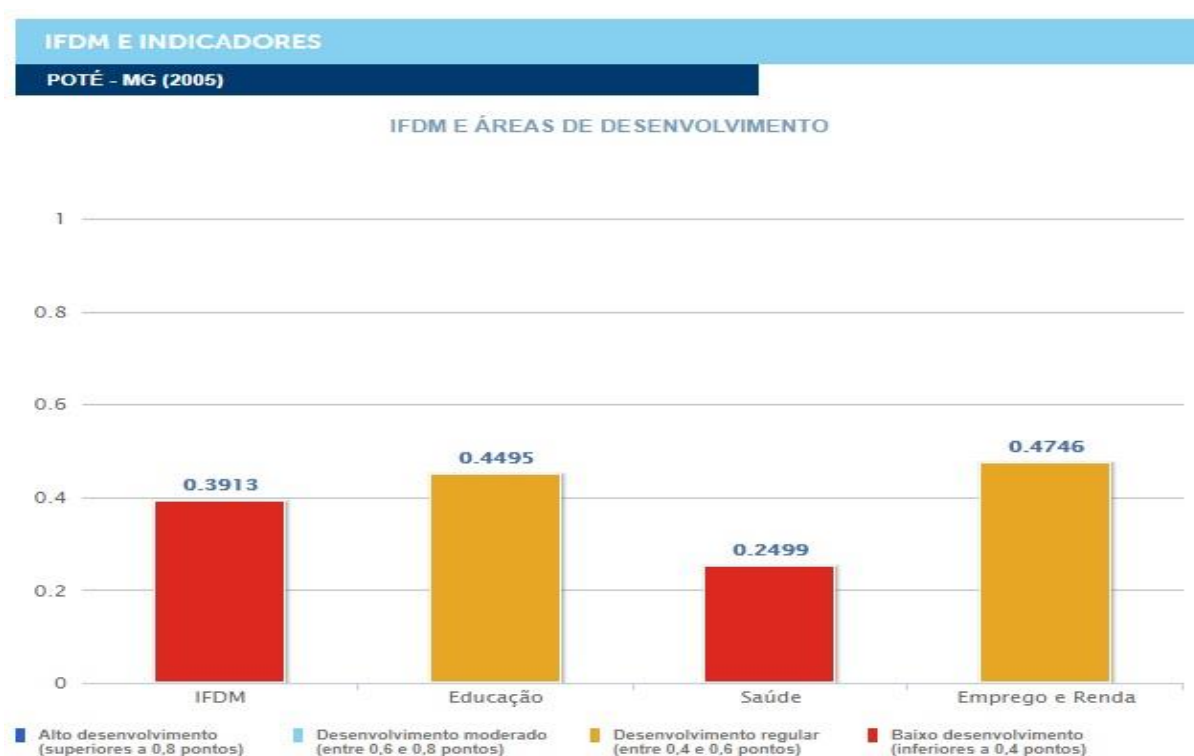


Figura 5 – Índices municipais de Poté/MG de 2005
Fonte: <http://www.firjan.com.br/ifdm/consulta-ao-indice/>

Assim como as duas primeiras cidades analisadas, o município de Poté também presencia uma melhora importante nos índices de Educação, Saúde e Emprego e renda assim como uma melhora bastante expressiva no índice geral de desenvolvimento municipal, como podemos observar nas imagens a seguir:

EVOLUÇÃO ANUAL - DE 2005 A 2013

IFDM CONSOLIDADO : POTÉ - MG

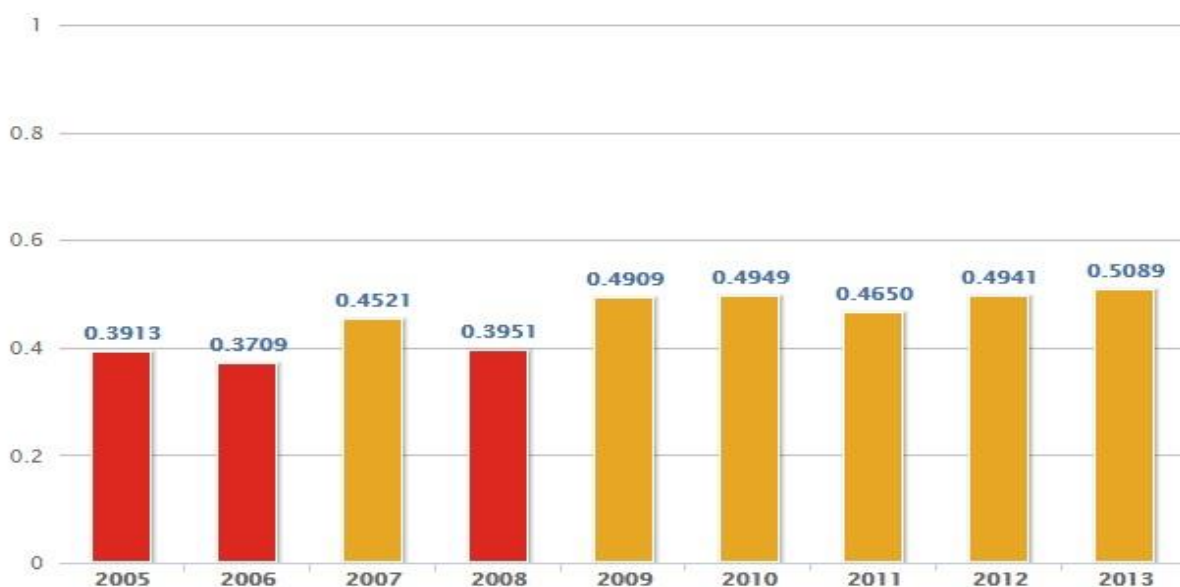


Figura 6– Evolução dos índices municipais de Poté/MG de 2005

Fonte: <http://www.firjan.com.br/ifdm/consulta-ao-indice/>

Com base nos dados obtidos pelo Índice de Gestão Municipal da FIRJAN a cidade de Poté pulou de 0.3913 em 2005 para a marca de 0.4941 no levantamento realizado em 2012, o que evidencia uma melhora qualitativa nos mecanismos de gestão municipal da cidade.

5. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Diante de toda a análise realizada no decorrer do trabalho ficam claras as enormes dificuldades encontradas pelos municípios brasileiros em virtude de suas responsabilidades serem cada vez mais crescentes e os repasses financeiros da União e Estado não acompanharem esse aumento. Entendemos também como essa situação chegou ao nível de hoje, em virtude do sistema federalista brasileiro que descentraliza responsabilidades da União distribuindo para os Estados e principalmente para os municípios, porém centraliza as dotações orçamentárias mantendo um vínculo estático entre os entes diminuindo substancialmente a autonomia dos entes regionais.

Em virtude desta complicada realidade surgiram novas iniciativas e formas de se aglutinar forças locais em prol das causas municipalistas. As chamadas associações de municípios nascem com o propósito de comunhão de pautas e criação de agenda única de luta por melhores condições para os municípios.

Buscamos compreender melhor como se dá a relação dos municípios mineiros com a Associação Mineira de Municípios e recolher algum tipo de evidência que pudesse sugerir como esta influência no desenvolvimento das cidades de Minas Gerais. Para isso, analisamos três municípios: Rio Pomba, Itapagipe e Poté. O resultado encontrado é de que todos eles obtiveram importantes avanços no índice de desenvolvimento municipal analisados pela FIRJAN, justamente após o período em que se filiaram a Associação Mineira de Municípios.

É importante ressaltar que embora tenha sido feita a escolha dos três municípios levando em consideração a data de filiação na AMM e as diferentes regiões do estado, o trabalho está exposto a um viés de seleção e seu achado não pode ser generalizado. Da mesma forma, não foi adotada nenhuma técnica de controle que isolasse os efeitos de outras eventuais variáveis que também possam ter contribuído para a evolução positiva nos indicadores. Além disso, o pequeno número de casos apenas permite formular hipóteses para estudos futuros, e não dá uma direção segura para conclusões mais gerais.

Por fim, diante da proposição de que as associações de municípios não sejam tão focadas no desenvolvimento dos seus associados, mas sim, em interesses políticos, articulando coalisões regionais, o estudo também não permite conclusões,

ainda que tenha encontrado resultados que sugerem que essas associações possam de fato estarem favorecendo a melhoria dos quadros profissionais das prefeituras e propiciando em alguma escala desenvolvimento.

Futuramente para se testar de forma mais profunda essa dicotomia necessita-se uma análise que inclua um grande número de casos e que não se baseie tão somente nos índices de gestão e ganhos técnicos de qualificação e aperfeiçoamento gerencial. Nesta direção, outras variáveis que não a participação em projetos da AMM podem ter contribuído para o melhor desempenho apresentado pelos municípios, mas que as limitações de tempo que não permitiram trabalhar no sentido de identifica-las e controlá-las e que elas, uma vez superadas, favoreçam sua identificação e tratamento.

Outro aspecto importante seria segregar internamente, aqueles municípios que participam eventualmente dos eventos da AMM daqueles que participam intensamente de cursos e outras iniciativas que qualificam a sua gestão, o que poderia ser importante para, juntamente com o controle sobre outras variáveis, aferir a real contribuição da AMM para a gestão municipal.

Entende-se que as futuras investigações, uma vez levando em conta estas ponderações, poderão ser mais conclusivas.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

ARRETCHE, M. Federalismo in Reforma Política no Brasil (Leonardo Avritzer e Fátima Anastasia – organizadores). Belo Horizonte: UFMG, 2006. P. 123 a 127.

PIRES, M. C. S. O Município no Federalismo Brasileiro: Constrangimentos e Perspectivas. Cad. Esc. Legisl., Belo Horizonte, v. 8, n. 13, p. 55-84, jan./dez. 2005.

ROCHA, C. A. V. Federalismo: dilemas de uma definição conceitual. Civitas, Porto Alegre, v. 11, n. 2, p. 323-338, maio-ago. 2011

MACHADO, José Angelo; Palotti, Pedro Lucas de Moura. Entre cooperação e centralização: federalismo e políticas sociais no Brasil pós-1988. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 30, n. 88, p. 61-82, 2015.

ARRETCHE, Marta T. S..co. Rev. bras. Ci. Soc. [online]. 1999, vol.14, n.40

CORADELI.R. D. As Associações de municípios como estratégia para o desenvolvimento: Considerações sobre a CANTUQUIRIGUAÇU/PR. 2011. 157 páginas. Dissertação e Mestrado em Geografia do Departamento de Geografia da Universidade Estadual de Maringá/UEM.